

Afrique

La bataille des mines

ANALYSE

L'Afrique du Sud est emblématique de la volonté des pays africains d'accroître le contrôle sur leurs ressources minières. Mais la marge de manœuvre est étroite. Le gouvernement a rejeté le recours aux nationalisations. Quitte à provoquer de vives tensions au sein de l'ANC, le parti au pouvoir

SÉBASTIEN HERVIEU

Johannesburg, correspondance

Il ne manquait plus que leur approbation. Mais en décembre 2012, sous une grande tente décorée aux couleurs du Congrès national africain (ANC) – noir, jaune et vert –, les 4500 délégués du parti au pouvoir réunis à Mangaung (en afrikaans, Bloemfontein) ont majoritairement refusé d'inscrire le terme « nationalisation » dans le document scellant les futures orientations politiques de l'ANC. Ce vote est venu ponctuer plus de deux années de vives discussions en Afrique du Sud sur le bien-fondé de la nationalisation des mines pour obtenir une meilleure répartition des richesses. Jamais le débat sur cette question n'avait été aussi intense depuis l'avènement de la démocratie, il y a presque vingt ans.

L'enjeu est considérable. Le gouvernement estimait en novembre 2012 que la valeur totale des ressources minières du pays s'élevait à

Si les mines revenaient dans le giron étatique, le gouvernement devrait verser presque un tiers du PIB actuel du pays aux entreprises concernées

29 600 milliards de rands (2500 milliards d'euros), ce qui en ferait « la nation la plus riche du monde ». Détentrice de 80 % des réserves de platine de la planète, la première puissance économique du continent africain est le quatrième producteur mondial de diamants, et le cinquième d'or. Son sous-sol recèle aussi du charbon, du fer, du nickel, de l'argent, du cuivre.

C'est Julius Malema, longtemps à la tête de la Ligue de la jeunesse de l'ANC (Ancyl), qui a porté avec vigueur ce débat de la nationalisation. « Nous voulons que les travailleurs gagnent un salaire décent, et nous voulons que les habitants des environs en profitent », argumentait-il une nouvelle fois en septembre.

Son discours a recueilli un écho certain dans un pays où le chômage frappe jusqu'à 40 % de la population et dans lequel les inégalités n'ont cessé d'augmenter depuis le début des années 2000. Face à cette aile nationaliste du parti, le gouvernement s'est évertué à rappeler, pour rassurer les investisseurs, que la nationalisation n'était pas au programme.

L'ANC a toutefois accepté d'étudier la « faisabilité » d'une telle mesure en commandant un rapport auprès d'une commission indépendante. Rapidement, celle-ci a écarté une politique de nationalisation, un choix ensuite validé à Mangaung.

La légitimité du débat a cependant été mise à mal par l'autre enjeu qu'il masquait : la lutte acharnée pour le contrôle de l'ANC. Précieux soutien du président, Jacob Zuma, lors de son élection à la tête du parti en 2007, Julius Malema était devenu au fil des années son adversaire le plus féroce. Appeler à la nationalisation, c'était souligner le bilan mitigé de Jacob Zuma, qui bataille pour réduire la pauvreté depuis son accession à la magistrature suprême en 2009. La réaction du président sud-africain a été ferme. En avril 2012, Julius Malema a été exclu du parti. Quelques mois

plus tard, à Mangaung, Jacob Zuma était largement réélu à la tête du parti.

« Aujourd'hui, comme cette lutte de factions au sein de l'ANC a été tranchée, le débat sur la nationalisation est gelé, analyse Mzuzisi Qobo, professeur de sciences politiques à l'université de Pretoria. Mais il ressurgira dès qu'un populiste réapparaîtra dans le parti ou si l'ANC change d'équipe dirigeante. »

Composée de multiples « chapelles », « l'église ANC » n'a jamais réussi à trancher définitivement le débat. Historiquement, la Charte de la liberté, texte fondateur du parti adopté en 1955, prévoit le transfert au peuple de « la richesse minière du sous-sol, des banques et des monopoles industriels ». Mais à la fin des années 1980, l'inéluctable prochaine arrivée au pouvoir de l'ANC pousse les compagnies minières, inquiètes, à organiser des rencontres avec ses dirigeants à Lusaka (Zambie) ou à Londres pour les convaincre de renoncer à leur programme.

Avant d'accéder au pouvoir en 1994, Nelson Mandela avait fini par accepter de ne pas lancer de vague de nationalisations. Il ne voulait pas effrayer les investisseurs, dont il estimait avoir tant besoin pour relancer l'économie du pays. Ce compromis qui autorise la poursuite de la mainmise du « monopole anglo-saxon blanc » sur l'industrie minière sud-africaine continue aujourd'hui d'alimenter un ressentiment parmi les Sud-Africains les plus déshérités. La ministre des mines, Susan Shabangu, rappelle régulièrement que, d'ici à 2014, 26 % des capitaux des compagnies minières (Anglo American, Rio Tinto, Xstrata, etc.) devront être transférés à des Noirs dans le cadre d'un programme de discrimination positive. Mais l'objectif sera difficilement atteint.

Une partie des responsables de l'ANC doutent de la capacité de l'Etat à procéder à des nationalisations. Si les mines revenaient dans le giron étatique, le gouvernement devrait verser près de 1000 milliards de rands (84 milliards d'euros) aux entreprises concernées, soit près d'un tiers du PIB actuel du pays. Pour pouvoir modifier la Constitution, qui l'oblige à indemniser les parties affectées, l'ANC doit obtenir trois quarts des votes au Parlement, alors qu'il ne dispose actuellement que d'une majorité des deux tiers.

Ces dernières années, l'Etat a aussi été régulièrement pointé du doigt pour sa mauvaise gestion des entreprises publiques. Qu'en serait-il pour des compagnies minières qui réclament une expertise spécifique ? Nationaliser pourrait aussi provoquer une fuite des capitaux et une chute des investissements.

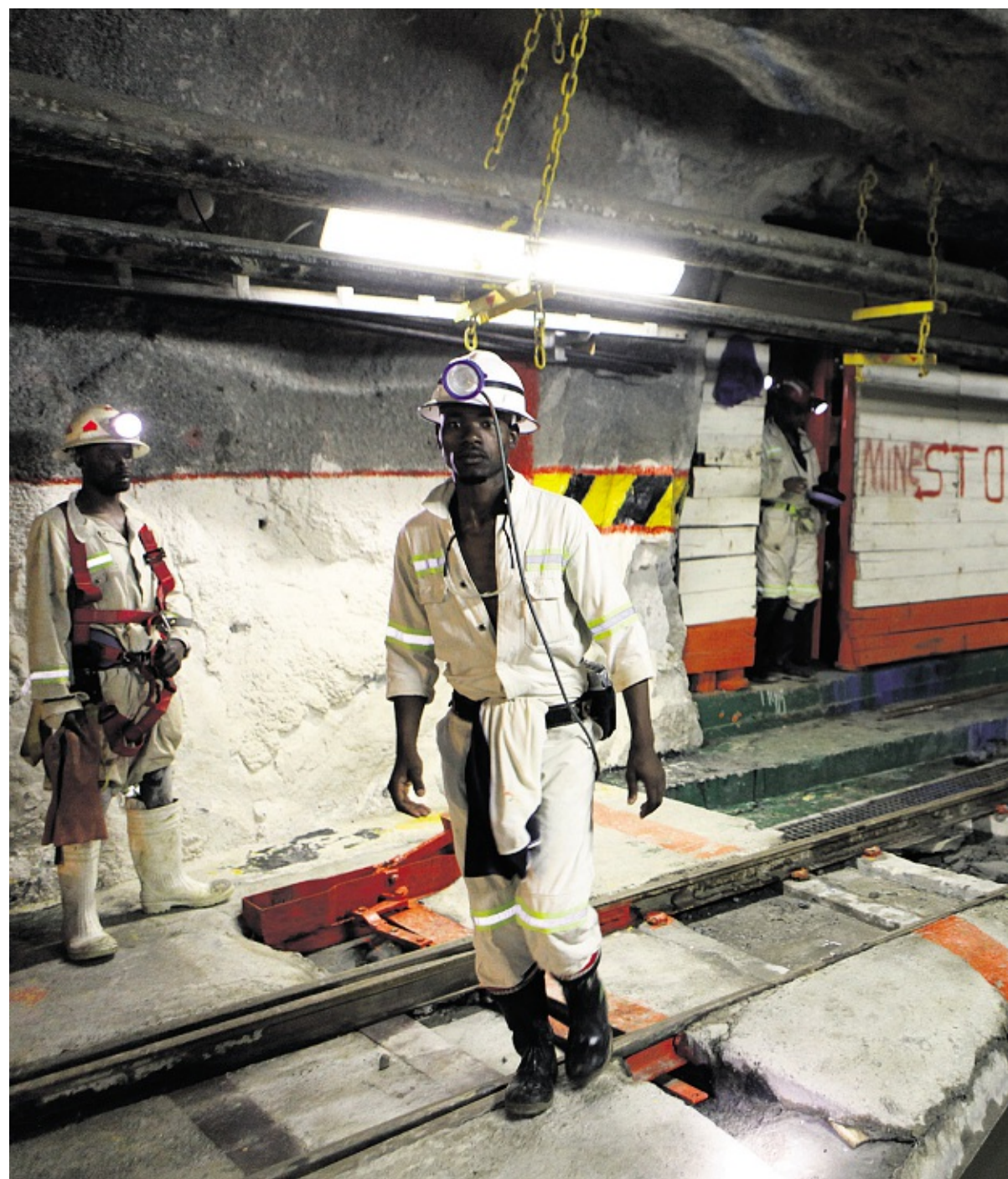
D'autres pistes ont été mises en avant ces derniers mois par le gouvernement sud-africain pour mieux tirer parti de l'extraction de ces richesses. Tout d'abord, renforcer la compagnie minière nationale, l'AEMFC, établie en 2011. Ce choix est cohérent avec le souhait des dirigeants sud-africains de développer davantage le capitalisme d'Etat.

« Gardien » des ressources minières du pays, l'Etat sud-africain octroie des permis d'exploitation, mais cette société disposerait d'un accès privilégié, et parfois exclusif, sur des ressources jugées stratégiques, comme le platine ou le manganèse. Dans un environnement concurrentiel, gérer cette entreprise et débloquer les fonds nécessaires ne sera pas aisé. A terme, elle pourrait davantage être utilisée par l'Etat pour créer des coentreprises avec les fonds souverains chinois ou russes, désireux de faciliter leur accès aux précieux métaux sud-africains.

Au congrès de Mangaung, l'ANC a également adopté le principe d'une hausse de la taxation minière. Des discussions sont actuellement en cours entre le gouvernement et la chambre des mines sud-africaine.



Le président sud-africain, Jacob Zuma, en visite chez les mineurs grévistes de la région de Marikana, le 22 août 2012.



Les détails d'une révision du montant des royalties devraient être connus d'ici à la fin de l'année. A partir d'un certain niveau de profit, une « surtaxe » pourrait aussi être

La mort des 34 mineurs grévistes abattus par la police en août 2012 avait levé un coin du voile sur les liens entre le pouvoir et les compagnies minières

mise en place. Une hausse des droits de douane sur les exportations de matières premières non transformées est envisagée pour favoriser la signature de contrats avec les entreprises locales.

« L'ANC est discret sur le sujet en ce moment

car l'industrie minière est fragile, il ne faudrait pas effrayer trop d'investisseurs », estime Peter Major, analyste pour la société de conseil Cadiz. Le secteur minier sud-africain contribue pour à peine 5 % au PIB, mais représente plus de la moitié des recettes d'exportation et emploie directement et indirectement près d'un million de personnes.

Handicapé par une baisse des cours et une hausse du coût de l'électricité, le secteur se remet aussi d'une vague de grèves violentes en 2012 qui a arrêté la production sur certains sites pendant plusieurs semaines. Alors que les prochaines négociations salariales doivent s'ouvrir en mai, les discussions s'annoncent tendues. Le 16 août 2012, à Marikana, 34 mineurs grévistes qui réclamaient des hausses de salaire ont été abattus par la police.

Cette tragédie avait permis de lever un coin du voile sur les liens entre le gouvernement de l'ANC et les compagnies minières. Membre du conseil d'administration de Lonmin, la compagnie exploitante à Marikana, Cyril Ramaphosa a été élu quatre mois plus tard à Mangaung à la vice-présidence du parti. Certaines compagnies minières auraient aussi l'habitude de verser discrètement leur obole à chaque campagne électorale. Des relations incestueuses susceptibles de limiter la marge de manœuvre du parti au pouvoir. ■

La mine de platine de Marikana, où, le 16 août 2012, 34 mineurs grévistes avaient été abattus par la police sud-africaine. De nouvelles négociations salariales doivent s'ouvrir en mai.

SHIPHIWE SIBEKO/REUTERS

Au Niger, l'enjeu de l'uranium

Le président Issoufou veut revoir le partenariat avec Areva



Julius Malema (les mains levées), fervent défenseur de la nationalisation, a emboîté le pas au chef de l'Etat le 17 septembre 2012. PHOTOS: THEMBA HADEBE/AP

CHARLOTTE BOZONNET

Niamey, envoyée spéciale

ici, on l'appelle « la route de l'uranium ». Elle relie la ville de Tahoua, à l'ouest de la capitale, à Arlit, dans le nord du pays, où se trouvent les mines exploitées par l'entreprise française Areva. Daouda et ses amis la connaissent bien. Ces jeunes du quartier Terminus, dans le centre de Niamey, ont presque tous de la famille dans le Nord. Et ils ne décolèrent pas. « Faire ce voyage est à chaque fois un cauchemar », affirme Daouda, expliquant qu'une longue journée est nécessaire pour venir à bout de cette route de 600 km devenue au fil des ans une mauvaise piste.

Comme lui, beaucoup de Nigériens y voient le symbole du manque de retombées de l'exploitation de l'uranium pour les populations. Le Niger, pays sahélien frontalier du Mali, est le quatrième producteur mondial de ce minerai, mais il est aussi, avec la République démocratique du Congo, le plus pauvre de la planète. « C'est une situation que l'on ne peut pas comprendre », souligne Ali Idrissa, coordinateur du Rotab, un réseau d'associations locales qui milite pour une meilleure redistribution des ressources minières du pays. Mais le militant estime que la période est au changement.

Début février, le président du Niger, Mahamadou Issoufou, a déclaré vouloir

revoir son partenariat avec Areva, présent depuis quarante ans dans le pays, estimant qu'il n'est pas « gagnant-gagnant ». Selon le chef de l'Etat, le Niger tire de son uranium 100 millions d'euros par an, à peine 5% de son budget. « Ce n'est pas admissible », a-t-il déclaré, ajoutant : « C'est la seule solution pour que ce partenariat soit durable. »

« Le temps des monopoles est terminé »

Si les autorités nigériennes accroissent leur pression, c'est que les contrats des deux grandes mines d'Arlet et d'Akokan arrivent à échéance à la fin de 2013. L'Etat nigérien veut-il obtenir une hausse du prix d'achat de son uranium (les cours mondiaux ne lui sont pas favorables) ? Accroître sa part dans les sociétés d'exploitation ? « Nous ne savons rien de la teneur des discussions », avoue Ali Idrissa. Début mars, le groupe Areva a juste confirmé que des négociations étaient en cours.

L'autre dossier-clé pour le Niger est la mine d'Imouraren (nord). Avec une production attendue de 5 000 tonnes par an, elle devrait faire du pays le deuxième producteur mondial d'uranium, mais sa mise en exploitation par Areva est sans cesse reportée, au grand dam de l'actuel gouvernement nigérien qui compte sur ces ressources supplémentaires. Le groupe a récemment annoncé qu'il verserait 35 millions d'euros au Niger sur trois ans. Cette somme, présentée comme une aide pour sécuriser les

sites d'uranium – après les prises d'otages de 2010 –, est en réalité, selon un document confidentiel rendu public, une indemnité pour compenser le retard pris à Imouraren.

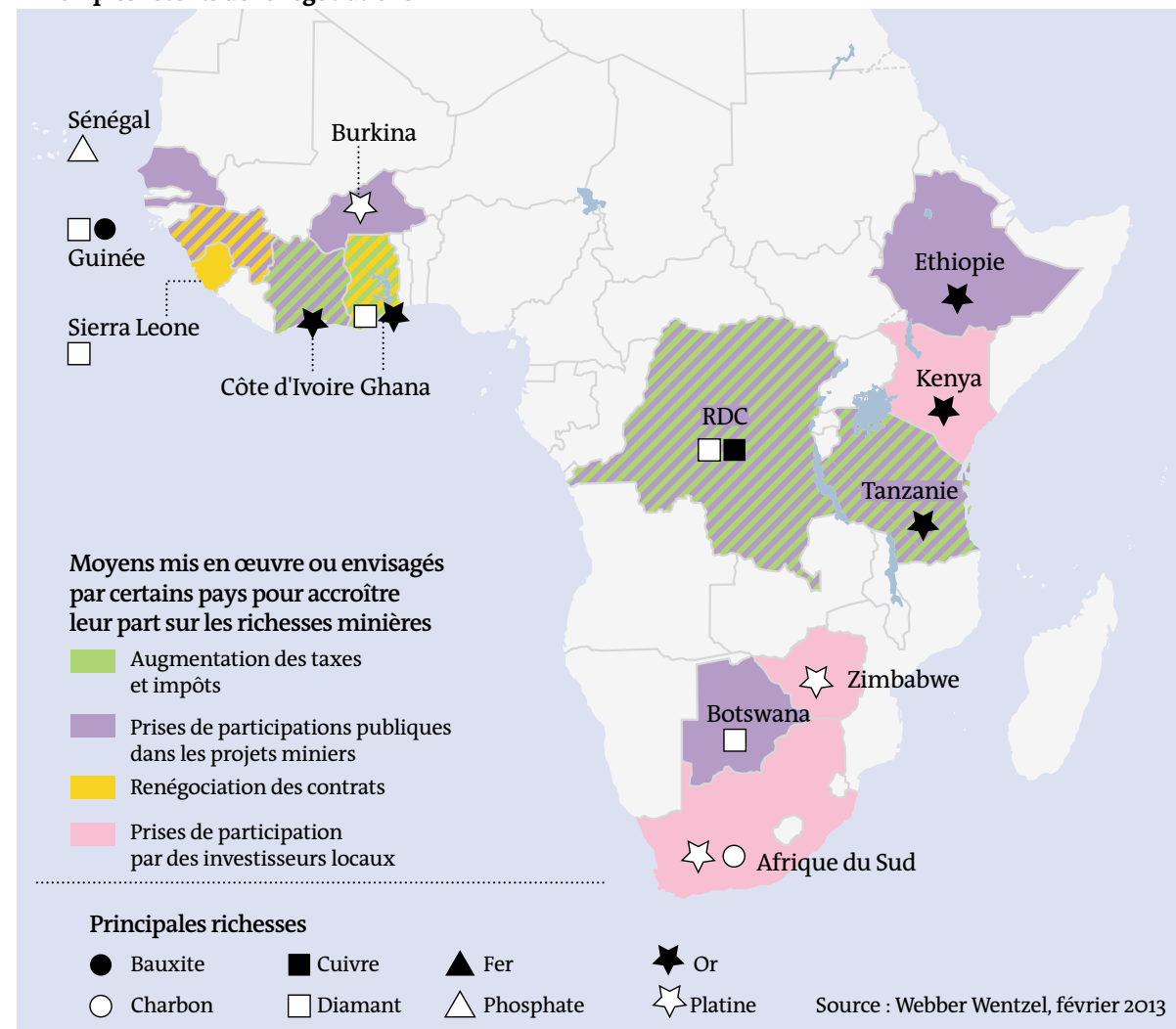
Dans ce rapport de force, le Niger tire parti de la compétition internationale pour l'accès aux matières premières. Les autorités n'hésitent pas à brandir la menace de la concurrence chinoise. L'ancien président Mamadou Tandja, renversé en 2010, s'en était déjà servi pour obtenir le doublement du prix d'achat de l'uranium. La Chine a depuis obtenu la mine d'Azelik (nord) et surtout l'exploitation du pétrole à l'est. A Niamey, le « pont de l'amitié » Chine-Niger flambe neuf qui enjambe le fleuve Niger témoigne de cette présence croissante de Pékin et de sa « diplomatie du cadeau ». « Le temps des monopoles est terminé », estimait début février le président de l'Assemblée nationale, Hama Amadou.

Dans sa démarche, le gouvernement est aussi poussé par les attentes d'une société civile solide qui a déjà obtenu plusieurs avancées, dont une loi prévoyant que 15% des revenus miniers et pétroliers reviennent aux régions d'extraction et l'inscription dans la Constitution de garanties sur la gestion des ressources naturelles.

Dernier atout de la partie nigérienne : le président Issoufou, élu en 2011, est un ancien responsable du secteur minier, et est donc parfaitement au fait des subtilités de telles négociations. ■



Exemples récents de renégociations



Une tendance de fond liée à la hausse des cours mondiaux des minerais

De nombreux pays africains ont modifié – ou envisagent de le faire – les règles qui les lient à des multinationales pour l'exploitation de leurs richesses minières, dont le continent constitue l'une des plus importantes réserves mondiales. Projet de hausse de la fiscalité en Afrique du Sud et en Tanzanie, volonté de révision des contrats miniers au Niger, au Sénégal et au Mozambique, adoption d'un nouveau code minier en Guinée, doublement des royalties en Zambie : la renégociation est une tendance de fond en Afrique.

« Il s'agit surtout de rééquilibrer une situation héritée des années 1980 et 1990 », souligne Bonnie Campbell, professeure d'économie politique à l'université

du Québec, à Montréal, et experte auprès de la Commission économique pour l'Afrique des Nations unies. Sous l'impulsion de la Banque mondiale notamment, le secteur minier a été fortement libéralisé au cours de ces deux décennies. L'idée était que cette ouverture provoquerait un afflux d'investissements privés permettant le développement des pays concernés. « Mais ce cercle vertueux ne s'est pas produit », remarque M^{me} Campbell.

Ce constat d'échec a coïncidé avec une conjoncture très favorable aux Etats africains : la flambée des cours des matières premières à partir du début des années 2000, due à la demande accrue des pays émergents, notamment de la Chine, pour des ressources

indispensables à leur croissance. S'y est ajoutée la pression grandissante des opinions publiques pour plus de transparence et de redistribution.

L'un des premiers à ouvrir le bal fut le Liberia en 2006, suivi de la Zambie, grand producteur de cuivre, qui augmenta sa fiscalité minière en 2007. La République démocratique du Congo, « scandale géologique » où les immenses ressources du sous-sol s'opposent à l'extrême pauvreté de la population, annonça un audit de ses contrats en 2007, mais sans grande avancée. Plus emblématique de la période récente, la Guinée a adopté en 2011 un nouveau code minier. Il prévoit notamment la publication de tous les contrats, une prise de participa-

tion publique d'au moins 15% dans les projets miniers et un quota de main-d'œuvre locale. Le Ghana, deuxième producteur d'or en Afrique, a également entrepris une vaste réforme de ce secteur.

Un levier contre la pauvreté

Contrairement à ce qui a pu se passer dans les années 1960 et 1970, la nationalisation n'est généralement pas à l'ordre du jour. Il s'agit surtout pour les Etats de retirer davantage de bénéfices de leurs ressources. Le cas extrême du Zimbabwe, où la « loi d'indigénisation » de 2010 impose aux entreprises étrangères de céder 51% de leurs parts à l'Etat, fait figure d'exception. A l'inverse, l'expérience du Botswana est souvent citée en exemple : la création

d'une société mixte, en 1969, avec la compagnie sud-africaine De Beers a permis de gérer avec succès les ressources en diamants.

Mais tous les Etats ne sont pas égaux pour redéfinir les règles du jeu. Leur capacité de négociation dépend de leur expérience du secteur, de l'importance de leurs richesses minières, des fluctuations des cours mondiaux. L'un des nerfs de la guerre est l'expertise, entre des Etats souvent faibles et des multinationales appuyées par de grands cabinets d'avocats.

Pour ces dernières, le sujet est en tout cas sérieux. Dans son rapport 2012, le cabinet Ernst & Young place le « nationalisme des ressources » en danger numéro un pour les grandes compagnies minières. Les risques de rupture

semblent toutefois minimes. Les entreprises investissent des sommes colossales dans les projets miniers. Quant aux Etats, ils n'ont ni les moyens ni les compétences pour se charger de l'exploitation.

Derrière cette redéfinition des règles, encouragée par les organisations régionales, l'espoir est de voir l'activité minière servir enfin de levier pour lutter contre la pauvreté. « Cela dépasse ce que les multinationales peuvent faire, assure Bonnie Campbell. C'est de la responsabilité des décideurs publics. » Sur ce point, la période est intéressante, estime-t-elle : « Il y a dans plusieurs pays une nouvelle façon de penser l'exploitation minière comme un outil de leur développement sur le long terme. » ■

C.B.