Gouvernance des ressources extractives en Afrique et perspective de contrats équilibrés pour les pays producteurs

Auteur: **Pascal Clément Razanakoto**

pascal_29@hotmail.com

Introduction

En Décembre 2011, le plan d'implémentation de la Vision Minière Africaine (VMA) a été adopté à l'Union Africaine, par l'intermédiaire des ministres des Mines réunis à Addis Abeba. La Vision Minière Africaine représente un schéma directeur novateur, qui va au-delà de l'amélioration des régimes miniers nationaux et censé aider les pays africains à bénéficier au maximum de l'exploitation de ses ressources minières du sous-sol; elle se traduirait à l'échelle nationale, par la négociation des contrats avec les entreprises afin de générer des revenus équitables de l'extraction des ressources.

Plus tôt en 2008, la Banque Mondiale a fait le constat d'un «déséquilibre entre les grands investisseurs de l'industrie extractive et les États africains.»¹. Ce constat de la Banque Mondiale s'est fondé sur la défaillance de compétences des institutions publiques dans la négociation de contrats équilibrés, et l'absence de réformes efficaces du secteur jusqu'ici.

Concernant ce déséquilibre, les statistiques de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique montrent que les revenus des compagnies minières ont augmenté en 2010 de 32% et leurs résultats nets de 156% ; alors que dans le même temps, les taxes versées aux Etats africains n'ont augmenté que de 6%².

Notre article se propose d'étudier les déséquilibres entre les opportunités de revenus réels miniers et pétroliers des pays africains producteurs, et les rétributions versées aux Etats. Dès lors que les contrats se caractérisent par ces déséquilibres, nous étudierons les impacts possibles de la négociation de contrats équilibrés sur les variables socioéconomiques-clés dans l'éventualité de leur révision. Enfin, l'étude va proposer les principes de gouvernance applicables dans ce domaine, qui seront à la base de mécanismes institutionnels de régulation de ces secteurs minier et pétrolier intégrant une plateforme multi-parties prenantes (Commissions multipartites, groupes de plaidoyers locaux, nationaux, représentants de la

¹Diop Makhtar, Vice-président de la Banque Mondiale pour l'Afrique (Discours du 40ème anniversaire des Accords de coopération monétaire de la zone franc, 2008).

² Source: CEA, Rapport sur l'Afrique 2011

Société civile, ONG,...). Mais, ce sont aussi des principes de gouvernance qui impliquent la nécessité de renforcer les capacités des Etats et des institutions publiques eux-mêmes.

Afin de développer ces propos, et avancer quelques propositions, nous examinerons successivement les points suivants:

- . Déséquilibres des contrats miniers et pétroliers: historique et perspectives
- . Potentialités minières et pétrolières africaines: les rapports de force entre acteurs
- . Gouvernance des ressources et négociations des contrats

I. Déséquilibres des contrats miniers et pétroliers: historique et perspectives

Les contrats miniers et pétroliers entre Compagnies étrangères et Etats africains présentent des caractéristiques apparemment préjudiciables à la plupart des pays africains dans les contrats négociés jusqu'ici.

En effet, la situation qui prévaut dans ces secteurs respectifs en Afrique, peut être analysée à travers leurs spécificités et leur évolution historique qui ont conduit à ces déséquilibres.

I.1) le secteur pétrolier: contrats de partage et de joint-venture liés au contexte global

Les pays producteurs de l'Afrique Subsaharienne n'ont jamais véritablement procédé aux nationalisations des activités pétrolières depuis la découverte de leurs gisements, même le Nigeria, premier pays exportateur africain, et aussi membre de l'OPEP. D'une part, ces pays se sont montré largement attractifs aux investissements étrangers des grands Groupes pétroliers et Compagnies pétrolières multinationales sans se préoccuper de nationaliser le secteur, ni même exercer un quelconque contrôle de nature étatique, contrairement en Amérique Centrale (Venezuela, Mexique), au Moyen Orient (États du Golfe et Émirats), en Russie, ou en Afrique du Nord (Algérie). D'autre part, de telles alliances auront favorisé considérablement jusqu'ici les cartels pétroliers qui ont déployé d'habiles stratégies d'implantation et concurrentielles dans ces pays africains.

Au début, les dirigeants des États producteurs de pétrole ont négocié des contrats *joint-venture* ou d'associations d'affaires dans les années 70 avec les Compagnies pétrolières, ce qui les autorisaient à gérer et s'intégrer dans les projets pétroliers africains. Les contrats de concession ou d'exploitation avec paiement de redevances d'une part; les contrats de partage des ressources d'autre part, vont peu à peu se substituer aux contrats *joint-venture*, à partir des

années 90. Ces nouveaux contrats sont établis sur des bases plus avantageuses pour les investissements pétroliers étrangers, mais pas pour les États africains car l'on constate souvent un faible pourcentage de redevances, d'abattement d'impôts sur les bénéfices des Compagnies pétrolières internationales; mais également de généreuses facilitations d'octroi de permis d'exploration. Alors pour quelles raisons ces aménagements, pourtant défavorables aux pays africains depuis les années 90?

Primo, le contrat de partage de production dans le domaine des hydrocarbures est censé se traduire par des quotas croissants en fonction du niveau de production. Mais, les investissements de prospection et d'exploitation sont plus lourds, plus coûteux et longs à amortir, avec des risques plus élevés qu'en matière minière, d'où des arguments de poids pour les multinationales pétrolières dans la négociation des redevances ou de partage des ressources. Malgré ce fait, les revenus des pays producteurs restent relativement plus élevés dans le domaine pétrolier. *Secundo*, il s'agit donc, pour ces pays africains, de relancer leurs économies en pleine récession après la phase d'ajustement structurel des années 80. De nombreux pays africains étaient à cette période en proie aux difficultés financières et de paiement de dettes alors que les coûts de prospection de gisements sont très importants, par conséquent difficilement pris en charge par les États.

I.2) le secteur minier: des politiques nationales de régulation nuancées

Si l'on considère le secteur minier proprement dit, la majorité de ces contrats miniers en Afrique ont été conclus ou négociés dans les années 80 et 90. A cette époque, le peu d'expériences politique et économique des jeunes États africains, mais surtout les bas cours sur le marché mondial des minerais attiraient peu les investissements extérieurs dans le secteur minier du continent qui ne souhaitaient pas prendre des risques. Les codes miniers des pays africains respectifs, sont souvent rédigés par des experts occidentaux, sinon en textes interprétés suivant les formes occidentales pour être très attractifs aux investisseurs étrangers. Concrètement, les pays africains sont amenés à attirer les investisseurs potentiels en leur accordant d'avantages comme de larges exonérations d'impôts, des royalties et redevances d'exploitation réduites au minimum. La nécessité de renégocier ces contrats qui jusqu'ici, ne profitaient que très peu à la plupart des pays africains, surtout à la population locale, devient donc aujourd'hui une priorité dans le politiques nationales de développement. Des contrats équilibrés paraissent mieux contribuer à des enjeux plus globaux qu'un simple enjeu de

croissance économique, en tant qu'instruments de développement et de lutte contre la pauvreté.

En réalité, si l'on observe déjà en 2010 certains pays de l'Afrique subsaharienne comme le Botswana, les redevances minières sont susceptibles de profiter à l'État car il perçoit 10% de royalties³. De plus, étant actionnaire à 50% dans les Projets miniers en partenariat avec d'investisseurs étrangers privés, l'État est en position de maîtriser le développement de son secteur minier et des Compagnies minières. Par ailleurs, un régime en matière d'imposition des sociétés (IS) avantageux pour le Botswana est mis en application. Tous ces systèmes permettent au pays de récupérer près de 70% de revenus miniers et de contribuer ainsi à l'amélioration des conditions de vie et économiques de la population.

Mais le cas du Botswana, et dans une certaine mesure celui de la Namibie reste exemplaire jusqu'ici dans ce domaine. Cela car si en Afrique du Sud, le taux de redevance reste relativement faible (1,5%) concernant l'or et l'argent pur, la Zambie et quelques autres pays miniers de l'Afrique Australe ne perçoivent aucune taxe, ni redevances minières; la seule condition de délivrance de permis miniers se limite au fait que les investisseurs doivent développer des Projets bien identifiés.

Pour la République Démocratique du Congo (RDC) par exemple, le Code minier de 2002 mentionne simplement leur obligation à «améliorer le bien-être des populations locales», sans aucun standard défini pour préciser la nature et l'ampleur de l'engagement des firmes minières dans le développement local.

Du fait de ces facilitations, la cession de près de 70 % des gisements de cobalt et de cuivre à des Compagnies minières internationales a fait l'objet d'approbation par la RDC à travers trois contrats miniers importants. La situation politique de rébellion dans le Nord Kivu, et la crise du régime de transition en RDC ont permis l'octroi d'énormes avantages aux entreprises minières étrangères (belges, hollandaises) entre 2001 et 2006. Ainsi, dans la période 2003-2006 des multiples entorses faites à la loi minière par les autorités congolaises peuvent être relevées. Mazalto rapporte : « Au Katanga et au Kasai, d'importants contrats miniers sont signés avec des multinationales. Les engagements pris, élaborés sous la forme de partenariats économiques (*joint-venture*), concèdent la plus grande partie des richesses minières et mobi-

³Sources Statistiques : ONU, Africa Renewal, (2009), op. cit, CNUCED, (2012), *Rapport 2012: Transformation structurelle et développement durable en Afrique*, Genève, 2012

lières détenues par les Compagnies d'État à des investisseurs privés. Le contenu des accords dévoilé met en évidence d'importants déséquilibres financiers. Dans une soixantaine de grands contrats, l'État congolais, lésé, a cédé la plus grande part des profits aux entreprises multinationales. À la fois le gouvernement, les bailleurs et les investisseurs devront par la suite reconnaître l'aspect léonin de tels contrats, signés au détriment des intérêts de l'État congolais. De nombreux rapports commandés tour à tour par l'État, les bailleurs et la société civile confirmeront de telles dérives » (Mazalto, 2008).

En Tanzanie, les ressources minières constituent environ 50% des exportations du pays; mais jusqu'en 2010, des conditions fiscales avantageuses étaient octroyées aux investisseurs miniers étrangers exploitant le diamant et l'or, voire certaines exonérations étaient valables pendant 20 ans. En réalité, l'ensemble des impôts sur les Sociétés acquittés par toutes les Compagnies minières demeurait de ce fait largement inférieures à ceux payés les entreprises des autres secteurs industriels (manufacturières, agroalimentaires, etc,...).

A Madagascar, la Loi malgache sur les Grands Investissements Miniers (LGIM) du 8 octobre 2002 modifié par la loi 2005-022 de janvier 2005 a fixé la redevance minière à 2%. De plus, cette même loi stipule dans son article 91 que « *lorsque les produits de mines vendus [...] sont des produits miniers transformés, le titulaire bénéficie d'un abattement de 50% sur la valeur desdits produits pour le calcul de l'assiette de la redevance minière exigible* ». Donc, si l'on interprète ce texte, les contrats miniers sont largement avantageux pour les Compagnies minières du fait de cet abattement, car le taux initial de 2% sera alors réduit en définitive à 1%, ce qui est très minime compte tenu des revenus escomptés. C'est le cas du Projet Ambatovy, qui exploite les gisements de cobalt-nickel dans l'Est du pays sur contrat de vingt sept ans. Ainsi, la Compagnie Ambatovy S.A., filiale du Consortium canadien Sheritt International, titulaire du Projet, étant donné la nature de ses produits conformément aux textes de la Loi, bénéficie aujourd'hui de ce taux réduit de 1% suite à cet abattement de 50%. Ce fait illustre les termes du contrat préjudiciables à l'État malgache eu égard aux revenus réels qu'on peut en tirer de ces gisements.

A la lumière de ces faits, l'industrie minière africaine, en matière de revenus et de redevances, révèle donc une importante hétérogénéité; les pratiques et la gouvernance diffèrent selon les pays, cependant il y a une constante majeure: le déséquilibre plus ou moins important des contrats aux dépens des États africains dans les conditions d'exploitation.

Dans la perspective de modification des types et termes de contrats ou d'accords d'exploitation de leurs ressources minières ou pétrolières (vers des contrats équilibrés), quels bénéfices intrinsèques en tireraient les pays producteurs en terme d'une plus grande valeur générée et partagée localement issue du secteur minier, pétrolier ou gazier ? La question consécutive est de savoir si les Etats africains producteurs pourront compter de ce fait sur une amélioration de leur croissance économique, une industrialisation en rapide émergence issue de synergies avec les secteurs miniers ou pétroliers, et surtout une hausse pérenne du niveau de vie de la population locale.

La réponse à ces questions revient à appréhender les relations directes et indirectes du développement national avec les importantes ressources potentielles de ces pays.

Alors, la négociation de contrats équilibrés serait-elle réellement susceptible d'influencer les variables socioéconomiques-clés de développement?

On a pu démontrer que l'existence de ressources minières ou pétrolières agit de façon significative sur certaines d'entre elles, notamment sur la croissance économique, tel en Afrique australe (Afrique du Sud, Botswana,...) ou dans le Golfe du Guinée (pétrole). Par exemple, de nombreuses études empiriques mettent en lumière sa relation avec l'évolution du PIB (Copischi et Favennec, 2003, Reed, 2009, Mkokweza, 2010). Peu en revanche sont consacrées à l'examen du lien avec les indicateurs ou variables de développement social et humain, ne serait-ce des effets indirects, via les prélèvements (redevances et taxes pétrolières) notamment. Sans doute, faut-il y voir que la redistribution des revenus pétroliers ou miniers reste loin de profiter aux populations locales, ou qu'il importe d'y intégrer d'autres formes de gouvernance.

II. Potentialités minières et pétrolières africaines: les rapports de force entre acteurs

Les potentialités diffèrent selon les secteurs (minier, pétrolier), l'évolution des exploitations et la tendance des marchés, notamment la demande mondiale de minerais; les rapports de force changent donc également entre pays producteurs et Compagnies étrangères.

II.1) les potentialités du secteur pétrolier et les tendances

Concernant les perspectives pétrolières de l'Afrique Subsaharienne, les estimations évoluent avec la découverte de gisements. Cependant, les dernières études disponibles montrent que les plus importantes réserves pétrolières localisées en Afrique sont situées dans le Golfe de

Guinée et s'élèvent à environ 55 milliards de barils, soit 4,8 % des réserves mondiales⁴. Cette zone géographique comprend les principaux pays producteurs de la région c'est-à-dire le Nigeria, la Guinée équatoriale, le Tchad, le Soudan, le Cameroun, le Gabon, le Congo et l'Angola. Si l'on observe les statistiques de la production agrégée de ces pays producteurs, elle a atteint près de 4,85 millions de barils/jour en 2004, et 5,5 millions de barils/jours en 2010. Des gisements *off-shore* sont récemment découverts et mis en exploitation (Guinée équatoriale, Nigeria, Angola), et de nouveaux pays producteurs (Tchad, Soudan) émergent dans la région, ce qui a conduit à doubler la production en 20 ans de 1985 à 2005. Ce niveau de production total ne représente cependant que 6,2 % de la production mondiale.

Les prévisions des experts en énergies fossiles estiment entre 8 millions et 9 millions de barils/jours la production globale de cette région d'Afrique en 2020 grâce aux réserves pétrolières encore susceptibles d'être découvertes et mises en exploitation dans la zone (Guinée Equatoriale, Sao Tomé et Príncipe, Nigeria)⁵.

Quels sont alors les opportunités, mais aussi les limites, risques ou menaces liés à l'exploitation de ces ressources pétrolières?

Comme avantage stratégique essentiel, la position géographique des pays producteurs africains du Golfe de Guinée reste un atout considérable du fait de leur situation sur les principales routes maritimes de l'Océan Atlantique et donc de facilité des exportations et transports pétroliers vers l'Europe et l'Amérique du Nord⁶.

De même, l'excellente qualité du brut africain (notamment nigérian), huile lourde avec faible teneur en soufre, correspond d'une manière satisfaisante aux normes et exigences techniques des raffineries occidentales, ce qui garantit une certaine rentabilité de l'exploitation dans ces pays africains y compris en période de baisse des cours pétroliers sur le marché mondial.

Enfin, les gisements découverts et mis en exploitation ces dernières années sont d'une certaine envergure, et peuvent assurer l'amortissement des investissements pétroliers de la zone durant un certain temps encore, plusieurs décennies d'exploitation.

⁴Source: B. P., 2011, *Statistical review of world energy June 2011*, London, United Kingdom, BP p.l.c., 45 p.

⁵Source: US Department of Energy, (2011), *Statistics of Energy Information Administration*, Washington D.C.

⁶ En comparaison aux pays producteurs de l'Asie Centrale, Pays Baltes et Russie, et des pays du Golfe Persique qui sont enclavés ou contraints aux passages stratégiques de la Mer Caspienne, ou de la Mer Rouge jusqu'aux débouchés vers les voies maritimes internationales ou les Océans.

Les limites majeures qui entravent les exploitations et la production de brut pétrolier sont les troubles politiques fréquents dans certains pays africains producteurs ou limitrophes (Nigeria), et les fluctuations des cours. L'autre entrave majeure demeure le faible poids du continent africain dans la production pétrolière mondiale, soit 6,2% en 2010. Cette contribution limitée réduit considérablement le pouvoir de négociation des États producteurs.

Les exploitations *off-shore* ont permis de prévenir, du moins d'éviter jusqu'ici les affrontements et interactions directes, germe d'explosions sociales, entre populations locales et Compagnies pétrolières internationales. Cependant, elles dissimulent «au large» d'une certaine manière, les dérives des entreprises pétrolières étrangères concernant la mise en péril des richesses environnementales des pays africains producteurs et limitrophes soumis au risque permanent de marées noires et de catastrophes de pollution écologique (des mers, mangroves, littoraux, faunes et autres flores sous-marines,...).

II.2) les potentialités et évolution du secteur minier

En ce qui concerne le secteur minier, les perspectives d'évolution montrent de réelles potentialités en Afrique, ce qui se traduit par l'accroissement des activités de prospection.

Les prospections minières ont augmenté en Afrique depuis quelques années avec des budgets conséquents⁷. Les plus importantes activités de prospective minière concernent (dans l'ordre décroissant) l'or (avec 41% du budget total de prospection minière en Afrique), PGM (15%), le cuivre (12%), l'uranium (9%), le fer (7%), le diamant (5%), autres minerais (11%). Les prospections sont focalisées dans des pays miniers traditionnellement producteurs (Afrique du Sud, Ghana, RDC, Namibie, Tanzanie, Botswana, Mali, Zambie,...).

Les statistiques de 2010 révèlent une situation différenciée entre pays africains et selon les produits : des perspectives favorables pour les minerais en forte demande des industries mondiales actuellement, mais stagnation, voire baisse pour l'or, et le diamant par exemple⁸. Examinons les principales potentialités de production aujourd'hui et leur évolution à terme.

Pour la bauxite, la Guinée, premier producteur mondial, compte pour 90% la production totale africaine (Sierra Leone 6%, Ghana 3%). L'Afrique du Sud représente 44% de l'aluminium africain (Mozambique 30%, Egypte 22%). La production de bauxite est

⁷Par exemple, une augmentation du Budget de prospection minière de 27% allant de 1.1 milliards\$US en 2009 à 1.4 milliards\$ US en 2010 (ONU, Africa Renewal, 2011, op. cit)

⁸Sources statistiques : ONU, Africa Renewal, 2011, op. cit.; CNUCED, 2012.

appelée à croître de 17% par an entre 2010 et 2017, celle de l'aluminium pur de 5% à 6% par an.

La production de cobalt a explosé en Afrique ces dernières années en augmentant de 42% par exemple entre 2009 et 2010. Une telle croissance est due à la hausse des productions des mines de cobalt de la RDC (86% de la production de cobalt africain), de la Zambie et du Maroc, ainsi qu'à l'ouverture des mines de nickel-cobalt de Madagascar en 2007. L'Afrique compte en 2010 pour 70% de la production mondiale de cobalt et devrait augmenter de 9% par an entre 2010 et 2017, avec l'ouverture de nouveaux sites en Tanzanie et la pleine capacité de production en Afrique du Sud et Madagascar.

Pour le cuivre, les principaux pays d'extraction sont la Zambie avec 60% de la production africaine de cuivre, puis la RDC (30%), et l'Afrique du Sud (7%). Le raffinage en cuivre pur, générant d'importante valeur ajoutée, existe déjà et l'activité est en constant développement (26% de croissance en 2009/2010), en particulier avec la technique d'extraction par électro-captage en Zambie (*Solvent extraction-electrowinning* ou SX/EW). On escompte un accroissement de 10% par an de la production africaine entre 2010 et 2017, surtout avec le démarrage de nouveaux sites miniers en Zambie et en RDC en 2011 et 2013, mais également de zones riches en cuivre en Érythrée.

Parmi les potentialités minières, l'or extrait des pays miniers d'Afrique représente 22% de la production globale mondiale, mais augmente très peu (à peine 2% par an), et diminue même si l'on observe la tendance depuis 2000. La raison en est la baisse sur le long terme de la production d'or en Afrique du Sud, premier producteur du continent. La production commence cependant à se développer au Burkina Faso, en Érythrée, et aussi des extractions artisanales en expansion au Kenya, Soudan, Madagascar.

La production aurifère Sud africaine reste déterminante, car elle compte pour 39% de la production totale d'or du continent, suivent le Ghana (16%), le Mali (8%), La Tanzanie (8%), le Burkina Faso (5%), le Soudan (5%); le reste relève des mines du Kenya, de la Guinée et de Mauritanie soit 10% environ. Mais l'essentiel de la croissance de la production d'or (prévision à 6% par an entre 2010 et 2017) dans les années à venir proviendrait des pays de l'Afrique de l'Ouest, notamment en Côte d'Ivoire, en Guinée, Mali et Sénégal avec le démarrage de nouveaux sites miniers dans cette région d'ici 2013 à 2015.

Avec l'or, le diamant compterait parmi les activités minières d'une grande potentialité (d'où aussi les conflits du diamant en RDC, Angola et Sierra Leone) car l'Afrique représente 57% de la production mondiale en 2010. Cette production augmente de 20% par an environ (19% en 2010, 21% en 2011). Les principaux pays producteurs sont le Botswana (30% de la production africaine), l'Angola (18%), la RDC (23%), l'Afrique du Sud (12%) et le Zimbabwe (12%). Quelques extractions à grande échelle vont commencer dans les mines de Tanzanie, Ghana, et Namibie d'ici 2015. La production de diamant est étroitement surveillée par la Communauté internationale du fait des conflits et de fréquentes violations des droits de l'homme générés par le commerce du diamant. La mise en place d'une gouvernance en période de conflits conduit les 75 pays producteurs, fabricants et importateurs, ainsi que l'Union Européenne et les Nations Unies, à élaborer en Décembre 2010 le Schéma de Certification de Kimberley (*Kimberley Process Certification Scheme* ou *KPCS*) dans le but de réduire le commerce de diamant provenant de zones de conflits tel en Angola, en RDC et au Sierra Leone.

Malgré les potentialités, la production de diamant est donc appelée à croître très faiblement (2% par an au maximum) depuis 2010, voire diminuer dans les prochaines années; en dépit des importants revenus issus d'une valeur annuelle mondiale de 11,5 milliards de dollars en diamant brut, et près de 20 milliards de diamant poli, dont plus de la moitié (52%) reviennent au continent africain.

D'autres productions minières existent en Afrique, mais elles restent tributaires de la demande internationale et des cours mondiaux comme le fer et l'acier (produit surtout en Afrique du Nord), ou encore des coûts élevés d'exploitation en raison de la hausse du prix de l'énergie (nécessaire par exemple pour la production de l'étain) d'où la baisse de leur production, voire la fermeture de sites miniers par les Compagnies.

Le tableau suivant résume la part des pays africains dans la production, et les réserves mondiales de produits miniers et pétroliers.

Part de l'Afrique dans la production et dans les réserves mondiales des minéraux en 2010

Ressources, Minerais	Part des réserves mondiales (%)	Part de la production mondiale (%)	Principaux pays producteurs africains
Aluminium	3	4	Mozambique, Égypte, Afrique du Sud
Chromite	12	37	Afrique du Sud, Zimbabwe, Soudan, Madagascar
Cobalt	41	70	Afrique du Sud, RDC, Zambie, Madagascar
Cuivre	4	7	Afrique du Sud, RDC, Zambie
Diamant	56	57	Afrique du Sud, Botswana, RDC
Or	34	22	Afrique du Sud, Ghana, Mali, Sierra Leone
Gaz naturel	8	6	Algérie, Égypte, Libye
Pétrole, huile lourde	10	6 à 8	Nigeria, Angola, Algérie, Libye, Guinée Équatoriale, Cameroun, Gabon
Phosphate	53	25	Maroc, Tunisie, Egypte
Uranium	15	17	Niger, Afrique du Sud, Namibie

Sources: CNUCED, (2012), *Rapport 2012: Transformation structurelle et développement durable en Afrique*, Genève, 2012, p.56 ; B.P., (2011) , *Statistical review of world energy June 2011*: London, United Kingdom, BP p.l.c., 45 p. ; *ONU Africa Renewal, 2011*

De cette cartographie des potentialités de productions minière et pétrolière en Afrique, on constate que les pays producteurs africains n'ont pas suffisamment de poids jusqu'ici dans la production mondiale de brut, afin de pouvoir infléchir les Compagnies pétrolières sur les termes de contrats d'exploitation. Malgré cela, leurs participations sur le marché mondial des hydrocarbures sont susceptibles d'infléchir les cours et tendances en période de crise du fait de leur situation géostratégique, de la qualité de leur production de brut, et des enjeux stratégiques des investisseurs dans ces pays (stratégie d'impartition du Groupe Total en Afrique avec ses différentes filiales déjà bien implantées, stratégie de domination par les coûts pour certains cartels pétroliers).

Il n'en est pas de même quant aux ressources minières, car les États africains peuvent prétendre à des revenus importants qu'ils peuvent en tirer du fait de leur contribution importante, sinon essentielle dans la production minière mondiale; d'autre part, la conjoncture actuelle de flambée des cours des métaux depuis quelques années pourraient profiter à ces pays à condition de renégocier des contrats équilibrés. Des mouvements de révision des contrats (du moins certaines clauses), ou d'annulation d'exonérations d'impôts et taxes non justifiées ont été déjà entamés dans ce sens dans plusieurs pays miniers en Afrique.

III. Gouvernance des ressources et négociation des contrats

La gouvernance des ressources implique la considération des mécanismes institutionnels à l'échelle nationale pour la transparence et la redistribution des revenus d'une part, à l'échelle locale pour l'implication de la Société civile, et de toutes les parties prenantes d'autre part.

III.1) les principes de gouvernance

La gouvernance sur les ressources minérales étendues au secteur pétrolier correspond à la définition proposée par l'Union africaine, la Banque africaine de développement et la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) selon laquelle la bonne gouvernance est « l'environnement juridique et institutionnel qui promeut la transparence et la responsabilisation de manière efficace » (ACET, 2013).

La gouvernance peut être définie d'une manière générale comme: « l'ensemble des mécanismes organisationnels ou institutionnels ayant pour effet de délimiter les pouvoirs et d'influencer les décisions des dirigeants, autrement dit qui *gouvernent* leur conduite, et définissent leur espace discrétionnaire.» (Charreaux, 1997). Cette définition incite à mieux expliquer les rapports et la nature de gouvernance en jeu.

Pour la Banque Mondiale, instaurer la «bonne gouvernance» dans un pays, c'est «promouvoir la primauté du développement humain et la diminution de la pauvreté en tant qu'objectifs ultimes du développement » (Banque Mondiale, 1994). Cette définition veut d'emblée privilégier les objectifs humains dans son approche de la gouvernance. Les indicateurs de la bonne gouvernance sont alors pour cette institution de six ordres: Voix citoyenne et responsabilité, Efficacité du gouvernement, Qualité de la réglementation, État de droit, Contrôle de la corruption, Stabilité politique et absence de violence, le développement durable (Banque Mondiale, 2005).

En croisant ces définitions, quelques principes fondateurs de la gouvernance des activités d'exploitation peuvent-être énoncés.

Le premier principe repose sur la nécessité de prendre en compte les externalités issues des activités d'exploitation minières ou pétrolières. Les effets induits se traduisant, en terme de contribution nécessaire aux revenus nationaux, et au développement local doivent être considérés par les différents acteurs (Compagnies minières ou pétrolières et ses partenaires, État,...). A l'opposé, puisque les exploitations ont eu aussi des retombées négatives tel la

paupérisation, déstructuration des modes de vie traditionnels et du cadre naturel (expropriation des terres), pollution,...pour de nombreux pays et populations locales, les indemnités et restitution de l'environnement en l'état naturel d'origine après l'exploitation des sites miniers doivent par exemple être appliquées par des législations strictes et des contrôles sur sites.

Le second principe est fondé sur ces «mécanismes institutionnels et organisationnels pour délimiter les pouvoirs et influencer les décisions des dirigeants», et donc basé sur la participation de toutes les parties prenantes. Ces dernières peuvent être constituées des représentants de la société civile et des organisations non gouvernementales protectrices des droits humains et environnementaux participant avec les autorités étatiques dans les négociations des contrats d'exploitation. Cela implique plus de transparence, d'accessibilité et de prise en compte des intérêts des citoyens aux termes du contrat, ainsi qu'au code minier en vigueur dans le pays. D'une manière générale, face à une société civile de plus en plus exigeante, un principe de *social right to operate* de plus en plus revendiqué dans les forums citoyens mondiaux pourrait être instauré dans les pays africains pour opérationnaliser les droits citoyens dans les négociations.

Le troisième principe est la nécessité d'une responsabilisation des décideurs politiques sur les opportunités considérables d'augmentation des recettes publiques qu'offrent les ressources minières ou pétrolières nationales, et par exemple d'aller bien au-delà des taux de redevances relativement trop faibles jusque-là. Mais, au-delà de la responsabilisation, ce principe entend renforcer les capacités de l'Etat et des institutions démocratiques dans les pays africains.

En réalité, les dirigeants des pays africains producteurs sont appelés à être de plus en plus critiques sur les termes des contrats du fait du déséquilibre financier à leurs dépens, avec un argument de taille en plus: la flambée des cours des métaux précieux et des minerais depuis quelques années en raison de la croissance de la demande mondiale.

III.2) la révision des contrats: de la gouvernance globale à la gouvernance locale

A partir de 2005, des procédures de révision des clauses de contrats d'exploitation sont entamées dans le monde, en particulier en Afrique. Il s'agit de vagues de renégociation des contrats entre les Compagnies étrangères et les principaux États miniers comme en Guinée-Conakry ou au Gabon, mais aussi au Ghana, au Burkina Faso, et au Mali. A Madagascar, la révision des contrats devrait être entamée depuis 2009 pour les contrats miniers.

Les dirigeants libériens ont aussi achevé en 2008 la révision complète des principaux contrats miniers en vigueur, en particulier celui qui a été conclu avec le puissant Groupe indien de la sidérurgie *Arcelor Mittal*. Quels sont les résultats en terme de retombées sociales pour la population locale et donc quels sont aussi les aspects de gouvernance locale? Le contrat révisé abolit d'abord certaines exonérations fiscales temporaires, mais surtout il résilie les clauses qui affranchissaient la Compagnie des lois libériennes concernant l'environnement et le respect des droits de l'homme et exige l'indemnisation et le respect des droits de propriété des populations qui vivent dans les zones touchées par l'exploitation minière⁹.

Quelques cas édifiants et expériences de gouvernance globale se traduisant par une réelle gouvernance locale en Afrique, peuvent être relevés en terme de procédures; ces processus pourront être améliorés à terme suivant leur efficacité et leur contribution à la négociation des contrats.

Concernant les composantes et la méthodologie de concertation, c'est l'opportunité pour les États d'associer les acteurs de tous horizons concernés (Représentants de la société civile, ONG, fonctionnaires, experts miniers) de se concerter afin d'examiner les moyens de définir des contrats miniers qui profitent le mieux à tous. Pour le cas de la Tanzanie, les recommandations d'une telle Commission multipartite ont été utilisées pour renégocier les contrats en vigueur. Mais il ne semble pas superflu de disposer d'un éventail d'acteurs le plus large possible tel les groupes de plaidoyer locaux, nationaux et internationaux, les institutions intergouvernementales et organisations multilatérales, et y inclure de toute évidence les investisseurs miniers ainsi que le personnel local et la population employés sur les sites.

En 2008, la Banque mondiale propose de créer un fonds d'un montant de 50 millions de dollars afin d'aider à une meilleure négociation de leurs contrats en matière d'exploitation de matières premières pour les États africains. Ce fonds comporte par exemple l'assistance juridique dans les rédactions des termes du contrat, mais aussi l'accompagnement dans le renforcement des compétences et des structures (formations, contrôle, suivi,...).

Dans ce même sens, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a sollicité en 2008 l'ONG Oxfam afin de faciliter la participation de la société civile à la rédaction d'un nouveau Code minier régional pour les pays de la zone. L'objectif est de remplacer les Codes nationaux en vigueur et de mettre en réseau les pays africains

⁹ONU, Africa Renewal, (2009), *L'industrie minière africaine*, ONU, NY, Division des Publications.

membres. Cependant, l'alignement rapide des pratiques minières sur celles des autres pays (de la zone ou de la sous-région, ...) en plusieurs points ne semble pas pertinent pour prendre en compte les spécificités nationales, régionales et locales (existence de pratiques artisanales spécifiques, prédominance des Majors ou des Compagnies asiatiques dans certains pays plus que dans d'autres,...)

Quelques propositions de gouvernance peuvent être avancées à la lumière de ces expériences, elles restent nuancées dans leur mise en application du fait des conditions spécifiques législatives, administrative, économiques, voire coutumières de chaque pays.

Un meilleur arbitrage à l'échelle nationale, militerait en faveur de l'accroissement du rôle de l'*Extractive Industry Transparency Initiative (EITI)*¹⁰ dans la gestion de la transparence de la législation minière pour l'équilibre dans les termes des contrats et codes miniers, l'accompagnement des négociations et révisions en cours, le suivi et la redistribution des revenus. La transparence dans toute la chaîne de valeur du secteur minier, pétrolier et gazier serait souhaitable (ACET, 2013). La publication des chiffres sur les revenus miniers, des résultats financiers et des montants reversés par les Compagnies minières aux États, est dans le but concret de contribuer à la détermination de la part de richesse effectivement destinée à réduire la pauvreté. Une vingtaine de pays africains dont Madagascar, le Burkina Faso, le Ghana, le Liberia, la Guinée et la Sierra Leone ont adhéré à cette initiative en 2010, mais cette liste pourrait être étendue à d'autres pays.

Ensuite, « renforcer les capacités des institutions publiques des Etats » est un plaidoyer sans cesse répété en matière de gouvernance. Des axes peuvent être privilégiés :

- l'accompagnement direct des Etats par les Institutions financières internationales (Banque Mondiale) est sollicité à cet effet, afin de soutenir le processus de révision des contrats miniers léonins, pour s'assurer qu'ils répondent aux standards internationaux de transparence.
- le renforcement des structures et équipements des administrations minières délocalisées (régionales, provinciales,...), celui des capacités de gestion de l'environnement, des audits du domaine social et patrimonial national, des réformes du cadre légal du secteur minier, des programmes locaux de formation et d'information, etc....

¹⁰L'*EITI* ou *ITIE* (Initiative pour la Transparence dans les Industries extractives) a été créée en 2002 par le Premier ministre britannique de l'époque. Elle incite, voire exige de ses membres la publication de tous les chiffres concernant les revenus de l'exploitation minière et pétrolière.

Enfin, faudra t-il évoluer à terme vers les types de contrats de partage des ressources dans le domaine minier comme pour les hydrocarbures? La question reste pour l'instant en suspens car il faudra pouvoir évaluer d'une part les structures de gestion et de redistribution des revenus d'un côté ; et de l'autre côté, pouvoir préciser les profits nets que les pays miniers pourront en tirer en terme de coûts-bénéfices, tout en intégrant au maximum les externalités (effets induits) sociales et environnementales.

Conclusion

Faisant référence aux rôles et contributions des entreprises étrangères dans le développement en Afrique, le cas des investissements miniers et pétroliers internationaux semblent montrer un contre-exemple classique, et soulever le débat sur la gouvernance des ressources nationales et des industries extractives. En effet, il y a le constat de déséquilibre des contrats en défaveur des États africains dans les exploitations minières et pétrolières, et qui leur est préjudiciable pour leur développement. Ce constat incite à dire que malgré les potentialités en ressources de ces pays, il leur semblait difficile de faire entendre leurs voix pour défendre leurs intérêts économiques face aux puissantes Compagnies minières et pétrolières.

Différentes formes de gouvernance des secteurs minier, pétrolier et gazier sont alors mises en œuvre depuis quelques années dans les pays producteurs d'une manière concertée avec les instances internationales, ou au niveau régional africain (CEDEAO,...), ou encore à l'échelle nationale et locale de chaque pays.

L'intensification des capacités et des compétences des institutions publiques en Afrique, aussi bien que la responsabilisation des investisseurs étrangers contribuerait à instaurer une bonne gouvernance. La négociation des contrats équilibrés comporte des enjeux de développement humain évidents. Ainsi, la gouvernance locale incite à intégrer la participation de la société civile et de la population dans les négociations multi-parties prenantes. Certes, des avancées sont déjà constatées en terme de révision de contrats dans certains pays. Cependant, la bonne gouvernance, en adoptant le principe de transparence et l'équilibre des contrats, tendrait à résoudre les problématiques plus compromettantes, tel la protection environnementale et du cadre naturel de la population, la réduction de la pauvreté ou encore d'autres retombées financières potentielles non acquises pour les pays africains jusque-là.

Références bibliographiques

African Center for Economic Transformation (ACET), (2013), Les aspects de la bonne gouvernance dans les enjeux et les opportunités qu'offre le secteur minier, pétrolier et gazier en regard du développement durable en Afrique de l'Ouest, Juillet 2013.

Africa Progress Panel, (2013), *Équité et Industries extractives en Afrique : pour une gestion au service de tous*, Rapport 2013 sur les progrès en Afrique, Genève, 2013, 120p.

Banque Mondiale,(1994), *Zaïre: orientations stratégiques pour la reconstruction économique*, Washington D.C., Banque mondiale, 37p.

Banque Mondiale,(2005), *Extractive Industries and sustainable Development: an Evaluation of World Bank Group Experience*, Rapport Banque mondiale, A. Liebenthal, 2005.

Campbell, B. (2006), *Better resource governance in Africa. On what development agenda?*, UNCTAD Expert Meeting on FDI in Natural Resources, Geneva, Chaire C.A. Poissant sur la gouvernance et l'aide au développement.

Carbonnier G., (eds.) (2011), The Global and Local Governance of Extractive Resources, *Global Governance*, 17 (2), April 2011, pp.135-148.

Carbonnier G., (2008), “Les négociations multi-parties prenantes: l'exemple de l'Initiative de Transparence des Industries extractives”, *Relations internationales*, No. 136, 2008, pp. 101-114.

Charreaux G., (1997), Vers une théorie du gouvernement des entreprises, in Charreaux G. (dir.), *Le gouvernement des entreprises: théories et faits*, Paris, Economica, pp. 421-470

CNUCED, (2012), *Rapport 2012: Transformation structurelle et développement durable en Afrique*, Genève.

Comité des Ministres des Finances Africains et des Gouverneurs des Banques Centrales (2009), Impact de la crise sur les économies africaines – maintenir la croissance et poursuivre la réduction de la pauvreté, Perspectives et recommandations de l'Afrique au G20, Rapport du Comité des Ministres des Finances Africains et des Gouverneurs des Banques Centrales, 21 mars 2009

Copischi, Ph., Favennec J.P., (2003), Les nouveaux enjeux pétroliers en Afrique, *Politique africaine*, n° 89, p. 127-148.

FMI, 2012, *Perspectives économiques régionales: Afrique Subsaharienne. Préserver la croissance dans un monde incertain*, Washington DC, Octobre 2012.

Mazalto, M., (2008), La réforme du secteur minier en République démocratique du Congo : enjeux de gouvernance et perspectives de reconstruction, *Afrique contemporaine*, De Boeck Supérieur, 2008/3, n° 227, pp.53-80.

Mkokweza C., (2010), *Regulation of Mining Sector: A Case Study of Zambia and Impact of Global Economic Recession*, IBA African Regional Forum Conference, Cape Town, 25 March 2010

Noël, P., (2005), Les États-Unis et la sécurité pétrolière mondiale, *in*: De Montbrial, T., Moreau Defarges, P. (eds.), *Ramses 2005*, Paris, Dunod.

Noël, P., (2005), Dépendance pétrolière et politique étrangère américaine: au-delà des mythes, *in*: G. Chaliand et A. Jafalian (eds.), *La Dépendance pétrolière : mythes et réalités d'enjeu stratégique*, Paris, Encyclopaedia Universalis Éditions.

ONU, Africa Renewal, (2009), *L'industrie minière africaine*, ONU, NY, Division des Publications. (Site web ONU Africa Renewal, ONU, NY, Division des Publications pour les statistiques minières actualisées)

Reed K., (2009), *Crude existence : environment and the politics of oil in Northern Angola*, University of California Press, Berkeley, 2009, 323 p

Stiglitz J. (eds.), (2001), *Governance, Equity and Global markets*, The annual Bank Conference on Development Economics-Europe, Oxford, Oxford University Press,

US Department of Energy, (2005), *Annual Statistics of Energy Information Administration*, Washington D.C.