

L'Afrique révisé les contrats miniers

Par RAF CUSTERS

Journaliste.

« Les conditions économiques ont changé, écrit l'économiste zambien John Lungu, le prix du cuivre a considérablement augmenté, obligeant la société civile et les partis politiques zambiens de l'opposition à accroître la pression sur le gouvernement pour qu'il renégocie les accords de développement (1). » Lors des élections de novembre 2006 en Zambie (2e exportateur mondial de cuivre, 3e exportateur de cobalt), l'opposition exigeait ainsi « des taxes plus élevées sur les minerais et moins d'impôts pour les mineurs ». Partout sur le continent, le partage des bénéfices d'un secteur minier dynamisé par la hausse des cours des matières premières (2) fait l'objet de contestations. Ainsi, début 2007, une grève générale contre l'incurie du président Lansana Conté a paralysé la Guinée (1er producteur mondial de bauxite).

Les perspectives sont considérables : le continent produit 57 % du cobalt extrait dans le monde, 46 % du diamant, 39 % du manganèse, 31 % des phosphates, 21 % de l'or, 9 % de la bauxite. Et les cours grimpent régulièrement depuis 2002. Pour les réserves de cuivre, par exemple, la République démocratique du Congo (RDC) occupe à elle seule le 2e rang (70 millions de tonnes), après le Chili (88 millions de tonnes). Or la tonne de cuivre, qui se vendait 1 178 dollars en 2003, s'échange à 8 438 dollars en mars 2008. Le prix du zinc a, quant à lui, bondi de 184 %, celui du nickel de 170 % et celui de l'étain de 232 %.

Pourtant, les Etats, et surtout les populations, profitent peu de cette manne. A tel point que ces pays riches en matières premières se retrouvent souvent en bas de l'échelle de développement humain établie par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) : la Guinée occupe le 160e rang sur 177, l'Algérie, le 104e, cependant que le Nigeria, dont 97,8 % des revenus dépendent des exportations de pétrole, stationne au 158e rang.

Onze pays africains (3) producteurs de matières premières ont donc décidé de remettre à plat les contrats qui les lient aux compagnies exploitantes. Depuis les années 1990, les industries extractives ont été privatisées, l'Etat conservant en général des participations minoritaires (4). A l'instar des négociations et des accords conclus, les clauses concernant la distribution des profits n'ont pas été rendues publiques. Dérogatoires aux législations nationales (absence d'appels d'offres, titres attribués de gré à gré, bakchichs, etc.), ces contrats désavantagent systématiquement les pays qui les ont signés. La surévaluation systématique des charges des compagnies et la sous-évaluation de celles de l'Etat engendrent de juteux détournements de profits.

Le coup d'envoi de la renégociation des contrats est donné au Liberia, en 2005, lorsque la nouvelle présidente Ellen Johnson Sirleaf conteste les conditions d'extraction du fer par la société Mittal. Le géant indien fixait lui-même les prix du minerai. Après un an de discussions, le groupe suit désormais les cours du marché ; l'exonération d'impôts dont il bénéficiait a été supprimée.

Certains pays cherchent à adapter les joint-ventures qui, dans la plupart des cas, associent les compagnies exploitantes à l'Etat. Il en est ainsi en Tanzanie, en RDC (*lire « Manœuvres spéculatives dans un Katanga en reconstruction »*) et en Guinée. Dans ce dernier pays, un Comité interministériel de renégociation des conventions et accords miniers (Circam) a été créé. Des représentants syndicaux et associatifs y siègent. En avril 2008, le gouvernement a chargé le Circam de deux dossiers importants : l'exploitation pétrolière offshore par la compagnie américaine SCS-Hyperdynamics et celle de la bauxite par l'entreprise russe RusAl.

Le Circam a examiné une quinzaine d'autres conventions, avec entre autres AngloGold Ashanti (plus précisément, sa filiale Société Ashanti de Guinée), Alcoa-Alcan et Global Alumina. Une première lecture qui reste sans suite jusqu'à présent.

D'autres pays s'attaquent d'abord à la fiscalité. En Zambie, le gouvernement entend ainsi faire passer

l'impôt sur les sociétés de 25 % à 30 % et les taxes de 0,6 % à 3 %. Ensuite, une *windfall-tax* (impôt sur les bénéfices exceptionnels) serait introduite. Son taux augmenterait avec le prix du cuivre : 25 % entre 2,50 et 3 dollars la livre, 75 % au-delà de 3,50 dollars. En 2008, ce nouveau système fiscal rapporterait déjà 415 millions de dollars supplémentaires au Trésor. Le gouvernement sud-africain veut, quant à lui, introduire des redevances sur les minerais : 2,7 % sur la production de platine (dont l'Afrique du Sud couvre 80 % de la production mondiale), 2,1 % sur l'or et 3,7 % sur le diamant.

Nulle part, il n'est question de renationalisation. Néanmoins, l'intervention des Etats suscite des résistances. A commencer par celles des entreprises ou de leurs fédérations. En Guinée, la destitution, le 20 mai dernier, du premier ministre Lansana Kouyaté a été attribuée par certains à des « pressions efficaces » d'Alcoa et de RusAl (5). La compagnie pétrolière SCS-Hyperdynamics mène une campagne intensive, jusque sur les radios locales, afin de conserver le contrat existant.

En Zambie, des entreprises comme Vedanta, First Quantum Minerals, Equinox et Metorex s'opposent au nouveau régime fiscal. Leur argument : elles ont « légalement » signé des accords de développement avec le gouvernement quand les prix du cuivre étaient bas et auraient assumé des risques « énormes » pour développer l'exploitation. De leur côté, des fédérations patronales agitent le spectre d'une détérioration du climat des affaires : les modifications fiscales et contractuelles épouvanteraient les investisseurs. En Afrique du Sud, la Chambre des mines avance une objection audacieuse aux réformes fiscales : pourquoi les entreprises paieraient-elles un nouvel impôt puisqu'elles versent déjà des redevances aux communautés ethniques (6) ?

L'enjeu que constituent les matières premières ne laisse pas insensibles les acteurs financiers régionaux. La Banque mondiale, la Banque africaine de développement (BAD) et les institutions régionales envisagent d'instaurer un cadre pour l'ensemble des pays miniers d'Afrique de l'Ouest. Un code minier régional aiderait la sous-région à « *se prémunir contre les "fonds vautours" et à améliorer ses capacités de négocier les transactions commerciales complexes* (7) ». Mais le projet tarde d'autant plus à se concrétiser que les institutions financières internationales (IFI) affichent des positions divergentes sur les renégociations.

Parce qu'il y voit un moyen pour les pays concernés de rembourser leurs dettes extérieures, le Fonds monétaire international (FMI) tolère les modifications de la fiscalité en Zambie (où le taux d'imposition compte parmi les plus faibles du monde). En revanche, la Banque mondiale leste son soutien officiel de lourdes réticences : « *La renégociation en cours en RDC cause une incertitude considérable sur les marchés financiers internationaux et mine la crédibilité du pays comme destination d'investissements* (8). » Elle recommande de requérir l'aide de spécialistes internationaux, à l'instar du Liberia en 2006 (9). De cette manière, les revendications resteraient « raisonnables ». Faut-il interpréter la frilosité des IFI à la lumière des pressions exercées par ceux de leurs Etats actionnaires dont les intérêts économiques pourraient être menacés en Afrique ? Le Canada et la Norvège exceptés, peu de pays jouent le jeu de la transparence.

(1) John Lungu, *Development Agreements and Copper Mining in Zambia : Renegotiation or Law Reform ?*, Copperbelt University, Kitwe-Zambia, avril 2008.

(2) Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (Cnuced), *Rapport sur l'investissement dans le monde*, Genève, 2007, p. 87.

(3) Afrique du Sud, Ghana, Guinée, Liberia, Madagascar, Niger, Nigeria, République démocratique du Congo, Sierra Leone, Tanzanie, Zambie.

(4) « Strategy for African mining » (PDF), *World Bank Technical Paper*, no 181, Washington, 1992.

(5) « How Kouyate fell from grace », *Africa Mining Intelligence*, n° 180, Paris, 28 mai - 10 juin 2008.

(6) Les autorités sud-africaines ont repoussé cet argument. En revanche, l'ensemble des droits payés sera calculé sur les revenus avant taxes et intérêts, et non plus sur les revenus nets.

(7) Forum régional des industries minières en Afrique de l'Ouest, « Déclaration commune », Conakry (Guinée), 11-12 février 2008. Les « fonds vautours » achètent aux pays pauvres des obligations de dettes pour une fraction du montant et réclament ensuite en justice le paiement de la totalité de la dette, plus intérêts.

(8) Banque mondiale, « Strategy note for the mining sector », document de travail, 16 mars 2008.

(9) Au Liberia, la révision des contrats est dirigée par Robert Hillman (université de Californie), Joseph C. Bell (partenaire de Hogan & Hartson) et Joel Herold (partenaire de Cravath, Swaine & Moore).

<http://www.monde-diplomatique.fr/2008/07/CUSTERS/16062> - JUILLET 2008