

MATIÈRES PREMIÈRES ET PAUVRETÉ

PHILIPPE CHALMIN*

En une période où les prix des matières premières flambent, où les revenus des pays producteurs s'envolent, il peut apparaître quelque peu paradoxal de parler de pauvreté, de penser même que la richesse, induite par l'augmentation de nombre de prix mondiaux, va provoquer la croissance de la pauvreté et du « mal vivre » au cœur de ces mêmes pays producteurs. C'est là, malheureusement, un paradoxe bien connu des économistes et des historiens que cette véritable « malédiction » des matières premières qui affecte de manière presque inexorable ceux qui en produisent, avec même une accélération du processus lorsque les prix sont élevés comme c'est le cas en 2005-2006.

En 2005, les revenus des pays membres de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (Opep) ont été proches de 500 milliards de dollars

(et nombre de producteurs du tiers monde ne sont pas, ou plus, membres de l'Opep). Les prix des métaux ont flambé, que ce soit le cuivre de l'Amérique du Sud et un peu d'Afrique, le nickel de Nouvelle-Calédonie et de Russie, les métaux précieux d'Afrique Australe ou le minerai de fer du Brésil. Dans le domaine agricole, les hausses ont touché le caoutchouc du Sud-Est asiatique et quelques produits tropicaux, ainsi que le sucre.

En dehors de l'énergie, il est difficile d'établir des bilans, mais il est clair que, dans de très nombreux cas, la rente des producteurs s'est nettement améliorée. Soulignons cependant que nombre de producteurs de matières premières sont des pays développés, comme les États-Unis et l'Europe pour les produits agricoles, le Canada et l'Australie pour les minerais et les métaux, la mer du Nord pour le

* Professeur associé à l'université Paris IX Dauphine, président de CyclOpe.

pétrole. Parmi les pays en développement, il faut distinguer les grands pays « émergents », comme le Brésil ou, dans une moindre mesure, le Chili, des pays en transition, comme la Russie, de plus en plus dépendants de leurs seules matières premières, et puis les « vrais » pays du tiers monde, ceux dont les recettes à l'exportation dépendent de deux ou trois produits, qui peuvent autant faire leur fortune que leur malheur : c'est là que l'on retrouve de très nombreux pays d'Afrique et d'Amérique Latine dépendants de produits agricoles (café, cacao...) ou de minerais. Suivant la conjoncture des marchés internationaux, leur sort est plus ou moins enviable.

Mais dans le climat de boom des années 2005-2006, n'est-ce pas jouer aux Cassandres que d'anticiper plus de risques que de véritables opportunités.

LA « DUTCH DISEASE »

Dans les années 1950, on découvre dans le nord des Pays-Bas, dans la région de Groningue, du gaz naturel. Celui-ci commença à être exploité et bientôt les Pays-Bas furent l'un des principaux producteurs de gaz de toute l'Europe bien au-delà de leurs besoins propres. L'afflux de ces ressources provoqua alors un véritable choc pour l'économie néerlandaise : augmentation de la demande, certes, mais aussi poussée inflationniste tant par le biais des prix que des salaires, moindre compétitivité de l'appareil manufacturier et, *in fine*, récession économique. Il fallut plusieurs années aux Pays-Bas pour retrouver leurs grands équilibres

macroéconomiques perturbés ainsi par le choc externe des revenus du gaz naturel. Les économistes qui se penchèrent sur ce cas d'école parlèrent de *dutch disease* et le terme est désormais employé pour désigner l'ensemble des problèmes liés à l'exploitation des matières premières dans un espace donné.

À vrai dire, les exemples ne manquent pas dans l'histoire, le plus célèbre d'entre eux étant l'effondrement économique de l'Espagne au début du XVII^{ème} siècle sous le règne de Philippe II et le début de la parenthèse qui coupa la péninsule ibérique de tout le mouvement de la révolution industrielle¹. Ce sont, en effet, l'or et l'argent du Nouveau Monde qui permirent à l'Espagne de financer ses rêves de domination européenne et les coûteuses guerres des Flandres. Ce sont ces ressources qui firent des grands d'Espagne et autres hidalgos de véritables rentiers et qui empêchèrent toute éclosion d'une bourgeoisie industrielle et marchande.

Sautons quelques siècles et analysons le cas de l'Argentine à la fin du XIX^{ème} siècle. C'est alors la cinquième puissance économique de la planète, une terre d'immigration européenne qui tire ses richesses de ses ressources agricoles, céréales et viandes exportées vers l'Europe grâce aux premiers navires frigorifiques. À l'époque, l'Argentine n'est pas très loin des États-Unis en termes de développement économique. Mais à la différence des Américains, les Argentins privilégièrent un modèle de grandes exploitations « aristocratiques », et donc l'accumulation de la rente entre quelques mains. Résultat : plus d'un siècle après,

l'Argentine reste un pays en développement toujours marqué par une structure sociale déséquilibrée. On peut faire la même remarque pour le Brésil dont les régions autrefois les plus riches, celles des plantations de sucre² et de cacao³ sont aujourd'hui les plus pauvres, loin du développement industriel de la région de Sao Paulo.

On peut d'ailleurs extrapoler cette remarque à nombre d'exemples issus de la colonisation lorsque celle-ci fut d'exploitation : on pense là au Congo Belge (devenu Zaïre puis Congo « démocratique »), à l'Amérique Centrale⁴, aux « îles à sucre »...

Le cas du sucre est intéressant dans la mesure où le « modèle » de la plantation de canne à sucre (et de son usine) ne put être développé que grâce à l'esclavage qui permettait à Saint-Domingue (l'actuel Haïti) d'être le principal producteur de sucre du monde vers 1780. Un peu moins de deux siècles plus tard, Cuba vivait à peu près le même esclavage sucrier, mais socialiste ! Le choix du gouvernement castriste de jouer la carte du sucre (avec la célèbre « grande zaïra » de 10 millions de tonnes qui en fit un éphémère premier producteur mondial), dans le cadre d'un « échange inégal » avec l'URSS, est en grande partie à l'origine du retard économique dont souffre la grande île.

Mais l'exemple le plus frappant est bien celui du pétrole et de l'utilisation de la manne pétrolière liée aux deux chocs de 1974 et de 1980. Les pays concernés n'étaient pas tous des émirats désertiques : le Nigeria, l'Algérie ou l'Indonésie étaient des exportateurs agricoles. L'Irak, l'Iran vivaient d'importantes activités marchandes sur les

routes des caravanes... La manne pétrolière a tout bouleversé, à une échelle jusque-là inconnue : l'argent du pétrole a permis toutes les folies des rivières souterraines de Libye aux élevages laitiers géants d'Arabie Saoudite. Certes, les PIB *per capita* ont augmenté, mais que d'illusions : les productions agricoles se sont effondrées (sauf en Arabie Saoudite où l'on a produit à prix d'or du blé en plein désert !); des pays comme le Nigeria, l'Algérie, l'Irak sont devenus des importateurs nets, alors que leurs paysanneries disparaissaient. Presque partout, l'argent facile a corrompu les circuits économiques, les hommes et les âmes. Des conflits absurdes (comme la guerre Iran/Irak) ont été déclenchés par des dictateurs rendus fous par l'illusion de leur pouvoir, de Saddam Hussein à Khadafi, des généraux du Nigeria à ceux d'Algérie. Au moins jusqu'au contre-choc pétrolier de 1985, le pétrole permit toutes les folies, autorisa toutes les erreurs de gouvernance économique (parfois de bonne foi, comme en Algérie), favorisa aussi toutes les corruptions.

On le voit, l'histoire est cruelle pour les peuples qui ont la « chance » de détenir ou de produire des matières premières. Le problème est que cette leçon est peu connue, mal comprise et rarement appliquée.

DE QUELQUES EXCEPTIONS

Il est, quand même, quelques exceptions : des pays qui ont su échapper à la dépendance, tout en faisant une utilisation rationnelle de leur rente.

Dans le domaine du pétrole et du gaz naturel, c'est le cas de la Norvège qui, en 1995, a décidé de la création d'un fonds pour les générations futures (investi, par ailleurs, sur la base de critères socialement responsables). Ce fonds dispose aujourd'hui de quelques 250 millions de dollars. Le cas de la Norvège est, bien sûr, relativement unique, et remarquons que les États-Unis n'ont pas de dispositifs comparables alors même que leurs ressources énergétiques sont en voie de disparition.

Dans le domaine minier, il faut mentionner le Chili, une assez remarquable exception quand on regarde d'autres pays producteurs de cuivre comme la Zambie, le Congo ou le Pérou. Là aussi, pourtant, le cuivre fut nationalisé (sous le régime du démocrate chrétien Frei qui précéda Salvador Allende) ; là aussi, il y eut des généraux (au temps de Pinochet) à la tête de la Codelco, qui est aujourd'hui le premier producteur de cuivre au monde. Mais peut-être parce que le cuivre faisait partie de la « saga » chilienne, parce que les luttes syndicales y avaient été fortes du temps des compagnies américaines, et que donc des contre-pouvoirs existaient, parce qu'aussi (et on ne le dit jamais assez car c'est un compliment pour les *Chicago boys* disciples de Milton Fridmann) le Chili a fait l'objet d'une gestion publique relativement efficace et intègre, on peut estimer que le cuivre est à l'origine du « miracle » chilien qui a fait de ce pays le seul véritable « dragon » latino-américain.

Un autre cas, un peu plus ancien, est celui de la Malaisie qui, au moment de la décolonisation, disposait d'une

économie fondée sur l'exploitation de l'étain et les plantations d'hévéa (le sortilège malais). Non seulement le pays s'est diversifié vers l'huile de palme et le cacao notamment, mais surtout les matières premières n'occupent plus qu'une place secondaire d'une économie qui s'est réorientée vers les technologies de l'information. Il est frappant de constater la différence, de l'autre côté du détroit de Malacca, avec l'Indonésie qui n'avait pourtant pas si mal géré sa rente pétrolière, mais dont le château de cartes s'est effondré, en 1997, sans vraiment se relever par la suite au milieu de querelles politiques, ethniques et religieuses.

Norvège, Chili, Malaisie, la liste est un peu courte de nos « justes ». Peut-être, dans l'histoire récente, pourrait-on rajouter le Ghana dont on ne peut que louer l'efficacité du *cocobod* (le *marketing board* qui contrôle la filière du cacao et que même les plus libéraux de la Banque mondiale n'ont jamais souhaité démanteler), le Maroc avec ses phosphates (même s'ils sont à l'origine du conflit du Sahara espagnol). Mais peut-on dire la même chose de l'Afrique du Sud, alors que l'on sent bien les ambiguïtés du *black empowerment* dans le secteur minier ?

DES PAUVRES AUX MAINS PLEINES DE RICHESSES

Les pays les plus pauvres du monde sont, en général, les plus dépendants vis-à-vis des matières premières. Ceci est assez logique : le secteur secondaire

y est inexistant, le secteur tertiaire est limité aux administrations et au commerce, il reste le seul secteur primaire, agricole et éventuellement minier. C'est la mine (ou les puits de pétrole) qui est la plus déstabilisante et qui, dans les années récentes, a financé (et justifié) les guerres civiles les plus atroces du Zaïre (cobalt, coltan, diamants), de l'Angola (diamants), du Liberia (or, diamants) ou de la Sierra Leone, pour ne prendre que quelques cas africains. Sur le même continent, c'est bien le cacao qui finance la guerre civile ivoirienne. Mais, au-delà de ces cas les plus caricaturaux, la fatalité des matières premières affecte beaucoup plus des pays aux revenus intermédiaires qui n'ont pas su, ou voulu, gérer leur rente et qui se retrouvent en situation de totale dépendance vis-à-vis d'un ou deux produits d'exportation. C'est, bien sûr, le cas exemplaire de la plupart des pays pétroliers, de nombre de pays

miniers et, dans une moindre mesure, de certains pays plus agricoles (à l'image peut-être un peu paradoxale du Brésil, au moins pour certaines régions). L'engrenage y est partout le même. Les recettes tirées des royalties abondent les budgets, financent, certes, des investissements nécessaires, mais aussi nombre « d'éléphants blancs », de ces projets pharaoniques dont la faisabilité et même l'utilité sont douteuses. Rapidement, cependant, le budget enfle sous le poids des dépenses courantes : l'État-providence, dans le meilleur des cas, l'armée et la sécurité, trop souvent. Pour maintenir des prix alimentaires bas dans les villes, il existe un vieux principe, déjà appliqué dans la Rome Antique : on finance des importations agricoles et on laisse périlcliter l'agriculture ; les ruraux émigrent vers les villes et viennent gonfler les bidonvilles et les banlieues des immenses mégapoles dont se couvre le tiers

Tableau
La dépendance aux matières premières

Pétrole et gaz naturel	Moyen-Orient et Golfe arabo-persique Asie Centrale (Caspienne) Nigeria, autres pays d'Afrique Venezuela Russie
Minerais et métaux	Afrique Australe Cordillère des Andes Papouasie Asie Centrale
Agriculture d'exportation	
Café, cacao	Afrique Occidentale Afrique de l'Est
Sucre	Antilles (West Indies)
Caoutchouc	Liberia

monde, de Caracas à Téhéran, de Lagos à Djakarta. N'est-ce pas, au fond, le déclin de Rome que nous décrivons là ! Quelques riches, puissants, généraux et consuls, oligarques, et puis des millions de plébéiens et de vrais pauvres se nourrissant des miettes du festin, des restes du grand gaspillage. Il y a effectivement de quoi nourrir toutes les révoltes et les révolutions ! Il y a malheureusement quelque chose de fatidique dans cet engrenage qui emporte des pays aux choix idéologiques ou religieux souvent opposés : l'Iran du Shah comme des mollahs, le Venezuela des oligarques comme de Chavez, la Côte d'Ivoire de Gbabo tout comme les monarchies communistes d'Asie Centrale. Et on ne peut que frémir à la perspective de ce qui risque de se passer avec le choc des marchés en 2004-2006.

CHOC SUR LES MARCHÉS ET DÉRIVE DES PRODUCTEURS

La flambée des marchés mondiaux à partir de 2003 a ravivé les menaces de cette malédiction des matières premières. Pétrole, gaz naturel, minerais et métaux, nombre de produits agricoles ont vu leurs prix flamber et les revenus des producteurs augmenter. C'est, bien sûr, spectaculaire pour le pétrole, mais aussi pour la plupart des métaux, et donc pour les pays pétroliers, mais aussi pour le Chili ou le Pérou, l'ex-URSS ou le Brésil.

Parmi les pays pétroliers, il y a quand même une certaine conscience du grand

gâchis des deux premiers chocs pétroliers. Mais les marges de manœuvre sont étroites et les appétits immenses. À côté de véritables folies, comme les projets somptuaires des Émirats ou le plan nucléaire iranien, il y a effectivement des dépenses sociales dans la Russie de Poutine comme au Venezuela de Chavez, et même ça et là quelques investissements de diversification. Il y a aussi des placements importants dans des fonds d'investissement ou dans l'immobilier occidental. Nulle part, cependant, de scénario norvégien ou de véritable réflexion à moyen ou long terme sur des ressources par nature non renouvelables.

Mais il y a plus inquiétant : c'est l'enthousiasme avec lequel de nouveaux producteurs se lancent dans des projets d'expansion, la manière avec laquelle ils jouent leur avenir sur quelques complexes miniers, pétroliers, ou gazières, qui ne vont faire qu'augmenter leur dépendance. C'est le cas pour les nouvelles républiques d'Asie Centrale pour lesquelles le pétrole, le gaz, les mines, le coton servent à financer le clinquant de nouvelles capitales et les débordements de monarches presque héréditaires. Mais c'est le cas aussi en Nouvelle-Calédonie où les indépendantistes Canaques attendent tout de l'exploitation du nickel. Ce sont aussi les rêves boliviens autour du gaz naturel sur le modèle du flamboyant Hugo Chavez. Que dire sinon son inquiétude devant de tels risques de gâchis, sa perplexité devant une pareille ignorance des leçons de l'histoire, même la plus récente, ses craintes face à tant de richesses génératrices de tant de pauvreté.

Encadré 1

Un exemple de la tentation pétrolière : le cas du Tchad

La malédiction pétrolière est trop connue pour qu'à Washington, on n'en soit pas un peu conscient. Lorsqu'il s'est agi de développer le gisement de pétrole découvert par Exxon-Mobil au sud du Tchad, la Banque mondiale accepta de participer au financement du projet, et notamment à la construction d'un oléoduc de 1 000 kilomètres débouchant sur le terminal pétrolier de Kribi au Cameroun (coût total de 3,7 milliards de dollars, dont 500 millions de dollars à la charge de la Banque mondiale), en imposant un cadre draconien à l'utilisation de la rente pétrolière : 10 % des recettes devaient être bloquées sur un compte destiné aux générations futures ouvert à la City Bank de Londres, 13,5 % pouvaient être affectés au budget général de l'État tchadien, mais 76,5 % devaient aller à des dépenses consacrées au bien-être du peuple tchadien (éducation, alimentation...). C'était en 1999, le pétrole ne valait que 10 dollars le baril : le gouvernement du président Idriss Deby signa des deux mains (tout en consacrant les avances déjà reçues de la part des compagnies pétrolières à acheter des armes).

Six ans plus tard, le brut tchadien arrive sur les marchés mondiaux et le baril coûte 60 dollars ! Fin décembre 2005, le gouvernement tchadien a fait adopter par son Parlement une loi décidant de « rapatrier » le fonds pour les générations futures, de doubler la dotation budgétaire et, enfin, d'inclure les dépenses de sécurité dans le périmètre du bien-être du peuple ! C'est que la révolte gronde et que la situation aux confins soudanais est difficile. Début 2006, la Banque mondiale décidait de bloquer les 36 millions de dollars du compte séquestré et, surtout, suspendait 124 millions de dollars de prêts au pays. La partie de bras de fer se poursuit dans les premiers mois de 2006 dans un contexte géopolitique tendu, entre le Nigeria, la Libye et le Soudan.

Mais pendant que la corruption règne à N'Djamena et que l'argent du pétrole enrichit dirigeants et marchands d'armes, le PIB par tchadien est seulement de 401 dollars, l'espérance de vie de 44,7 ans, la mortalité infantile de 117 ‰. Le Tchad est bien loin de la Norvège !

Encadré 2

Un cas extrême : Nauru

Il est dans le Pacifique une île qui aurait pu être bénie des dieux : Nauru est, en effet, un véritable morceau de phosphate au milieu de l'océan. L'exploitation des phosphates a apporté la richesse, mais aussi bien des problèmes : l'île s'enfonçe peu à peu et est vouée à disparaître. Prévoyants, les dirigeants de Nauru ont acheté plusieurs bâtiments en Australie. Leurs concitoyens peuvent y vivre de leurs rentes, minés par l'oisiveté, l'obésité et le mal du pays !

FAUT-IL CÉDER AU FATALISME ?

La hausse des prix des matières premières est un fait. Des pays producteurs vont en profiter, ce qui est logique. Y a-t-il un moyen de mieux maîtriser la rente, d'éviter qu'elle ne se disperse et que, *in fine*, elle ne soit créatrice de pauvreté ? Les organisations internationales ont leur mot à dire, mais celui-ci reste limité comme le montre le cas récent du Tchad (cf. encadré 1). Les entreprises sont,

elles aussi, concernées, mais rien ne les incite à la vertu, d'autant qu'elles ne peuvent, à elles seules, remettre en cause la souveraineté des États qui font de la maîtrise de leurs ressources naturelles un des piliers de leur nationalisme. La seule porte de sortie est celle de l'exemplarité, du comportement norvégien ou chilien. Peut-on l'encourager ? Voilà en tout cas une des questions majeures des problématiques du siècle à venir : peut-on faire mentir une « loi » presque aussi vieille que les communautés humaines ?

NOTES

1. 1600 : début du déclin des mines de Potosi ; 1622, plus symboliquement encore : naufrage de la Flotte d'argent.
2. Le Nordeste décrit par Gilberto Freyre dans *Casa grande e senzala*.
3. L'État de Bahia raconté par Jorge Amado dans *L'arbre aux fruits d'or*.
4. Décrite par Miguel Angel Asturias dans ses romans « bananiers ».