
**Le gaz au Mozambique,
une évolution économique à haut risque**

Benjamin Augé

Avril 2014



Programme
Afrique subsaharienne

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales.

Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte
n'engagent que la responsabilité de l'auteur.*

ISBN : 978-2-36567-270-2
© Ifri – 2014 – Tous droits réservés

Ifri
27, rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : accueil@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tél. : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : info.bruxelles@ifri.org

Site Internet : ifri.org

Sommaire

INTRODUCTION	2
LE GAZ AU MOZAMBIQUE, DE QUOI PARLE-T-ON ?	5
UN SECTEUR EXTRACTIF ENCORE LOIN D'ETRE OPERATIONNEL.....	12
Le manque de main-d'œuvre qualifiée	12
Une administration des mines dirigiste mais encore désorganisée.....	13
Le Frelimo, un parti très impliqué dans les affaires	15
La gestion chaotique des taxes sur les plus-values de cession.....	17
DES CONTRE-POUVOIRS ENCORE FAIBLES.....	19
LES BAILLEURS APPORTENT UN SOUTIEN PARFOIS PERÇU COMME CONTRADICTOIRE.	22
CONCLUSION.....	25

Introduction

Depuis les découvertes pétrolières en Ouganda en 2006, l'Afrique de l'Est est le théâtre d'une course à l'exploration d'hydrocarbures. Cependant, les réserves pétrolières d'Ouganda, celles plus récentes et plus modestes du Kenya et les quelques poches gazières en Éthiopie resteront sans commune mesure avec les immenses ressources gazières découvertes depuis 2010 dans l'offshore du Mozambique et de la Tanzanie. Les quelque 184 trillions de pieds cubes décelés dans le bassin du Rovuma au nord du Mozambique (quantité du même ordre qu'au Nigeria) vont complètement bouleverser le marché régional et international. Si le pétrole ougandais aura un impact très conséquent pour l'économie nationale, il sera en revanche anecdotique pour le marché pétrolier mondial. En revanche, le gaz du Mozambique va non seulement transformer complètement le paysage économique local (quadruplement probable du PNB en à peine plus d'une décennie) mais également avoir des conséquences très profondes sur le marché mondial en termes de prix, ainsi qu'en termes de projets¹.

Du fait de ces découvertes gazières et du développement concomitant d'importants projets charbonniers, le Mozambique est devenu depuis quelques années une terre d'accueil d'investissements directs majeurs (5 milliards de dollars en 2012 alors que le PNB n'excède pas 14 milliards de dollars). Les opportunités pour les sociétés étrangères avec des compétences dans les services pétroliers (forage, assemblage de pipeline et montage d'usines) ou associés (*catering*, logistique...) sont déjà nombreuses. Cela sera aussi le cas pour la construction d'infrastructures (ponts, aéroports, ports, routes) ou pour les activités de construction de logements dans les zones gazières (province de Cabo Delgado). Pour le seul secteur gazier, le président de la major italienne ENI Paolo Scaroni évoque régulièrement un investissement de 50 milliards de dollars pour la durée de vie du projet².

Benjamin Augé est chercheur associé aux programmes Afrique subsaharienne et Énergie de l'Institut français des relations internationales (Ifri) et rédacteur en chef d'Africa Energy Intelligence.

¹ Certains développements très coûteux, notamment en Australie, risquent de ne jamais voir le jour du fait du gaz mozambicain qui devrait être particulièrement compétitif en raison de ses volumes gigantesques, d'une géologie très favorable et d'une main-d'œuvre bon marché.

² « Eni May Spend \$50 Billion on Mozambique Gas to Supply Asia », *Bloomberg.com*, 8 décembre 2011, < www.bloomberg.com/news/2011-12-

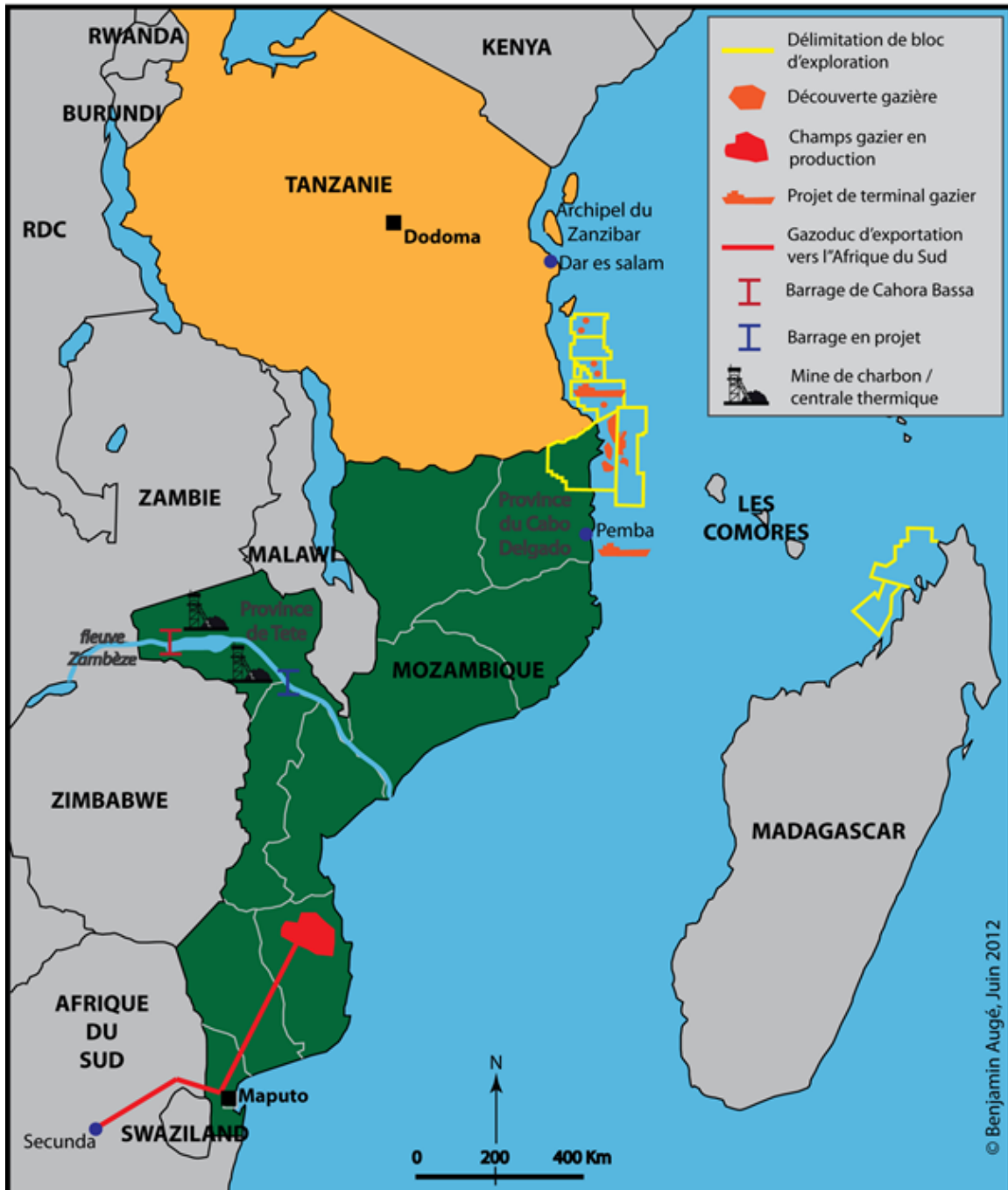
Si les opportunités pour les travailleurs étrangers sont grandes, le contexte politico-économique local est très complexe. Indépendant depuis 1975 après des combats armés débutés dix ans plus tôt contre le colonisateur portugais, le Mozambique est ensuite entré en guerre civile, formellement achevée en 1992 avec les accords de Rome. Son histoire économique stable n'a donc que vingt ans et les conséquences de ces différents conflits sont importantes et resteront durables : pauvreté endémique, qui touche jusqu'aux trois quarts des ruraux dans les zones septentrionales du pays, absence quasi-totale de main-d'œuvre formée et manque criant d'infrastructures³. À cela s'ajoute un secteur privé faiblement développé et assez largement contrôlé par les membres dirigeants du parti Frelimo au pouvoir (d'idéologie communiste mais d'orientation libérale depuis la fin des années 1980).

Fruit d'un terrain au Mozambique au mois d'août 2013 où nous avons rencontré une quarantaine d'acteurs (hommes politiques du régime, de l'opposition, responsables des compagnies pétrolières, ambassadeurs, bailleurs de fonds, coopérations bilatérales et multilatérales, journalistes, ONG), cette note s'attache à analyser la manière dont le gouvernement mozambicain se prépare à cette nouvelle phase de développement.

[08/eni-plans-50-billion-investment-in-offshore-mozambique-gas-1-.html](#).

³ Banque mondiale, *For a ninth poverty reduction support credit*, 19 juin 2012. [<www.worldbank.org/projects/P131212/ninth-poverty-reduction-support-credit-prsc-9?lang=en>](#).

Découvertes gazières au Mozambique/Tanzanie et projets de centrales électriques



Le gaz au Mozambique, de quoi parle-t-on ?

Le Mozambique connaît depuis la fin de la guerre civile une des croissances économiques les plus importantes du continent africain. Entre 1993 et 2012, la moyenne du PIB a atteint, selon la Banque mondiale, 7,4 % par an⁴. Selon cette même institution, la croissance sera de 8,5 % en 2014 et 2015. Pourtant, les bailleurs de fonds tels que la Banque mondiale et le G19⁵ constatent que, si la forte croissance a fait reculer la pauvreté dans les années 1990, ce recul est plus lent depuis 2003. Entre 1997 et 2003, la pauvreté sur le territoire national est passée de 68 à 56 % de la population. En 2009, ce chiffre atteignait toujours 52 %, avec des augmentations dans certaines régions centrales rurales où il est passé de 65,4 % à 71,2 % entre 2003 et 2009. Le Mozambique se situe donc dans une phase où la création de richesse ne permet plus à une partie significative de la population de sortir de la misère. Cette croissance ne favorise, en définitive, que la hausse du niveau de vie des populations urbaines des grandes villes du sud du pays comme Maputo et certaines grandes agglomérations portuaires comme Beira. En d'autres termes, les richesses actuellement produites dans le pays profitent à une extrême minorité, ne permettant pas l'émergence d'une classe moyenne. Cette dernière ne représentait selon la Banque africaine de développement que 2,6 % de la population en 2010, soit l'un des pourcentages les plus faibles du continent⁶.

Comme dans beaucoup de pays africains, le secteur agricole (essentiellement de subsistance) occupe une majorité de la population active : 78 % de la main-d'œuvre travaille dans ce secteur qui compte seulement pour 23 % du produit national brut (PNB). Ce faible pourcentage s'explique en particulier par une productivité agricole particulièrement faible et le manque d'infrastructures de transport et de stockage qui empêche les exploitations en surplus, situées majoritairement au Nord et au Centre, de vendre leurs produits dans des zones déficitaires. Les légumes et céréales

⁴ Banque mondiale, *For a ninth poverty reduction support credit*, 19 juin 2012.

⁵ Organisme qui gère l'aide directe au budget mozambicain comprenant les principaux bailleurs occidentaux ainsi que des institutions comme l'Union européenne et la Banque africaine de développement (BAD).

⁶ Banque africaine de développement, *The Middle of the Pyramid, Dynamics of the Middle Class in Africa*, 20 avril 2011.

pourrissent donc souvent sur place et nombre de produits de consommation sont importés des États voisins comme l'Afrique du Sud qui, grâce à ses incomparables rendements agricoles, noie le marché mozambicain, en particulier la région de Maputo, du fait de sa proximité géographique avec la frontière sud-africaine⁷. Le secteur de la pêche est pour le moment largement artisanal et confié, pour la pêche en mer, à des opérateurs étrangers sous licence. Le Mozambique souhaite cependant développer ses capacités nationales et vient d'acquérir en 2013 à cette fin 24 chalutiers et palangriers (pour la pêche au thon) auprès des Constructions Mécaniques de Normandie⁸.

Le secteur industriel, qui compte pour près de 24 % dans le PNB, est principalement dominé par la production d'aluminium (Mozal opéré par BHP Billiton en activité depuis 2000 et situé à proximité de Maputo), et l'électricité avec le barrage de Cahora Bassa dans la province septentrionale de Tete (2 075 MW) dont la quasi-totalité de la production est envoyée en Afrique du Sud. Quant au secteur des services, qui avoisine les 50 % du PNB, il est structurellement en progression, tiré par la forte croissance du commerce, du BTP, de la téléphonie mobile ou du secteur bancaire.

Dans ce paysage économique, les industries extractives sont encore largement balbutiantes. Si des réserves en charbon, or, tantalite, sont connues depuis plusieurs décennies, leur enclavement notamment dans la province de Tete (au nord-ouest du pays, voir carte supra) et l'instabilité politique du pays jusque dans les années 1990 ont largement contribué à repousser les investisseurs. En 2012, le secteur extractif ne comptait que pour 1,7 % de la richesse nationale et les revenus certifiés par le seul rapport publié de l'Initiative de transparence des industries extractives (ITIE) pour l'année 2010 représentaient 1,9 milliard de Meticaïsois soit quelque 58 millions de dollars (au taux de conversion de 2010). Cependant, le début de l'exportation du charbon de Moatize par Vale en septembre 2011 et de celui de Benga (province de Tete) par Rio Tinto en juin 2012 va considérablement accroître les revenus miniers du pays. La Banque mondiale estime qu'ils atteindront 2 à 4 milliards de dollars par an lorsque ces mines de charbon et certaines autres comme celles de Jindal (en production depuis 2013 à Tete) seront à pleine production vers la fin de cette décennie. Cela dépendra en partie des corridors de chemin de fer en cours de construction vers Nacala, de ceux en projet à destination de Pemba (voir carte ci-dessus), du futur port en eaux profondes de Macuze (province de Zambézie) ou de l'accroissement de la capacité du port de Beira, seul actuellement utilisé pour l'exportation du charbon. Outre cette

⁷ Voir sur les questions agricoles au Mozambique les rapports de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (ONUAA ou FAO en anglais).

⁸ <www.liberation.fr/economie/2013/09/05/le-mozambique-commande-200-millions-d-euros-de-bateaux-made-in-cherbourg_929732>.

dernière matière première, d'autres ressources minières pourraient être exploitées comme le fer à Tete, les sables lourds à Moma ou d'importantes ressources en graphite etc.

Au sein du secteur extractif et en dehors des minerais, la place des hydrocarbures reste encore largement marginale. Seule la société sud-africaine Sasol produit de faibles quantités de gaz depuis 2004 dans la province d'Inhambane (voir carte) grâce aux champs de Pande et Temane. Ces champs ont été découverts en 1961 et 1964 mais à l'époque les ressources gazières en faible quantité étaient rarement développées par absence de réseau de distribution ou d'exportation, les sociétés du secteur privilégiant la commercialisation du pétrole. En 2010, les impôts payés par Sasol au Trésor mozambicain étaient de l'ordre de 195 millions de Meticaïs (soit 6,3 millions de dollars⁹). La quasi-totalité de ce gaz est envoyé par gazoduc (800 kilomètres) vers l'usine sud-africaine de Secunda opérée par Sasol. Le gaz sert ensuite à transformer le charbon en carburant par l'intermédiaire du procédé Fischer-Tropsch¹⁰. Une partie minime de ce gaz est aussi utilisée depuis 2013 pour la production d'électricité (122 MW) grâce aux générateurs d'Aggreko situés à Ressano Garcia, à la frontière sud-africaine. Ces derniers approvisionnent très modestement le sud du Mozambique (32 MW) ainsi que la Namibie (90 MW), grâce aux interconnexions régionales. De même, une autre centrale à Ressano Garcia (CTRG), fruit d'une joint-venture entre Sasol et Electricidade de Moçambique (la compagnie électrique étatique) fin 2012, devrait permettre aux Mozambicains de profiter davantage de leurs ressources gazières actuellement exploitées, avec une production d'électricité de 140 MW.

C'est dans ce contexte économique que s'inscrivent les récentes découvertes de gaz des Américains d'Anadarko (bloc 1) et des Italiens d'ENI (bloc 4) au large de la province de Cabo Delgado (bassin du Rovuma). Ces deux blocs touchent au nord la frontière tanzanienne (voir carte ci-dessus). Les réserves déjà certifiées font état de quelque 184 trillions de pieds cubes grâce à ces deux seuls permis, soit 100 trillions de pieds cubes sur le permis 1 et 84

⁹ Souvent attaqué dans la presse ou par certaines ONG mozambicaines pour avoir obtenu des contrats très favorables, laissant une part des revenus à l'État mozambicain, Sasol se défend en arguant qu'à l'époque de la signature au début des années 2000, personne ne voulait investir dans ce secteur. La société sud-africaine juge ainsi les clauses de son contrat comme reflétant une prise de risque, quelques années après la fin de la guerre civile. Les sociétés pétrolières qui ont ensuite pris des blocs d'exploration, comme Anadarko et ENI, n'ont pas pu jouir des mêmes conditions d'investissement. Le teneur des contrats de tous les contrats pétroliers est désormais en ligne depuis début 2014.

www.cip.org.mz/.

¹⁰ Procédé permettant de produire du pétrole brut de synthèse à partir du gaz ou du charbon.

sur le permis 4¹¹. Évidemment, toutes ses réserves ne pourront probablement pas être commercialisées, des études sont encore nécessaires pour savoir quel volume pourra effectivement être produit (on ne peut extraire qu'un pourcentage limité des hydrocarbures découverts : pour le pétrole la moyenne mondiale du taux de récupération est entre 30 et 40 % ; quant au gaz, cela monte à environ 75 % du volume découvert). Cependant, il n'est pas exclu d'imaginer que de nouvelles découvertes soient effectuées dans le pays. Ce volume de 184 trillions de pieds cubes est donc amené à être considérablement revu. Avant ces découvertes, le Mozambique n'avait que 5 trillions de pieds cubes de réserves. Les opérateurs pétroliers sont d'ailleurs loin d'avoir complètement radiographié les zones 1 et 4 et il est probable que l'on découvre de nouvelles réserves dans les prochaines années. Si aucune autre découverte n'a été mise à jour dans les blocs plus au sud, notamment ceux de Statoil et Tullow (2 et 5) et ceux de Petronas et Total (3 et 6), il est encore bien trop tôt pour les condamner après seulement trois ans d'exploration. Cette zone qui fait partie du bassin du Rovuma (nom du fleuve qui sépare le Mozambique de la Tanzanie) pourrait donc renfermer encore bien davantage de gaz. De plus, les autres bassins sédimentaires du pays (celui du Mozambique au sud, de Maniamba au nord-est, de Nyassa dans le lac éponyme et enfin le Moyen Zambèze dans la province de Tete) sont encore largement sous-explorés. De nouveaux appels d'offres sont prévus pour la fin 2014.

Le Mozambique va, durant les trois prochaines décennies, redéfinir la carte des producteurs gaziers dans le monde et devenir, aux côtés du Qatar et de l'Australie, l'un des plus importants fournisseurs de gaz liquéfié, destiné prioritairement aux économies asiatiques (Chine, Inde, Singapour, Thaïlande, Corée du Sud et Japon) dont la demande explose et où les prix d'achat sont actuellement élevés¹². ICF International, l'un des consultants sélectionnés par la Banque mondiale pour aider le gouvernement mozambicain à préparer sa stratégie gazière (Gas Master Plan) estime que les quantités déjà confirmées permettraient de subvenir à la totalité des besoins actuels combinés de l'Allemagne, la France, l'Italie et la Grande Bretagne pendant douze ans. Les réserves mozambicaines – 184 trillions de pieds cubes – placent le pays au neuvième rang mondial devant le Nigeria et l'Algérie et derrière le Venezuela, les Émirats arabes unis et l'Arabie Saoudite. Il devient, après seulement trois ans d'exploration intensive dans seulement deux blocs, l'un des probables futurs grands exportateurs du monde. Nous verrons cependant que les obstacles pour y parvenir ne sont pas minces.

¹¹ Chiffres donnés par Arsenio Mabote, le directeur général de l'Instituto Nacional de Petroleo (INP) lors d'un séminaire à Aberdeen en juillet 2013.

¹² L'attrait gazier de l'Afrique de l'Est ne s'arrête pas au seul Mozambique : la Tanzanie a elle aussi, grâce à Exxon, Statoil, BG et Ophir, découvert depuis trois ans plus de 40 trillions de pieds cubes, soit des quantités largement suffisantes pour envisager des exportations significatives à destination des pays de la zone océan Indien.

La question est désormais de savoir ce que le pays va faire de cette immense ressource alors qu'aucun marché à proximité n'est susceptible de la consommer. En effet, si l'Afrique du Sud reste la première puissance économique du continent, sa demande et sa croissance futures sont loin d'être suffisantes pour « englober » les volumes de gaz escomptés au Mozambique. Dès la fin 2011, au vu des volumes déjà découverts, Anadarko et ENI ont commencé à réfléchir à la construction d'une usine de liquéfaction. Le gaz ainsi transformé pourrait être transporté par méthanier vers les principaux consommateurs asiatiques et peut-être aussi vers l'Amérique latine. Ce gaz n'aura aucune difficulté à se vendre car les principaux acheteurs sont également les actionnaires des consortiums des blocs 1 et 4. En février 2013, la China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) a racheté 20 % du permis 4 sur lequel les Coréens de Kogas ont 10 %. Quant au bloc 1, les Thaïlandais de PPTTEP ont racheté les 8,5 % des Britanniques de Cove Energy en 2012, les Indiens d'Oil and Natural Gas Corporation (ONGC) et d'Oil of India ont pris 20 % et les Japonais de Mitsui possèdent depuis quelques années vingt %. En définitive, tous les grands consommateurs asiatiques sont déjà présents dans l'actionnariat, donnée fondamentale pour les deux opérateurs Anadarko (États-Unis) et ENI (Italie) dont les ressources mozambicaines ne seront probablement jamais vendues dans leur pays d'origine.

Le gouvernement mozambicain a déjà délimité un terrain dans la baie de la petite ville côtière de Palma située à l'extrême nord de la province de Cabo Delgado pour la construction des quatre premiers trains de liquéfaction¹³ (5,2 millions de tonnes chacun) de l'usine d'Afungi dont les activités devraient, au mieux, commencer vers 2019-2020. Afungi aurait la possibilité de s'étendre graduellement et pourrait compter jusqu'à 10 voire 12 trains pour une production de 50 à 60 millions de tonnes par an soit l'équivalent de la production actuelle de l'Égypte ou de la Malaisie et le tiers de celle du Qatar (premier exportateur de gaz liquéfié au monde). La puissance maximale ne pourra être atteinte qu'à partir de 2030 dans le meilleur des cas. ENI envisage quant à elle d'avoir recours à un *floating liquefied natural gas* (FLNG), permettant de stocker le gaz sur une énorme barge flottante qui le liquéfiera. Les méthaniers viendraient alors s'approvisionner directement auprès du FLNG au lieu de se connecter à un terminal portuaire. Ce choix aurait pour but de gagner du temps mais la technologie du FLNG reste encore balbutiante, la première structure de ce type ne sera mise en fonctionnement par Shell en Australie que vers 2017. De plus, le gouvernement mozambicain ne souhaite pas « offshoriser » son développement gazier et veut des retombées visibles pour sa population¹⁴. En cas de FLNG, cela ne concernera qu'une partie de la production, celle

¹³ Les trains de liquéfaction sont des couloirs où se transforme le gaz en liquide.

¹⁴ Exemples donnés fréquemment lors des conférences d'Arsenio Mabote, le directeur général de l'Instituto Nacional de Petroleo (INP).

située la plus loin des côtes (bloc 4), afin d'éviter la construction d'un coûteux réseau de gazoducs sous-marins.

L'État mozambicain est encore aujourd'hui au stade de l'élaboration du Gas Master Plan, c'est-à-dire à la définition de la répartition des ressources entre l'exportation et les utilisations locales du gaz. Il réfléchit également à la manière de le transformer le plus efficacement possible. L'exploitation de ces quantités de gaz n'emploiera jamais de personnel local en grand nombre, quelques milliers tout au plus à pleine production. En revanche, pour l'État, les quantités de gaz peuvent permettre de créer différentes industries, qui, elles, auront la capacité de dynamiser un bassin d'emploi dans les provinces du nord et en particulier celle de Cabo Delgado. Le ministère mozambicain des ressources minérales étudie d'ailleurs avec d'autres institutions nationales comme l'Empresa Nacional de Hidrocarbonetos (ENH) les meilleurs moyens de créer l'équivalent de 70 000 emplois grâce à ce gaz. Cela pourrait prendre par exemple la forme de centrales électriques ou d'usines de production d'engrais qui nécessite une énergie abondante, peu cher et constante. Cette dernière idée est l'une des pistes privilégiées par le gouvernement pour deux raisons essentielles. D'abord, elle permettra d'exporter de très grandes quantités d'engrais sur le continent africain, dont la consommation est passée en dix ans de 2 à 4 millions de tonnes¹⁵. Ensuite, cela devrait en toute logique, aider le secteur agricole mozambicain à augmenter sa productivité. Dans le pays, la moyenne d'utilisation de fertilisant entre 2006 et 2010 était entre 5,8 et 10,2 kg par hectare¹⁶, alors qu'elle était en moyenne de onze kilos en Afrique et de 122 dans le monde. Le Mozambique a consommé 62 000 tonnes d'engrais en 2011. D'autres emplois indirects seront créés dans les services aux pétroliers comme l'administration du futur port en eau profonde de Palma ainsi qu'à l'aéroport ou encore dans les chemins de fer pour faciliter la logistique dans la province de Cabo Delgado. Enfin, le gouvernement réfléchit à la création de zones franches situées à proximité des découvertes de gaz, afin d'attirer les sociétés et de créer un hub industriel, choix qui n'est pas forcément couronné de succès en terme d'emplois. En dehors des avantages fiscaux, les compagnies privées pourraient être attirées par un coût de l'énergie très avantageux et un approvisionnement régulier.

Lorsque la pleine puissance sera atteinte (si l'hypothèse de construction de 12 trains, couplés peut être avec un FLNG se vérifie), la Banque mondiale estime que les revenus gaziers allant à l'État mozambicain pourront représenter 5 à 10 milliards de dollars par an. Cela conduira donc à quadrupler le budget de l'État et représentera près de 35 % du PNB actuel. À cela s'ajouteront, comme on l'a déjà

¹⁵ Selon le syndicat des engrais, l'International Fertilizer Development Center, <economie.jeuneafrique.com/entreprises/entreprises/agro-industrie/21505-afrique-lutilisation-des-engrais-reste-toujours-minimale.html>.

¹⁶ Banque mondiale, Agribusiness Indicators Mozambique, avril 2012, p. 15.

vu, 2 à 4 milliards de dollars par an grâce à la seule extraction du charbon. Le secteur extractif va donc bouleverser très profondément l'économie mozambicaine dans la décennie 2020/2030.

L'arrivée de cette manne dans un contexte de grande pauvreté, où l'attente des populations est considérable, présente des défis pour les dirigeants du pays, en termes de redistribution équitable et transparente des richesses. La mixité de la société mozambicaine – nombreux mariages entre personnes de différentes régions et différentes confessions et appartenances communautaires, l'absence de groupes ethniques ou religieux dominant les autres et l'assise géographiquement large du Frelimo demeurent heureusement des avantages considérables dans le cas de présence massive de ressources localisées dans une seule zone comme c'est le cas du gaz de Cabo Delgado¹⁷, une région qui a d'ailleurs toujours été fidèle au Frelimo¹⁸. Ce dernier a tenté de gommer les particularismes ethniques et régionalismes par une décentralisation où les gouverneurs ne viennent jamais de la région.

¹⁷ « Mozambique, quelle démocratie après la guerre ? », numéro spécial de Politique Africaine 2010/1 (N° 117).

¹⁸ Le candidat désigné par le Frelimo pour les élections présidentielles qui se tiendront en octobre 2014, l'actuel ministre de la défense Filipe Nyussi, est d'ailleurs originaire de Cabo Delgado.

Un secteur extractif encore loin d'être opérationnel

Le manque de main-d'œuvre qualifiée

Aucun pays dans le monde, quel que soit son niveau de développement, n'aurait eu les capacités et les « armes » nécessaires pour se préparer convenablement à l'arrivée de cette immense ressource en l'espace de si peu de temps. Cependant, le Mozambique part de très bas. Les pétroliers, miniers, bailleurs de fonds et ministres rencontrés à Maputo sont unanimes pour nommer comme principale difficulté l'absence de main-d'œuvre qualifiée, problème qui va pénaliser grandement le secteur gazier. L'éducation est à la peine avec un taux d'alphabétisation de 56 % pour les hommes et de 43 % pour les femmes (pour les personnes se trouvant dans la zone d'implantation de l'usine de liquéfaction, le taux d'alphabétisation ne dépasse pas 7 % en 2013¹⁹). Si les bailleurs se félicitent du taux de scolarisation passé pour le primaire à 90 % en 2011, contre 56 % en 2000, les effets sur la future population active mettront encore longtemps avant d'être effectivement ressentis. En ce qui concerne les personnes qualifiées (comptables, logisticiens, techniciens, ingénieurs...), leur très grande rareté rend le processus d'embauche particulièrement compliqué. Se sachant éminemment recherchés, ils restent très peu de temps au même poste et négocient quelques mois après leur embauche un meilleur salaire dans une autre société. Cela entraîne un *turnover* record, bien supérieur aux autres pays africains où la masse de personnel formé est sensiblement plus importante qu'au Mozambique (la Tanzanie fait face à une problématique similaire, toutefois moins aiguë). Les pétroliers et miniers doivent donc s'acquitter de salaires très élevés pour des personnes qui ne restent pas longtemps et sont, de plus, très rétives à se rendre dans les provinces reculées comme celles de Cabo Delgado pour le gaz ou Tete pour le charbon. Plusieurs opérateurs pétroliers et miniers nous ont confié qu'au niveau de l'expertise et de la mobilité du personnel, le Mozambique était « le pire pays d'Afrique » où ils avaient travaillé.

Ce problème risque de devenir très pesant lorsque le gouvernement mozambicain souhaitera appliquer des ratios

¹⁹ Selon des documents internes de la compagnie américaine Anadarko.

maximums d'expatriés afin de favoriser les travailleurs locaux. L'actuelle ministre mozambicaine du travail, Maria Helena Taipo est déjà réticente lorsque quelques dizaines de visa sont demandés pour des expatriés. Or, dès 2014-2015, quelque 8 000 étrangers, dont les compétences ne sont pour la grande majorité pas substituables par des citoyens mozambicains, sont attendus pour construire l'usine d'Afungi. La perspective de possibles retards dans l'obtention de visas est prise très au sérieux par les pétroliers qui tentent de sensibiliser les autorités, en particulier le cabinet du ministère des ressources minérales (MIREM). Seulement, si la ministre de tutelle Esperança Bias est bien consciente qu'un retard dans la délivrance des visas pour les expatriés serait catastrophique en termes de coût, elle n'arrive pas toujours à débloquer les situations. Est-ce par calcul politique où chacune jouerait un jeu de rôle : « Taipo serait difficile et Bias compréhensive » ? Cela est difficile à dire mais ce goulet d'étranglement administratif reste un motif d'inquiétude pour l'avenir.

Une administration des mines dirigiste mais encore désorganisée

Le rôle clé de l'État dans le secteur est également une préoccupation pour les acteurs gaziers. Empreint d'un étatisme fort, le pouvoir du Frelimo s'ingère massivement dans l'économie. À ce sujet, la création en 2013 d'ENH Logistics, filiale de la société nationale pétrolière ENH est symptomatique. L'objectif d'ENH Logistics est de s'occuper du suivi de tous les projets de logistique liés à la production de gaz à Cabo Delgado. Elle va ainsi devoir lancer des appels d'offres, créer des joint-ventures avec les compagnies qu'elle sélectionnera et suivre de près les chantiers. Les travaux vont concerner les routes, le port en eau profonde de Palma, la rénovation de l'aéroport de Pemba (capitale de Cabo Delgado), etc. Or, Anadarko et ENI vont dépendre de l'avancée de ces mêmes travaux pour développer leur usine de gaz. L'un des partenaires d'ENH Logistics sera l'entité étatique Ports et chemins de fer du Mozambique (CFM), déjà en charge des travaux de chemin de fer visant à l'exportation de charbon de la province de Tete par le port de Nacala. Des retards importants sont à déplorer, les miniers étant impuissants car peu influents sur le calendrier. Les compagnies pétrolières craignent d'être également reléguées à un rôle de spectatrices dans le développement des projets et de ne pas pouvoir influencer sur la prise de décision, se voyant au final contraintes de repousser la mise en fonctionnement de l'usine de liquéfaction.

Nombre de décideurs mozambicains rencontrés au ministère des ressources minérales ont spontanément parlé de la Sonangol angolaise comme modèle, cette dernière est peu à peu devenue une sorte de fonds d'investissement ayant des activités dans de nombreux secteurs économiques n'ayant parfois aucun rapport avec le pétrole. La Sonangol a aussi fait le choix de prendre des

participations dans les blocs d'exploration/production ainsi que de créer des joint-ventures avec les sociétés privées de services pétroliers (cas de Sonamet entre Sonangol et Subsea7²⁰). Cette stratégie qui peut être admirée ou dénoncée (Sonangol n'est capable d'opérer que dans des champs relativement simples après plus de 50 ans de production) a pris des décennies avant d'aboutir à des résultats concrets. Les projets en Angola ne sont pas ralentis car les investisseurs privés sont en première ligne et Sonangol ne pose pas de lourds problèmes dans les projets logistiques : la société nationale angolaise a tout avantage à ce que les infrastructures liées au projet pétrolier soient le plus rapidement opérationnelles. Seulement, l'expérience et la maturité dans ce domaine de Sonangol et du secteur pétrolier angolais en général, le pays produisant de grandes quantités depuis les années 1960, sont encore loin d'être comparables au Mozambique où l'implication de l'État signifie, encore trop souvent, ralentissement des projets et bureaucratie.

En dehors des craintes déjà évoquées des pétroliers, l'organisation du ministère et les institutions étatiques déjà en place peuvent être aussi un obstacle à un développement serein des réserves gazières mozambicaines. Il y a d'abord la question de la faible compétence des agents de la fonction publique. De même que pour le privé, les fonctionnaires bien formés restent encore trop rares dans la fonction publique. De plus, lorsque certains d'entre eux obtiennent des formations à l'étranger et reviennent, l'attrait du secteur privé où les salaires sont meilleurs que dans le public les pousse à quitter l'administration. Il y a donc de grandes difficultés à retenir les meilleurs cadres aux postes de fonctionnaires. Le Mozambique n'échappe pas au phénomène classique observé dans nombre de pays en développement : un ministre et des directeurs de département de bon niveau mais une administration pauvre en cadres intermédiaires de qualité. Cela est valable pour le ministère comme pour les sociétés publiques qui régissent le secteur, l'ENH et l'INP (Institut national du pétrole, organe de régulation qui attribue les blocs d'exploration). En parallèle de cette faiblesse de compétences et de formation des agents en poste, les différents départements du ministère des ressources minérales ne travaillent pas toujours ensemble mais parfois les uns contre les autres. Selon certains bailleurs rencontrés, l'information (comme les rapports annuels des pétroliers et miniers) ne circule pas, et les résultats des explorations sont parfois jalousement gardés par des fonctionnaires soucieux de thésauriser des données et se rendre ainsi incontournables. Lorsque des décisions doivent être prises de toute urgence sur la base de ces données, il est parfois impossible de les retrouver. Il y a de plus trop de départements au même niveau hiérarchique et personne hors de la ministre n'est vraiment capable de contraindre les départements à

²⁰ ENH Logistics et Subsea 7 viennent également de créer au Mozambique une joint-venture pour de l'assemblage de matériel gazier, voir *Africa Energy Intelligence*, n°707, 7 octobre 2013.

travailler ensemble et éviter la rétention d'informations. Dans les provinces aussi, le problème de compétence dans l'administration en charge des mines et du pétrole est aigu à quelques exceptions près comme à Tete où certains des responsables des mines sont réputés très efficaces. Les directeurs en charge des mines qui doivent faire remonter les informations à Maputo disposent de très faibles moyens, les communications étant parfois mauvaises (l'internet peut être coupé pendant plusieurs mois, cas récent de la province de Zambèze).

Le Frelimo, un parti très impliqué dans les affaires

Outre les difficultés de l'administration en charge du pétrole et du gaz, la politisation et le potentiel clientélisme dans ce secteur sont également une préoccupation. De nombreux cadres du parti Frelimo (au pouvoir depuis l'indépendance) ont créé des sociétés privées pour acquérir des permis d'exploration minière. C'est le cas notamment des généraux à la retraite Alberto Chipande (originaire de Cabo Delgado), Jacinto Soares Veloso, Raimundo Domingos Pachinuapa, de Eduardo da Silva Nihia, actuel conseiller de défense du Président mozambicain Armando Guebuza, de l'ancien général et ex-gouverneur de province Joao Facitela Pelembe, du général en retraite et ex-chef de l'armée de l'air João Americão Mpfumo et de l'ancien commandant de la police de Maputo, Amandio da Graça Vasco Zandamela²¹. Si certaines de ses personnalités ne sont plus au pouvoir comme ministres, ils restent parfois députés ou membres de la commission politique du Frelimo (comme Chipande, chef de l'influente branche des anciens combattants et connu comme l'auteur du premier coup de feu contre les Portugais en 1964, dans la province de Cabo Delgado), et c'est grâce à leur place de choix au sein du parti qu'ils ont obtenu leurs permis. Si ce phénomène est loin d'être exclusif au Mozambique, les conflits d'intérêts semblent y prendre des proportions particulièrement importantes. Les investisseurs étrangers sont, de plus, contraints de passer par eux pour explorer dans le pays en rachetant à prix d'or les permis miniers que les cadres du régime ont obtenu à peu de frais. Ce système où politique et « business » sont intrinsèquement mêlés est assez généralisé au Mozambique. Cette porosité est également symbolisée par le fonds d'investissement du Frelimo « SPI, Sociedade de Promoção de Investimentos » dirigé par Safura Conceicao. Ce dernier qui est rattaché au parti gère des participations dans le secteur privé au Mozambique.

²¹ La liste quasi-exhaustive des généraux, ministres et cadres du Frelimo sont disponibles dans le dossier spécial de la *Lettre de l'océan Indien*, « D'anciens généraux go-between dans les mines », 26 mars 2012.

Sous la pression des bailleurs, une loi sur l'intégrité publique a été adoptée en 2012 pour interdire notamment aux députés de diriger les firmes d'État (cas de José Katupha, député et jusqu'en juin 2013 président de la société de distribution d'essence Petromoc ou de Teodoro Waty, anciennement président de la société d'aviation LAM alors qu'il était président de la commission parlementaire des lois). Toutefois les fonctions politiques combinées aux activités dans le business privé continuent à être largement tolérées. Ces pratiques n'ont pour le moment pas encore vraiment touché le secteur gazier car celui-ci nécessite des capitaux gigantesques. Cependant, les pétroliers craignent que des sociétés proches du pouvoir leur soient imposées pour les services (catering, logistique, petits travaux). Certains anciens ministres « frelimistes » tels que Chipande et Katupha, tous deux originaires de Cabo Delgado (province où s'est symboliquement tenu l'un des derniers congrès du Frelimo, en septembre 2012) cherchent à occuper un rôle dans le secteur gazier. Katupha vient de lancer une association baptisée CDeM (Cabo Delgado em Movimento) grâce à laquelle il se propose, avec Chipande, de mener des projets de médiation entre les pétroliers et les locaux. Au départ, CDeM avait pour but d'attirer les investisseurs dans le tourisme, désormais l'urgence est ailleurs. Katupha fait valoir que cette association est pour le moment à but non lucratif. Les premières réunions de CDeM à Pemba (Cabo Delgado) ont été organisées fin 2013.

Le parti au pouvoir est également souvent montré du doigt par les ONG (notamment le Centro de Integridade Pública²²) et les partis d'opposition (Renamo, Movimento Democrático de Moçambique – MDM) du fait d'un manque de transparence dans les secteurs stratégiques. Cependant des efforts ont été effectués, les cadres des sociétés pétrolières nous ont dit avoir obtenu en juillet 2013 le feu vert du gouvernement pour publier le contrat. Cet effort de transparence s'est finalement matérialisé début 2014. L'adhésion à l'Initiative de transparence des industries extractives (ITIE) le 26 octobre 2012 et la publication de son rapport pour 2010 contribuent également à cet effort. C'est le vice-ministre des ressources minérales Abdul Razak Noormahomed qui est chargé de mettre en place l'ITIE. La pression de la communauté des donateurs représentée par le G19 a été déterminante pour que le Mozambique entre dans ce processus de transparence. Cela n'allait pas forcément de soi, la culture du secret de l'État mozambicain est souvent critiquée par les ONG et les bailleurs. Cependant, la trop grande rareté d'information publique est en réalité davantage due à la désorganisation du ministère qu'à une volonté délibérée de cacher des éléments. Les entretiens que nous avons menés avec des ministres, conseillers, chef de département du ministère démontrent en effet que peu de questions les mettent vraiment mal à l'aise et

²² ONG soutenu financièrement par les coopérations danoise, britannique, suisse, norvégienne et suédoise.

qu'ils n'ont pas vraiment de difficulté ni de gêne à expliquer les points peu clairs voire tout à fait litigieux (comme sur les taxes sur les plus-values, voir ci-dessous).

La gestion chaotique des taxes sur les plus-values de cession

La question de l'insécurité juridique des contrats et de la législation régissant le gaz représente également une préoccupation au Mozambique. L'une des affaires qui a causé le plus de troubles au sein de la communauté des pétroliers concerne la taxe sur les plus-values de cession. Depuis 2011, plusieurs sociétés détenant des participations sur les permis 1 et 4 ont décidé de les céder partiellement en engrangeant une substantielle plus-value grâce aux gigantesques découvertes. Or, l'État mozambicain ne possédait pas, à l'époque, de loi spécifique lui permettant de taxer les plus-values dans le secteur extractif relatives aux opérations effectuées par des sociétés étrangères. Il y avait donc un vide juridique dans lequel se sont rapidement engouffrés pétroliers et miniers. Cependant, les ministères des finances et des ressources minérales n'ont pas laissé faire, les montants en jeu étant très importants. Alors que des découvertes de gaz avaient été déjà formellement identifiées, la société britannique Cove Energy a cédé 8,5 % du bloc 1 aux Thaïlandais PTTE pour 1,9 milliard de dollars. Bien que le gouvernement mozambicain ne possédât aucune base légale pour le faire, tous les pétroliers ayant vendu une partie ou la totalité de leurs actifs sur leur permis (ENI, Anadarko, Videocom) ont dû négocier directement avec l'État et ont tous été contraints de s'acquitter d'une somme significative. ENI, qui a effectué la dernière opération de ce type, vient de payer 400 millions de dollars au trésor mozambicain suite à la vente de 20 % de son bloc 4 à CNOOC pour 4,2 milliards de dollars. Pour rendre cette opération possible, le Premier ministre mozambicain, Alberto Vaquina, s'est rendu à Rome en avril 2013 pour annoncer la suspension de la convention fiscale entre l'Italie et le Mozambique, conclue dans les années 1990.

Le gouvernement vient enfin de régler cette question, traitée jusqu'alors de manière opaque. Depuis le 1^{er} janvier 2014, les sociétés étrangères qui vendent des participations sur les blocs pétroliers sont taxées à 32 % sur les plus-values réalisées (hors investissements). La loi n'est pas rétroactive. Le texte applicable en 2014 a été voté par le parlement en mai 2013. Une première version, votée en décembre 2012 avait été écartée début 2013 par le président mozambicain Armando Guebuza. Ce dernier avait notamment été sensible au lobby des pétroliers qui s'étaient levés contre la rétroactivité du texte, finalement abandonnée. Cette période de flottement juridique qui ne s'est achevée qu'en janvier 2014 a contribué à faire peser de lourdes suspicions sur les bases juridiques de négociations utilisées par le pouvoir. Avant la mise en application

de la loi, les pétroliers ont payé à l'État une taxe sur les plus-values d'environ 10 à 12 %. Ceci équivaut à un tiers de la taxe à laquelle sont soumises toutes transactions à partir de 2014. En dehors de ces sommes, des avocats et ONG estiment qu'il a pu y avoir d'autres compensations qui n'auraient pas forcément été déclarées, expliquant la mansuétude de l'État (les 12 % sont très loin des 32 % de la loi). Cette question a en tout cas contribué à soutenir l'image d'un pouvoir assez opaque, comme le dénoncent à l'envi les ONG et l'opposition. Elle a symbolisé le premier couac assez inquiétant de la gestion d'un secteur où encore beaucoup de carences en termes légaux, d'expertise et de savoir-faire sont à déplorer. Les compagnies ont bien compris de leur côté qu'essayer d'aller devant une cour arbitrale pour régler la question n'aurait eu aucun intérêt²³. Les enjeux dans le pays sont considérables et le régime aurait pu mettre des bâtons dans les roues aux pétroliers présents si ces derniers avaient lancé ce type de procédure qui peut durer plusieurs années.

²³ Ce genre de procédure est en cours notamment en Ouganda et en Guinée-équatoriale.

Des contre-pouvoirs encore faibles

Les décisions actuelles dans le secteur gazier auront des conséquences sur les cinquante prochaines années. En effet, la période précédant immédiatement le début de l'exploitation de gaz conditionne la gouvernance des années de production. Or, le premier méthanier partira de la province de Cabo Delgado (cf. carte supra) entre 2018 et 2020. C'est donc aujourd'hui que le Mozambique devrait mettre en place les garde-fous nécessaires pour éviter de répéter les erreurs de gouvernance commises au Nigeria, au Congo-Brazzaville ou encore en Angola, ce dernier pays étant souvent pris en exemple par le Mozambique.

Le plus grand risque, lors des années précédant la production pétrolière ou gazière, vient de l'absence de contre-pouvoir. Le Ghana, dont la production a commencé en 2010, après les découvertes du champ géant de Jubilee en 2007²⁴, a pu gérer cette période avec une certaine méthode du fait de l'existence sur l'échiquier politique de deux partis politiques forts²⁵. Le régime, dans le cas ghanéen, ne pouvait pas ignorer l'opposition, en particulier au parlement où les lois de gestion du secteur (gouvernance) et d'utilisation de la future manne ont été votées. De plus, l'opposition s'est trouvée à son tour au pouvoir dès 2009, il y a donc eu une coresponsabilité dans la préparation à l'arrivée du pétrole de la part des deux principaux partis ghanéens. Au Mozambique, il semble bien difficile de trouver un réel contre-pouvoir au Frelimo. Nos rencontres avec les cadres de la Renamo et du Movimento Democrático de Moçambique (MDM) démontrent une certaine méconnaissance des enjeux et une absence de discours structuré sur un secteur où les parlementaires d'opposition pourraient aisément appuyer sur les zones d'ombre voire les erreurs du gouvernement (comme en Ouganda, même avec insuccès²⁶). La Renamo ne fait pas des

²⁴ Ce champ, découvert par la junior Tullow Oil, est l'un des plus importants découverts en Afrique de l'Ouest ces dernières années.

²⁵ Voir Benjamin Augé, *L'Afrique en questions* n°14 : « La difficile équation énergétique de la nouvelle présidence au Ghana », Ifri, 19 décembre 2012.

www.ifri.org/?page=detailcontribution&id=7476&id_provenance=87&provenance_context_id=2151.

²⁶ Les députés ougandais ont forcé en octobre 2011 le gouvernement à un débat sur le pétrole. Cela n'a eu aucun impact concret mais le débat a tout de même permis de mettre plusieurs questions sur la place publique grâce à la couverture des journaux.

découvertes de gaz un enjeu fondamental, étant entièrement mobilisée par les négociations débutées en avril 2013 avec le régime concernant sa participation aux prochains cycles électoraux²⁷. Le gaz (et le charbon) est une justification supplémentaire pour leur demande répétée d'un partage des richesses. Quant au MDM, fondé en 2009 par des transfuges de la Renamo, le responsable de son groupe parlementaire Lutero Simango semble avoir des difficultés à s'exprimer précisément sur le sujet lors de nos rencontres. Aucun des deux partis n'a d'ailleurs désigné de responsables chargés de suivre les dossiers gaziers (et éventuellement miniers). Ils n'ont donc pas nécessairement comme stratégie d'attaquer le gouvernement sur des points de fond et sur des éventuels « manquements » en matière de gouvernance. Le président mozambicain Armando Guebuza, sa ministre des Mines Esperança Bias et le Frelimo en général sont donc libres de gérer ce secteur (comme bien d'autres) sans véritables interlocuteurs critiques et connaisseurs du sujet dans le champ politique²⁸.

Quant au rôle des ONG dans le processus pétrolier mozambicain, il reste encore assez marginal. Nous avons notamment rencontré le directeur du Centro de Integridade Pública Adriano Nuvunga et échangé avec la responsable de la plateforme de la société civile en charge des ressources naturelles Alda Salomao (Centro Terra Verde). Outre le manque de transparence du gouvernement qu'elles soulignent régulièrement, les ONG sont encore mal outillées pour véritablement représenter un réel contre-pouvoir pour le gouvernement sur un sujet très technique qui demande du temps à être bien compris. Elles basent parfois leurs critiques sur des contrevérités²⁹. Une partie des ONG éprouve encore des difficultés à comprendre un secteur difficile, qui a ses propres codes et logiques. Il est assez difficile pour ces organismes de jouer un rôle de contre-pouvoir car ils n'ont pas toujours accès à l'information et ont du mal à l'analyser lorsque finalement ils l'obtiennent. Alda Salomao de CTV a une vision assez pragmatique, allant très souvent sur le terrain à Cabo Delgado où elle mène des

Voir à ce sujet : Benjamin Augé, « L'Afrique de l'Est, une géopolitique pétrolière à haut risque », *Note de l'Ifri*, novembre 2012.

www.ifri.org/?page=detail-contribution&id=7414.

²⁷ La Renamo a boycotté les élections municipales de décembre 2013. L'enjeu porte désormais sur son positionnement par rapport aux scrutins présidentiels et législatifs de novembre 2014. Grâce à de multiples violences contre des soldats mozambicains ou sur des citoyens aux abords des grands axes routiers durant l'année 2013, la Renamo a rappelé ses capacités de nuisance. Si les négociations politiques de 2013 entre gouvernement et Renamo n'ont rien donné, il semble qu'une nouvelle phase ait été lancée en 2014 basée sur une plus grande ouverture de la part du Frelimo. Ce dernier craint que la multiplication des incidents et violences par des membres de la Renamo ne porte directement préjudice aux investissements miniers et gaziers.

²⁸ Le pouvoir mozambicain n'hésite pas à intimider les militants des partis d'opposition. Les réunions des militants du MDM sont parfois dispersées par le régime qui barre l'accès à l'emploi dans la fonction publique aux membres de ce parti et assèche les finances des mairies d'opposition.

²⁹ Affirmations durant nos entretiens sur des points du contrat qui ne sont pas justes.

consultations publiques et jauge des enjeux environnementaux ainsi que du problème essentiel des déplacements de population. Selon des documents d'Anadarko, l'usine de liquéfaction d'Afungi à Palma devrait entraîner le déplacement de 2733 personnes et coûter quelque 73 millions de dollars aux compagnies pétrolières. Ces dernières avaient d'ailleurs proposé un autre site beaucoup moins peuplé sur la côte mais l'État a imposé le village de Quitipo comme zone d'implantation principale de l'usine car le lieu permettait de dégager un plus grand territoire d'un seul tenant pour d'autres activités annexes à la liquéfaction. Du fait de la relative incapacité des habitants de la zone, comme on l'a vu analphabète à 93 %, l'ONG d'Alda Salomao (CTV) se mobilise pour fixer des indemnités de déplacement justes et un lieu de relogement adéquat. La mauvaise gestion de ce type de dossier peut rapidement dégénérer et devenir conflictuelle si le gouvernement ne prend pas en compte les activités des personnes déplacées (accès à la mer s'ils sont pêcheurs ou à des terres arables s'ils sont agriculteurs par exemple). Le précédent entre Vale et l'ONG Cateme a laissé des traces dans ce domaine³⁰.

D'autres organisations de la société civile ont travaillé sur la gouvernance pétrolière comme l'organisation patronale *Confederação das Associações Económicas de Moçambique (CTA)*. Assez critique par rapport au pouvoir, son représentant à Maputo explique que les pouvoirs publics sont assez peu enclins à expliquer le processus en cours et qu'aucune véritable politique à destination des entrepreneurs locaux n'est actuellement envisagée pour favoriser leurs affaires dans ce nouveau secteur³¹. La CTA a financé (grâce notamment à des fonds de l'USAID américaine et de la coopération norvégienne Norad) les travaux de Richard Westin, expert américain des contrats et lois pétrolières. Il a notamment étudié les projets de législation pétrolière en cours d'examen au parlement. Il a ainsi rédigé un document téléchargeable sur le site de la CTA³² où il explique les éléments positifs et négatifs du projet gazier en cours de discussion. Ce même expert est également venu à Maputo les 11 et 12 septembre 2013 pour parler lors d'une conférence et répondre aux questions des participants sur les défis gaziers du Mozambique et l'état de la préparation du gouvernement³³.

³⁰ <www.minesandcommunities.org/article.php?a=11439>.

³¹ Le CTA a organisé mi-février 2014 une réunion où les sociétés pétrolières internationales comme ENI, Anadarko ou Statoil ont expliqué devant un parterre de chefs d'entreprises locaux les opportunités de collaboration. Voir *Africa Energy Intelligence*, n°717, 25 février 2014.

³² <www.cta.org.mz/>.

³³ *Africa Energy Intelligence*, n°707, 1 juillet 2013.

Les bailleurs apportent un soutien parfois perçu comme contradictoire

Quant au rôle des bailleurs dans l'accompagnement du secteur des hydrocarbures, il est largement pluriel et parfois fondamentalement contradictoire. Le plus ancien partenaire du Mozambique sur cette problématique est la Norvège, active depuis 1993 dans le secteur pétrolier dans le pays. C'est la Norvège, par l'intermédiaire de Norad et Petrad (organismes non étatiques de formation et d'expertise norvégiens sur le pétrole créé en 1989), qui a poussé à la création d'un organe de régulation pétrolière qui est devenu l'INP en 2005. Celui-ci attribue les blocs pétroliers mais ne peut prendre aucune participation dans ces périmètres, rôle dédié à la société nationale ENH. La coopération norvégienne alloue plusieurs dizaines de millions de dollars par an pour ce type de politique dans la plupart des pays africains où des découvertes viennent d'être effectuées (Ghana, Ouganda) ou même des pays uniquement en phase d'exploration (Madagascar, Zambie...). Norad propose des programmes à la carte. Ce sont les États qui notifient les demandes de conseils et consultations dans les domaines qu'ils souhaitent mieux maîtriser ou dans lesquels ils n'ont pas les compétences adéquates pour négocier convenablement avec les compagnies étrangères. Ainsi, les États concernés ne se sentent pas « blessés » dans leur souveraineté (comme a pu l'être le Tchad avec la Banque mondiale, un contre-exemple d'accompagnement de la gouvernance³⁴) et répondent plutôt bien à la façon de procéder des Norvégiens. Au Mozambique, en dehors de l'aide quasi permanente de consultants qui travaillent avec le ministère des ressources minérales, ou l'INP (la Norvège ne travaille pas avec ENH), Norad finance des formations courtes (quelques semaines) ou longues (master) de fonctionnaires dans ses universités ou en Grande Bretagne. Elle participe aussi à la formation des parlementaires qui peuvent éviter des blocages lors des débats en session à l'Assemblée, par manque de compréhension des sujets discutés (cas de l'Ouganda en octobre 2011). Norad aide aussi depuis 2012 le ministère des ressources minérales à préparer le Gas Master Plan

³⁴www.crisisgroup.org/fr/regions/afrique/afrique-centrale/tchad/B065-chad-escaping-from-the-oil-trap.aspx.

dont l'un des objectifs est de déterminer le pourcentage de gaz destiné à l'export et celui à utiliser localement.

L'appui de la Norvège est plutôt positivement ressenti par le Mozambique. Le modèle norvégien implique la mise en place de lois permettant la « maximisation des revenus pétroliers des États producteurs » selon les propres termes des représentants norvégiens à Maputo. La Norvège propose ainsi le même système à tous les pays qui lui demandent son expertise. Les compagnies pétrolières en général, et au Mozambique en particulier, voient cette influence comme étant philosophiquement nocive car son but est de demander le maximum au secteur privé en augmentant la part de l'État. La Norvège pousse toujours à la mise en place d'un fonds souverain et à des fonds pour les générations futures. Or, dans des pays où les infrastructures sont quasi inexistantes et les besoins en formation et éducation sont colossaux, il est parfois difficile d'imposer aux gouvernements de mettre de côté une partie des fonds générés par les revenus pétroliers.

L'autre acteur clé appelé à prendre une part croissante dans l'aide au secteur gazier mozambicain est la Banque mondiale. Elle a approuvé le 28 mars 2013 un prêt de 50 millions de dollars sur sept ans (en plus de 8,15 millions de dollars de la coopération britannique DFLD) visant à conseiller le gouvernement mozambicain sur toutes les questions relatives au secteur extractif (pétrole, gaz et minerais). Sur cette somme, plus de 11,5 millions de dollars sont réservés à l'amélioration des capacités des acteurs nationaux (ministère et sociétés nationales) sur la seule question du gaz. Or, ce prêt de la Banque mondiale, que devra rembourser le Mozambique sur plusieurs décennies, véhicule une idéologie bien différente de celle portée par la Norvège. Les responsables de l'ambassade norvégienne à Maputo jugent d'ailleurs avec un certain agacement ce projet car ils considèrent que, dans bien des cas, cela va créer des doublons d'expertise sur les mêmes sujets. De plus, et cela semble important, les politiques d'aides au secteur extractif de la Banque mondiale sont perçues par la Norvège comme plus favorables aux intérêts des compagnies pétrolières. Le gouvernement mozambicain va donc devoir opérer un choix entre plusieurs modèles, l'un plutôt réputé plus favorable aux intérêts privés avec la Banque mondiale et l'autre privilégiant la maximisation des revenus étatiques avec la Norvège.

Outre le rôle de ces deux acteurs dans le secteur extractif, d'autres moins visibles ont depuis longtemps une stratégie de long terme. C'est le cas de la coopération allemande (GIZ) qui finance depuis mai 2012 le travail d'un consultant hébergé dans les locaux du ministère des ressources minérales. Ce responsable de la GIZ, qui devrait être rapidement rejoint par trois autres personnes, va, au moins jusqu'en 2016, aider le ministère à organiser l'aide qu'il reçoit et tenter de redéfinir les rôles des différents départements de l'institution afin d'améliorer leur efficacité. Cet expert a jusqu'à maintenant beaucoup œuvré pour que le Mozambique passe avec

succès le test de l'Initiative de transparence des industries extractives (ITIE) et devienne membre de l'organisation (pari gagné en 2012). La ministre Esperança Bias demande toujours de l'aide et l'allocation d'experts lors de ses déplacements à l'étranger, souhait souvent exaucé. Cela conduit à de multiples rapports et travaux de consultants sur les mêmes thématiques dont les conclusions sont rarement lues et jamais appliquées selon certains cadres du ministère des ressources minérales. Il n'y a, de plus, ni suivi ni cohérence de l'aide qui semble davantage un affichage qu'une réelle politique visant à améliorer les capacités du ministère. La faute en incombe aux deux parties et pas uniquement au ministère. Questionné à au sujet de l'empilement des rapports, l'un des conseillers de la ministre des ressources minérales justifie la stratégie mozambicaine en disant que ce type de fonctionnement permet de se faire plus facilement un avis et que de toutes les manières, la ministre est la seule à trancher. Seulement, cette multiplication des coopérations coûte cher au Mozambique (en particulier le projet de la Banque mondiale) et risque de ralentir le processus de décision.

Enfin, le groupe des bailleurs du G19 a également mis en place une plateforme (Task Force) sur les industries extractives qui est actuellement prise en charge par le DfID britannique. Son but est d'échanger entre bailleurs sur ce sujet afin d'établir une position claire puis de poser des questions aux autorités lorsqu'il est nécessaire de clarifier des points précis. Ce groupe a jusqu'à maintenant assez peu d'activité, et il est de plus traversé par des divergences d'approche, notamment entre la Norvège et les autres bailleurs plus favorables aux projets de la Banque mondiale comme l'Italie ou les États-Unis, dont les intérêts sont désormais immenses dans le pays avec ENI et Anadarko.

Conclusion

Grâce à ses gigantesques réserves en gaz, le Mozambique est devenu depuis 2010 l'un des pays d'Afrique dont le potentiel de développement économique est le plus important pour les prochaines décennies. La croissance de son PNB sera durable (au moins deux décennies) et mécanique.

Les défis ne manquent pourtant pas. Le pays est encore l'un des plus pauvres d'Afrique. Il a des besoins colossaux, notamment en matière d'infrastructures et de système éducatif. Le gouvernement, qui travaille depuis plus d'une année sur le Gas Master Plan, ne peut pas uniquement compter sur la manne gazière qui va résulter des contrats de vente aux marchés asiatiques : il serait bien inspiré de tout faire pour créer des emplois durables au Mozambique dans des activités annexes au gaz. Une fois construite, l'usine de liquéfaction ne pourra employer que quelques centaines de salariés à pleine capacité, il est donc indispensable de créer un nouveau pôle économique dans le nord du pays et d'étudier comment, en dehors de la province de Cabo Delgado, d'autres régions peuvent profiter de cet immense potentiel. La politisation du secteur n'est pas particulièrement étonnante mais le parti Frelimo, au pouvoir, va devoir ouvrir au maximum le secteur en termes de transparence et d'acteurs impliqués, faute de quoi la mise en service de projets pourrait être reportée du fait de blocages.

Les efforts de communication et de pédagogie vont notamment s'avérer essentiels, en particulier auprès des habitants touchés directement par le secteur à Cabo Delgado, comme les déplacés. Ce travail d'information va aussi être indispensable vis-à-vis de la population mozambicaine dans son ensemble, cette dernière pouvant croire qu'une gigantesque manne gazière va tomber à très court terme. Or, comme on l'a vu, les premiers revenus conséquents n'arriveront pas avant 2020. De plus, les nécessaires amortissements des investissements consentis par les acteurs privés (compagnies pétrolières) vont encore retarder de plusieurs années le pic de revenus liés à la vente de gaz. Cette spécificité de l'industrie des hydrocarbures doit être expliquée dès maintenant (même si les autorités l'évoquent déjà lors de discours), sous peine de possibles incompréhensions, qui pourraient se transformer en violence de la part de populations estimant avoir été trahies et volées par le gouvernement. Le Frelimo ne peut pas jouer sur la faiblesse de l'éducation des citoyens alliée à un taux d'analphabétisme très haut dans le pays pour gérer le secteur gazier comme il a géré jusqu'à

maintenant beaucoup de secteurs (comme les mines), sans réelle transparence et en ne réprimant nullement les multiples conflits d'intérêt.

Les milliards de dollars que les secteurs des mines et du gaz vont procurer au Mozambique vont bouleverser le pays et le régime va devoir s'adapter. La faiblesse de l'opposition politique (Renamo, MDM) sur ce sujet clé montre que ce n'est pas de ce côté qu'un réel contre-pouvoir viendra dans l'immédiat. De plus, il semble hautement improbable que le Frelimo perde les prochaines élections législatives et présidentielles de 2014. Or, c'est le président élu en 2014, successeur d'Armando Guebuza (très probablement Filipe Nyussi) qui devra gérer les premières exportations de gaz de Cabo Delgado. Sa responsabilité sera immense car il devra mettre en place les mécanismes pour une utilisation optimale des revenus (éducation, santé, infrastructures) ainsi qu'une diversification économique liée au gaz (engrais, centrales électriques, amélioration de l'agriculture grâce à de meilleurs rendements). Les bailleurs comme les ONG (seuls réels censeurs des politiques publiques au Mozambique) ont un rôle important à jouer pour faire pression sur le gouvernement afin qu'il adopte des lois claires sur le gaz et qu'il mette en place une gouvernance transparente et durable pour que cette ressource finie puisse permettre le décollage économique du Mozambique. La croissance économique actuelle, bien que forte, profite à une faible frange de la population et est mal répartie. La création d'une classe moyenne importante sur tout le territoire est le véritable défi de l'utilisation des revenus des industries extractives. Ces dernières peuvent facilement devenir une malédiction mais peuvent aussi, dans de rares cas, être utilisées comme un accélérateur de développement.