

Numéro 8 Janvier 2011

LE SECTEUR MINIER, UN LEVIER DE CROISSANCE POUR L'AFRIQUE ?

Dans quelle mesure le secteur minier peut-il contribuer au développement de l'Afrique sur le long terme ? Quels sont les impacts des projets d'exploration et d'exploitation de ressources minérales ? Comment mettre l'activité minière au service de la croissance économique locale et de la réduction de la pauvreté ? Comment améliorer la gouvernance et la transparence des revenus miniers ? Quel rôle les Institutions financières de développement ont-elles à jouer dans le secteur minier africain ?

Sommaire

COMMENT METTRE LES RESSOURCES MINIÈRES AFRICAINES AU SERVICE D'UN DÉVELOPPEMENT DURABLE ?

Louis Maréchal,
ministère des Affaires étrangères
et européennes
Page 3

L'INVESTISSEMENT DANS LES JUNIORS : UN CATALYSEUR POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE EN AFRIQUE

Mike Brook,
African Lion
Page 6

LA MONTÉE EN PUISSANCE DES ACTEURS MINIERS DES PAYS ÉMERGENTS

David Humphreys,
Université de Dundee
Page 9

QUELS IMPACTS DE LA LIBÉRALISATION DU SECTEUR MINIER AFRICAIN ?

Gary McMahon,
Banque mondiale
Page 13

CHIFFRES CLÉS

Le secteur minier en chiffres
Page 17

UNE FISCALITÉ JUSTE ET TRANSPARENTE POUR UN SECTEUR MINIER AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT

Mark Curtis,
Université de Strathclyde
Page 19

SPÉCIFICITÉS ET RESPONSABILITÉS D'UN « ENFANT D'AFRIQUE »

Kalaa Mpinga,
Mwana Africa
Page 22

UN SECTEUR MINIER AU SERVICE DE L'AFRIQUE : LE RÔLE DES IFD

Jérôme Bertrand-Hardy,
Xavier Darrieutort,
Proparco
Page 25

Éditorial

Par Étienne Viard, directeur général de Proparco

Souvent considérée comme étant en marge de la mondialisation, l'Afrique tient en revanche son rang dans le boom que connaît le secteur minier depuis le début des années 2000, marqué par une hausse ininterrompue des investissements dans cette industrie. Devant la demande de plus en plus forte de ressources minérales, due à la montée en puissance des pays émergents, l'Afrique, sous explorée et sous exploitée, prend des allures d'eldorado pour les petites et grandes compagnies minières originaires d'Europe, d'Amérique du Nord, et bien sûr de Chine.

Mais en profite-t-elle ? Les gouvernements africains sont-ils en mesure de capter une partie des revenus miniers et de les mettre au service d'un développement économique, social et environnemental du continent ? Ou, au contraire, cet appétit pour le sous-sol africain va-t-il tourner au pillage du continent ?

Premier élément de réponse, l'Afrique n'est pas tenu à l'écart du développement du secteur minier. Au contraire, elle y participe : l'un des géants miniers mondiaux, le groupe Anglo American – même s'il est basé maintenant à Londres –, est né en Afrique du Sud. Ce pays possède d'ailleurs un savoir-faire minier considérable et a donné naissance à quelques leaders mondiaux du secteur comme AngloGold Ashanti, par exemple.

L'Afrique tient d'ores et déjà une place privilégiée dans cette industrie : le Botswana est le premier producteur mondial de diamant, l'Afrique du Sud et le Zimbabwe concentrent l'essentiel des réserves mondiales de platine. La République démocratique du Congo, quant à elle, demeure un « scandale géologique », tant les richesses du sous-sol sont importantes.

Ce n'est pas par hasard que des puissances émergentes comme la Chine s'intéressent aujourd'hui au continent africain : elles y voient une source privilégiée des matériaux dont elles ont besoin pour leurs industries. Cet intérêt est, du point de vue des pays africains qui disposent de ressources minières, une opportunité à ne pas laisser passer. Mais comment, tout en valorisant

le potentiel géologique africain, l'aider à contribuer pleinement au développement durable du continent ?

Car la contribution de l'industrie minière au développement est sévèrement contestée. La domination du secteur dans certaines économies nationales peut en effet parfois étouffer d'autres activités ; du fait d'une fiscalité trop avantageuse, elle peut aussi affaiblir le budget des États. L'industrie minière n'ayant pas de ce point de vue un impact aussi puissant que l'exploitation pétrolière, le problème doit être pris en compte, et traité avec le soutien de la communauté internationale. D'autant plus que l'exploitation des ressources naturelles est accusée d'avoir des effets pernicieux sur la gouvernance : la rente minière n'est pas toujours gérée démocratiquement et son détournement a parfois permis d'alimenter certains conflits.

Il n'en reste pas moins que le secteur minier est et restera important pour l'Afrique. L'exploitation des ressources minières est la première source de revenus pour des États comme le Mali ou le Ghana, qui en ont un besoin vital. L'exploitation du diamant au Botswana est à l'origine d'une des plus belles « histoires de développement » du continent africain. L'artisanat minier, dans de nombreux pays, permet la survie de millions de personnes. Du point de vue d'une institution financière de développement comme Proparco, la question n'est donc pas de savoir si l'industrie minière se développera ou pas, mais de déterminer comment l'encourager à se mettre, autant que possible, au service du développement et de la réduction de la pauvreté.

L'impact de l'industrie minière sur le développement est un sujet qui a déjà fait couler beaucoup d'encre. Ce numéro de Secteur privé et développement, emprunte donc un chemin déjà bien tracé. Néanmoins, la connaissance du secteur et l'expérience de nos contributeurs – que nous remercions pour leur implication –, permettent de préciser les conditions dans lesquelles l'industrie minière pourra contribuer positivement au développement et tout particulièrement de l'Afrique. ●

LE SECTEUR MINIER,
UN LEVIER
DE CROISSANCE
POUR L'AFRIQUE ?

Le pôle « Filières de croissance et infrastructures » est rattaché à la Direction des biens publics mondiaux, au sein du ministère français des Affaires étrangères et européennes. Il participe notamment à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique française de coopération dans le domaine du développement des pays producteurs de ressources minérales.

Comment mettre les ressources minières africaines au service d'un développement durable ?

Depuis 2003, la demande en ressources minérales est tirée par la croissance des pays émergents. Elle ouvre à l'Afrique, au potentiel minier très important mais peu connu, une « fenêtre d'opportunité » pour pérenniser sa croissance. Pour cela, la valorisation de son sous-sol doit respecter les principes de bonne gouvernance politique, sociale, économique et environnementale. En ce sens, l'implication de la communauté internationale et des bailleurs de fonds demeure indispensable.

Par Louis Maréchal, ministère des Affaires étrangères et européennes

Louis Maréchal

ministère
des Affaires étrangères
et européennes (MAEE)

Au sein de la direction générale de la mondialisation du MAEE depuis 2010, Louis Maréchal est chargé de la mise en œuvre de la stratégie française de coopération dans le domaine des politiques de développement des pays producteurs de ressources minérales. Titulaire d'un diplôme en relations internationales et d'un master spécialisé dans l'industrie de défense, il a débuté sa carrière en tant que consultant pour le cabinet Indicta.

En 2008, la production mondiale de ressources minérales s'établissait à 463 milliards de dollars – en hausse de 100 % par rapport à 2005 (Figure 1). La récente crise financière et économique n'a fait que ralentir temporairement cette tendance. Les estimations de Raw Materials Group¹ (RMG) pour 2010 situent en effet la valeur totale de la production mondiale à environ 430 milliards de dollars – un nouveau chiffre record qui ne tient pourtant pas encore compte de la spectaculaire envolée du cours des matières premières minières. Le 12 novembre 2010, le cours de l'étain (27 500 dollars la tonne), du cuivre (8 966 dollars la tonne) et de l'aluminium (2 500 dollars la tonne) ont ainsi atteint ou dépassé les niveaux de la fin de l'été 2008 (AWPress, 2010).

La forte hausse de la demande en matières premières minérales depuis le début du XXI^e siècle s'explique principalement par la croissance et l'urbanisation des pays émergents – notamment celles de la Chine, devenu un acteur clef du marché minier mondial. Le pays est le premier importateur mondial de nickel, de cuivre, d'aluminium, de plomb, d'étain, etc. Il est aussi le leader incontesté pour la production de 26 substances minérales (Bateman Beijing Axis, 2010 ; Bureau de Recherche Géologique Minière – BRGM, 2010).

Avec des cours à nouveau en hausse, les investissements mondiaux pour l'exploration ont repris en 2010 leur progression après une forte chute en 2008-2009 et ont retrouvé leur niveau record de 2005, 8 milliards de dollars (Figure 2). Les budgets d'exploration des plus grandes compagnies se rapprochent désormais des niveaux enregistrés avant la crise. Pour réduire sa dépendance aux importations, la Chine souhaite de plus investir 4,2 milliards de dollars dans l'exploration d'ici 2015 (Reuters, 2010).

Un potentiel minier sous-exploité

Compte tenu des perspectives d'évolution très favorables du marché minier, l'Afrique dispose d'une « fenêtre d'opportunité » particulièrement intéressante. Elle concentre 30 % des réserves mondiales de matières premières minières et constitue déjà un producteur incontournable pour un grand nombre de ressources. En 2005, l'Afrique produisait notamment 77 % du platine, 56 % du cobalt, 46 % des diamants et 21 % de l'or (Performance consulting, 2007).

L'activité minière est essentiellement conduite par des compagnies occidentales – à l'exception notable des compagnies sud-africaines –, à capitaux privés ou publics. Depuis 2002, et plus significativement depuis 2005, les compagnies issues des pays émergents deviennent de sérieux concurrents pour l'accès aux ressources africaines². Outre les *majors*, une multitude de petits opérateurs indépendants – enregistrés et cotés en Australie, au Canada ou au Royaume-Uni – multiplient les campagnes d'exploration.

Pourtant, l'Afrique ne représente en 2009 que 15 % des budgets d'exploration (hors uranium) pour les métaux non ferreux, une part légèrement supérieure à l'Australie (13 %) et inférieure au Canada (16 %), Metals Economics Group – MEG, 2010³. Collier et Venables (2008) soulignent que la richesse moyenne du sous-sol africain par km² de terre est d'environ 25 000 dollars, contre 125 000 dollars pour les pays développés, dont les sous-sols sont exploités depuis bien plus longtemps. Il est donc très probable que la valeur du sous-sol africain soit sous-estimée.

Les tensions géopolitiques, les déficits en infrastructures et la concurrence des autres continents (notamment de l'Amérique latine) expliquent en partie ce manque relatif d'investissement. Toutefois, la hausse continue des cours et la...

¹ Depuis 1990, Raw Materials Group - qui conseille à la fois des gouvernements, les équipementiers et les entreprises de services de l'industrie minière - gère la base de données la plus complète du secteur.

² Voir à ce sujet l'article de David Humphreys dans ce numéro de Secteur privé et développement.

³ Toutefois, les budgets d'exploration dans le minier de fer ont augmenté en Afrique de façon très soutenue ces derniers mois, notamment en Afrique de l'Ouest (Guinée, Sierra Leone, Libéria) et centrale (Cameroun, Gabon).

Comment mettre les ressources minières africaines au service d'un développement durable ?

Par Louis Maréchal, *ministère des Affaires étrangères et européennes*

... nécessité d'identifier de nouvelles ressources pour répondre à la demande mondiale incitent les compagnies à augmenter leurs investissements en Afrique. Malgré cela, l'Afrique a du mal à tirer pleinement profit de son sous-sol. L'industrie minière africaine reste dominée par l'extraction et l'exportation de minerais bruts. Bien que significatifs, les revenus générés par les exportations de matière brute ne représentent qu'une faible proportion de ce que pourraient représenter les exportations de produits finis ou semi-finis (Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement – CNUCED, 2007). Le développement en Afrique d'une industrie de valorisation des matières premières minières, dans des conditions économiques pérennes, constitue un des principaux défis du continent.

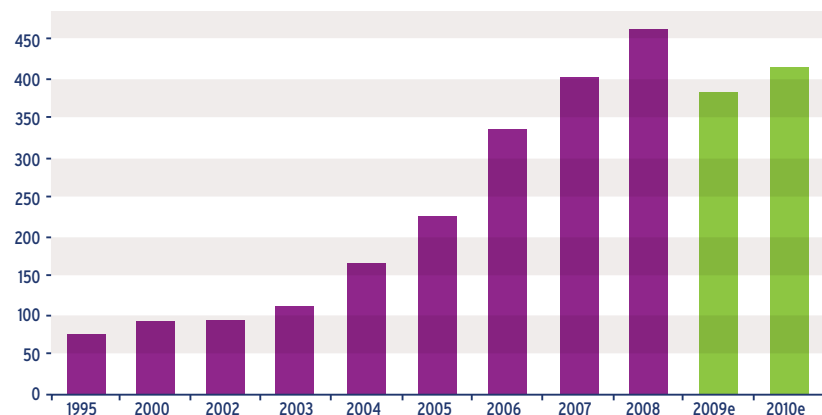
Relever ce défi suppose de prendre en compte l'importance de l'artisanat minier en Afrique – réalité souvent méconnue. Selon le MAEE (2008), cinq à six millions d'africains sont impliqués dans l'extraction de matériaux de construction, de pierres précieuses, de diamants, de métaux de base, d'or. À l'échelle mondiale, l'artisanat minier aurait concerné quinze millions de personnes en 2005 (BRGM, 2005). Cette activité participe directement aux économies locales mais, mal conduite, induit des impacts négatifs (contrebande, insécurité, risques sanitaires et environnementaux). Son intégration dans l'économie formelle est essentielle.

Les pistes pour développer le secteur minier africain

Le développement durable – économique, social et environnemental – du secteur minier africain dépend essentiellement de la mise en place de pratiques de bonne gouvernance au niveau national, régional, voire international. Par ailleurs, il faut développer les infrastructures et renforcer les investissements, ainsi que les capacités locales.

L'élaboration d'un cadre législatif et fiscal équilibré, accueillant l'investissement minier et préservant les intérêts des États et des communautés locales doit être une priorité. La gestion des revenus – question sensible, qui relève de la souveraineté des États – doit respecter les bonnes pratiques de gouvernance. Enfin, il faut définir et appliquer une politique de planification globale de développement intégrant le secteur minier, mise au service de l'industrialisation et de la diversification économique des pays producteurs. L'exploitation illégale des ressources doit être combattue pour mettre un terme au financement de conflits locaux et de guerres civiles ; en

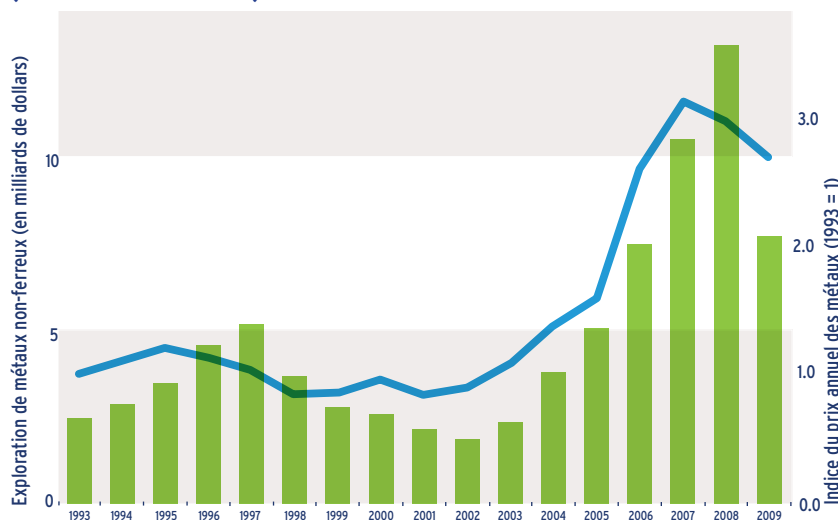
Figure 1 : valeur de la production mondiale des métaux, diamants et uranium (en milliards de dollars)



Les montants pour les années 2009 et 2010 sont des estimations.

Source : Raw Materials Group, 2010

Figure 2 : évolution des dépenses mondiales d'exploration (métaux non ferreux*)



*Les métaux non ferreux comprennent tous les métaux (aluminium, cuivre, zinc, nickel, plomb, étain, chrome, etc.) à l'exception du fer à l'état pur ou faiblement allié.

Source : MEG, 2010

plus du volet strictement sécuritaire, il faut renforcer la transparence des chaînes d'approvisionnement industrielles dépendantes de ressources produites dans les zones de conflits – à l'image de ce que propose le processus de Kimberley⁴.

La construction d'infrastructures (concernant notamment le transport et l'électricité) constitue un autre défi pour la croissance du secteur en Afrique. De nombreux bassins miniers souffrent d'un enclavement souvent rédhibitoire pour les investisseurs, qui n'ont pas forcément les capacités financières suffisantes pour mener seuls la coûteuse construction d'infrastructures, quand cette obligation ne ...

⁴ Le processus de Kimberley – un exemple abouti de processus de certification des ressources naturelles – a été initié pour lutter contre le commerce illicite des diamants bruts qui alimentait les guerres civiles en Afrique centrale et en Afrique de l'Ouest.

Comment mettre les ressources minières africaines au service d'un développement durable ?

Par Louis Maréchal, *ministère des Affaires étrangères et européennes*

... compromet pas la rentabilité même du projet. C'est notamment le cas, par exemple, du gisement de manganèse de Tambao au Burkina Faso. Le renforcement du réseau africain d'infrastructures – un des objectifs du G20 – doit améliorer significativement l'attractivité du secteur minier africain, et servir plus largement l'essor d'autres secteurs économiques handicapés eux aussi par l'insuffisance du réseau de transport et de distribution d'électricité.

Par ailleurs, il est indispensable que les États africains développent et s'approprient la connaissance géologique et économique de leur potentiel minier. Cela suppose un investissement plus important dans l'inventaire de leurs ressources minières et dans la mise en place de structures de promotion du potentiel minier des pays. Cela permettrait de corriger la forte asymétrie d'information et de capacités qui pénalise souvent les États producteurs dans leurs négociations avec les investisseurs internationaux.

Enfin, une administration solide et suffisamment dotée en moyens humains et financiers est essentielle pour assurer le succès des stratégies de développement durable du secteur minier africain. L'absence ou l'insuffisance de cadres expérimentés dans les administrations constitue un obstacle majeur à la croissance des économies africaines en général et du secteur minier en particulier.

Une implication internationale croissante

Le rapport du « Sommet mondial pour le développement durable » de Johannesburg – organisé en 2002 par l'Organisation des Nations unies (ONU) en présence d'une centaine de chefs d'État et de quelques 40 000 délégués – traite du secteur minier au paragraphe 46. Cela traduit pour le moins une prise de conscience internationale : ce secteur peut, sous certaines conditions, constituer un véritable vecteur de croissance pour les pays producteurs (ONU, 2002).

Constatant l'effervescence du marché minier en Afrique, les autorités françaises ont défini en 2008 une stratégie de coopération visant à optimiser la contribution des ressources minières du continent africain au développement durable du continent. Cette stratégie repose sur l'amélioration de la gestion des informations nécessaires à la valorisation du patrimoine minier, sur l'amélioration de l'attractivité, de la gouvernance et de la transparence du secteur. Il s'agit aussi d'accompagner la mutation d'une économie de rente en une économie de croissance partagée. La France a par exemple accepté tout récemment de convertir la dette souveraine du Malawi (9 millions d'euros) en un projet de développe-

ment visant à cartographier les ressources minières du pays et à développer les structures de formation et de promotion du secteur.

La Commission européenne, quant à elle, a mis en place en novembre 2008 une initiative « Matières premières ». Si l'objectif premier est d'assurer la sécurité d'approvisionnement des industries européennes, l'initiative comporte aussi un important volet « développement » soutenu par l'Union européenne et l'Union africaine, qui débouchera à partir de 2011 sur des projets spécifiques (Commission européenne, 2008).

D'autres programmes internationaux de promotion de la bonne gouvernance dans le secteur extractif ont été mis en place depuis 2002. L'Initiative sur la transparence des industries extractives (ITIE), qui regroupe sur une base volontaire États, compagnies privées et société civile, cherche à promouvoir dans les pays producteurs une meilleure gouvernance des revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles. La Banque mondiale et la Banque africaine de développement proposent par ailleurs depuis 2009 une assistance technique et juridique aux pays producteurs qui n'ont pas la capacité de négocier équitablement les contrats d'exploration et de production.

Si les défis et les obstacles sont importants – il manque, par exemple, des données fiables sur l'importance de l'impact économique du secteur –, le prolongement attendu du supercycle minier⁵ s'ajoutant à l'implication croissante des États et des institutions internationales permet de penser que le secteur minier africain pourrait jouer dans les années à venir un rôle croissant dans le développement économique du continent.

Une coopération régionale accrue n'en demeure pas moins nécessaire ; les produits miniers exportés par les pays enclavés ont besoin par exemple d'infrastructures régionales. En outre, l'émergence d'espaces économiques régionaux implique la mise en place d'un tarif extérieur commun, une convergence fiscale, une libre circulation des biens, des capitaux et des personnes, ainsi que des normes communes qui bénéficient aux industries minières comme aux autres secteurs d'activité. De plus, les échanges transfrontaliers de produits à haute valeur issus du secteur informel (voire criminel) requièrent une coopération étroite des services de contrôle. Enfin, une coopération universitaire régionale permettrait de pallier au manque de capacités de formation pour l'ensemble des compétences requises, aux différents niveaux de spécialisation. ●

RÉFÉRENCES

- AWPress, 2010.** Records historiques du cuivre et de l'étain, article de presse, 12 novembre.
- Bateman Beijing Axis, 2010.** China & Africa: A Global Natural Resources Alliance?, conférence Mining Indaba, document de travail, 2 février.
- BRGM, 2005.** Développement durable : quelle place pour la mine artisanale ?, *Géosciences*, n°1.
- BRGM, 2010.** Quelles recherches pour l'avenir ?, symposium franco-allemand sur l'approvisionnement de l'Europe en matières premières non-énergétiques, document de travail, 4 juin 2010.
- CNUCED, 2007.** Sociétés transnationales, industries extractives et développement, rapport.
- Collier, P., Venables, A. J., 2008.** Managing the Exploitation of Natural Assets: Lessons for Low Income Countries, OxCarre Research Paper n° 2008-11.
- CE, 2008.** Initiative « Matières premières » – répondre à nos besoins fondamentaux pour assurer la croissance et créer des emplois en Europe, document de travail.
- MAEE, 2008.** Ressources minérales et développement en Afrique, document d'orientation stratégique.
- MEG, 2010.** World Exploration Trend, Prospectors and Developers Association of Canada International Convention, rapport, 7 mars.
- ONU, 2002.** Rapport du sommet mondial pour le développement durable, Johannesburg, Afrique du Sud, 26 août-4 septembre.
- Performance Consulting, 2007.** Le secteur minier en Afrique subsaharienne : problématiques, enjeux et perspectives, document de travail.
- Reuters, 2010.** La Chine va consacrer 3,2 milliards d'euros à l'exploration minière, article de presse, 7 novembre.
- RMG, 2010.** Outlook for metals – a bright future?!, forum mondial sur les produits de base de la CNUCED, document de travail, 22-23 mars.

⁵ Un supercycle est une période prolongée de hausse des prix réels des matières premières.

LE SECTEUR MINIER,
UN LEVIER
DE CROISSANCE
POUR L'AFRIQUE ?

Le fonds d'investissement African Lion intervient dans des compagnies minières exploitant des gisements ou engagées dans des campagnes d'exploration en Afrique. Ses fonds « AFL » et « AFL2 » ont permis d'investir 70 millions de dollars depuis 1999, tandis que « AFL3 » – doté de 79,2 millions de dollars – est en pleine phase d'investissement.

L'investissement dans les *juniors* : un catalyseur pour le développement économique en Afrique

Au-delà d'une simple opportunité, l'investissement dans les juniors du secteur minier peut être un catalyseur pour la croissance en Afrique. Les juniors permettent par exemple la mise en exploitation de nouveaux gisements ; malgré les variations du marché des matières premières, elles savent mobiliser le capital-risque. African Lion a par ailleurs mis en place une démarche d'investissement originale et exigeante les concernant, qui favorise le développement durable du secteur.

Par Mike Brook, président-directeur général d'African Lion Funds, directeur exécutif de Lion Manager Pty Ltd

Mike Brook 
African Lion

Mike Brook est diplômé de l'université du Pays de Galles. Il entre chez MIM Holdings Ltd en qualité de géologue minier. En 1993, il rejoint l'équipe de recherche du courtier J. B. Were & Son, où il se spécialise dans les sociétés *juniors*, mais aussi dans l'or, les métaux de base et les sables lourds. Il intègre l'équipe d'African Lion en 2001 en qualité de gérant des fonds africains. En août 2004, il prend la direction générale de Lion Manager (Pty) Ltd.

Les *juniors* minières offrent, en ce qui concerne les phases d'exploration et de développement, des opportunités d'investissement alliant risques élevés et fortes rémunérations. Les grandes sociétés minières, elles, tendent à privilégier les acquisitions et se méfient des risques associés aux premières phases ; elles s'en remettent donc aux *juniors* pour constituer le portefeuille de projets.

African Lion (AFL), investisseur actif dans le secteur minier africain, est particulièrement motivé par les opportunités d'investissement qu'offrent les *juniors*. Sa démarche d'investissement, basée sur une très bonne connaissance du secteur, privilégie les phases précoces du cycle – où les valorisations sont plus attrayantes – et la revente de ses participations vers le haut de cycle des projets. Outre les opportunités offertes aux investisseurs, les *juniors* du secteur peuvent jouer un rôle de catalyseur pour la croissance en Afrique. Présentes sur l'ensemble du continent, elles sont souvent à l'avant-garde des projets de développement.

Les entreprises originaires d'économies émergentes sont de plus en plus présentes dans le secteur minier africain. Bien que cela accentue la concurrence pour les compagnies minières occidentales, l'arrivée d'investisseurs des pays émergents redynamisera le secteur. Au final, cela pourrait profiter aux investisseurs privés tout en contribuant à la croissance économique des pays africains.

Positionnement des *juniors* en Afrique

Les *juniors* jouent un rôle vital dans les projets d'exploration et d'extraction à hauts risques en Afrique. De par leurs investissements, elles contribuent à la mise en exploitation de nouveaux gisements et

concourent ainsi au développement du secteur. Sans leurs apports, les projets seraient peu nombreux. Les *juniors* sont souvent gérées par des personnes techniquement très qualifiées, qui ont fait leurs classes dans les grandes sociétés minières.

Les *juniors* se financent principalement sur les marchés actions nord-américains, européens et australiens, où elles peuvent accéder à des capitaux privés. De manière générale, leur financement est cyclique et dépend fortement du marché fluctuant des matières premières. De ce fait, l'activité d'exploration – et donc les activités sur site – est soumise à de fortes variations. Les entreprises du secteur (et en particulier les *juniors*) ont plus de facilités à accéder au capital-risque dans le haut du cycle minier. C'est surtout vrai pour les matières premières très recherchées pour lesquelles le marché est toujours à l'affût de nouvelles opportunités, comme l'a montré l'envolée des cours de l'uranium entre 2003 et 2007. Actuellement, on observe un fort appétit pour les entreprises spécialisées dans l'extraction de l'or, ce qui profite à celles qui sont actives dans l'exploration et l'exploitation en Afrique.

Les *juniors* alternent généralement les stratégies : de l'exploration, elles se spécialisent ensuite dans le développement puis dans la production, ou peuvent aussi choisir de porter un projet jusqu'au stade où il peut être vendu à un développeur – quand ce n'est pas la société elle-même qui est cédée. Les *juniors* savent saisir les opportunités de développement en phase précoce, alors que les grandes sociétés sont souvent gênées par des frais d'établissement élevés. Du coup, elles peuvent préférer soutenir des *juniors*, en renforçant leurs fonds propres ou en investissant dans un projet spécifique. Elles peuvent ...

L'investissement dans les *juniors* : un catalyseur pour le développement économique en Afrique

Par Mike Brook, *président-directeur général d'African Lion Funds, directeur exécutif de Lion Manager Pty Ltd*

... aussi choisir de prendre totalement le contrôle d'une société, en particulier lorsque l'importance du projet est démontrée ou que des synergies spécifiques sont possibles.

Les *majors* se positionnent la plupart du temps sur des matières premières ou des zones géographiques précises ; elles tendent à éviter les pays réputés risqués (tels que le Zimbabwe, le Soudan, l'Érythrée). Cette stratégie les a parfois conduites à abandonner des programmes d'exploration et à ne pas poursuivre des projets présentant de bons résultats ou un solide potentiel d'exploration. Des projets pouvant être repris à moindre coût par les *juniors*. Malgré tout, de 2005 à 2009 l'Afrique a drainé environ 15 % des dépenses mondiales d'exploration (Metals Economics Group – MEG, 2009)¹.

La moindre réputation des *juniors* modère souvent les attentes non réalistes en matière de structuration des projets, fréquentes avec les grandes sociétés minières. Les délais de montage des opérations peuvent être ainsi raccourcis. Les *juniors* peuvent également compenser les risques en sélectionnant soigneusement leurs partenaires locaux et en leur offrant des incitations appropriées.

La démarche d'investissement d'African Lion

African Lion investit en Afrique depuis 1999. Des trois fonds existant (Figure 1), AFL3, le plus récent a été établi en 2008 avec un montant d'engagement de 79 millions de dollars. Les fonds sont financés par un groupe d'actionnaires, comprenant la société d'investissement australienne Lion Selection, le Commonwealth Development Corporation, la Banque européenne d'investissement, Proparco et le fonds spécialisé Botswana Insurance Fund Management. Deux banques commerciales sud-africaines, Rand Merchant Bank et Investec, complètent le tour de table. Ce groupe d'investisseurs, demeuré très stable depuis 1999, a financé la création des trois fonds. Le fonds actuellement en activité, AFL3, a investi au Maroc, en République démocratique du Congo (RDC), en Ouganda, en Tanzanie, au Liberia, en Côte d'Ivoire, au Ghana et en Tunisie.

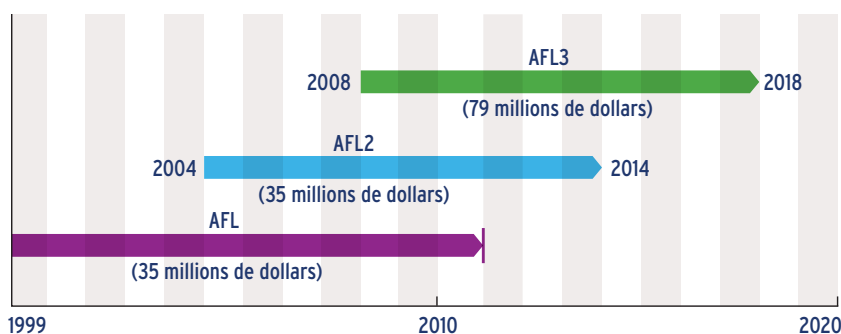
Le cercle des actionnaires possède une solide expérience du continent africain, dont profite l'équipe de gérants d'AFL pour évaluer les investissements et enrichir les connaissances spécifiques à un pays. Les actionnaires sont engagés soit sous la forme de prêts, soit à travers l'apport de capitaux propres dans certaines participations du fonds.

Tous les actionnaires fondateurs ont la possibilité d'être représentés au comité d'investissement du fonds (ils y sont encouragés par les dirigeants). Le processus d'investissement bénéficie ainsi de la grande diversité des expériences techniques et commerciales sur tout un ensemble de matières premières et de pays. Les actionnaires peuvent aussi signaler les opportunités d'investissement.

African Lion a réalisé des investissements fructueux dans des sociétés spécialisées dans les toutes premières phases du cycle (exploration préliminaire). Mais le peu d'informations techniques dont on dispose à ce stade des projets rend l'investissement peu qualitatif African Lion fait attention, par ailleurs, à ne pas surcharger son portefeuille (stabilisé aux alentours de dix à douze participations) de façon à toujours pouvoir assurer la qualité de sa gestion. Nombre des investissements réalisés par AFL concernent soit un stade d'exploration avancé ou soit un stade précoce du projet (Figure 2). En apportant un supplément ...

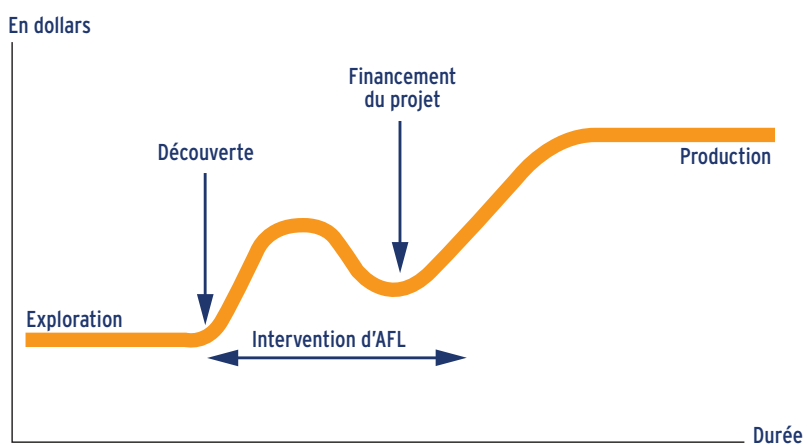
¹ Sur le continent, seule l'Afrique du Sud (3 %) se classe parmi les dix premières destinations en matière d'exploration.

Figure 1 : caractéristiques des fonds AFL



Source : auteur

Figure 2 : cycle des projets



Source : auteur

L'investissement dans les *juniors* : un catalyseur pour le développement économique en Afrique

Par Mike Brook, *président-directeur général d'African Lion Funds, directeur exécutif de Lion Manager Pty Ltd*

... de fonds et en introduisant des compétences d'administration ou de management appropriées, AFL s'efforce de créer de la valeur ajoutée et d'aider la société à atteindre la phase de développement du projet, à le vendre, ou bien à concrétiser la mise en place d'un partenariat.

African Lion investit tout aussi bien dans des sociétés cotées ou non. Lorsqu'il s'agit de sociétés non cotées, AFL appuie en général une stratégie d'entrée en bourse et aide la société à nouer des relations avec le monde de la banque et de l'intermédiation sur les différentes places boursières. Sauf exception, le fonds cherche à réaliser ses investissements au moment de la mise en production commerciale et suit un objectif de rendement de cinq à dix fois l'investissement initial. L'équipe d'AFL allie des compétences et de l'expérience en matière technique (génie géo-logique et minier) et financière (banque et intermédiation boursière). L'équipe a mis au point une procédure d'investissement qui requiert à la fois la compétence de ressources humaines de haut niveau, une technicité et une expertise irréprochables, ainsi qu'une analyse poussée des risques. La qualité des équipes est l'élément clé – il s'agit de minimiser le risque de réputation pour les actionnaires du fonds et pour ses dirigeants. L'équipe est aussi chargée d'évaluer les risques économiques, géologiques, opérationnels et de marché. Dans le cadre de l'étude pays, des collaborateurs d'AFL se rendent généralement sur le site du projet et rencontrent les principales parties prenantes. Un audit portant sur le contexte général du pays vient compléter celui consacré à la société. Il s'agit avant tout d'appréhender les risques environnementaux et politiques, ainsi que ceux liés à la réglementation et à la sécurité. Lors de cette mission, l'équipe rencontre des représentants du gouvernement et d'autres interlocuteurs clés (des comptables, des juristes, des opérateurs boursiers).

Les dirigeants et tous les actionnaires d'AFL tiennent particulièrement à ce que les sociétés dans lesquelles le fonds investit adoptent les meilleures pratiques en matière de santé, de sécurité, d'environnement et de développement social. Toutes s'engagent à respecter le Système de gestion environnementale et sociale (SGES) d'AFL, qui intègre les normes de performance de la Banque mondiale et de la Société financière internationale. S'il y a lieu, le fonds met à leur disposition des compétences et leur fait profiter de ses contacts. Les sociétés dans lesquelles le fonds investit doivent respecter l'ensemble de la législation et de la réglementation de leur pays de résidence et de leurs pays d'implantation.

Elles sont tenues de fournir un rapport annuel au fonds sur cette question. Le fonds a une équipe dédiée au SGES, qui veille au respect de cette politique. En outre, les sociétés dans lesquelles le fonds investit doivent communiquer des informations sur leurs actionnaires de référence, dans le cadre de leur obligation de lutte contre le blanchiment.

Le modèle d'investissement d'AFL encourage aussi vivement les sociétés à trouver des partenaires locaux de qualité, aux tous premiers stades du projet. L'implication des partenaires locaux vise à soutenir un développement de long terme et permet en outre de renforcer l'intérêt de toutes les parties concernées à voir le projet se développer. L'impact de tels partenariats sur l'emploi local peut être réel, comme le montre l'exemple de Gallery Gold Ltd² au Botswana. En 2000, les deux premiers fonds ont participé à hauteur de 5,6 millions de dollars au capital de cette société (soit 45 % du total). Alors qu'elle comptait 10 salariés à l'époque du premier investissement, elle en employait environ 350 au moment de la sortie du fonds en 2007. La société a construit par ailleurs des routes, des écoles et des hôpitaux.

Acteurs émergents et perspectives du secteur minier

Le secteur des *juniors* minières en Afrique représente un potentiel formidable pour les investisseurs privés ou pour les actionnaires de fonds. Il faut noter que des groupes chinois (soutenus par leur État ou par des provinces) y sont de plus en plus actifs³. S'ils ont initialement privilégié les entreprises, les projets et les contrats d'achats les plus importants, ils investissent de plus en plus dans des entreprises et des projets de moindre envergure. L'implantation de ces nouveaux acteurs dans des pays comme le Zimbabwe, où de nombreuses sociétés minières occidentales ne peuvent ou ne veulent pas investir, se révèle extrêmement profitable. De plus, des sociétés sud-américaines et indiennes prennent pied en Afrique. Cette évolution commence à modifier la donne et constitue désormais une sérieuse concurrence pour les *juniors* occidentales.

Selon AFL, on devrait observer à l'avenir un important flux de fonds en provenance de Chine, d'Inde et d'Amérique du Sud s'orienter vers l'exploration sans craindre la prise de risque. La prochaine génération des *juniors* spécialisées dans l'exploration pourrait fort bien être dominée par les compagnies chinoises et indiennes, financées par des investisseurs institutionnels et des capital-risqueurs originaires de leurs pays. ●

² Gallery Gold Ltd est une junior australienne dont l'activité est tout entière axée sur l'exploration aurifère au Botswana.

³ Voir à ce sujet l'article de David Humphreys dans ce numéro de Secteur Privé et Développement

RÉFÉRENCES

MEG, 2009. World Exploration Trend, Prospectors and Developers Association of Canada International Convention, rapport.

LE SECTEUR MINIER,
UN LEVIER
DE CROISSANCE
POUR L'AFRIQUE ?

Consultant indépendant, David Humphreys propose son expertise dans le domaine de l'industrie minière. Il conseille ainsi, à travers son cabinet DaiEcon Advisors, des compagnies minières, des institutions financières et des organisations internationales – comme, par exemple, la Banque mondiale.

La montée en puissance des acteurs miniers des pays émergents

Les compagnies minières des pays émergents ont bénéficié de la libéralisation des marchés et de l'envolée des prix des matières premières des années 2003-2008. Elles ont alors pu renforcer leur bilan, investir dans l'exploration et l'exploitation, sécuriser leurs approvisionnements et s'internationaliser. La récente chute des prix met en lumière les défis qu'elles doivent relever : s'assurer un accès aux financements, aux compétences et aux techniques, trouver le bon équilibre entre les attentes d'actionnaires aux motivations différentes, poursuivre leur ouverture à l'international.

Par David Humphreys, Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law and Policy, université de Dundee (Écosse)

David Humphreys 
Université de Dundee

David Humphreys a conseillé le gouvernement britannique sur sa politique minière durant neuf ans. Après dix-huit ans chez Rio Tinto, il a été économiste en chef de la société minière russe Norilsk Nickel. Titulaire d'un doctorat de l'université du Pays de Galles, il est en outre Maître de conférences honoraire au Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law and Policy de l'université de Dundee en Écosse.

Le poids des économies des pays émergents et des pays en développement dans la demande mondiale de minerais s'est particulièrement renforcé lors du boom des prix de 2003-2008. De même, la contribution de ces économies à l'offre mondiale de minerais s'est accrue depuis 2000 : ce sont elles qui sont à l'origine de l'essentiel de la croissance de la production mondiale de minerai de fer, d'aluminium, d'acier et de nickel – et de la totalité de la croissance de la production mondiale de cuivre (Figure 1). Ces économies comptent dans leurs rangs les plus gros producteurs mondiaux de minerai de fer (Brésil), d'aluminium (Chine), de cuivre (Chili), d'argent (Pérou), d'or (Chine), de platine (Afrique du Sud) et de diamants (Botswana).

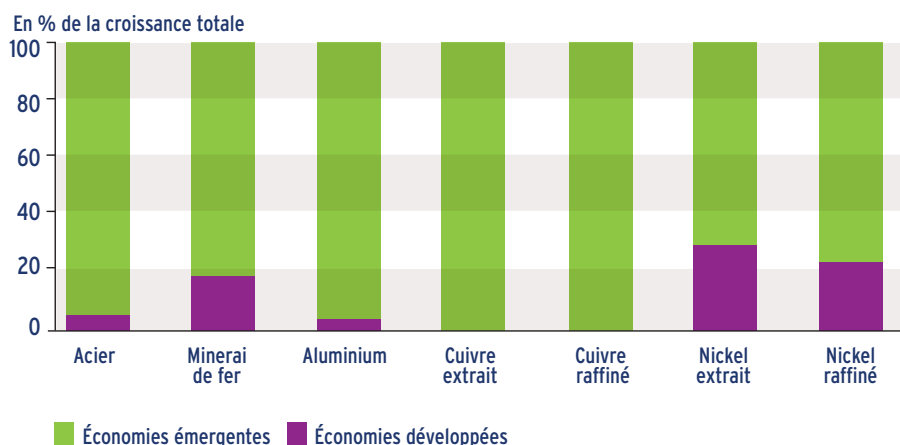
environ 40 % des dépenses mondiales d'exploration au début de la dernière décennie. Au milieu des années 2000, cette proportion atteignait jusqu'à 60 %. Cette concentration de la croissance de la production et des dépenses d'exploration n'est pas réellement surprenante. Après tout, ces pays représentent à peu près les trois quarts de la superficie du globe et – selon le United States Geological Survey (USGS, 2010) –, une proportion comparable des ressources minières mondiales (Figure 3). Pourtant, la valorisation de leurs ressources a longtemps été freinée par des connaissances géologiques insuffisantes, des infrastructures médiocres, des politiques publiques incohérentes et inefficaces et aussi par un manque de capital¹.

Les dépenses mondiales en exploration – qui sont, en principe, un indicateur de l'évolution future de la production – suivent la même tendance à la hausse (Figure 2). Selon Metals Economics Group (MEG, 2010), les économies émergentes représentaient

Cette situation a commencé à changer il y a peu. Les réformes libérales des années 1980 et 1990 ont en effet mis de vastes étendues de terre riches en ressources minières à la portée des investisseurs étrangers, alors que la libéralisation des marchés...

¹ Voir à ce sujet l'article de Louis Maréchal, dans ce numéro de Secteur privé et développement.

Figure 1 : croissance mondiale de la production de minerais et de métaux par type d'économie entre 2000 et 2007



Sources : CNUCED, 2000-2007 ; World Bureau of Metal Statistics, 2000-2007 ; World Steel Association, 2000-2007

La montée en puissance des acteurs miniers des pays émergents

Par David Humphreys, *Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law and Policy, université de Dundee (Écosse)*

Figure 2 : dépenses d'exploration par région entre 1991 et 2008

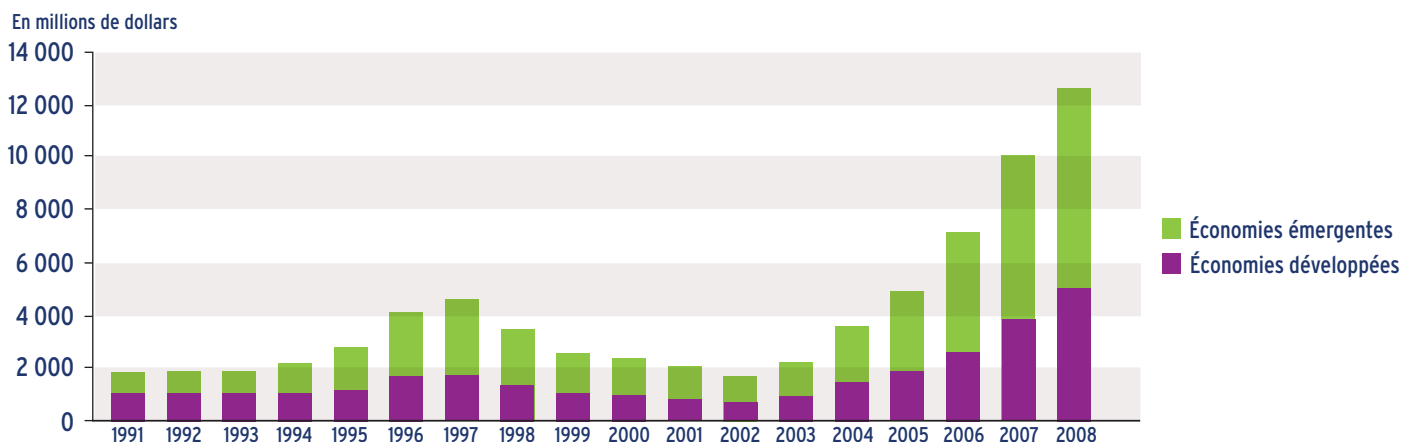
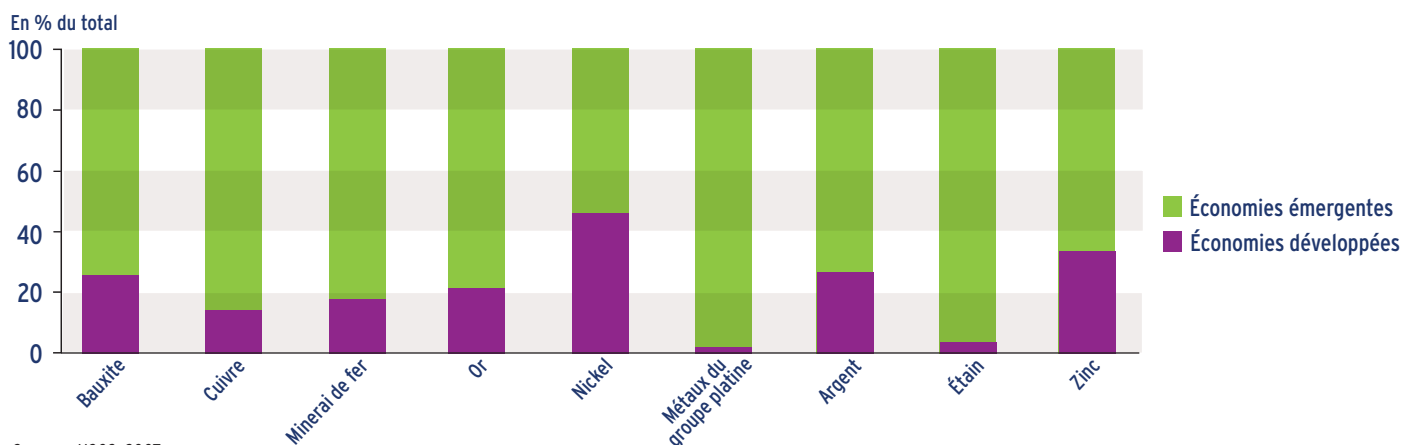


Figure 3 : répartition mondiale des réserves de minerais en 2007



... financiers a permis un meilleur accès, pour tous, au capital-risque². Par ailleurs, de nombreuses entreprises de pays émergents, jusque-là très bureaucratiques et très conservatrices dans leur mode de développement, ont entrepris de se transformer en sociétés capitalistes, modernes et ambitieuses, cherchant à se développer non seulement sur leur territoire d'origine, mais aussi à l'international. Certaines d'entre elles ont alors considéré l'Afrique – et ses importantes ressources naturelles – comme étant une destination potentielle d'investissement.

Montée en puissance des acteurs émergents

Selon Raw Materials Group (RMG, 2009), quatre sociétés nées au sein d'économies émergentes figurent parmi les dix premiers acteurs mondiaux du secteur. Onze se classent parmi les trente premiers – trois d'entre elles étant sud-africaines (AngloGold Ashanti, Impala Platinum et Gold Fields). Plusieurs facteurs expliquent l'importance prise par ces sociétés dans le secteur.

Tout d'abord, le désengagement massif de l'État a libéré le potentiel de croissance des entreprises. En effet, tant qu'elles étaient placées sous son contrôle, de nombreuses compagnies minières de pays émergents étaient condamnées à une croissance lente et à un développement local. Il leur était difficile d'accéder au capital et aux compétences ; elles se heurtaient par ailleurs à leur méconnaissance du secteur au-delà de leurs frontières. Le retrait de l'État a permis au secteur d'attirer des talents, de poursuivre des objectifs commerciaux ambitieux et de se développer.

En outre, ces entreprises nationales bénéficiaient bien souvent, avant la libéralisation, d'un accès privilégié aux ressources minérales locales – sans compter que leurs dirigeants disposaient de tout un réseau d'appuis politiques, maîtrisaient les réglementations et étaient particulièrement bien informés des opportunités de développement. Ainsi, lorsque le secteur a commencé à se ...

² Voir à ce sujet, voir l'article de Gary McMahon dans ce numéro de Secteur privé et développement.

La montée en puissance des acteurs miniers des pays émergents

Par David Humphreys, *Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law and Policy, université de Dundee (Écosse)*

... développer parallèlement au désengagement de l'État, ces entreprises bénéficiaient d'un solide avantage concurrentiel sur les nouveaux venus. Enfin de par leur connaissance du « terrain », elles disposent toujours d'un puissant levier dans les négociations lorsqu'elles ont besoin de faire appel à des investisseurs étrangers possédant les technologies et les compétences managériales qui leur manquent.

Par ailleurs, grâce à l'envolée du prix des matières premières des années 2003-2008, les entreprises du secteur ont bénéficié d'importants flux de trésorerie et ont renforcé leurs bilans. Cette conjoncture positive, renforcée par des améliorations en matière de gouvernance d'entreprise et d'information financière, leur a facilité l'accès aux marchés financiers internationaux³. La maturation des systèmes bancaires et des marchés boursiers des pays émergents, conjuguée parfois à des taux d'épargne domestique élevés et à de faibles taux d'intérêts, a accru les financements disponibles, en particulier pour les petites et moyennes entreprises.

La volonté des plus grandes compagnies minières et métallurgiques des pays émergents de s'internationaliser, d'améliorer leur profil de risque par la diversification géographique et par celle des matières premières explique aussi leur importance nouvelle. L'acquisition de compétences et de technologies – appuyée tacitement, parfois, par leurs gouvernements, séduits par l'idée d'héberger un champion mondial –, renforce encore leur visibilité internationale, tout comme l'achat de sociétés locales à des prix parfois plus élevés que le marché. Lorsqu'ils acquièrent des actifs dans des pays à moindre risque ou des entreprises minières qui promettent de donner plus de stabilité à leurs résultats, les dirigeants peuvent juger justifié de payer plus cher s'ils pensent que l'amélioration du profil de risques qui en résultera permettra une meilleure valorisation de l'entreprise.

Enfin, face à une demande croissante en minerais, ces sociétés cherchent à sécuriser leurs approvisionnements en matières premières, indispensables au développement de leur activité de transformation des métaux et à leur secteur manufacturier. Les entreprises chinoises et indiennes cherchent ainsi des ressources à l'étranger afin d'alimenter leurs fonderies et leurs raffineries. Les considérations qui président à ce type d'investissement stratégique – l'importance, en particulier, de sécuriser les sources

d'approvisionnement – conduisent souvent les acquéreurs à surévaluer un actif minier.

Les défis à relever

La chute des prix des matières premières – après leur envolée de 2003-2008 – a mis tous les producteurs en difficulté. Les marchés financiers se sont découvert une aversion au risque, qui a particulièrement touché les sociétés des pays émergents. Même les plus rentables d'entre elles, n'ayant pas de longs historiques de performances à présenter, peinent à obtenir l'appui des banques et des investisseurs. Après la crise du crédit, de nombreuses banques se sont même totalement désintéressées du secteur. Les sources de financement se sont pratiquement taries pour les sociétés de taille modeste – surtout celles qui n'en sont pas encore au stade de la production.

Contrairement aux *majors*, dont l'actionnariat est souvent diversifié, le capital de nombreuses compagnies minières de pays émergents se concentre majoritairement entre quelques mains, l'actionnariat minoritaire étant fortement dispersé. Tant que le marché était porteur, il n'était pas difficile de concilier les intérêts de ces deux catégories d'actionnaires. Avec la diminution des flux de trésorerie et la dégradation des situations financières personnelles, les actionnaires de référence sont tentés de faire pression sur la direction pour dégager de la trésorerie à court terme. Cela peut s'opposer à un développement à plus long terme, objectif que pourraient préférer les investisseurs institutionnels minoritaires.

Les entreprises des pays émergents doivent relever un troisième défi : ne pas freiner leur ouverture à l'international. Nombre d'entre elles étaient des compagnies nationales exploitant des ressources locales, pas préparées à se développer au-delà de leurs frontières. Beaucoup conservent d'ailleurs une forte orientation nationale dans leurs perspectives commerciales, voire culturelles. Le récent ralentissement sur les marchés des matières premières aggravera sans doute ces problèmes, car les phases de contraction entraînent souvent une réorganisation des priorités. Elles induisent aussi la mise en place de politiques protectionnistes favorisant l'investissement et la création d'emplois locaux – ce qui touche particulièrement les sociétés dépendantes du financement de l'État. La création de champions nationaux pourrait accentuer cette tendance : s'ils permettent la diversification en matières premières, ils contribuent peu ...

³ Ces levées de fonds ont essentiellement pris la forme d'emprunts bancaires et d'émissions obligataires. On note cependant que Mwana Africa, en 2005, a été la première société minière créée et dirigée par des Africains cotée sur l'Alternative Investment Market de la bourse de Londres (voir l'article de Kalaa Mpinga dans ce numéro de Secteur privé et développement).

La montée en puissance des acteurs miniers des pays émergents

Par David Humphreys, *Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law and Policy, université de Dundee (Écosse)*

... à la diversification géographique. En fait, ils accroissent l'exposition des investisseurs à un seul pays et à une seule monnaie. Enfin, les compétences – commerciales, mais aussi techniques – des dirigeants des sociétés de pays émergents sont souvent locales. Du fait de leur manque d'expérience internationale, ils n'ont pas toujours les compétences de communication nécessaires et la sensibilité aux pratiques commerciales et culturelles des autres pays. Cela pèse sur leurs performances en dehors de leur pays et gêne les collaborateurs étrangers chargés de faciliter leur développement international. Ce manque d'expérience limite aussi leur participation aux organismes professionnels et publics qui traitent des problématiques du secteur et œuvrent à l'élaboration de normes internationales. Le ralentissement économique pourrait aggraver ces problèmes. Dans un contexte de resserrement des liquidités, l'intervention d'étrangers généreusement rémunérés, en particulier, semble devoir se raréfier.

Spécificités des investissements et responsabilité sociale

Les effets du développement de l'investissement direct à l'étranger de type « Nord-Sud » sont abondamment étudiés (voir par exemple : Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement – CNUCED, 2007). Par contre, les effets sur le secteur minier de l'investissement direct à l'étranger provenant de pays émergents (dans une logique « Sud-Sud ») sont moins connus.

En principe, les sociétés des économies émergentes connaissent les mêmes défis que les sociétés originaires d'économies développées. Pourtant,

elles valorisent sans doute plus la sécurité des approvisionnements en matières premières et les perspectives commerciales ; en outre, les investissements réalisés dans le secteur font souvent partie d'accords financiers et de coopération plus larges entre États. Cette pratique de l'investissement est appréciée par certains pays riches en ressources naturelles et peut, à terme, être payante – même si le caractère politique de ces accords nécessite une gestion prudente. Pour autant, les investissements chinois dans le secteur minier ne sont pas tous de grande envergure et soutenus par l'État ; ceux portant sur l'exploitation du cobalt en Afrique, par exemple, ont été en grande partie assurés par de petites entreprises privées, dont beaucoup emploient de la main-d'œuvre chinoise.

Bien que cette caractéristique soit moins connue, les entreprises minières des économies émergentes sont souvent rompues aux problématiques de développement. Beaucoup ont été confrontées très tôt à de nombreuses responsabilités sociales dans leur pays et doivent faire face à de fortes attentes des communautés locales auprès desquelles elles travaillent. La responsabilité sociale fait partie intégrante de leur histoire et de leur nature. En se transformant en sociétés commerciales compétitives, elles ont souvent dû se désengager progressivement d'un ensemble d'activités mieux prises en charge par les autorités publiques – et financées par l'impôt. Pourtant, elles continuent de jouer un rôle important dans le développement économique des territoires où elles opèrent. De ce fait, elles auront certainement dans un avenir proche de grandes difficultés à concilier les exigences de leur activité et celles des États où elles sont implantées. ●

RÉFÉRENCES

CNUCED, 2000-2007.

Le marché du minerai de fer, Projet de fonds d'affectation spéciale pour la publication d'informations sur le minerai de fer, rapports, diverses éditions de 2000 à 2007.

CNUCED, 2007. Rapport sur l'investissement dans le monde : sociétés transnationales, industries extractives et développement, rapport.

MEG, 2010. World Exploration Trend, Prospectors and Developers Association of Canada International Convention, rapport.

RMG, 2009. Raw Materials Data, base de données.

USGS, 2007. Mineral commodity summaries, rapport.

World Bureau of Metal Statistics, 2000-2007.

World Metal Statistics, rapports, diverses éditions de 2000 à 2007.

World Steel Association, 2000-2007. Steel Statistical Yearbook, rapports, diverses éditions de 2000 à 2007.

Le département de la Banque mondiale chargé des projets énergétique et miniers intervient dans 70 pays, la plupart subsahariens. Pour favoriser la contribution des industries extractives à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté, il accompagne les gouvernements dans leurs efforts par le biais de prêts ou d'une assistance technique.

Quels impacts de la libéralisation du secteur minier africain ?

La réforme du secteur, appuyée par une forte hausse des prix dans les années 2000, a relancé les activités minières en Afrique – d'où une croissance plus soutenue et davantage d'investissements. Mais pour que leur impact sur la réduction de la pauvreté soit plus important, les gouvernements doivent convertir le capital non renouvelable en compétences et en infrastructures, le mener à participer au développement des affaires. Cela impose d'améliorer à la fois la gouvernance économique et la gestion fiscale.

Par Gary McMahon, Banque mondiale¹

Gary McMahon 
Banque mondiale

Gary McMahon travaille pour la Banque mondiale depuis 1996. Il est spécialisé dans la viabilité sociale et environnementale du secteur minier et dans le renforcement des capacités de recherche des pays en développement. De 1989 à 1996, il a travaillé pour le Programme économique du Centre de recherches pour le développement international au Canada. Il était auparavant professeur à l'université Laurentienne, au Canada.

Le rôle macroéconomique du secteur minier en Afrique n'a jamais été aussi important qu'aujourd'hui, du fait de la hausse du prix des minerais, depuis le début des années 2000, mais surtout grâce au succès des réformes du secteur qui ont été menées à la fin des années 1980 et 1990. De nombreux pays africains considèrent aujourd'hui les mines comme un possible moteur de leur développement économique ; ils souhaitent décloisonner les projets miniers et mieux les relier à d'autres pans de l'économie, soit directement, soit en assurant une meilleure intégration des infrastructures associées. Il veulent également percevoir une plus grande part des revenus générés par le secteur, en particulier lorsque les prix des revenus sont élevés.

Après la phase de nationalisation des années 1960 et 1970, la tendance s'est inversée dans les années 1980 en raison de la libéralisation des marchés et de la mauvaise performance des com-

pagnies minières publiques africaines. Dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, la Banque mondiale a participé à cette époque à la définition de politiques et de réglementations minières destinées à attirer des investissements étrangers directs. À cette époque, le prix des minerais était très bas, depuis près de 20 ans et allait le rester pour encore 15 ans.

Les réformes des années 1990 visaient essentiellement à revitaliser le secteur minier, le contrôle de l'État ayant découragé tout nouveau projet de développement ou d'exploration. Les compagnies publiques souffraient d'un manque d'investissements, leurs profits étant réinjectés dans les recettes fiscales du pays. La révision des lois et des réglementations du secteur a été l'un des principaux éléments de ces réformes. Des procédures transparentes et non discrétionnaires ont été mises en place pour l'allocation des droits d'exploration et de production. ...

Tableau 1 : réforme du secteur minier et évolution des investissements en Afrique

Pays	Année de la réforme	Montant des investissements miniers	Commentaires
Tanzanie	2000	2001-2008 : 250 millions de dollars par an en moyenne	Entre 1990 et 1999, les investissements étaient inférieurs à 10 millions de dollars par an
Liberia	En cours, réforme entamée en 2006	7 milliards de dollars d'investissement signés entre 2006 et 2010	L'investissement total pourrait atteindre 10 milliards de dollars d'ici à 2015
Madagascar	2005	5,5 milliards de dollars d'investissement signés pour deux projets en 2005 et 2006	QIT Madagascar Minerals* (1 milliard de dollars) a également bénéficié d'une garantie de prêt de la Banque mondiale afin de réhabiliter le port qui sera utilisé pour l'exportation du minerai
Mozambique	2006	2008 : 804 millions de dollars	24 millions de dollars en 2002 ; 2 à 3 milliards de dollars d'investissement dans le charbon prévu pour les trois à quatre prochaines années
Mauritanie	Aux alentours de 2003	2003-2008 : 500 millions de dollars au total	13,5 millions de dollars d'investissement en 2001, 11 millions en 2002

¹ Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles du groupe de la Banque mondiale.

* QIT Madagascar Minerals est une compagnie minière détenue par Rio Tinto (80 %) et par le gouvernement malgache (20 %).
Sources : Banque mondiale (2003 ; 2009 ; 2010a ; 2010b), Mining Journal (2009), Pelon (2010), Roe et Essex (2009).

Quels impacts de la libéralisation du secteur minier africain ?

Par Gary McMahon, *Banque mondiale*

... Les droits d'exploration ont été attribués sur la base du principe du « premier venu, premier servi », tout en étant soumis à des conditions de travail minimum, les découvreurs ont pu bénéficier des droits d'exploitation et ont été autorisés à les vendre. Ces réformes ont été complétées par la mise en place d'un régime fiscal stable pour la durée de l'opération ou pour une période définie, de droits de propriété clairement définis et par l'abandon des expropriations.

Réforme minière, investissement et croissance

L'évolution des investissements privés dans le secteur minier (Tableau 1) de plusieurs pays africains ayant entrepris des réformes avec le soutien de la Banque mondiale est spectaculaire.

Ces investissements ont entraîné une importante hausse de la croissance du PIB dans plusieurs pays d'Afrique (Tableau 2). Le taux de croissance moyen de 12 pays africains dépendant du secteur minier est passé de 0,3 % dans les années 1990 à 5,7 % dans les années 2000. Bien entendu, la réforme du secteur minier n'est qu'une des grandes réformes parmi celles entreprises par ces pays, néanmoins, ce secteur est celui qui a le plus contribué à la croissance de ces pays.

Ces rebonds de croissance, aussi importants soient-ils, se traduiront-ils par une orientation durable à la hausse ? Les réformes étant récentes, il est difficile de distinguer leurs effets de celui de la hausse des prix de ces dernières années. Quoi qu'il en soit, la contribution du secteur minier devra être évaluée sur sa capacité à favoriser un développement à la fois économique, social et environnemental.

Croissance à long terme et développement durable

Un secteur minier important peut jouer un rôle essentiel pour le développement durable d'un pays, premièrement en étant un moteur de la croissance, à travers la création d'entreprises et d'activités industrielles secondaires², mais aussi à travers les opportunités qu'offrent des infrastructures dédiées, comme les routes, les chemins de fer, les ports et les centrales électriques ; et deuxièmement en utilisant les revenus fiscaux générés par le capital naturel pour produire d'autres formes de capital.

Pour de nombreux pays d'Afrique, le secteur minier est le seul secteur à même de relancer l'économie et de générer des revenus fiscaux conséquents. C'est notamment le cas pour le

Tableau 2 : évolution comparée des exportations minières, du PIB et de l'IDH dans plusieurs pays réformateurs

Pays	Revenus des exportations minières (en % des exportations totales de marchandises, 2000-2007)	Taux de croissance annuel du PIB, 1989-1998	Taux de croissance annuel du PIB, 1999-2008	Indice de Développement Humain (IDH), 1995 (ou 2000)	IDH, 2008
Burkina Faso*	-	4,4	5,4	0,297	0,389
Rép. démocratique du Congo	54,0	-5,9	3,2	0,353 (2000)	0,389
Ghana	34,5	4,3	5,2	0,495 (2000)	0,526
Guinée	85,6	4,2	3,2	-	0,435
Liberia	51,9	-14,3	7,0 (2005-2008)	0,280	0,442
Mali*	-	3,3	5,5	0,267	0,371
Mauritanie	51,6	2,5	4,6	0,495 (2000)	0,520
Mozambique*	-	4,7	7,7	0,310	0,402
Niger*	-	1,5	3,7	0,258 (2000)	0,340
Sierra Leone	64,1	-4,2	9,9	-	0,365
Tanzanie*	-	2,8	6,5	0,425	0,530
Zambie	66,2	-0,1	4,9	0,454	0,481
Moyenne non pondérée	-	0,3	5,7	0,363	0,433**
(Moyenne pondérée en fonction de la population)	-	(0,1)	(5,1)	(0,355)	(0,428)

* Pays qui dépendent, fortement depuis les années 2000, des revenus miniers.

** 0,439 (0,435) hors Guinée et Sierra Leone

Source : FMI (2009) pour la colonne 2, Banque mondiale (2010c) pour les colonnes 3 et 4, et PNUD (1995 ; 2000 ; 2008) pour les colonnes 5 et 6

charbon ou pour les métaux de base, comme le cuivre et le minerai de fer, qui demandent des infrastructures importantes pouvant être utilisées pour d'autres activités. Ces infrastructures sont souvent construites, en Afrique, aux frais des compagnies minières privées. Les nouveaux contrats négociés entre les gouvernements et les grandes compagnies minières mettent de plus en plus l'accent sur l'apport en infrastructures – c'est le cas au Mozambique, à Madagascar, en Guinée, en République démocratique du Congo, au Sierra Leone et au Liberia. Les compagnies privées doivent aussi proposer des formations aux populations – afin d'augmenter la proportion de travailleurs locaux impliqués ou bénéficiant indirectement des opérations minières – et de renforcer les capacités des PME locales. Un grand nombre de compagnies se soumettent volontairement à ...

² Ces entreprises et ces activités industrielles sont variées, allant des entreprises de restauration aux agences de sécurité, aux magasins d'outils et à la production de tuyaux, en passant par la fabrication de machineries d'exploitation très spécialisées et de camions de très grande taille.

Quels impacts de la libéralisation du secteur minier africain ?

Par Gary McMahon, *Banque mondiale*

... ces exigences, pour développer et maintenir de bonnes relations avec les communautés qui les accueillent et qui bénéficient de ce type de programme.

Il est encore trop tôt pour déterminer si les revenus ou les créations d'emplois³ associés à la croissance du secteur minier ont un impact significatif sur la pauvreté dans les pays africains. Néanmoins, on note une nette amélioration (18 % d'augmentation en moyenne) de l'Indice de développement humain (IDH) calculé par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) au cours des années 2000 pour tous les pays présentés dans le tableau 2 (colonnes 5 et 6). Cela implique que les avantages liés au boom du secteur minier sont sans doute plus importants que ce qui est communément admis.

La question du régime fiscal

Les revenus miniers devraient permettre aux États, s'ils étaient suffisants, d'assurer eux-mêmes la formation des populations et la construction d'infrastructures. Or, les taux d'imposition (y compris les *royalties*) ne sont pas assez importants pour maximiser les revenus des gouvernements issus des ressources naturelles⁴.

S'il semble possible de relever les taux d'imposition sans nuire au secteur, il convient d'apporter quelques nuances à cette affirmation. En effet, les taux d'imposition bas s'expliquent historiquement par le faible prix des métaux couplé à des risques politiques élevés – risques qui sont toujours bien réels dans beaucoup de pays d'Afrique. Une hausse importante des taxes entraînerait un recul de l'exploration et des investissements. Par ailleurs, certains des nouveaux instruments fiscaux proposés – tels que les taxes sur les « super profits » – seraient difficiles à gérer pour de nombreux États africains. La plupart d'entre eux préfèrent l'apport en infrastructures et la mise en place de services communautaires plutôt que la hausse des taxes, ce qui en outre permet de surmonter leurs problèmes de gouvernance.

Alors existe-t-il un régime fiscal idéal pour le secteur minier ? Le régime à taux fixe n'est certainement pas optimal : il entraîne des renégociations de contrats et des effets d'entraînement négatifs pour les investissements futurs, voire des troubles civils dans les zones des opérations minières et même des mouvements de nationalisation. Si les régimes flexibles sont

préférables, ils doivent être stables pour que les investisseurs potentiels puissent prévoir les variations de taux en fonction des prix et/ou des profits. L'impôt sur le revenu est la méthode de taxation privilégiée ; les *royalties*, calculées sur la production mais ne tenant pas compte de la santé d'une entreprise, peuvent entraîner des fermetures. Toutefois, la majeure partie de la production minière étant exportée et devant traverser les frontières, il est plus facile pour les gouvernements de déterminer la valeur de la production plutôt que la rentabilité des opérations.

Perspectives d'avenir

Plusieurs données indiquent que l'essor récent du secteur minier a eu un impact positif sur la croissance et la réduction de la pauvreté dans les pays d'Afrique riches en minerais. Mais existe-t-il un régime juridique, réglementaire et fiscal optimal pour le secteur minier, susceptible de favoriser la croissance et la réduction de la pauvreté ? Et dans quelles circonstances ces résultats pourraient-ils être pérennisés ?

Pour produire un régime optimal, la législation, les institutions et la fiscalité doivent être suffisamment intéressantes pour attirer les investisseurs. Le cadre réglementaire doit par ailleurs être clair et complet, avec des capacités de suivi et d'exécution suffisantes. En outre, les recettes fiscales doivent être collectées de manière transparente et efficace. L'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE)⁵ a été le principal outil de gouvernance utilisé ces dernières années pour renforcer la transparence fiscale.

Les gouvernements doivent gérer et allouer les recettes fiscales de manière à contribuer au développement ; ils doivent renforcer la capacité de gestion de ces recettes en augmentation, et éviter que les ressources soient détournées. Enfin, il faut parvenir à lier davantage le secteur minier et les autres pans de l'économie, tandis qu'une partie du capital naturel devrait être transformé en infrastructures grâce aux développements miniers.

Si d'importants progrès ont été réalisés, la plupart des pays ne disposent pourtant pas encore de la capacité à gérer la performance environnementale et sociale du secteur minier. Ils peinent à promouvoir les investissements durables et à créer les conditions favorables au développement d'autres secteurs. Si les sociétés, les régulateurs, les collectivités locales et d'autres parties prenantes sont responsables de la viabilité ...

³ Les données concernant les emplois dans le secteur minier manquent. Hors artisanat, les emplois directs sont généralement peu nombreux. Les emplois créés par effet d'entraînement et par le biais de la hausse des recettes fiscales pourraient être plus significatifs, mais cette tendance demande à être confirmée.

⁴ Sur les 12 pays figurant dans le tableau 2, seules la République démocratique du Congo et la Guinée ont un secteur minier générant plus de 10 % de l'ensemble des recettes fiscales pour 2008.

⁵ L'ITIE est une coalition d'États, d'entreprises, de groupes de la société civile, d'investisseurs et d'organisations internationales. Elle établit une norme internationale de transparence pour les secteurs du pétrole, du gaz et de l'exploitation minière. Dans ce cadre, les compagnies et les gouvernements communiquent à des auditeurs indépendants les montants versés et collectés.

Quels impacts de la libéralisation du secteur minier africain ?

Par Gary McMahon, *Banque mondiale*

... sociale et environnementale des opérations minières, la pérennisation des bénéfices économiques relève principalement d'une amélioration de la gouvernance. Les États doivent donc renforcer les synergies, en planifiant le développement au niveau régional : optimisation de l'utilisation des infrastructures, renforcement des capacités des travailleurs, des PME et des collectivités locales. Ils doivent aussi s'assurer que le capital généré par les recettes fiscales est bien converti en capital renouvelable. Car si ces recettes sont de nouveau une source de revenus pour l'élite politique, il y a de fortes chances pour que les régions minières, après leur fermeture, retombent dans « Cent ans de solitude ».

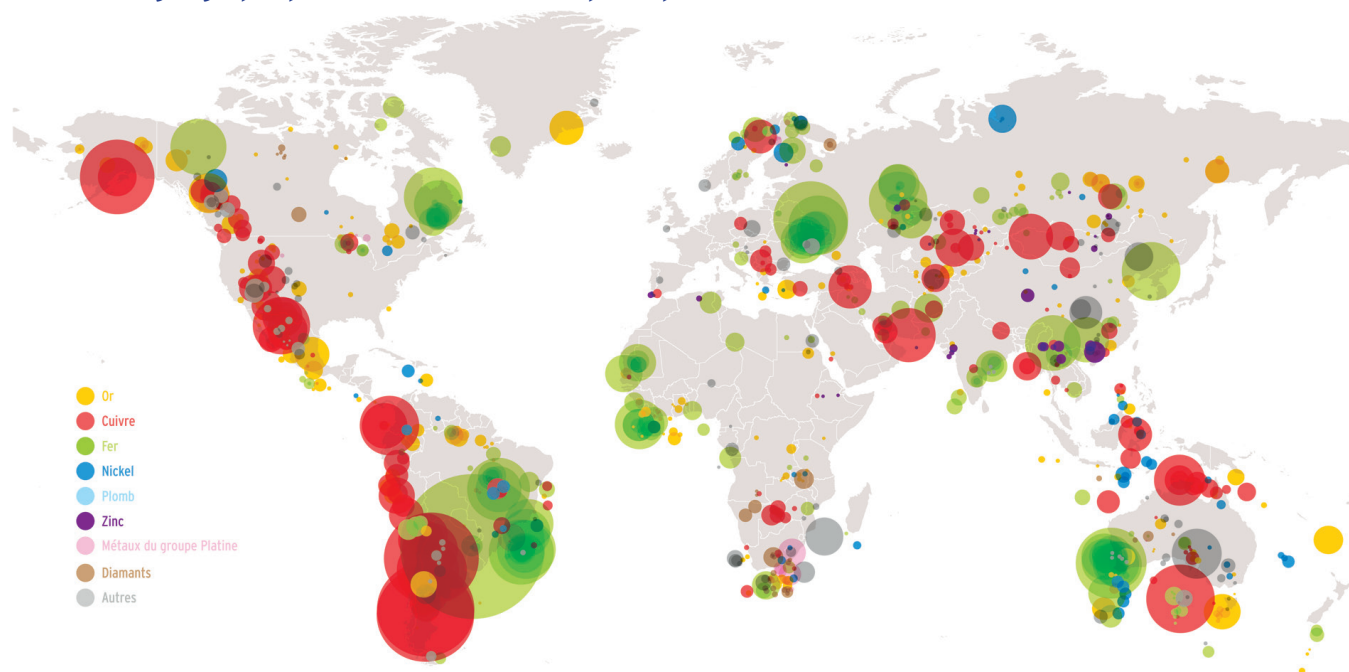
À l'inverse, un secteur minier performant a la capacité d'influencer le pouvoir central pour le faire évoluer. De nouvelles parties prenantes et de nouveaux groupes d'intérêt voient le jour, porteurs d'une autre façon d'envisager le développement ; ils pourraient fort bien avoir un impact décisif sur la vie politique d'un pays. La société civile, les collectivités locales et les agences internationales ont-elles aussi un rôle important à jouer. Des programmes innovants – tels que l'ITIE – sont également essentiels pour modifier les méthodes de gestion et de gouvernance des ressources minières. ●

RÉFÉRENCES

- Banque mondiale, 2003.** Second Projet Renforcement Institutionnel du Secteur Minier (Mauritanie), Project Appraisal Document, rapport n°25961.
- Banque mondiale, 2009.** Projet de gestion durable des ressources minérales (Tanzanie), Project Appraisal Document, rapport n°47926.
- Banque mondiale, 2010a.** Liberia : Extractive Industries—Technical Advisories Facility, Project Concept Note.
- Banque mondiale, 2010b.** Second projet de renforcement institutionnel du secteur minier (Mauritanie), aide-mémoire de la mission de supervision de l'AID, 23-28 janvier 2010.
- Banque mondiale, 2010c.** Indicateurs du développement dans le monde, base de données.
- FMI, 2009.** A Multi-Donor Trust Fund for IMF Capacity Building Technical Assistance in Managing Natural Resource Wealth, document de travail.
- Mining Journal, 2009.** Investment in Mozambique Mining Jumps to USD 804 million, article de presse, 14 mai.
- Pelon, R., 2010.** La Recherche des Trésors de la Grande-Ile : les ressources minérales, dans Banque mondiale (éd.), Madagascar : vers un agenda de relance économique, notes de politique de la Banque mondiale, 129-148.
- PNUD, 1995.** Rapport de développement humain, New York, Oxford, Oxford University Press.
- PNUD, 2000.** Rapport de développement humain, New York, Oxford, Oxford University Press.
- PNUD, 2008.** Rapport de développement humain, New York, Oxford, Oxford University Press.
- Roe, A., Essex, M., 2009.** Mining in Tanzania—What Future Can We Expect?, présentation au Congrès de l'ICCM, Dar Es Salaam, Tanzanie, 18 mai.

Au cours des années 1990, la part de la production minérale africaine – rapportée à la production mondiale – est passée de 16,6 % à 10 %. Malgré cette diminution relative au profit de l'Asie et de l'Amérique latine, le continent africain est le premier producteur mondial de minerais convoités par l'industrie, comme le platine, le cobalt et le diamant. Cette position dominante devrait encore se renforcer d'ici 2015. L'Afrique n'affiche en revanche qu'une faible part des ressources mondiales, en raison du manque d'exploration. Mais l'envolée des prix des ressources minérales, qui a amélioré la rentabilité du secteur, a poussé dès 2002, les juniors à intensifier la prospection en Afrique. Pour autant ces perspectives favorables ne garantissent pas le développement du continent, comme en témoigne la faible corrélation entre les exportations minières et l'Indice de développement humain.

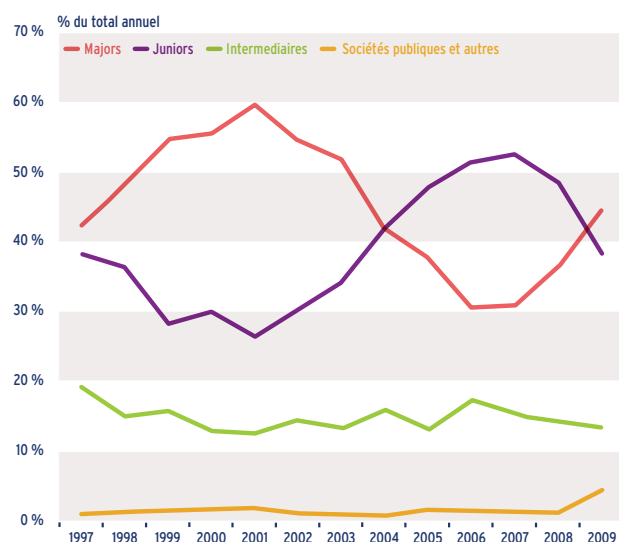
Localisation géographique des ressources des principaux minerais en 2010



La taille des cercles est proportionnelle à celle des ressources minérales mesurées en millions de tonnes. Les ressources correspondent à une matière première d'intérêt économique identifiée dans un gisement, en teneur et en quantité telles qu'elle présente des perspectives raisonnables d'extraction rentable. Les réserves correspondent à la part de ces ressources dont la viabilité économique est assurée. On parle de réserves prouvées lorsque la partie économiquement exploitable est mesurée.

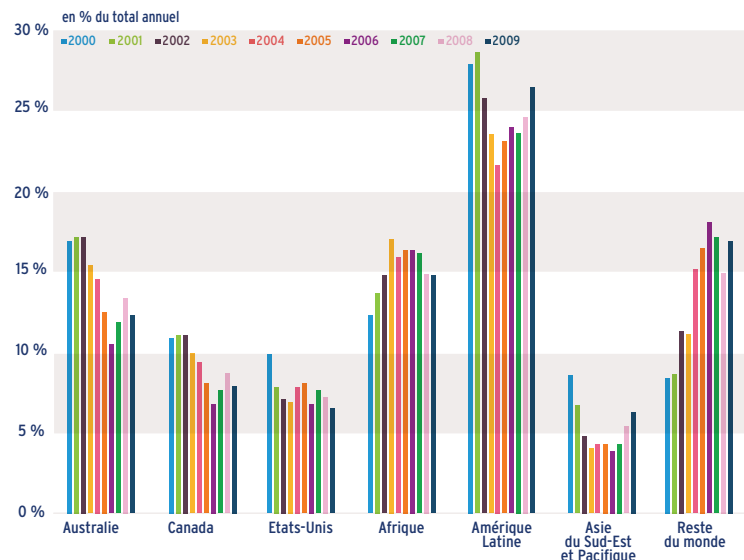
Source : Raw Materials Group, 2010

Dépenses globales d'exploration par type de sociétés entre 1997 et 2008



Source : Metal Economics Group, 2010

Dépenses d'exploration des sociétés minières par régions entre 2000 et 2009



Source : Metal Economics Group, 2010

Faible corrélation entre les exportations minières et l'indice de développement (IDH) humain en Afrique en 2005



Plus la valeur de l'IDH est importante et plus l'indice est excellent. Le R^2 , ou coefficient de corrélation, illustre l'intensité de la liaison entre les deux variables. Il varie entre -1 et +1. Plus sa valeur est proche de 1, plus les variables sont fortement corrélées. Ici le coefficient est très proche de 0, la corrélation n'est donc pas significative.

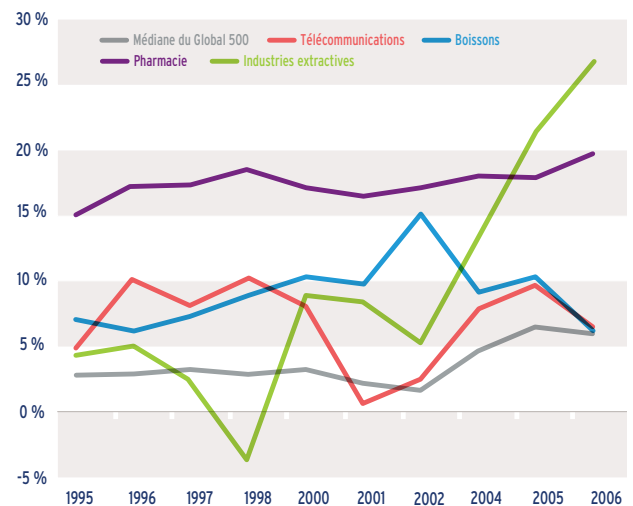
Source : Calculs de M. Patrice Christmann, Bureau de Recherche Géologique Minière, 2010

Part de l'Afrique dans la production mondiale de certains minerais entre 2005 et 2015

Minerais	Unité	productions en 2005			productions estimées en 2015		
		Afrique	Monde	% Mondial	Afrique	Monde	% Mondial
Platinum	1 000 onces	5 115	6 640	77 %	6 100	7 800	78 %
Cobalt	tonnes	32 100	57 500	56 %	48 000	80 000	60 %
Manganèse	1 000 tonnes	4 010	10 400	39 %	8 000	14 000	57 %
Diamants	1 000 carats	90 400	196 000	46 %	120 000	210 000	57 %
Palladium	1 000 onces	2 605	8 405	31 %	3 100	9 000	34 %
Or	tonnes	522	2 470	21 %	550	2 550	22 %
Uranium	tonnes	8 150	50 900	16 %	12 000	55 000	22 %
Bauxite	1 000 tonnes	15 900	172 000	9 %	30 000	200 000	15 %
Cuivre	1 000 tonnes	730	15 500	5 %	2 000	23 461	9 %
Zinc	1 000 tonnes	410	9 560	4 %	800	11 165	7 %
Charbon	1 million de tonnes	249	5 886	4 %	425	8 857	5 %
Alumine	1 000 tonnes	675	66 733	1 %	780	94 673	1 %

Source : Performance Consulting, 2007

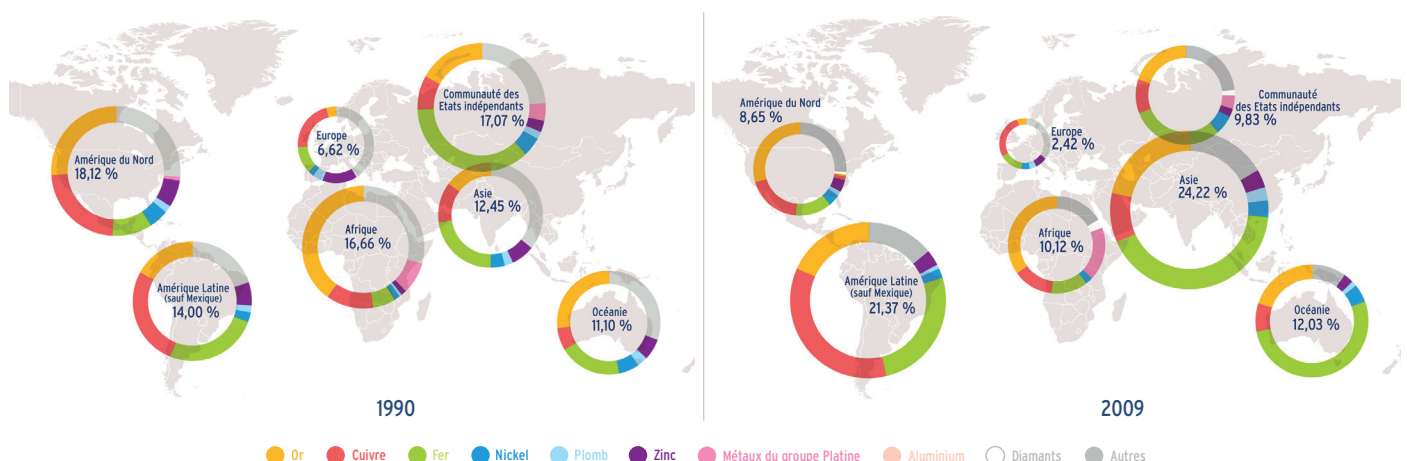
Forte volatilité de la rentabilité des industries extractives*



*La rentabilité est calculée comme le rapport des bénéfices aux recettes des sociétés du Fortune Global 500 dans chacune des branches.

Source : Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, 2007

Evolution de la production minière par région et type de métaux entre 1990 et 2009



Source : Raw Materials Group, 2010

Curtis Research, cabinet de recherche indépendant a été créé en 2005 par Mark Curtis, pour étudier les politiques publiques d'aide au développement. Avec à la fois le souci d'être moins consensuelle que les universités et les instituts publics avec les actions des gouvernements et des compagnies minières et de proposer des recherches rigoureuses aux ONG qui en ont besoin pour promouvoir le changement.

Mark Curtis 

Université de Strathclyde

Mark Curtis est consultant indépendant et chercheur honoraire à l'université de Strathclyde. Il a été chercheur au Royal Institute of International Affairs et chercheur invité à l'Institut français des relations internationales et au Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, ainsi que directeur du World Development Movement, directeur du département Policy and Advocacy de Christian Aid, et directeur politique d'ActionAid.

Une fiscalité juste et transparente pour un secteur minier au service du développement

L'industrie minière ne contribue pas assez au développement de l'Afrique – quand elle n'appauvrit pas les populations locales et qu'elle ne détruit pas l'environnement. Il faut réformer son régime fiscal en reversant une part des recettes plus importantes aux gouvernements. Il faut aussi rendre la transparence fiscale obligatoire ; les sommes versées par les compagnies minières, les recettes touchées par les gouvernements et les dépenses réalisées doivent être publiées. Enfin, des normes internationales, consolidées par des outils juridiques locaux, pourraient révolutionner la fiscalité du secteur.

Par Mark Curtis, université de Strathclyde (Écosse)

L'extraction minière est une activité économique qui fonctionne quasiment en autarcie. Dans les pays d'Afrique riches en ressources, les compagnies minières étrangères tissent très peu de liens avec l'économie locale, négligeant ainsi une occasion de stimuler le développement du secteur privé et les créations d'emplois. La Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique et le Fonds monétaire international s'accordent à penser que le bénéfice essentiel de l'extraction minière en Afrique réside dans sa capacité à générer des recettes publiques par le biais d'un système fiscal et budgétaire transparent (CNUCED, 2007). C'est le principal instrument à la disposition des gouvernements pour que l'extraction minière contribue, dans un avenir proche, au développement du continent.

Car les États africains n'ont pas réussi, jusqu'alors, à collecter les revenus complémentaires générés par les entreprises minières avant et pendant la flambée des prix (2003-2008). En effet, de trop nombreux avantages fiscaux ont été consentis aux compagnies minières présentes en Afrique. Cela explique en partie la pauvreté persistante des pays d'Afrique riches en ressources minières et des populations qui vivent dans les zones d'extraction. De nombreux Africains pensent pourtant que les riches gisements miniers du continent sont un facteur de développement économique et social. Si elle est bien gérée, l'exploitation des mines peut en effet transformer les économies africaines.

Les recettes minières, clé du développement

Les entreprises minières étrangères importent la majeure partie de leur matériel d'extraction, ainsi

que les services techniques, financiers et l'encadrement nécessaires à l'exploitation des mines. Les entreprises africaines capables de fournir ces matériels et ces services sont très rares et se concentrent surtout en Afrique du Sud. Une fois extrait, le minerai brut est exporté pour être raffiné ou transformé. En outre, étant donné la nature fortement capitaliste de l'extraction industrielle, ces entreprises créent très peu d'emplois proportionnellement à l'abondante main-d'œuvre disponible dans les pays africains riches en minerais. La CNUCED (2007) estime par exemple que le secteur minier employait en 2001 à peine 0,2 % de la population active en Tanzanie.

La Banque mondiale conteste ce point de vue. Elle affirme que le transfert de compétences, de technologies et de capitaux peut améliorer l'impact de l'activité minière sur le développement économique et social d'un pays – à condition que les multinationales minières intègrent le développement durable dans leur modèle économique. Cette volonté fait encore défaut, surtout parmi les acteurs *juniors* du secteur. Les recettes fiscales restent l'instrument essentiel permettant d'accroître la participation de l'industrie minière au développement d'un pays. C'est particulièrement vrai lorsqu'elles s'expriment dans un cadre juridique, liant l'activité extractive au développement des collectivités locales et plus largement à l'économie. De plus, un excédent de recettes pourrait neutraliser l'impact des activités extractives sur les populations locales (voir encadré ci-contre).

Car ces impacts négatifs subits par les populations locales constituent un coût supplémentaire pour la société. Jusqu'ici, les régimes fiscaux appliqués aux activités extractives n'ont pas suffisamment ...

Une fiscalité juste et transparente pour un secteur minier au service du développement

Par Mark Curtis, université de Strathclyde (Écosse)

... incité les compagnies minières à améliorer leurs pratiques sociales et environnementales. Dans l'ensemble, les législations ont échoué à offrir une protection adéquate aux populations locales et aux ressources naturelles dont elles dépendent. En comparaison avec les énormes moyens consacrés à l'évaluation et à la prévention des risques commerciaux liés aux activités minières, les moyens mis en œuvre pour estimer et atténuer les risques sociaux et environnementaux sont très faibles.

Aides, allègements et évasion fiscale

Dans les années 1980 et 1990, le ralentissement de la croissance a provoqué une chute des prix internationaux. De nombreux pays africains disposant de ressources minières se sont trouvés confrontés à une crise de leur dette souveraine : les devises étrangères provenant de leurs exportations de minerais n'étaient plus suffisantes pour financer le remboursement des emprunts qu'ils avaient précédemment contractés. En dernier recours, la Banque mondiale s'est substituée aux prêteurs traditionnels, ce qui lui a donné la possibilité de réécrire la législation et la fiscalité minières dans toute l'Afrique. Cela s'est traduit par une diminution des taux d'imposition et par des allègements fiscaux au profit des compagnies minières. Pour la Banque mondiale, en effet, la faiblesse des prix internationaux raréfiait l'offre de capital disponible pour le secteur minier. Les pays d'Afrique devaient donc se concurrencer entre eux pour attirer le capital risque par des régimes fiscaux « compétitifs ». Nombre de ces lois ont donné carte blanche aux gouvernements pour négocier des accords fiscaux individuels avec les compagnies minières. De ce fait, les redevances, l'impôt sur les sociétés, les taxes sur les carburants, l'impôt sur les bénéfices exceptionnels sont inférieurs à ce qui est prévu par la loi. Il arrive même que les contrats exonèrent totale-

ment les compagnies de tout impôt ou de quelque redevance que ce soit.

Ces facilités, ajoutées aux incitations fiscales à l'exploration pratiquées par quelques-unes des économies minières les plus puissantes du monde pour leurs multinationales – telles que l'Australie, le Canada et les États-Unis – ont favorisé la création de multiples entreprises d'exploration *juniors* qui ont obtenu des permis d'extraction, revendu leurs concessions ou essayé de réaliser des bénéfices rapides. Par exemple les sociétés canadiennes compte désormais pour plus de 60 % des nouveaux investisseurs en exploration minière en Afrique (Open Society Institute of Southern Africa – OSISA *et alii*, 2009). Sur les 1 220 sociétés cotées à la bourse de Toronto, cinq sur six sont des *juniors* (Tougas, 2008). Ces sociétés sont jugées très risquées par les investisseurs institutionnels ; elles sont par ailleurs plus enclines à demander des régimes fiscaux dérogatoires aux États, en vue de convaincre des bailleurs de fonds potentiels. La montée en puissance de ce type d'investisseurs a nui à la qualité de l'investissement étranger direct dans le secteur minier africain récemment privatisé. Les *juniors* ont besoin d'énormes aides fiscales pour financer leurs opérations ; elles doivent dégager des bénéfices rapidement car leur activité ne s'inscrit pas dans une optique de long terme. Enfin, elles sont, de fait, souvent moins sensibles à l'impératif de responsabilité sociale de l'entreprise.

Il est fréquent que les multinationales qui cherchent à investir ou à développer leurs investissements en Afrique concluent des accords confidentiels avec les gouvernements pour obtenir des taux d'imposition et des allègements fiscaux particuliers, échappant aux cadres législatifs en place. Ces contrats commerciaux sont légaux ; ils prévalent sur la loi et le régime fiscal national. ...

Impacts de l'exploitation minière sur les populations locales

Les populations vivant autour des mines continuent à être les victimes de l'activité extractive à grande échelle. L'État les protège en effet très peu contre la dégradation de leurs moyens de subsistance, de leur état de santé et de leurs ressources naturelles. Diminution des terres agricoles, contamination des sols et des eaux, pollution de l'air, déforestation, expulsions forcées, dommages aux habitations et cadre de vie dangereux : tel est le coût de l'exploitation minière pour les populations locales. Les agriculteurs qui vivent à Nchanga (Zambie), près de la fonderie de Konkola Copper Mines (KCM) ont par exemple perdu des récoltes du fait des sédiments et des

boues qui inondent les champs et les rendent inexploitable (Christian Aid, 2007). De ce fait, les agriculteurs n'ont pu cultiver des produits de première nécessité comme le chou, la tomate et le maïs pour leur consommation personnelle ou pour les vendre sur les marchés avoisinants. Pour 2005, la perte de revenus atteint pour les agriculteurs locaux 19 523 dollars. Ces rejets – très fréquents – ne sont pas le seul problème lié aux activités minières ; le 6 novembre 2006, un des pipelines de KCM a rejeté d'importantes quantités de liquide acide dans plusieurs rivières, dont la Kafue – une des plus grandes rivières zambiennes.

Une fiscalité juste et transparente pour un secteur minier au service du développement

Par Mark Curtis, université de Strathclyde (Écosse)

... Les compagnies minières ont obtenu de telles dérogations dans des pays prêts à tout pour attirer des investissements privés étrangers. En Zambie, les contrats négociés avec les investisseurs qui ont repris l'exploitation des mines de cuivre en 1998 au lendemain de la privatisation de Zambia Consolidated Copper Mines, offraient de considérables exonérations fiscales aux entreprises. Les deux premières sociétés minières, Konkola Copper Mines (KCM) et Mopani Copper Mine, sont parvenues à négocier des contrats ramenant les redevances à 0,6 %, soit un cinquième des taux prévus par la législation minière – les taux les plus bas pratiqués en Afrique. Alors que les résultats nets de KCM passaient de 52 millions de dollars en 2005 à 206,3 millions de dollars en 2006, le ministre des Finances zambien estimait, à l'occasion de son discours sur le budget de 2006, que le pays encaisserait moins de 11 millions de dollars de redevances sur l'extraction de cuivre au cours de l'année fiscale suivante (OSISA *et alii*, 2009).

Des compagnies minières ont également été soupçonnées de fraude fiscale. En Tanzanie, par exemple, un commissaire aux comptes missionné par le gouvernement a affirmé que les pertes déclarées par les quatre principales compagnies minières aurifères étaient supérieures de plusieurs millions de dollars aux pertes réellement subies.

Les aides fiscales, conjuguées à l'évasion fiscale et aux pratiques de fraude fiscale ont privé les Trésors publics africains de millions de dollars de recettes. Au Ghana, en Afrique du Sud et en Tanzanie, on estime que les taux dérogatoires ont coûté ou coûteront à ces pays respectivement 68 millions, 359 millions et 30 millions de dollars par an. Au Malawi et au Sierra Leone, les allègements fiscaux consentis représentent respectivement 16,8 millions et 8 millions de dollars par an. Enfin, en République démocratique du Congo, les exonérations fiscales prévues dans un seul contrat ont privé le Trésor public de 360 000 dollars par an (OSISA *et alii*, 2009).

Accroître les recettes minières

De trop nombreux gouvernements africains refusent encore de soumettre les accords fiscaux qu'ils ont passé avec les compagnies minières et les recettes qui en découlent à l'examen de leurs parlements et de leurs citoyens. De trop nombreuses compagnies minières continuent de faire pression pour obtenir des exonérations fiscales et omettent de publier ce qu'elles gagnent et ce qu'elles versent aux gouvernements des pays où elles opèrent. La crise du crédit et la réduction des financements

disponibles pour le secteur minier ne peuvent qu'inciter les gouvernements à poursuivre ces accords secrets ; de même, la crise fournira aux compagnies minières un prétexte idéal pour exiger de nouvelles exonérations.

Pour inverser le « paradoxe de l'abondance », qui caractéristique de nombreuses sociétés africaines riches en ressources minières, il faut opérer des transformations radicales. Pour que le montant des recettes provenant du secteur minier soit adapté et qu'il soit dépensé de façon juste – c'est-à-dire en adéquation avec la stratégie nationale de développement décidée pour le pays –, les organisations de la société civile et les parlements doivent pouvoir suivre et superviser la collecte et l'affectation des recettes budgétaires et contrôler les dépenses réelles. Pour cela, il faut établir une nouvelle norme comptable internationale imposant aux multinationales la publication des sommes qu'elles versent aux gouvernements, les bénéfices et les dépenses réalisées dans chacun des pays où elles sont implantées. L'International Accounting Standards Board (IASB)¹ envisage d'introduire une norme de ce type pour le secteur minier. L'aboutissement de ce projet constituerait une importante réforme systémique, qui permettrait aux gouvernements et aux citoyens d'avoir une visibilité sur les lieux où sont payés les impôts et les montants versés par les compagnies minières. Il serait ainsi plus difficile de transférer les bénéfices entre les filiales.

Il faut aussi réformer les régimes fiscaux du secteur afin que les États africains puissent bénéficier d'une juste part de la rente minière et financer leurs programmes de développement nationaux. Dans certains pays, cela nécessiterait une augmentation des taux d'imposition et des autres taxes ; dans d'autres, il faudrait mettre fin à la pratique consistant à négocier des allègements d'impôts au cas par cas dans le cadre de contrats secrets.

Les gouvernements africains doivent également réviser leur droit des sociétés et se doter d'outils juridiques permettant d'imposer aux filiales de multinationales minières implantées sur leur territoire la publication des informations financières requises par l'Initiative sur la transparence des industries extractives (ITIE)². Ainsi, les compagnies minières de droit privé ou public – comprenant le nombre croissant de sociétés appartenant ou financées par l'État chinois – seront légalement tenues de publier leurs résultats et les montants qu'elles versent aux gouvernements. ●

RÉFÉRENCES

Christian Aid, 2007.

Undermining development? Copper mining in Zambia, rapport conjoint établi par Action for Southern Africa, Scottish Catholic International Aid Fund et Christian Aid.

CNUCED, 2007. Sociétés transnationales, industries extractives et développement, rapport.

OSISA, Third World Network Africa, Tax Justice Network Africa, Action Aid International, Christian Aid, 2009.

Breaking the Curse: How Transparent Taxation and Fair Taxes can Turn Africa's Mineral Wealth into Development, rapport.

Tougas, D., 2008. Canada in Africa: The Mining Superpower, Pambazuka News, communiqué de presse.

¹ L'IASB est un organisme de normalisation comptable privé et indépendant, chargé d'élaborer des normes d'information financière et d'en promouvoir l'utilisation et l'application.

² L'ITIE est une coalition d'États, d'entreprises, de groupes de la société civile, d'investisseurs et d'organisations internationales. Elle établit une norme internationale de transparence pour les secteurs pétrolier, gazier et minier. Cette norme est basée sur la publication, par les entreprises et les États, à la fois des montants versés et collectés.

La compagnie minière Mwana Africa opère au Zimbabwe, en République démocratique du Congo, au Ghana, en Angola, au Botswana et en Afrique du Sud. Coté sur l'Alternative Investment Market de la bourse de Londres, la société est spécialisée dans l'exploration et l'extraction de l'or, du nickel, du cuivre, du cobalt et des diamants.

Spécificités et responsabilités d'un « enfant d'Afrique »

Mwana Africa – compagnie minière créée et dirigée par des Africains – base sa stratégie de développement sur la diversité (des implantations, des minerais exploités) et sur la responsabilité. Si la sécurité de ses employés est une priorité, la société atténue aussi les impacts de la crise sur les populations locales. Elle prend en charge la santé de ses employés, leur assure un logement et un accès à l'éducation. Cette démarche responsable s'ajoutant à son identité africaine, soumet la société à bien des exigences ; mais en retour, elle constitue aussi son principal atout.

Par Kalaa Mpinga, président-directeur général de Mwana Africa

Kalaa Mpinga 
Mwana Africa

Kalaa Mpinga travaille à partir de 1991 pour Anglo American en Afrique du Sud ; il rejoint en 1995 la division « New Mining », responsable de l'exploration et de l'acquisition de ressources en Afrique. En 1997, il est nommé au conseil d'administration. Kalaa Mpinga quitte le groupe en décembre 2001 et fonde en 2003 Mwana Africa Holdings (Pty) Limited – société qui donnera naissance à Mwana Africa PLC.

Dans plusieurs langues bantoues – parlées en Afrique de l'est, centrale et australe –, Mwana Africa, signifie « enfant de l'Afrique ». C'est aussi le nom du premier groupe minier détenu par des investisseurs originaires d'Afrique subsaharienne à avoir été introduit, en octobre 2005, sur l'Alternative Investment Market de la bourse de Londres.

Une des spécificités de l'entreprise réside dans la composition de son équipe : des anciens collaborateurs d'Anglo American South Africa à l'expertise incontestée et aux carnets d'adresses conséquents et un groupe d'hommes d'affaires d'Afrique du Sud, d'Angola, du Kenya, de la République démocratique du Congo (RDC), de Zambie et du Zimbabwe, qui ont réussi sur le continent. Tous étaient porteurs d'une vision à long terme du développement de l'entreprise qui participerait à l'essor de l'Afrique. Aujourd'hui, 20 % du capital est encore détenu par des acteurs africains ; cette origine africaine influence la stratégie d'investissement et la manière dont Mwana Africa conduit ses opérations sur le continent.

Société à vocation panafricaine, dont la capitalisation boursière a atteint près de 400 millions de dollars avant la crise financière de l'automne 2008 (83,7 millions au 10 décembre 2010), les actifs de Mwana se situent uniquement en Afrique : Zimbabwe, RDC, Ghana, Angola, Botswana et Afrique du Sud. Si Mwana est une des seules juniors minières à avoir des actifs géographiquement aussi diversifiés, son activité porte également sur plusieurs matières premières (or, diamant, nickel, métaux de base¹), alors que la plupart des sociétés présentes en Afrique se concentrent sur un actif ou sur un unique pays.

Une démarche responsable, base du succès sur le long terme

En outre, toutes les opérations, dirigées par des Africains, suivent une démarche responsable,

considérée comme une des clefs du succès à long terme. En effet, la société cherche à offrir à ses collaborateurs un environnement de travail sécurisé et à prendre en compte leur santé ; elle travaille par ailleurs à réduire au maximum l'impact environnemental de ses activités.

Consciente que l'exploitation minière présente un niveau de risque qui ne peut être négligé, la société estime qu'il est de sa responsabilité de créer un environnement de travail où la sécurité de tous ses employés est assurée. Malgré ces efforts, Mwana a malheureusement eu à déplorer à la fin de l'année 2010 un accident mortel. C'est certes peu au regard des 2 982 employés – 322 agents administratifs et 2 660 agents d'exploitation ou ingénieurs –, mais c'est évidemment déjà trop. Le redémarrage de Freda Rebecca, une mine d'or appartenant à Mwana située au Zimbabwe fermée lors de l'hyperrinflation que connaissait le pays, a été l'occasion d'améliorations conséquentes en matière de sécurité, devenue une priorité majeure. De même, cette préoccupation constante est au cœur des nouvelles procédures définies par Bindura Nickel Corporation (BNC), filiale zimbabwéenne de Mwana, à l'occasion de sa réouverture en 2011. BNC a ainsi obtenu la certification OHSAS 18001², internationalement reconnue dans l'industrie minière pour la sécurité et la santé au travail.

Les principaux problèmes de santé publique rencontrés dans les régions où Mwana opère sont provoqués par le paludisme et liés à l'épidémie de sida. Pour prévenir et traiter le paludisme, Mwana prend en charge les formations de ses employés et de leurs proches et leur fournit des médicaments. Pour lutter contre le sida, Mwana Africa a mis en place des programmes communautaires à Freda Rebecca, à Klipspringer (une mine de diamant en Afrique du Sud), et à BNC. Ces programmes comprennent des campagnes de sensibilisation, de dépistages volontaires, la dispense de soins de santé et la formation des communautés locales. ...

¹ On désigne généralement sous cette appellation (base métaux en anglais) le cuivre, le nickel, le zinc, le plomb, le cobalt.

² Occupation Health and Safety Assessment Series 18001 : il s'agit d'un ensemble de recommandations concernant la santé et la sécurité au travail, qui permet aux compagnies de contrôler les risques liés à leur activité.

Spécificités et responsabilités d'un « enfant d'Afrique »

Par Kalaa Mpinga, président-directeur général de Mwana Africa

... Freda Rebecca assure l'accès au traitement anti-rétroviral aux employés affectés par le virus et aux personnes qui sont à leur charge.

Mwana agit par ailleurs concrètement pour limiter l'impact de ses activités sur l'environnement. Elle optimise l'utilisation des ressources comme l'eau, le carburant et l'électricité. Les systèmes de gestion mis en place sont conformes à la norme ISO 14001³ (dès 2005 pour BNC), une certification elle aussi internationalement reconnue. Freda Rebecca met en œuvre un programme établi en conformité avec les normes de performance de la Société financière internationale, de la Banque mondiale et de l'Organisation mondiale de la Santé. Mwana reconnaît d'une façon générale son obligation de remettre en état les sites où elle opère ; des dispositions financières ont été prises en ce sens, en particulier au Zimbabwe et en Afrique du Sud, dans le respect des lois locales.

Limiter l'impact de la crise

Cette démarche responsable a su résister aux turbulences sans précédent observées sur les marchés financiers mondiaux en 2008, marquées par une réduction drastique des financements disponibles et l'effondrement des prix des matières premières. Le cours du nickel est ainsi passé de 55 000 dollars à moins de 10 000 dollars la tonne.

Dans ce contexte, Mwana a dû se résoudre à prendre des décisions difficiles. Afin de conserver les liquidités du groupe et de préserver l'intégrité de ses opérations, il a été décidé en novembre 2008 de fermer la mine de nickel de BNC, qui représentait à l'époque 100 % du chiffre d'affaires du groupe. Une décision d'autant plus difficile à prendre que le Zimbabwe est aussi en pleine déliquescence, victime de l'hyperinflation. Bien entendu, l'arrêt des activités de BNC, pendant près de trois ans, risquait d'avoir un impact négatif sur la population locale ; on peut en effet estimer que, pour chaque employé, dix membres de la communauté profitent de l'activité de la mine. La mise au chômage technique de 2 425 employés risquait donc de toucher *in fine* quelques 30 000 personnes. Pour atténuer cet impact, Mwana a donc décidé de continuer à prendre en charge, durant le temps de la fermeture, le logement, l'électricité et l'accès aux soins des employés de BNC.

Dans ce contexte, l'identité africaine de la société a sans nul doute pesé dans ses décisions. Malgré la crise sans précédent du secteur minier au cours de ces deux dernières années, les effectifs de Mwana

n'ont été réduits que de 8,6 % – le prix du nickel, lui, était divisé par cinq sur la même période.

Ces décisions difficiles ont permis de préserver la croissance future de Mwana. Le redressement des prix des produits de base et l'amélioration de la situation économique du Zimbabwe avec la fin du chaos monétaire, suite à l'abandon de la monnaie nationale, remplacée par le dollar américain, a permis de relancer les opérations à Freda Rebecca. Un budget de 6,2 millions de dollars a été affecté à la première phase des travaux en 2009. Un prêt de 10 millions de dollars – accordé en novembre 2009 par l'Industrial Development Corporation of South Africa – devrait permettre d'atteindre une production de 50 000 onces d'or dès 2011. La reprise des opérations de BNC au Zimbabwe est prévue cette année.

Développement à long terme des communautés locales

Le poids de l'industrie minière dans certains pays africains est unique. Ses besoins en financements – évalués à plusieurs milliards de dollars – et le potentiel d'investissement qu'elle représente lui permettrait de contribuer significativement au développement économique d'un pays.

Mwana a continué, au plus fort de la crise, à investir sur le long terme, toujours avec le souci de soutenir le développement des communautés locales – souvent situées dans des régions isolées. Elle stimule en effet l'économie locale en créant des emplois, en assurant le fonctionnement et le développement des PME, en fournissant des débouchés aux activités de services et à la sous-traitance situées à proximité de la mine (ingénierie, maintenance des installations, etc.) – sans compter son impact sur le développement des infrastructures locales (routes, pistes d'aviation, télécommunications, etc.). Mwana a contribué par exemple à l'installation de la téléphonie mobile dans la province de l'Ituri, au nord-est de la RDC, inexistante avant son arrivée. L'impact des activités de Mwana s'étend donc de fait bien au-delà de sa contribution directe à l'emploi.

Mwana s'implique donc dans le développement des communautés locales ; la société considère en particulier que leur éducation relève en partie de sa responsabilité. BNC fournit par exemple tous les moyens propres à assurer l'enseignement primaire des enfants de ses salariés et a mis en place un fonds (BNC Chairman's Fund) facilitant l'accès à l'enseignement secondaire et universitaire. Chaque année, une dizaine de bourses ...

³ La norme ISO 14001 fait partie de la famille « ISO 14000 », une série de standards conçus pour aider les entreprises à réduire leur impact négatif sur l'environnement.

Spécificités et responsabilités d'un « enfant d'Afrique »

Par Kalaa Mpinga, président-directeur général de Mwana Africa

... sont aussi accordées à des établissements d'enseignement supérieur recevant les enfants méritants d'employés de Mwana. BNC contribue au fonctionnement de l'université locale, ainsi qu'à celui de l'école des mines du Zimbabwe. À Freda Rebecca, on appuie l'enseignement maternel, primaire et secondaire en modernisant les écoles. Enfin, Mwana souhaite soutenir la reconversion de ses employés (pour ceux qui en font la demande) à l'agriculture ou à l'artisanat, en particulier en les aidant à accéder au microcrédit.

Enfin, Mwana a anticipé les mesures visant l'autonomisation économique des populations locales ; elle offre ainsi une participation au capital de la société aux investisseurs locaux. Aujourd'hui la Chambre des mines du Zimbabwe, dont BNC et Freda Rebecca sont membres, est en discussion avec le gouvernement concernant l'application de la réglementation favorisant « l'indigénisation » des entreprises zimbabwéennes. BNC, qui est coté à la bourse de Harare, est d'ores et déjà détenue à 47 % par des fonds de pension et des investisseurs zimbabwéens. Par ailleurs, Mwana a déjà annoncé la vente de 15 % de Freda Rebecca à un partenaire local.

Cet enracinement local doit pouvoir être promu et renforcé dans d'autres contextes, dans d'autres pays du continent. Certes, du fait de son identité africaine, un effort toujours plus important est demandé à Mwana ; mais cette exigence est aussi un atout. Faire preuve de transparence et de responsabilité permet à Mwana Africa d'être efficace et reconnue.

Les limites du modèle et comment l'améliorer

Le secteur minier procure des revenus aux États africains. Malheureusement, l'exploitation des ressources minières se fait souvent aux dépens des populations locales et de l'environnement, ce qui rend son développement difficile. S'il ne fait aucun doute que l'exploitation minière peut profiter aux économies nationales, les réformes introduites dans le secteur minier au cours des années 1980 et 1990 sous les auspices de la Banque mondiale⁴ et du FMI, ne semblent pas assurer cette contribution. Elles font souvent l'objet de critiques, en raison de l'importance des mesures d'incitation bénéficiant aux compagnies minières. En outre, elles ont sans doute contribué à réduire la part revenant aux gouvernements africains – et dont ils ont impérieusement besoin pour financer leurs programmes de développement social et économique.

L'industrie minière devrait favoriser le développement des sociétés des pays dans lesquelles elle est implantée et qui lui fournissent tout une gamme d'intrants. Ces sociétés peuvent se lier à d'autres secteurs économiques locaux, trouvant ainsi des débouchés et accélérant le développement de techniques liées à l'exploitation minière. Celle-ci est par nature non durable, la durée de vie d'une mine est toujours limitée – les ressources finissant par s'épuiser. Toutefois, grâce aux liens créés avec d'autres secteurs économiques (en amont, en aval et par le biais des produits dérivés), on peut assurer une certaine durabilité à une mine. Pour que leurs activités bénéficient réellement aux populations locales, les compagnies minières doivent adopter une vue à long terme, donner la priorité au développement d'exploitations durables et bâtir des partenariats mutuellement fructueux avec les États et les peuples des pays qui les accueillent.

La création de richesses pour le continent et un partage rééquilibré – profitant mieux aux Africains – sont possibles, à condition d'exploiter les richesses minières du continent de façon raisonnée ; pour cela, tous les acteurs doivent se concerter. ●

⁴ Voir à ce sujet, l'article de Gary McMahon dans ce numéro de Secteur privé et développement.

Un secteur minier au service de l'Afrique : le rôle des IFD

La position des institutions financières de développement (IFD) – légèrement en retrait – dans l'essor du secteur minier africain peut s'expliquer par la forte présence des investisseurs privés. Pourtant, la présence des IFD est utile. Celles-ci ont naturellement vocation à soutenir des projets risqués, que les investisseurs privés délaissent. Elles peuvent aussi jouer un rôle d'entraînement déterminant dans toutes les réformes nécessaires au secteur : meilleure répartition des revenus, atténuation des impacts sociaux et environnementaux.

**Par Jérôme Bertrand-Hardy, directeur adjoint des opérations
et Xavier Darrieutort, chargé d'affaires à Proparco**

Jérôme Bertrand-Hardy 
Proparco

Jérôme Bertrand-Hardy est ingénieur agronome, par ailleurs titulaire d'un Master de l'Institut d'administration des entreprises de Paris. Après avoir été consultant en hydraulique urbaine, il intègre l'AFD en 1998 en tant que responsable du financement de projets dans les secteurs de l'eau et de l'électricité en Afrique. Il rejoint Proparco en 2001 et dirige le service Infrastructures et mines de 2006 à 2010, avant d'être nommé directeur adjoint des opérations.

Xavier Darrieutort 
Proparco

Xavier Darrieutort est diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris (section Service public) et de l'ESSEC (Master spécialisé en affaires internationales). Après avoir travaillé plusieurs années dans le secteur bancaire, il a rejoint Proparco, où il est chargé d'affaires spécialisé dans le financement de projets de mines et d'infrastructures dans les pays en développement et émergents.

Depuis 2002, les prix de nombreux métaux – en particulier l'or et le cuivre – ont connu une hausse significative. En réaction, les investissements dans l'industrie minière ont augmenté, aussi bien dans l'exploration que dans la mise en exploitation de nouveaux gisements. L'Afrique n'est pas en reste – même si l'on peut penser qu'elle aurait pu mieux profiter de cet engouement. L'exploitation du cuivre en Zambie, et maintenant en République démocratique du Congo (RDC), a repris. La Tanzanie et l'Afrique de l'Ouest – Ghana en tête – ont vu leur potentiel aurifère confirmé. Madagascar devrait produire très prochainement du nickel.

Dans ce contexte, les Institutions financières de développement (IFD) auraient logiquement dû, elles aussi, accroître leurs investissements dans le secteur minier africain. La réalité est cependant plus nuancée. Les opportunités de financements en dette respectant les critères d'intervention des IFD n'ont pas été nombreuses. Même si des institutions comme la Banque européenne d'investissement (BEI) ont investi des sommes significatives dans des projets d'exploitation du cuivre en Zambie ou du nickel à Madagascar, la plupart des projets miniers africains concerne l'or, qui trouvent à se financer auprès des marchés. Pour sa part, Proparco a concentré ses efforts sur l'exploration minière, essentiellement en réalisant un investissement global de 13 millions de dollars dans les trois fonds d'investissement African Lion¹, au côté de partenaires comme la BEI, Investec ou Rand Merchant Bank. Ces investissements ont permis, à ce jour, l'ouverture de six mines d'or et de nickel dans cinq pays, par des sociétés juniors, telles que Red Back au Ghana, Gallery Gold au Botswana, Albidon en Zambie. Même si ces sociétés ont connu des fortunes diverses et ont parfois été prises dans des mouvements de consolidation, ce type d'investissement paraît particulièrement justifié du point de vue d'une IFD. Si la

phase d'exploration nécessite moins d'investissement que la mise en exploitation, elle n'en reste pas moins cruciale dans le cycle de développement d'un site minier. Pas toujours appréciées, les sociétés juniors abritent tout de même des professionnels expérimentés. Par ailleurs, ces sociétés ont souvent moins de moyens de pression sur les autorités locales que les majors, ce qui permet aux pouvoirs publics de négocier des contrats plus avantageux. En revanche, le manque de moyens de ces sociétés peut les conduire à ne pas appliquer les meilleures pratiques environnementales ou sociales. African Lion a donc décidé, sous l'impulsion de ses investisseurs, de renforcer ses exigences environnementales et sociales au moyen d'un suivi plus scrupuleux des sociétés de son portefeuille.

L'intervention d'une IFD comme Proparco a donc été plus discrète qu'on aurait pu le prévoir. Cette position s'explique à la fois par la nécessité de ne financer que des projets à forts impacts sur le développement économique, par le respect de la subsidiarité financière et aussi par l'importance des impacts environnementaux et sociaux des projets.

Ne financer que des projets contribuant au développement économique

La première des conditions de l'intervention d'une IFD dans le financement d'un projet d'exploitation minière est la contribution effective de ce projet au développement économique du pays et à la réduction de la pauvreté. Les impacts développementaux des investissements miniers se mesurent par les emplois directs et indirects créés, et par l'importance des recettes fiscales prélevées par l'État. En termes de création d'emplois, les projets miniers emploient en général plusieurs centaines de personnes, peu ou pas qualifiées, en général recrutées localement, en phase de construction (qui est la plus intensive en main d'œuvre). Les IFD sont particulièrement attentives à l'impact des projets...

¹ African Lion est un fonds d'investissement australien spécialisé dans les ressources minières africaines. Voir à ce sujet l'article de Mike Brook, dans ce numéro de Secteur privé et développement.

Un secteur minier au service de l'Afrique : le rôle des IFD

Par Jérôme Bertrand-Hardy, directeur adjoint des opérations
et Xavier Darrieutort, chargé d'affaires à Proparco

... sur l'emploi local. Dans certains pays, la législation impose le recrutement d'un certain pourcentage d'employés locaux. La convention signée par l'État sénégalais et la société australienne Mineral Deposits concernant l'exploitation de la mine d'or de Sabodala obligeait par exemple l'exploitant à former et employer la main d'œuvre locale. Au final, 45 % des employés étaient sénégalais et venaient des régions immédiatement voisines du site minier (Mineral Deposits, 2010).

La fiscalité est aussi un outil qui permet de renforcer la contribution du secteur minier au développement économique d'un pays – à condition toutefois que les revenus perçus par l'État soient équitablement redistribués à la population. Les IFD doivent s'assurer que le régime fiscal du projet minier assure une juste rémunération à l'État. Cette vigilance est d'autant plus importante en Afrique, où le secteur minier représente souvent une part importante des exportations et du PIB d'un pays. Les bailleurs doivent donc se garder de financer des projets faisant appel à des techniques « d'optimisation fiscale », qui privent les États de revenus qu'ils sont en droit de percevoir. Proparco a rencontré ce type de montage en Afrique de l'Ouest. L'emprunteur étant enregistré dans un paradis fiscal, on pouvait logiquement se demander si un tel montage ne revenait pas à réduire la base imposable du projet, ce que les IFD ne peuvent pas accepter.

Une trop faible imposition des revenus miniers peut conduire à une renégociation des contrats par les États et une instabilité juridique de nature à décourager les investisseurs étrangers. Les gouvernements de RDC et de Zambie, constatant qu'ils avaient accordé des conditions trop avantageuses à des projets miniers, se sont engagés il y a quelques années dans un vaste mouvement de renégociation des contrats pour capter une part plus importante des revenus miniers, alors en hausse.

Un principe de subsidiarité financière mis à mal par des marchés très liquides

Les IFD n'interviennent dans le financement d'un projet ou d'une entreprise que si les investisseurs ou les prêteurs privés font défaut, respectant en cela le principe de la subsidiarité financière. Or l'intervention des IFD est moins nécessaire pour les projets miniers – même en Afrique – en raison de la forte présence de bailleurs privés sur ce secteur d'activité. Ce phénomène est exacerbé par la prédominance des projets aurifères sur le continent, qui se financent en général avec des prêts à cinq ans au

plus, que les banques spécialisées sont tout à fait disposées à fournir.

La subsidiarité financière des IFD est encore moins prégnante en période de hausse des cours. Portés en effet par un marché mondial des matières premières en forte croissance entre 2004 et 2009, les investissements miniers ont crû de 39 % sur cette période (Raw Materials Group, 2010). Les compagnies minières n'ont pas eu de difficultés, dans l'ensemble, à se procurer des financements abondants auprès des banques commerciales et des marchés de fonds propres spécialisés, au premier rang desquels les bourses de Toronto, Sydney et Londres, alors très liquides. La crise financière, qui a coïncidé avec une déprime des marchés de matières premières, a épargné l'or, valeur refuge en temps de crise, dont les cours se sont envolés pour atteindre des niveaux record. Témoin de cet appétit intact des investisseurs pour le métal jaune, un projet de mine d'or en Afrique de l'Ouest a ainsi été intégralement financé par le promoteur sur ses fonds propres, malgré la tourmente financière de 2009.

Des projets aux fortes externalités sociales et environnementales

La plupart des projets d'extraction minière ont un impact – parfois très significatif – sur le capital naturel et sur les populations locales. Les IFD doivent systématiquement veiller à ce que les projets qu'elles financent se conforment à la législation environnementale et sociale du pays concerné. Au-delà, il faut aussi respecter les normes internationales de référence qui concernent les projets miniers – en particulier les « Critères de performance en matière de durabilité sociale et environnementale » définis par la Société financière internationale (SFI). Proparco a par exemple étudié la faisabilité d'un projet aurifère en Afrique de l'Ouest qui nécessitait le déplacement de plus de 2 000 foyers, soit un total d'environ 11 000 personnes. L'étude d'impact initiale et le plan de réinstallation ne proposaient pas de mesures de compensation concernant les personnes affectées par le projet, qui tiraient leurs revenus de l'orpaillage sur le site de la future mine. L'application des Critères de performance de la SFI rend la compensation monétaire des personnes déplacées obligatoire pour les avoirs immobiliers ou mobiliers perdus. Elle implique aussi leur relogement dans une maison neuve et une restauration durable de leurs revenus. Une mission sur le site du projet a permis de s'assurer que les impacts négatifs du projet étaient sérieusement atténués par ses promoteurs.

...

Un secteur minier au service de l'Afrique : le rôle des IFD

Par Jérôme Bertrand-Hardy, directeur adjoint des opérations
et Xavier Darrieutort, chargé d'affaires à Proparco

... Malgré ces contraintes, l'intervention des IFD dans le secteur minier africain présente une réelle valeur ajoutée. Elle est incontournable, en effet, dans les pays et les métaux considérés comme risqués ; elle est essentielle, en outre, pour promouvoir les meilleures pratiques environnementales, sociales et fiscales.

Une prise de risque plus élevée

Si les banques commerciales sont toujours très intéressées par les projets miniers de courte durée, par les métaux les plus courants (comme l'or, le nickel ou le cuivre) et les pays les plus stables du continent, elles affichent en revanche une plus grande prudence en matière de financements longs et dans des pays et des métaux présentant un profil de risque plus marqué. Les IFD ont vocation à remédier à cette « défaillance de marché », en accordant par exemple des prêts à long terme (10 ans ou plus) permettant aux projets miniers, dont les investissements initiaux sont significatifs, de se rentabiliser grâce à des profils de remboursement plus étalés dans le temps. Les IFD peuvent d'autre part soutenir des projets concernant des métaux plus rares et plus risqués, pour lesquels il n'existe pas d'instruments de couverture à terme permettant de sécuriser les volumes et les prix de vente. Enfin, il relève du mandat des IFD de prendre davantage de risques que les bailleurs privés en intervenant dans des pays géologiquement riches mais présentant une plus grande instabilité ou un moindre niveau de développement.

Promouvoir des projets exemplaires

Pour que l'intervention des IFD représente une garantie d'exemplarité en matière d'atténuation des impacts sociaux et environnementaux des projets, il est impératif que les Critères de performance de la SFI soient systématiquement appliqués. Révisés en 2006, ces critères se sont imposés *de facto* comme les normes de référence en matière de développement et de financement responsables de projets extractifs dans les pays émergents. Ils ont aussi très largement inspiré les Principes d'Équateur², adoptés à ce jour par une soixantaine d'institutions financières privées. Les huit Critères de performance

de la SFI couvrent des domaines aussi variés que les ressources humaines, les conditions de travail, la prévention et la réduction de la pollution, la conservation de la biodiversité et la gestion durable des ressources naturelles, etc. Ces critères rendent nécessaire une forte implication des populations locales dans le projet.

Une juste répartition des revenus et plus de transparence

La réforme du régime fiscal du secteur minier doit permettre à la fois la juste rémunération des États et des compagnies minières et garantir la stabilité du cadre juridique et fiscal afin d'attirer les investisseurs. Il faut s'assurer que les États miniers africains n'entrent pas dans une forme de « dumping fiscal », consistant à baisser toujours plus les taux d'imposition pour attirer les investisseurs³. Des taux planchers – qui pourraient devenir des normes internationales – pourraient être définis sous l'impulsion des bailleurs de fonds, en concertation avec les différents acteurs du secteur. Les exemptions fiscales doivent être moins systématiques et devraient être approuvées par les parlements nationaux. Une transparence accrue des transactions entre États et groupes miniers, conformément aux préconisations de l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE)⁴, doit renforcer leur légitimité tout en permettant une meilleure mesure des impacts développementaux des projets. Dans toutes ces formes, dans leur application et leur généralisation, les IFD ont un rôle de tout premier plan à jouer.

² Les banques signataires des Principes d'Équateur (Equator Principles), créés en 2003, s'engagent à sélectionner leurs choix d'investissements selon des critères de respect de l'environnement, des droits sociaux et humains.

³ Voir à ce sujet l'article de Mark Curtis dans ce numéro de Secteur privé et développement.

⁴ L'ITIE est une coalition d'États, d'entreprises, de groupes de la société civile, d'investisseurs et d'organisations internationales. Elle établit une norme internationale de transparence pour les secteurs pétrolier, gazier et minier. Cette norme est basée sur la publication, par les entreprises et les États, à la fois des montants versés et collectés.

RÉFÉRENCES

Mineral Deposits, 2010.
Note de présentation.
Raw Materials Group, 2010.
Raw Materials Data,
base de données.

Les enseignements du numéro

Par Benjamin Neumann, *rédacteur en chef*

Gâce au formidable appétit des pays émergents, comme la Chine, l'Inde et le Brésil, le cours des matières premières minières ont connu une envolée spectaculaire au début des années 2000. La crise financière et économique, qui a secoué la planète et entraîné de nombreux pays dans la récession, a tiré les prix vers le bas – à l'exception de l'or, devenue une valeur refuge. Mais les cours sont repartis à la hausse en 2010, notamment ceux de l'étain, du cuivre ou encore de l'aluminium ; désormais, leurs niveaux ont atteint ou même dépassé ceux de l'été 2008. La plupart des experts estiment aujourd'hui que le secteur minier a de beaux jours devant lui, et qu'il pourrait avoir un effet d'entraînement pour l'ensemble du continent africain.

Une opportunité à saisir pour l'Afrique

Cette séquence, en effet, est sans doute une opportunité historique pour l'Afrique, à ne pas laisser passer. Le continent, riche en matières premières minières, a de solides atouts à faire valoir. En 2015, il devrait en effet assurer 78 % de la production mondiale de platine, 60 % de celle de cobalt et 57 % de celles de manganèse et de diamants. L'Afrique du Sud, pays à tradition minière plus que centenaire, abrite un savoir-faire précieux et un important réseau de petites sociétés spécialisées.

La libéralisation du secteur minier africain – jusque-là dominé par des entreprises publiques à bout de souffle – a été menée tambour battant par la Banque mondiale dans les années 1980 et 1990. Elle a ouvert le continent à l'exploration tout en permettant d'attirer une multitude de nouveaux acteurs – les *juniors* – venus du Canada, d'Australie, d'Irlande mais aussi d'Afrique, de Chine et d'Inde. En 2009, quatre sociétés de pays émergents figurent parmi les dix premiers acteurs mondiaux du secteur. Onze se classent parmi les trente premiers – trois d'entre elles étant sud-africaines. Hormis en 2008 et 2009 (années de crise), les dépenses d'exploration des sociétés minières en Afrique sont supérieures à 15 % ; elles se situent désormais dans la moyenne mondiale.

Des défis à relever

L'Afrique peut espérer jouer « les premiers rôles » et tirer enfin profit de la richesse de son sous-sol pour se développer et réduire la pauvreté. Mais pour cela, elle doit relever certains défis – et non des moindres.

Il faut créer avant tout une industrie locale de valorisation des matières premières minières. Les re-

venus générés aujourd'hui par le secteur sont principalement liés aux exportations de matière brute, qui ne représentent qu'une faible proportion de ce que pourraient être celles de produits finis ou semi-finis. L'extraction minière, très capitalistique, est une activité économique qui fonctionne quasiment en autarcie. Les compagnies, en majorité étrangères, tissent très peu de liens avec l'économie locale, ne favorisent pas beaucoup le développement du secteur privé et créent relativement peu d'emplois. En outre, elles importent la majeure partie de leur matériel d'extraction, ainsi que les services techniques, financiers et l'encadrement nécessaires à l'exploration et l'exploitation des mines.

Restent les revenus fiscaux tirés de l'industrie minière. De ce point de vue, force est de constater que le secteur minier n'a pas su générer autant de retombées que l'exploitation pétrolière. Les réformes des années 1990 se sont traduites par la mise en place de régimes fiscaux attrayants pour les investisseurs. Mais nombre d'ONG estiment que ces régimes préférentiels ont trop avantagé les sociétés minières. Elles dénoncent aussi, avec d'autres, les gouvernements africains qui refusent de soumettre les accords qu'ils ont passé avec les compagnies minières à l'examen de leurs parlements et de leurs citoyens. Elles critiquent enfin les compagnies qui continuent de faire pression pour obtenir des exonérations fiscales et omettent de publier ce qu'elles gagnent et ce qu'elles versent aux gouvernements des pays où elles opèrent. Si l'on tient compte des projets faisant appel à des techniques « d'optimisation fiscale » – voire à la fraude –, ce sont au final des millions de dollars de recettes dont sont privés chaque année les Trésors publics africains.

Pour un développement durable du secteur

Surfant sur l'envolée des prix entre 2003 et 2008, de nombreux pays se sont engagés dans une réforme de leur fiscalité minière pour rééquilibrer à leur avantage la répartition des revenus. Autant de démarches interrompues par la récente chute des cours. Néanmoins, l'élaboration d'un cadre législatif et fiscal équilibré, accueillant pour les investisseurs tout en préservant les intérêts des États et des communautés locales, doit rester une priorité. Parallèlement, la gestion de ces revenus – question sensible, qui relève de la souveraineté des États – doit respecter les bonnes pratiques de gouvernance. L'implication internationale croissante vise à les favoriser, à l'image de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE). Il s'agit du principal outil utilisé ces dernières...

Les enseignements de ce numéro

Par Benjamin Neumann, *rédacteur en chef*

... années pour promouvoir dans les pays producteurs une meilleure gouvernance des revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles. L'ITIE regroupe sur une base volontaire États, compagnies privées et société civile. Pour « relever le gant » et promouvoir le développement durable du secteur – à la fois économique, social et environnemental –, l'Afrique doit mettre en place des pratiques de bonne gouvernance au niveau national, régional, voire international.

Elle doit aussi accroître les investissements et renforcer les capacités locales. Le développement du réseau d'infrastructures, par ailleurs, doit améliorer l'attractivité du secteur minier africain, et permettre l'essor d'autres secteurs économiques – l'enclavement de nombreux bassins miniers, par exemple, peut en effet être rédhibitoire pour certains investisseurs. Il s'agit donc bien de définir et d'appliquer une politique de planification globale de développement, mettant le secteur minier au service de l'industrialisation et de la diversification économique des pays producteurs.

Il est indispensable aussi que les États africains s'approprient la connaissance géologique et économique de leur potentiel minier, en constituant un inventaire précis de leurs ressources minières. Enfin, l'Afrique a besoin d'une administration dotée de moyens financiers et dirigée par des cadres expérimentés pour assurer le succès des stratégies de développement durable du secteur.

Si les Institutions financières de développement – dont le principe de subsidiarité a été mis à mal par des marchés très liquides – ont vu leur rôle se réduire ces dernières années alors même que le secteur minier était en plein essor, leur intervention présente une réelle valeur ajoutée. Elles sont incontournables, en effet, dans les pays et pour des investissements concernant des métaux considérés comme risqués ; elles sont essentielles, en outre, pour promouvoir les meilleures pratiques environnementales, sociales et fiscales. Car elles veillent non seulement à ce que les projets qu'elles financent se conforment à la législation locale, mais qu'ils respectent aussi les normes internationales de référence. ●

L'abonnement à la version numérique de la revue bimestrielle
Secteur privé et développement est gratuit (www.proparco.fr)

Au sommaire de notre prochain numéro

Quel rôle du secteur privé dans le développement du rail africain ?

Secteur Privé & Développement est une publication de **Proparco**, Groupe Agence française de développement, société au capital de 420 048 000 €, 151, rue Saint-Honoré - 75001 Paris, Tél. : 01 53 44 31 07 Fax : 01 53 44 47 92 - email : revue_spd@afd.fr - Internet : www.proparco.fr • **Directeur de Publication** Étienne Viard • **Fondateur** Julien Lefilleur • **Rédacteur en Chef** Benjamin Neumann • **Rédacteur en chef adjoint** Charlotte Durand • **Assistant de rédaction** Arthur Foch • **Comité éditorial** Laurent Demeu, Raphaël Jozan, Adeline Lemaire, Elodie Parent, Véronique Pescatori, Véronique Sauvat, Denis Sireyjol, Hélène Templier, Aglaé Touchard, Benoît Verdeaux • **Numéro coordonné** par Jérôme Bertrand-Hardy (Proparco) et Xavier Darrieutort (Proparco) • **Ont collaboré à ce numéro** Jérôme Bertrand-Hardy (Proparco), Mike Brook (African Lion), Mark Curtis (Université de Strathclyde), Xavier Darrieutort (Proparco), David Humphreys (Université de Dundee), Louis Maréchal (ministère des Affaires étrangères et européennes), Gary McMahon (Banque mondiale), Kalaa Mpinga (Mwana Africa) • **Conception & Réalisation** **nois** 28, rue du Faubourg Poissonnière - 75010 Paris Tél. : 01 40 34 67 09 www.nois.fr / Édition : Lionel Bluteau, Jeanne-Sophie Camuset/Maquette : Xavier Péron • **Traduction** Warren O'Connell, Christine Mercier • **Secrétariat de rédaction** (: ? ! ;) D O U B L E P O N C T U A T I O N www.double-punctuation.com • ISSN : 2103 3315 • Dépôt Légal : 23 juin 2009