

Les ressources minérales : un atout pour le développement de l'Afrique subsaharienne ?

La question de savoir si les ressources minérales et les hydrocarbures sont un atout pour les pays en développement, en particulier pour l'Afrique subsaharienne, fait depuis quinze ans l'objet d'un débat de plus en plus vif. Nous examinerons ici la manière dont les ressources minérales peuvent avoir des effets bénéfiques sur le développement des pays d'Afrique subsaharienne.

par Paulo de SA* et Gary McMAHON**

Introduction

La question de savoir si les ressources minérales et les hydrocarbures sont un atout pour les pays en développement, en particulier pour l'Afrique subsaharienne, fait depuis quinze ans l'objet d'un débat de plus en plus vif. L'origine de ce débat remonte beaucoup plus loin dans le temps, mais il s'est amplifié après la publication d'un rapport de Sachs et Warner (1997) qui tentait d'apporter la preuve statistique que l'abondance des ressources naturelles avait un impact négatif sur la croissance économique à long terme. Ce débat n'était pas seulement académique : il intervenait à une époque où de nombreux pays en développement, tournant le dos à diverses stratégies d'industrialisation, s'orientaient vers des politiques de croissance axées sur leur avantage comparatif, généralement dans le secteur de la production primaire (là encore, surtout en Afrique subsaharienne).

Le débat s'est rapidement déplacé, passant de la fiabilité statistique des effets de la dépendance à l'égard des ressources minérales et des hydrocarbures sur la croissance aux raisons pour lesquelles nombre de pays pourtant riches en ressources naturelles affichaient une faible croissance (1). De l'avis général, ces pays étaient victimes de la « malédiction des ressources naturelles », une « malédiction » essentiellement due à l'impact de cette abondance de ressources « localisées » sur la politique économique d'un pays donné. Lorsqu'une telle richesse est concentrée uniquement dans quelques régions, les élites (anciennes et nouvelles) font preuve d'une tendance à être les premières à en bénéficier, au lieu d'essayer de mettre ces ressources au service du développement national. Cela a souvent été à l'origine de conflits entre les différents groupes cherchant à contrôler les ressources naturelles d'un pays, en particulier lorsque celles-ci étaient concentrées spatialement dans un nombre limité de régions dudit pays.

Nous examinerons ici la manière dont les ressources minérales peuvent avoir des effets bénéfiques sur le déve-

loppement des pays d'Afrique subsaharienne (2), en mettant l'accent sur les types de politiques et de programmes nécessaires pour surmonter les problèmes de gouvernance liés aux industries extractives et pour permettre à un pays de tirer le meilleur parti possible du développement de son secteur minier. Cette analyse repose sur la « chaîne de valeur » des industries extractives, qui regroupe un ensemble de mesures allant des politiques et programmes destinés à attirer des investissements dans le secteur minier jusqu'aux politiques et programmes dont la mise en place est nécessaire pour que ce secteur puisse contribuer au développement durable du pays.

La section suivante présentera brièvement quelques données soulignant l'importance du secteur minier en Afrique subsaharienne, et donnera un aperçu succinct des principales raisons pour lesquelles la présence d'abondantes ressources minérales peut constituer (ou non) un atout pour les pays à faible revenu. La deuxième partie examinera les différentes conditions devant être réunies pour que le secteur minier puisse contribuer au développement durable, ainsi que les tendances sectorielles actuelles en Afrique subsaharienne. La troisième et dernière partie, enfin, présentera des conclusions et des recommandations.

Le secteur minier en Afrique

Dans un pays riche en ressources minérales, les principaux obstacles à la croissance des investissements sont l'instabilité macroéconomique et la fragilité des institutions, ainsi qu'un cadre juridique et réglementaire peu favorable au développement du secteur extractif. La plupart des pays miniers d'Afrique ont pris des mesures visant à la stabilisation macroéconomique, qu'il s'agisse de politiques budgétaires, du contrôle de l'inflation, de la réduction des déficits de la balance des paiements ou encore du maintien de taux de change compétitifs (une question au centre des préoccupations de la plupart des compagnies minières). Sur le plan sectoriel, presque tous les pays d'Afrique ont entrepris

Pays	Recettes fiscales (en % des recettes totales)	Recettes d'exportation (en % des exportations totales de marchandises)
République démocratique du Congo	18,3 (2007)	54,0
Ghana	4,7	34,5
Guinée	19,3 (2008)	85,6
Sierra Leone	1,0	64,1
Zambie	8,9 (2007)	66,2
Namibie	7,7	60,3
Botswana	44,0	77,5
Afrique du Sud	1,8	21,2
Libéria	8,3	51,9

Tableau 1 : Contribution du secteur minier aux recettes fiscales et d'exportation de certains pays d'Afrique subsaharienne (moyennes non pondérées, 2000-2007, sauf indication contraire).

Source : Estimations du FMI.

d'importantes réformes dans la législation, la réglementation et les institutions de leur secteur minier et ce, pour attirer des investissements. Le net accroissement de l'investissement enregistré dans ce secteur dans la plupart des pays du continent africain montre la réussite de ce type de politiques destinées à inciter les compagnies minières à y investir.

Le tableau 1 montre la contribution du secteur minier aux grandes variables macroéconomiques dans un certain nombre de pays africains sur la période 2000-2007. Ces chiffres sous-estiment la contribution du secteur à l'ensemble de l'économie, car ils ne rendent pas pleinement compte de l'impact de l'augmentation des prix intervenue depuis 2004. Le tableau 2 montre le poids économique actuel et prévu du secteur minier en Tanzanie et au Burkina Faso, deux nouveaux pays miniers africains.

Face à l'envolée des cours des métaux (et tout donne à penser que ceux-ci se maintiendront encore pendant un certain temps au-dessus des moyennes historiques, en termes réels), de nombreux pays ont estimé qu'ils n'étaient pas en train de recevoir une part équitable des recettes d'exploitation de leur secteur minier. Certains d'entre eux ont pris des mesures pour remédier à cette situation. Ils ont enclenché des processus de renégociation des contrats existants et ont posé des conditions à la signature de nouveaux contrats plus avantageuses pour le pays. On note une évolution vers des régimes fiscaux plus progressifs et le recours à une échelle mobile pour le calcul des redevances, le pourcentage des recettes versées à l'État évoluant comme les prix des minerais. Bien utilisées, ces recettes supplémentaires pourraient servir à financer le développement durable du pays (en investissant dans la formation, dans l'éducation, les infrastructures et d'autres activités complémentaires de l'investissement privé) ; dans le cas contraire, elles risqueraient de contribuer à une exacerbation de la « malédiction des ressources naturelles ».

D'un point de vue purement technique, l'abondance des ressources naturelles d'un pays devrait être un atout pour

son développement économique. Les richesses minérales attirent des investissements qui favorisent l'adoption de technologies nouvelles, et elles permettent d'accroître les réserves de change et les recettes fiscales. En outre, l'investissement minier nécessite souvent de nouveaux équipements, ce qui a des effets induits sur d'autres secteurs et crée des liens, en amont et en aval, mais aussi et, surtout, des liens horizontaux (sous-traitance) qui contribuent à la création d'emplois et de revenus.

Cependant, de nombreux pays africains ont fait le constat que ce scénario ne s'est pas véritablement concrétisé et que le secteur minier n'a eu qu'un faible impact sur les conditions de vie de l'ensemble de la population et ce, pour différentes raisons. D'une part, certaines opérations minières ont des effets nocifs sur l'environnement, qui sont exacerbés par le manque de moyens pour surveiller l'application du droit et le respect de la réglementation de l'environnement. D'autre part, l'augmentation des entrées de devises a parfois eu une incidence sur le taux de change réel, réduisant la compétitivité d'autres secteurs et ralentissant l'industrialisation du pays sur le long terme. Il y a cependant peu de données qui permettraient de conclure qu'un nombre élevé de pays miniers africains auraient particulièrement souffert de ce syndrome hollandais. En fait, une raison essentielle du ralentissement de leur taux de croissance économique est le retard que ces pays ont pris dans la mise en place de politiques et programmes indispensables à leurs entreprises locales pour mieux profiter du développement du secteur minier : cette situation s'est traduite par des opérations « enclavées » sans véritables liens avec le reste de leur économie.

En dépit du manque de rapport économique direct entre l'exploitation minière et les autres secteurs de leur économie, les pays d'Afrique qui ont enregistré la plus forte croissance au cours des dernières années sont généralement ceux qui ont le plus développé leur secteur extractif. Les exemples de pays comme le Botswana, le Chili, les Émirats Arabes Unis, l'Australie, le Canada et la Norvège montrent

Pays	IED dans le secteur minier	Exportations 2000	Exportations 2008	Prévisions d'exportations 2015	Recettes fiscales (en % des recettes totales), 2008	Recettes fiscales prévues (en % des recettes totales), 2015
Burkina Faso	900 millions (2005-10)	<20 millions	100 millions	1,6 milliard	1,8 %	30 %-40 %
Tanzanie	1,7 milliard (2005-07)	100 millions	840 millions	1,4 milliard (or seulement)	3,7 % (2007)	7 %

Tableau 2 : Statistiques minières du Burkina Faso et de la Tanzanie (pour différentes années, comme indiqué – en dollars américains).

Source : Estimations d'Alan Roe (Tanzanie), Conseil international des mines et des métaux (*International Council of Mining and Metals - ICMM*) ; estimations de Gary McMahon (Burkina Faso), Banque mondiale.

que la malédiction des ressources n'est pas inévitable. Quand le secteur minier d'un pays est géré de manière transparente, en mettant l'accent sur l'atténuation des problèmes environnementaux et sociaux et la maximisation des liens économiques, ce secteur peut contribuer effectivement au développement durable du pays considéré. Le reste de cette étude examinera les conditions requises pour que l'exploitation des ressources minérales d'un pays donné puisse apporter une contribution importante au développement durable de celui-ci.

Conditions nécessaires pour que les ressources minérales deviennent un atout

Comme nous l'avons mentionné en introduction, notre analyse suivra la chaîne de valeurs des industries extractives, les pays franchissant cinq étapes (ou maillons) successives dans la transformation de leur richesse minière en développement durable, à savoir : 1) l'accès aux ressources (octroi de permis et de concessions) ; 2) le suivi des opérations (développement des institutions du secteur extractif) ; 3) le recouvrement des impôts et redevances afférents à cette activité ; 4) la gestion et l'allocation des revenus et, enfin, 5) la mise en œuvre de politiques et de projets permettant une utilisation efficiente des ressources naturelles nationales au service de projets de développement durable (3).

La première condition requise, sans laquelle l'abondance de ressources minérales n'aurait pratiquement aucun impact économique, est l'adoption d'un cadre juridique, réglementaire et fiscal, favorisant l'investissement dans le secteur et garantissant que la procédure d'octroi de permis et de concessions soit transparente et équitable (premier maillon de la chaîne de valeur). La réforme du cadre juridique et réglementaire du secteur et l'établissement de cadastres miniers transparents permettant une procédure équitable d'octroi des permis, se sont traduits par un net accroissement de l'investissement minier dans tous les pays d'Afrique subsaharienne (voir les exemples de la Tanzanie et du Burkina Faso – tableau 2). En raison d'un faible niveau des prix des minerais pendant près de trois décennies (jusqu'en 2004), les taux d'imposition fiscale sont restés relativement faibles, mais ils ont été ajustés en fonction de la rentabilité du secteur observée au cours des dernières années, notamment en appliquant une échelle mobile à la

détermination des taux des redevances. La stabilité des régimes fiscaux (qui peut être tout aussi importante que les taux d'imposition pour les investisseurs) (4) reste cependant une source d'inquiétude, dans certains pays.

La deuxième condition requise est la mise en place de moyens adéquats de contrôle et d'application de la réglementation (deuxième maillon de la chaîne de valeur). En effet, si la réglementation environnementale, son contrôle et son application ne sont pas adéquats, les opérations minières n'auront aucun effet positif durable. Presque toutes les lois et réglementations minières actuellement en vigueur en Afrique subsaharienne prévoient des mesures appropriées de protection de l'environnement, complétées, dans bien des cas, par des garanties financières destinées à couvrir les coûts de réhabilitation des terrains, après la fermeture des mines. Malgré l'amélioration sensible des capacités de suivi et d'application de ces règles, beaucoup reste à faire dans la plupart des pays de la région. Cela étant, la société civile a contribué, pour beaucoup, à la dissémination des préoccupations environnementales spécifiques au secteur minier.

La troisième condition requise est la mise en place d'un système transparent et efficace de recouvrement des recettes fiscales (troisième maillon de la chaîne de valeur). Si le système fiscal est trop compliqué et le recouvrement des recettes opaque, les facteurs politico-économiques risquent de l'emporter sur le reste, et la « malédiction des ressources » deviendra une réalité. Ces dernières années, l'adhésion à l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives (ITIE), dans le cadre de laquelle les entreprises minières et les pouvoirs publics déclarent à des auditeurs indépendants ce qu'ils ont chacun payé et encaissé, a été le principal moyen de lutte contre ce type de corruption. À l'heure actuelle, quarante-et-un pays participent à cette initiative, dont vingt-cinq pays africains. Bien qu'il soit encore trop tôt pour évaluer les résultats de l'ITIE, l'obligation de faire intervenir des acteurs représentant toutes les parties prenantes de la société pousse les entreprises et les pouvoirs publics à déclarer des chiffres exacts. Pour améliorer l'efficacité du recouvrement des impôts, la collecte en a été simplifiée, mais la plupart des pays de la région ont encore beaucoup à faire pour renforcer leurs capacités dans ce domaine, notamment en matière de formation de fiscalistes spécialisés dans les industries extractives.



© Ron Giling/LINEAIR-BIOSPHOTO

« La stabilité des régimes fiscaux (qui peut être tout aussi importante que les taux d'imposition pour les investisseurs) reste cependant une source d'inquiétude, dans certains pays. La Zambie, par exemple, a instauré un impôt très lourd sur les bénéfices exceptionnels en 2008, mais elle l'a supprimé à la fin de l'année 2009, par crainte de décourager l'investissement ». Mineurs dans une mine de cuivre en Zambie.

Si ces trois premières conditions sont réunies, le développement du secteur minier peut effectivement contribuer au développement durable et ce, de trois manières. Tout d'abord, les recettes fiscales générées par le secteur peuvent être affectées, dans le budget de l'État, à des activités de développement. Ensuite, le secteur minier peut devenir un moteur de la croissance, grâce à la création de liens en amont, en aval et horizontaux (sous-traitance), ainsi que grâce à des transferts de technologie. Enfin, et tout particulièrement dans le cas des ressources minérales exploitées à grande échelle (métaux ferreux et de base), les grands projets d'infrastructure créent des externalités qui peuvent représenter une source de croissance pour les autres secteurs de l'économie. Ces trois conditions accessoires viennent s'ajouter aux trois principales, énoncées auparavant.

Pour que les ressources minérales soient un atout pour les pays d'Afrique subsaharienne, la quatrième condition est que les pouvoirs publics soient en mesure de gérer et d'affecter de manière efficace les recettes fiscales retirées de l'exploitation de leur secteur extractif (quatrième maillon de la chaîne de valeur), de façon à contribuer au développement durable (cinquième maillon de la chaîne de valeur). Le point de départ est souvent l'élaboration de stratégies de réduction de la pauvreté, mais le passage réussi du développement du secteur minier au développement durable d'un pays dépend, dans une large mesure, d'une bonne gouvernance de celui-ci. Pour faire face à ce défi, il faut à la fois renforcer les capacités de gestion de recettes dont l'aug-

mentation est souvent importante et s'attaquer aux facteurs politico-économiques qui tendent à faciliter l'accaparement des revenus miniers par des intérêts privés (5).

La cinquième condition est le renforcement des liens du secteur minier avec le reste de l'économie (cinquième maillon de la chaîne de valeur). Cette stratégie consiste souvent à commencer à pourvoir les postes spécialisés dans les mines, puis à confier, à moyen terme, à des firmes nationales la fourniture de biens et services aux compagnies minières. A plus long terme, il faut diffuser le savoir-faire et les connaissances technologiques acquis par le secteur minier dans d'autres industries, comme l'ont fait le Chili, l'Afrique du Sud, le Canada et l'Australie. Les lois minières récentes contiennent généralement des dispositions visant à procurer des avantages aux collectivités locales ou à des entités nationales, en matière de recrutement, de sous-traitance, de formation et, dans certains cas, de fourniture de biens et de services au secteur minier. En général, ces mesures sont renforcées progressivement. Elles se sont avérées très efficaces pour créer des emplois dans le secteur minier, ainsi qu'un réseau de fournisseurs locaux.

Presque tous les pays à faible revenu souffrent d'un grave manque d'infrastructures, souvent parce que la demande ne justifie pas les lourds investissements nécessaires pour réaliser des économies d'échelle. La sixième condition à remplir pour tirer parti du développement du secteur minier est qu'une partie des ressources naturelles soit transformée en infrastructure (cinquième maillon de la chaîne de valeur). Le

développement du secteur minier peut soutenir la mise en place d'infrastructures et créer d'importantes externalités pour d'autres secteurs. Au besoin, les recettes fiscales générées par le secteur extractif peuvent fournir les fonds de contrepartie nécessaires à l'instauration de partenariats public-privé dans ce secteur. L'intérêt du « modèle chinois » d'investissement dans le secteur minier réside dans le fait que celui-ci s'accompagne souvent de vastes projets d'infrastructures, qui permettent de contourner, dans une certaine mesure, des problèmes de gouvernance.

Il va de soi que les trois dernières conditions sont rarement indépendantes les unes des autres.

Conclusions et recommandations

Il apparaît que jusqu'à la fin du XX^e siècle, les ressources minérales n'ont pas été un atout majeur pour le développement économique et social des pays d'Afrique. A l'exception de quelques pays du Sud du continent africain, les pays miniers de ce continent ont connu une croissance et un développement socioéconomique lents. Cependant, la croissance s'est accélérée, dans ces pays, grâce à la reprise de l'investissement dans le secteur minier, après la réforme du secteur et à la suite de la hausse des prix des ressources minérales constatée depuis 2003.

Des progrès sensibles ont été obtenus au niveau du premier maillon de la chaîne de valeur des industries extractives, comme en témoigne l'augmentation des investissements privés, avec des progrès passables ou satisfaisants constatés au niveau des deuxième et troisième maillons et ce, bien que les taux d'imposition fiscale restent, dans certains pays, à des niveaux relativement faibles.

Le défi auquel se heurtent la plupart des pays d'Afrique riches en ressources minérales est celui de parvenir à surmonter les problèmes de capacité institutionnelle ainsi que les obstacles politiques qui empêchent la transformation des recettes fiscales dégagées par le secteur minier en d'autres formes de capital. Au niveau macroéconomique, il convient d'harmoniser le développement du secteur minier avec celui des autres secteurs ayant un fort potentiel de

croissance. Au niveau sectoriel, il s'agit d'étendre les avantages tirés des opérations minières aux activités situées en amont et en aval, ainsi qu'à celles de la sous-traitance, en accordant généralement la priorité à ces dernières. Toutes ces initiatives nécessiteront l'amélioration de la gouvernance à tous les niveaux de l'administration des pays concernés.

Notes

* Directeur sectoriel, Banque mondiale.

** Spécialiste senior des mines, Division des politiques pour les secteurs des hydrocarbures et des mines, Banque mondiale.

(1) Voir, par exemple, Auty (2001).

(2) Nous n'examinons pas ici les hydrocarbures, qui ont des caractéristiques et des effets différents de ceux des ressources minérales.

(3) Pour un examen approfondi de la chaîne de valeur des industries extractives, voir Mayorga Alba (2009).

(4) La Zambie, par exemple, a instauré un impôt très lourd sur les bénéfices exceptionnels en 2008, mais elle l'a supprimé à la fin de l'année 2009, par crainte de décourager l'investissement. Néanmoins, ce pays a également introduit, en 2008, un impôt sur les sociétés plus progressif, qui frappe beaucoup plus lourdement les bénéfices exceptionnels.

(5) Pour un examen approfondi de l'économie politique de la réforme, voir Fanelli et McMahon (2006).

Bibliographie

AUTY (Richard) (ed.), *Resource Abundance and Economic Development*, Oxford: Oxford University Press, 2001.

FANELLI (José) & McMAHON (Gary), *Understanding Market Reforms, Volume 2: Motivation, Implementation and Sustainability*, Londres : Palgrave Macmillan, 2006.

MAYORGA ALBA (Eleodoro), *Extractive Industries Value Chain*, Extractive Industries for Development Series #3, Banque Mondiale, Washington, 2009.

SACHS (Jeffrey) & WARNER (Andrew), *Natural Resource Abundance and Economic Growth*, Document de travail, Harvard University, Cambridge, MA, 1997.