**Les ressources minérales, entre conflits et développement. Une approche géographique**

*Support de présentation*

Damien Deltenre

Lorsque les ressources naturelles sont évoquées dans le domaine des études de sécurité, ce sont souvent deux schémas antagonistes qui sont mobilisés : les ressources naturelles mènent soit aux conflits, soit au développement.

Cependant, une ressource naturelle, qui plus est minérale, ne tire son intérêt que par la richesse qu'elle génère. Ce n'est pas la matière en elle-même qui possède un attrait irrésistible, c'est ce qu'elle permet d'obtenir. Or, le temps qui sépare la découverte d'un gisement de son exploitation économique est souvent long et se mesure en années. Ce délai varie en fonction de contraintes naturelles du marché (demande, prix), mais aussi de contraintes géographiques et politiques. Le gisement d'Imouraren, au Niger, est un bon exemple dans la mesure où il a été découvert en 1966, mais les contraintes de marché et sécuritaires ont repoussé son exploitation à au moins 2015.

Pour ces raisons, le raisonnement qui établit un lien direct entre les ressources naturelles et les conflits ou le développement constitue un raccourci abusif.

*

Les ressources minérales ne constituent pas des enjeux de conflit par elles-mêmes, leur influence sur la société dépend de la manière dont elles sont gérées par l'Etat sur le sol duquel elles se trouvent. Les interprétations qui établissent un lien direct entre les ressources et les conflits font dès lors des raccourcis dangereux.

C'est la raison pour laquelle je vais me concentrer sur la politique de gestion des ressources des ressources naturelles des Etats. Le stato-centrisme de mon approche est surtout heuristique, dans la mesure où je considère l'Etat comme l'ultime acteur qui fixe les règles selon lesquelles une caractéristique naturelle est transformée en richesse économique.

*

A l'analyse, il apparait que la gestion des ressources naturelles recouvre au moins quatre grandes dimensions qui constituent quatre critères d'évaluation :

Durabilité :

A quel point l'exploitation de la ressource fait-elle l'objet d'une vision à long terme ? S'il s'agit de ressources non-renouvelables, les bénéfices actuels tirés de leur exploitation permettent-ils un renforcement structurel de l'économie nationale ?

=> La pérennisation des revenus tirés de l'exploitation permet de réaliser des projections à long terme, une amélioration du climat des affaires et donc une hausse des rentrées dans le budget de l'Etat

Rentabilité :

Qu'est-ce que les Etats retirent des ressources qui sont exploitées sur leur sol ? Les bénéfices quittent-ils le pays ou bien profitent-ils à l'économie nationale ?

L’augmentation des revenus de l’Etat permet de mieux financer l’administration, les services publics, la sécurité, de réduire la corruption et d’augmenter la présence de l’Etat sur tout le territoire du pays

Diversité :

Un problème très fréquent dans les économies dominées par le secteur extractif est celui de la dépendance à la ressource. L’économie nationale repose-t-elle sur une seule ou plusieurs ressources ?

La réduction de l’exposition du pays aux chocs économiques permet la sécurisation des activités et donc un meilleur climat pour les affaires et une hausse des rentrées budgétaires de l’Etat

Equité :

L’exploitation de la ressource a-t-elle des retombées positives quelle que soit la région du pays (équité horizontale) et quelle que soit la proximité par rapport au pouvoir (équité verticale) ?

*

Ces quatre dimensions permettent de mesurer l’apport des ressources naturelles à deux caractéristiques de l’Etat :

Sa capacité à assurer le contrôle de l’ensemble de son territoire

Le soutien de la population au pouvoir central

Alors que les trois premières dimensions de la gestion des ressources naturelles influence la capacité de l’Etat en lui fournissant des moyens financiers pour s’imposer, la quatrième dimension est davantage liée au soutien de la part de la population.

*

Le cadre d’analyse qui vient d’être exposé a pour but d’éclairer les liens entre les ressources minérales et les conflits dans le Sahel.

La première étape de ce cadre d’analyse demande d’identifier et de localiser les ressources en jeu. Dans le cas du Mali et du Niger, nous allons en effet voir que la géographie joue un rôle important.

*

La zone d’étude qui nous concerne se limite au Mali et au Niger. Pour situer les idées, ces deux pays d’Afrique de l’Ouest totalement enclavés sont à cheval sur la limite Sud du désert du Sahara. Ensemble, ils couvrent une superficie grande comme presque 4 fois la France et 82 fois la Belgique (zone un peu plus grande que la RDC). Mais ils ne comptent réunis qu’environ 30 millions d’habitants.

En plus de l’immensité de ces espaces, un facteur crucial pour comprendre la géographie de ces pays est de percevoir la très forte asymétrie Nord-Sud qui les caractérise.

Les cartes suivantes permettent de visualiser cette asymétrie.

*

La première carte montre les deux pays dont les frontières sont déformées en fonction de la localisation des populations. On constate tout de suite que Bamako et Niamey se démarquent. Les

régions sahariennes, au Nord, apparaissent dégonflées. Au Niger, le découpage administratif suit dans une certaine mesure un axe Nord-Sud, par conséquent les différences sont moins claires, bien que la population soit concentrée au Sud de ces zones.

Au passage, on note que même si les densités de population sont faibles pour les deux pays, ils font face à une croissance démographique très importante qui fait pression sur les terres habitables.

*

Cette carte déforme les pays en fonction des surfaces disponibles pour l'élevage. Elle montre que contrairement aux idées reçues, bien que le Nord du Sahel soit essentiellement pastoral, ce n'est pas forcément dans le Nord que les productions animales sont les plus importantes. Ici encore, on perçoit un gonflement des régions méridionales aux dépens du Nord.

*

La dernière carte montre enfin la déformation en fonction des surfaces agricoles. Ici, la différence est claire : la quasi-totalité des ressources agricoles provient du Sud des pays, dans l'hinterland des capitales. Les régions trop proches de la zone saharienne ne contribuent que de manière anecdotique à la production agricole. On remarque aussi que le Niger est bien derrière son voisin en termes de surfaces vouées à l'agriculture.

*

Pour le Mali comme pour le Niger, deux zones tendent à se démarquer entre la partie Sud-Ouest et le reste du pays.

*

Pour schématiser, il est possible de représenter la géographie de chacun des deux pays selon un modèle centre-périphérie bien connu des géographes.

*

Dans le cas du Mali, cette asymétrie est très forte. Le centre concentre la population, les productions agricoles et pastorales ainsi que le pouvoir politique puisque c'est là que se trouve la capitale.

*

Au Niger, la situation est similaire, bien que d'une intensité moindre.

*

En se focalisant sur les ressources minérales, les différences entre les deux pays deviennent plus grandes.

Au Mali, bien qu'il existe des gisements de pétrole de phosphate ou de bauxite, le seul minerai exploité est l'or.

Toutes les mines sont localisées dans le Sud-Ouest du pays, le long des frontières avec le Sénégal, la Guinée et la Côte d'Ivoire. Aucune ressource minérale de valeur n'est exploitée au Nord-Mali. Même avant la crise de 2012, rien n'indiquait que des projets sérieux allaient y voir le jour.

*

Le cas du Niger est probablement un peu mieux connu que le Mali puisque c'est là que se trouvent les gisements d'uranium tellement importants pour la France. Les mines d'uranium sont au nombre de trois et sont situées au centre du pays, dans la région d'Arlit. Depuis peu, le Niger produit du pétrole au départ du champ pétrolier d'Agadem, à l'extrême Est du pays. Des prospections couvrent toute la région aride du Ténéré.

Enfin, le pays possède lui-aussi du potentiel aurifère, cette fois dans la région de Niamey. La résolution du différend frontalier qui oppose le Niger au Burkina Faso et qui a été soumis à la CIJ pourrait réduire l'incertitude et inciter les investisseurs à développer cette activité dans les prochaines années.

*

Reprenons maintenant notre modèle schématique pour y inclure les ressources minérales.

*

Le cas du Mali est simple : la seule ressource minérale est l'or et elle est exclusivement localisée dans le centre.

*

Au Niger, les gisements d'or sont localisés dans le centre également

*

Mais les ressources vraiment importantes sont l'uranium et le pétrole qui se trouvent en périphérie du pays.

Au Mali, les ressources minérales viennent amplifier une asymétrie Nord-Sud déjà très puissante.

Au Niger, au contraire, les ressources minérales tendent à modérer l'asymétrie qui était déjà un peu moins puissante.

*

D'un point de vue économique, le Mali et le Niger peinent à bénéficier de l'exploitation des ressources minérales tirées de leurs sols. Cette situation est la conséquence d'une économie fragile précarisée par des crises environnementales à répétition.

Au niveau du secteur minier, la capacité de ces Etats à tirer profit de l'exploitation des ressources minérales a été gravement affectée par les crises économiques et environnementales des années 70 et 80. Les sécheresses de 1973 et 1984 ont lourdement affecté ces pays qui reposent sur l'agriculture et l'élevage. Alors qu'ils étaient déjà lourdement endettés, ils ont été contraints de faire appel à l'aide extérieure de manière massive.

En échange des prêts consentis par les institutions de Bretton Woods, le Mali et le Niger se sont engagés dans des plans d'ajustement structurels à partir de 1982. Un des axes de ces plans était la libéralisation de l'économie et le rééquilibrage de la balance commerciale. Une conséquence directe fut l'industrialisation des exploitations minières et la révision des codes miniers nationaux.

*

Pour certaines ressources comme l'or, il existe une filière artisanale. Pour ce type de minerais, l'industrialisation des mines révèle les tensions entre les secteurs formel et informel.

Si l'on prend l'exemple du Mali, on constate que la filière aurifère artisanale emploie 20 fois plus de personnes que la filière industrielle. Par contre, cette dernière produit 10 fois plus d'or. Ce différentiel est encore plus grand au Niger, bien que moins pertinent puisqu'il n'y existe qu'une seule mine. Cette situation montre l'enjeu que représente la modernisation du secteur minier dans les pays où il existe au préalable une importante activité informelle. Les emplois perdus dans la filière artisanale peuvent-ils être compensés par la plus grande productivité de la filière industrielle ?

L'expérience du Ghana, où 300.000 artisans ont cédé leur place à 14.000 mineurs industriels montre que la satisfaction des objectifs macro-économiques peut aller à l'encontre des besoins immédiat des populations.

Etant donné les ressources dont disposent les deux pays étudiés, c'est surtout le Mali qui est touché par ce phénomène puisque l'or est sa principale ressource minérale. Cependant, dans le contexte d'un développement des activités aurifères au Niger, l'impact social de l'industrialisation de la production aurifère doit aussi être bien perçu par Niamey.

De manière générale, l'exploitation minière déçoit en termes d'emploi. A titre d'exemple, les mines d'uranium d'Arlit n'emploient que 2.200 personnes (Somaïr 1.000 et Cominak 1.200 emplois directs). La future mine d'Imouraren, qui sera la plus grande mine d'uranium du monde, n'aura besoin que de 800 personnes (800 emplois directs, 550 sous-traitants et 3.000 indirects).

*

Une autre conséquence des ajustements structurels, qui a concerné pleinement les deux pays cette fois, est la rédaction de nouvelles législations minières.

Ces nouveaux codes miniers sont centrés sur le principe de la libéralisation qui s'est traduite par un retrait de l'Etat de l'activité économique et par une ouverture aux sociétés étrangères.

Le secteur minier demande des investissements importants. A titre d'exemple, Areva a consenti 1,2 milliards d'euros d'investissement à Imouraren, ce qui correspond à 150% du budget nigérien pour 2010. Puisque la libéralisation est la conséquence de la crise économique dans les deux pays, ni l'Etat ni le secteur privé des deux pays ne disposaient des capitaux nécessaires à des entreprises d'une telle ampleur. C'est la raison pour laquelle les nouveaux codes miniers ont principalement bénéficié aux sociétés minières étrangères.

Cette nouvelle législation a aussi limité la part maximale des Etats dans les sociétés minières (20% au Mali et 33% au Niger) et offre une grande protection aux exploitants ce qui a pour conséquence de réduire le poids de l'Etat dans les négociations pour l'attribution des différents titres miniers.

Il faut toutefois faire une différence entre le Mali et le Niger a ce niveau. Au moment de la rédaction du nouveau code minier, le Niger exploitait essentiellement l'uranium et cela depuis plus de vingt ans. L'industrie minière y était donc déjà bien implantée et il fut en mesure de résister un peu mieux aux pressions en faveur d'une ouverture totale.

Dans l'ensemble, les codes miniers issus des plans d'ajustement structurels ont eu pour conséquences :

- Une irruption massive d'acteurs externes
- Une baisse de la capacité de négociation des Etats face aux sociétés minières
- Une diminution des possibilités des Etats pour tirer des revenus des ressources minérales

(Budget du Niger pour 2010 : 786 millions d'euros)

*

Comme on l'a vu avec les cartes précédentes, les ressources minérales sont relativement peu nombreuses dans la zone étudiée. Une petite différence permet encore ici de distinguer entre le Mali et le Niger.

*

Au Mali, une seule ressource est exploitée par plusieurs sociétés minières issues de différents pays en situation de concurrence.

Au Niger, trois ressources sont exploitées par quelques sociétés en situation de monopole.

Cependant, la situation évolue rapidement. Les récentes déclarations du président Issoufou indiquent que le Niger entend poursuivre la politique amorcée par Mamadou Tandja au début des années 2000. Celle-ci consiste à renforcer la concurrence dans la production d'uranium afin de faire pression sur Areva pour conclure des contrats plus favorables au Niger. Le monopole n'est pas combattu, il est seulement instrumentalisé. La question se pose de savoir si cette stratégie qui semble donner de bons résultats au niveau de l'uranium peut être efficacement utilisée dans les autres secteurs miniers du pays.

*

La vision à long terme apparaît comme le parent pauvre de la politique de gestion des ressources minérales au Sahel.

Toutefois, le Niger semble mieux engagé que son voisin pour utiliser les revenus de l'exploitation minière en vue de consolider les autres facettes de l'économie nationale.

La Constitution de 2010, rédigée au début du régime actuel, affirme explicitement que les revenus miniers doivent être investis dans l'agriculture, l'élevage, la santé, l'éducation et dans un fonds pour les générations futures.

De plus, fin 2012, le Niger a reçu les financements nécessaires à son plan de développement dont un des objectifs est d'utiliser les revenus miniers pour développer le reste de l'économie.

Si ces objectifs se concrétisent, alors ils seront la manifestation d'une vision à long terme.

Article de la Constitution :

> Titre VII : *Du développement économique, social et culturel*
>
> Section 2 : *De l'exploitation et de la gestion des ressources naturelles et du sous-sol*
>
> Article 153 : L'Etat veille à investir dans les domaines prioritaires, notamment l'agriculture, l'élevage, la santé et l'éducation, et à la création d'un fonds pour les générations futures

*

Dernier élément qui touche à la capacité des Etats, leur force militaire.

On voit que celle-ci est en général assez faible pour les deux pays qui se maintiennent chacun autour d'environ 10.000 hommes.

Un détail important touche à la fluctuation des effectifs. Après les rébellions du début des années 1990, une part non-négligeable des anciens rebelles fut incorporée aux contingents réguliers. Cet élément constitue un facteur de risque qui remet en question la cohésion et donc la fiabilité et l'efficacité de ces forces armées.

Dans le cas du Niger, le nombre et l'urgence des différentes menaces combinées à un territoire extrêmement vaste et à une pénurie de moyens mécanisés sont des facteurs qui provoquent une hyper-extension quasi-permanente des forces armées nationales.

A titre d'exemple, pour faire face à la situation au Mali, le Niger est contraint de mobiliser la moitié de son armée le long de sa frontière occidentale. Cet élément montre l'ampleur des besoins des armées du Mali et du Niger en termes d'effectifs, de moyens et de capacités de déplacement.

*

Au niveau de l'équité, on constate des dynamiques de redistribution dans les deux pays.

Au Mali, la domination économique et politique du centre est écrasante. Les transferts s'effectuent dès lors en direction de la périphérie qui en dépend. Cette dynamique attise le mécontentement du Centre qui produit des richesses qui sont finalement exportées. => demande de décentralisation => effet pervers de la décentralisation => finalement, diminution des ressources disponibles pour les populations du Nord du Mali

*

Au Niger, la dynamique est inversée. Les richesses sont produites dans la périphérie et sont transférées vers le centre où se concentrent le pouvoir et la population.

Le mécontentement vient donc de la périphérie, qui produit les richesses sans en profiter.

*

Dans ce contexte, un autre facteur important est à prendre en compte. Il s'agit d'une ressource, mais pas naturelle et dont l'influence est décisive au niveau du cadre sécuritaire au Sahel : ce sont les trafics.

*

Un premier trafic, presque traditionnel dans la région, et celui du cannabis en provenance du Maroc.

*

Un autre, plus récent, est celui de la cocaïne. Cette drogue est beaucoup plus rentable. Elle arrive en Afrique en provenance d'Amérique latine et se connecte aux routes de transit déjà utilisée pour le cannabis

*

Dernier trafic notable, celui des êtres humains. Ici, le Niger tient lieu de plaque tournante pour ce type d'activité. Il collecte et redistribue les migrants qui sont en majorité tournés vers l'Europe.

*

Au final, on constate que le nœud géographique de ces trafics se situe dans les zones périphériques du Mali et du Niger.

Cette localisation coïncide avec des zones en difficulté économique et viennent à point nommé pour pallier le manque de revenus qui pourraient être obtenus par des moyens légaux.

Cependant, pour être vraiment efficaces, ces trafics demandent des frontières poreuses et un faible contrôle de l'Etat. Ils encouragent donc la création de zones de non-droit.

Des zones de non-droit empêchent l'exploitation des ressources minérales puisqu'elles demandent des investissements massifs et des technologies que seules les sociétés minières étrangères possèdent. Or, pour venir exploiter les gisements minéraux de la région, celles-ci ont besoin de la présence de l'Etat pour garantir la bonne conduite de leurs activités.

*

Depuis le milieu des années 2000, un autre facteur est apparu qui s'est superposé au problème des trafics, c'est celui de l'irruption des groupes terroristes dans la zone saharo-sahélienne.

*

A l'origine, ces groupes terroristes étaient actifs au Nord de l'Algérie dans le contexte de la guerre civile. La carte montre que le centre géographique des activités du GIA puis du GSPC sont concentrés sur la frange côtière du pays, là où se trouvent leurs cibles.

La période 2003-2006 marque une charnière dans l'activité de ce groupe et correspond au changement d'étiquette du GSPC qui revendique désormais son affiliation à Al Qaeda en choisissant la dénomination AQMI.

*

Les deux périodes sont marquées par une migration nette du centre géographique des activités du GSPC qui s'est déplacé de plus de 1.000 kilomètres entre la première et la seconde moitié des années 2000

*

La conséquence de ce déplacement est que la zone d'opération d'AQMI coïncide désormais avec la zone de trafic qui a été précédemment identifiée. La conséquence directe est qu'il y a un couplage entre la conduite d'activités criminelles lucratives et la promotion d'une idéologie radicale par le recours au terrorisme. Cette jonction entre le grand banditisme et le terrorisme est aussi visible dans la nature des trafics qui deviennent de plus en plus lucratifs, mais qui posent aussi des problèmes de sécurité de plus en plus graves pour les pays de la région.

La nature des trafics offre une bonne indication de cette menace croissante :

1. D’abord produits de première nécessité
2. Cannabis, cigarettes, migrants
3. Cocaïne, armes, otages

*

Dans le cas du Niger, le développement d’une zone de non-droit en périphérie empêcherait l’extraction du pétrole et de l’uranium ce qui causerait de gros dommages à l’économie du centre comme de la périphérie.

*

Par contre, au Mali, il n’y a pas de ressources minérales pour constituer un obstacle au développement des zones de non-droit.

*

Il n’y a pas de déterminisme qui lierait la localisation des ressources minérales avec l’émergence d’un conflit. Toutefois, la géographie fixe des contraintes qui peuvent ne pas être évidentes.

Ce qui va faire la différence, c’est la capacité des gouvernements à déceler et à intégrer ces contraintes afin que l’effet de ces ressources aille dans le sens du développement plutôt que dans celui du conflit.

Au Mali et au Niger, la règle du jeu fixée par la géographie est l’asymétrie Nord-Sud dans la répartition des gisements. Les deux Etats doivent pouvoir percevoir que cette asymétrie est stabilisatrice dans un cas tandis qu’elle est déstabilisatrice dans l’autre. Par conséquent, une politique de décentralisation appliquée aux ressources minérales accentue le risque de conflit au Mali tandis qu’elle le réduit au Niger.