

IMPACT DE LA FLUCTUATION DES PRIX DE MATIERE PREMIERES SUR LES RECETTES PUBLIQUES DANS LA REGION DE LA SADC:

LE CAS DU CUIVRE POUR LA RDC

1. INTRODUCTION

La volatilité des prix des matières premières sur les marchés mondiaux se traduit par une instabilité des revenus au niveau des pays exportateurs ainsi qu'au niveau des sociétés productrices et des exportatrices.

Avec des réserves dépassant 155,0 millions de tonnes, le cuivre est le produit minier le plus répandu en RDC. Son potentiel et celui des métaux qui l'accompagnent, soit 10,0 % des réserves mondiales du métal rouge et 34,0 % du cobalt, placent la RDC au rang de 6ème producteur mondial après le Chili, la Chine, le Pérou, les USA et l'Australie, pour le cuivre, et de 1er rang mondial pour le cobalt.

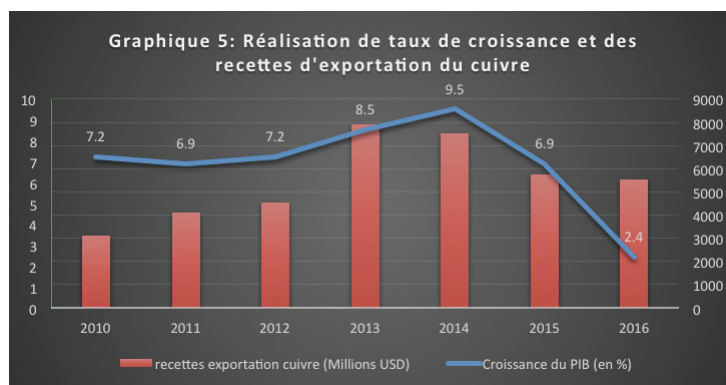
La RDC tire l'essentiel de ses ressources financières de l'exploitation du cuivre.

Au cours de l'année 2015, le cuivre a connu sa pire année depuis la crise financière de 2008. A 4.475 USD/TM, le prix a baissé de 49% par rapport à 2011 où il était de 8.815 USD/TM. En 2016, les cours du cuivre ont variés entre 4.500 et 5.000 dollars la tonne.

En effet, le début de la baisse des cours de matières premières, principalement du cuivre a occasionné le ralentissement du rythme de croissance des recettes mobilisées dans le secteur minier, soient 41,5% en 2014 et 20,9% en 2015.¹

En RDC, ce graphique témoigne d'une corrélation indubitable entre le taux de croissance et le niveau des recettes d'exportation du cuivre.

¹ Projection décennale du potentiel fiscal du secteur minier industriel de la RDC 2016-2025, GIZ, Coopération allemande, 2016, page 41



Source : données collectées par l'auteur

Cela est encore d'autant plus symptomatique du fait que la RDC ne dispose d'aucun levier puissant pour influencer les cours du cuivre sur la place mondiale et donc subit toujours de plein fouet toutes les tendances cycliques qui caractérisent la cotation mondiale de ce minéral.

2. CONTEXTE ET IMPORTANCE DE LA PROBLEMATIQUE

La forte volatilité des prix de des matières premières, associée aux crises des dernières années, a ralenti la croissance économique et a montré la forte vulnérabilité des économies africaines aux chocs et ce malgré leur faible niveau d'intégration aux marchés mondiaux, soulignant la nécessité de leur transformation structurelle.

Globalement, la chute des prix des matières premières a exercé une pression sur les équilibres des comptes courants et fiscaux des pays d'Afrique saharienne, exacerbant ainsi leur vulnérabilité économique qui s'est traduit par la

baisse des réserves de change, la dépréciation de la monnaie, la hausse de l'inflation et l'alourdissement du fardeau de la dette, entre autres.

Un papier spécifique sur le cuivre de la RDC a été commandité par l'ONG AFRODAD de Zimbabwe dans le cadre d'une étude sous-régionale dont l'objectif était de:

1. Evaluer et documenter les tendances, les facteurs et les implications de la fluctuation des prix des produits de base sur les revenus du gouvernement, parmi d'autres indicateurs de développement de la SADC, dans la région de la SADC;
2. Interroger (relever) les défis des décideurs politiques de la SADC générés par le changement sur les prix des produits de base et considérer les réponses possibles à ces défis;
3. Produire une analyse/perspective pour alimenter les stratégies de plaidoyer et les avis au niveau national et régional.

Les principaux résultats ayant découlés de ce travail de recherche ont été les suivants:

- 1) Avec un niveau des exportations autour de 35% du PIB, leur concentration géographique (41% vers la Chine) et par produit (97% de pétrole et de produits miniers), la RDC réunie toutes les conditions pour subir de plein fouet les chocs des variations des prix des matières premières et des fluctuations économiques de ses partenaires commerciaux;
- 2) Une baisse sévère des cours du cuivre expose l'économie de la RDC à des tensions sur le cadre macroéconomique et sur les finances publiques dont les répercussions retentissent dans tous les secteurs de la vie nationale;
- 3) (i) l'insuffisance d'infrastructures de qualité; (ii) la faiblesse du capital humain et l'inadéquation des compétences; (iii) une faible gouvernance et un climat des affaires défavorable; (iv) une détérioration de la compétitivité; et (v) l'instabilité sociopolitique sont autant des goulots d'étranglement qui affaiblissent d'avantage la capacité du secteur minier de générer des recettes fiscales substantielles à même d'impulser son développement socio-économique.

Face à ce constat, des recommandations ont été formulées dont les plus importantes sont

- **Diversifier** les structures des produits à l'exportation et de destinations;
- **Transformer** les produits miniers marchands pour y apporter une valeur ajoutée avant l'exportation car plus le niveau de transformation est élevé, plus la RDC pourra en retirer de la valeur, et moins elle sera tributaire des cycles incessants d'instabilité des prix des produits de base;
- **Créer** un fonds de stabilisation afin de capter les recettes procédant du secteur minier pendant les périodes des booms miniers et maintenir le rôle contracyclique de la politique budgétaire;
- **Ajuster** les politiques monétaires et fiscales pour accroître l'épargne intérieure et maximiser les ressources internes comme mécanismes d'anticipation de baisse des cours des matières premières. Les efforts d'ajustement budgétaire devraient viser à mobiliser des recettes publiques en dehors des secteurs extractifs et à rationaliser les dépenses récurrentes pour préserver les investissements productifs favorables à la croissance;
- **Promouvoir** la production intérieure des biens services à travers des politiques appropriées du contenu local dans le sens de développer le tissu industriel local et des compétences locales en les faisant participer aux activités industrielles dans le secteur des mines ;
- **Accélérer** l'intégration des économies sous régionales par des échanges commerciaux inter-régionaux dont le développement favorisera les échanges et amortira les effets des chocs économiques mondiaux ;
- **Intensifier de la lutte contre la corruption et l'impunité** et instauration de la culture de redevabilité.

Les résultats de cette étude ainsi que les recommandations qui en ont découlées ayant fait l'objet d'une large restitution auprès des différentes parties prenantes à la problématique (Gouvernants, Parlementaires et Organisations de la Société Civile), l'esquisse des axes stratégiques dans une note d'orientation politique s'est avéré indispensable et donne ainsi lieu à ce document.

Des réflexions ont été menées afin d'envisager des politiques à même d'aider les pays de la SADC dont les économies sont totalement dépendantes de l'exportation des ressources naturelles à protéger leurs économies contre les chocs de fluctuations des produits de base.

Ce document constitue la note d'orientation politique basée sur les résultats et recommandations de l'Etude sur l'évaluation des facteurs de la fluctuation des prix des produits de base et de leurs impacts sur les recettes publiques des pays de la région de la SADC (Angola, RDC, Zambie and Zimbabwe) et décline les axes politiques à envisager par les dirigeants de la RDC pour lutter contre ces impacts.

III. APPROCHES A CONSIDERER

Afin d'accroître la capacité à lisser la forte volatilité macroéconomique engendrée par les grandes variations des prix à l'exportation dont peuvent souffrir les pays qui dépendent d'un seul produit, des options stratégiques majeures sont à lever.

Des enseignements pourraient être tirés de l'expérience faite par les pays qui sont parvenus à se diversifier. Ainsi, la Malaisie a su mener une diversification économique à la fois verticale et dans des secteurs sans rapport avec les produits de base. Elle s'est libérée de sa dépendance vis-à-vis des produits de base agricoles et miniers pour se tourner vers la transformation de produits tels que l'huile de palme et le caoutchouc et vers la fabrication de matériel électrique et électronique.

Pour augmenter la valeur ajoutée des produits issus de l'huile de palme, la Malaisie a investi dans la recherche technologique pour développer les activités d'aval, notamment par l'intermédiaire du Conseil malaisien de l'huile de palme et des universités. Elle a aussi donné la priorité à sa politique industrielle, qui avait pour objectif la création d'un secteur manufacturier axé sur les marchés d'exportation. En conséquence, depuis le début des années 2000, les articles manufacturés représentent environ 80 % de ses exportations.

Ainsi, face aux conséquences néfastes des fluctuations récurrentes des cours des minerais dont essentiellement le cuivre sur les recettes fiscales de la RDC, des options stratégiques à même d'accroître sa résilience et de construire «ses sécurités» sont formulées ici. Les éléments suivants sont à considérer:

Options déterminantes:

- Le mécanisme de Gouvernance ;
- La place du secteur privé;
- L'intégration régionale;
- Le cadre international plus élargi;
- Le renforcement des capacités des ressources humaines et institutionnelles.

Principaux défis:

- La spécialisation ;
- Les opportunités internationales;
- Les barrières commerciales;
- L'attraction des nouveaux investissements dans les secteurs autres que celui des ressources naturelles.

IV. OPTIONS POLITIQUES

• **Politique de diversification macroéconomique**
Impacts spécifiques: Ce processus, sensé entraîner une plus forte valeur ajoutée, s'accompagnera de stratégies de promotion des exportations qui favorise entre autres la pénétration de marchés de niche et la diversification des partenaires et marchés. La modernisation, la sophistication et la diversification des structures économiques représenteront les nouveaux leviers d'action.

• **Politique préventive de création d'un fond souverain**
Impacts spécifiques: Fond public dont le but est de protéger le budget de l'Etat contre les variations à court terme des recettes liées aux mouvements importants du prix de minerai et de taux de change créant un pool de liquidités. Ce fond servira d'amortisseur et permettra de lisser les revenus dans le temps et de protection contre la surchauffe économique.²

• **Politique d'industrialisation et de transformation économique structurelle**
Impacts spécifiques: La création de valeur ajoutée par la transformation des produits de base contribuera à la réduction de l'exposition du pays au risque de fluctuation des cours de ces produits et dans le même temps à aller vers des produits à plus forte valeur et plus diversifiés et à des marchés finaux sur lesquels les prix dépendent plus des fondamentaux du marché que de la spéculation.

² A. Noh, 2014, Historical institutionalism and economic diversification : The case of Malaysia, Asian Social Science, 10(9): 40

La politique gouvernementale en cette matière devrait être propre au pays et fondée sur des données factuelles. Elle devrait également comporter des priorités claires, définir des mesures institutionnelles pour garantir la responsabilité de la mise en œuvre entre les ministères au niveau central ou local et être accompagnée de budgets transparents.

- **Politique d'assainissement budgétaire**

Impacts spécifiques: Des stratégies visant à juguler les dépenses non productives et à instituer des mesures pour endiguer les pertes des recettes fiscales qui demandent à être mises en place durant les périodes baissières des cours des produits de base à être consolidées quand la tendance haussière se manifeste.

Une coordination entre politiques monétaires et de taux de change et politique budgétaire demeure l'une des clefs de réussite dans ce domaine.

- **Politique d'intégration régionale**

Impacts spécifiques: L'Afrique est le continent de la planète qui compte le plus d'organisations continentales, régionales, sous-régionales, sectorielles et commerciales alors qu'elle est la région où les processus d'intégration et de régionalisation sont les plus embryonnaires.

Le développement fondé sur l'exportation des produits de base brut a le plus souvent freiné la possibilité de construire des complémentarités, dans la mesure où la plupart des pays africains n'ont connu qu'une faible diversification de leur appareil productif. Du fait de la similitude de leurs productions, les Africains n'ont pas eu grand-chose à échanger entre eux.

L'objectif de cette politique vise le développement d'infrastructures régionales de haute qualité, l'accélération de l'industrialisation et du commerce et le renforcement des capacités essentielles au niveau national et régional.

V. CONCLUSION

Le degré de vulnérabilité de l'économie de la RDC aux chocs extérieurs consécutifs notamment aux fluctuations des cours des minerais en général et du cuivre en particulier ainsi que les conséquences diverses qui en découle sont exacerbés par un indice élevé de concentration de ses exportations,

la majeure partie de ses exportations portant sur des marchés limités, et sur une base très étroite à savoir essentiellement des matières premières non transformées, dont principalement le cuivre. Les produits de base constituent 80% du total des exportations de la RDC.

Faisant suite à une étude qui a été menée dans un certain nombre des pays de la SADC dans le but de chercher à comprendre comment de 2003 à 2011 le boom des prix des ressources naturelles a impacté les économies de ces pays et aussi comment ils font face contre la chute des prix de ces ressources naturelles qui prévaut depuis 2012. Des orientations politiques ont été formulées dans ce document de manière à mettre en place des stratégies capables d'assurer une forte résilience à ces pays et particulièrement à la RDC.

La stratégie de base consisterait à considérer que même dans la structuration actuelle de l'économie de la RDC basée sur l'exportation brute des produits miniers dont essentiellement le cuivre, la contribution du secteur minier au budget national peut être considérablement augmentée par l'amélioration du rendement et du champ de production, de la transformation et de la commercialisation.

Accroître la valeur ajoutée du cuivre avant son exportation, diversifier les exportations et les marchés des produits, constituer des réserves en période haussière des cours des minerais, mettre en place des fonds souverains pour appuyer les communautés de base font parties des approches, stratégies et politiques à privilégier pour bâtir une résilience aux chocs extérieurs.

Enfin, la coopération entre les pays africains permettrait de rendre effective, par une approche stratégique, la contribution du secteur des produits de base au développement. Des mécanismes institutionnels sous-régionaux demandent à être renforcés où créés pour assurer une meilleure coordination des actions de coopération concertées.

Cette note politique est basée sur l'étude que AFRODAD a menée en 2017: "IMPACT DE LA FLUCTUATION DES PRIX DE MATIERE PREMIERES SUR LES RECETTES PUBLIQUES DANS LA REGION DE LA SADC: LE CAS DU CUIVRE DE LA RDC"

Veillez visiter notre site sur: <http://afrodad.org/french/index.php/center-of-excellence/research>
