

GUIDE POUR LA VISION MINIÈRE NATIONALE

Adapter la vision du régime minier africain



United Nations
Economic Commission for Africa



TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	1
INTRODUCTION	5
PROCESSUS	21
STRATÉGIE DE COMMUNICATION VAM-VNIE	37
RÉGIME FISCAL ET GESTION DES RECETTES	43
SYSTÈMES D'INFORMATION GÉOLOGIQUE ET MINIÈRE	65
RENFORCEMENT DES CAPACITÉS HUMAINES ET INSTITUTIONNELLES	85
EXPLOITATION MINIÈRE ARTISANALE ET À PETITE ÉCHELLE (EMAPE)	97
GOVERNANCE DU SECTEUR MINIER	117
LIENS, INVESTISSEMENTS ET DIVERSIFICATION	133
QUESTIONS ENVIRONNEMENTALES ET SOCIALES	157
BIBLIOGRAPHIE	175

AVANT-PROPOS

AU SUJET DE CE LIVRE

AU SUJET DE CE LIVRE

Ce guide est le produit d'efforts collectifs d'experts essentiellement africains dans le domaine de l'exploitation minière, de la gouvernance économique et politique, des politiques fiscales ainsi que des questions environnementales, géologiques et de développement rencontrées par les gouvernements, la société civile, les universitaires et les partenaires du développement.

Utilisant la technique du « Book Sprint » (livrathon), les contributeurs ont commencé leur travail à Debre Zeit (près d'Addis-Abeba, Éthiopie) le lundi 15 septembre et l'ont achevé le samedi 20 septembre 2014.

Un livrathon est un processus « facilité » dans le cadre duquel un groupe de contributeurs ayant un large éventail d'expertise et de points de vue se réunit pour rédiger un livre en collaboration.

S'appuyant sur les efforts en cours dans un certain nombre de pays africains pour adapter la Vision africaine du régime minier, les rédacteurs ont commencé uniquement avec un titre, ont passé une journée à décider des grandes lignes du projet, puis ont rédigé, illustré, remanié, relu et « publié » le livre au cours des cinq jours suivants.

La réalisation de ce livrathon a donné lieu à la production d'une ressource documentaire complète qui tire parti de l'interaction dynamique d'un groupe varié d'experts travaillant à l'intersection

du développement du secteur minier et du développement social et économique.

Par conséquent, ce livre est le produit d'un travail de groupe intense et non pas d'une pensée collective, et ce n'est pas non plus un document consensuel.

Ce guide doit être considéré comme un document vivant dont la mise en œuvre donnera lieu à d'autres enseignements et bonnes pratiques à mettre au compte des pays participant au processus de Vision nationale de l'industrie extractive.

Tout en reconnaissant le rôle moteur de la Commission de l'Union africaine, le Centre africain de développement minier (CADM) tient à remercier ses partenaires de mise en œuvre – la Banque africaine de développement, la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique et le Programme des Nations unies pour le développement – pour le soutien qu'ils ont apporté à la production de ce livrathon. Le CADM tient également à remercier le ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BME), par l'intermédiaire de la GIZ, pour le soutien technique et financier qu'il a accordé à cet exercice novateur.

Le CADM espère que ce guide offrira aux décideurs et aux parties prenantes des lignes directrices et des solutions claires et simples pour leur permettre d'aligner leurs politiques minières sur les objectifs de la Vision africaine du régime minier.

Pour conclure, le CADM tient également à remercier toutes celles et tous ceux qui ont contribué à la réalisation de ce guide :

Joe Amoako-Tuffour, Benjamin Aryee, Valerio Bosco, Kojo Busia, Laurent Coche, Ahmed Khalid Eldaw, Yao Graham, Paul Jourdan, Marit Kitaw, Mooya Lumamba, Florens Dominic Luoga, George Lwanda, Oliver Maponga, Herbert McLeod, Aberra Mogessie, Silas Olang, Erick Ordeman, Antonio Pedro, Moussa Sylla, Fui Tsikata, Carolyne Tumuhimbise, Andre Ufer.

Facilitation Book Sprint : Barbara Rühling, Laia Ros de booksprints.net

Illustrations : Lynne Stuart

Conception du livre : Julien Taquet

Révision : Raewyn Whyte

Ce livre est autorisé sous licence Creative Commons Attribution-ShareAlike.



INTRODUCTION

OBJECTIF DU GUIDE POUR LA VISION MINIÈRE NATIONALE

LA VISION AFRICAINE DU RÉGIME MINIER

**RAISON D'ÊTRE ET JUSTIFICATION
DE LA VISION MINIÈRE NATIONALE**

LA VNIE - UN PROCESSUS ET UN PRODUIT

OBJECTIF DU GUIDE POUR LA VISION MINIÈRE NATIONALE

Le guide de la Vision nationale de l'industrie extractive (VNIE) a pour objectif d'aider les États membres à adapter la Vision africaine du régime minier (VAM) à leur niveau national, selon un processus consultatif multipartite, en vue de formuler une vision commune de la façon dont l'exploitation des ressources minérales peut favoriser un développement général et une transformation structurelle des pays concernés.

Ce guide propose une démarche étape par étape d'évaluation stratégique, d'identification des instruments de dialogue politique et des mécanismes de consultation des parties prenantes, et il décrit les étapes de conception d'une politique et de formulation d'un outil de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation d'une VNIE.

LA VISION AFRICAINE DU RÉGIME MINIER

La Vision africaine du régime minier (VAM) a été adoptée en février 2009 par l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine. Elle constitue le cadre continental clé de promotion d'un développement basé sur l'exploitation des ressources minérales et d'une transformation structurelle sur le continent. Elle encourage une « *exploitation transparente, équitable et optimale des ressources minérales apte à sous-tendre une croissance durable et un développement socio-économique généralisés.* »

Cette vision commune s'appuiera sur :

- Un secteur minier africain fondé sur la connaissance, qui sert de catalyseur et contribue à la croissance générale et à la création d'un marché unique africain dont il est pleinement partie intégrante, grâce à :
 - des liens en aval avec l'enrichissement des minerais et la fabrication ;
 - des liens en amont avec les biens d'équipement minier, les consommables et les industries de services ;
 - des liens latéraux avec l'infrastructure (électricité, logistique, communications, eau) et le développement des compétences et des technologies (DRH et R&D) ;
 - des partenariats mutuellement bénéfiques entre l'État, le secteur privé, la société civile, les communautés locales et d'autres parties prenantes ; et

- une connaissance exhaustive de ses richesses minérales ;
- un secteur minier durable et bien géré, qui produit et utilise efficacement les bénéfices tirés de l'exploitation des ressources minérales, qui répond à des normes élevées de sécurité et d'hygiène, qui tient compte des questions de genre et des questions ethniques, qui est respectueux de l'environnement, socialement responsable et apprécié des communautés environnantes ;
- un secteur minier qui est devenu un élément clé d'une économie africaine en voie d'industrialisation, diversifiée, dynamique et concurrentielle au niveau mondial ;
- un secteur minier qui a contribué à mettre en place une infrastructure africaine commune grâce à l'optimisation de ses liens économiques, dynamiques, locaux et régionaux ;
- un secteur minier qui optimise et gère efficacement les richesses minérales limitées de l'Afrique et qui est diversifié (exploitation de métaux précieux et de minerais industriels de moindre valeur, au niveau commercial et à petite échelle) ;
- un secteur minier qui mobilise le potentiel de l'activité minière artisanale et à petite échelle pour stimuler l'esprit d'entreprise local et national, améliorer les moyens de subsistance et favoriser un développement social et économique rural intégré ; et
- un secteur minier qui est un acteur majeur sur les marchés dynamiques et concurrentiels des capitaux et des matières premières au niveau national, continental et international.

Les voies de mise en œuvre de la VAM (encadré 1) nécessitent un effort concerté pour l'adapter au niveau national et veiller à ce que

ses idées fondamentales soient intégrées dans des visions, politiques, lois, règlements, normes et procédures pertinents. Le processus d'adaptation sera spécifique au pays et au contexte – il n'y a pas de solution unique pour tous les pays – et il sera facilité par la formulation de visions nationales de l'industrie extractive faisant l'objet du présent guide.

ENCADRÉ 1 : Voies de mise en œuvre de la VAM

La VAM est un processus de changement ambitieux. Les voies de mise en œuvre de la VAM nécessitent une analyse du processus de changement que la VAM vise à déclencher. Cette analyse doit s'accompagner d'une volonté de comprendre l'économie politique de l'extraction des ressources minérales et de connaître les problèmes auxquels le secteur est confronté. Cet exercice doit inclure la conception d'une trajectoire ou d'une voie de changement s'appuyant sur une analyse SWOT pour identifier les atouts, faiblesses, opportunités et menaces favorables ou défavorables à la réalisation de la VAM.

Un effort délibéré doit être consacré à l'identification des principaux acteurs (gouvernementaux et non gouvernementaux) et des partenaires limitrophes (à tous les niveaux, en Afrique et au-delà) pouvant soutenir la mise en œuvre de la Vision, et à l'identification de la nature de leurs interventions.

Le processus comprend également (i) l'articulation de la séquence logique des interventions, des contributions aux im-

pacts ; (ii) l'instauration d'un dialogue multipartite entre les partenaires sur les valeurs, motivations, incitations, visions du monde et philosophies du changement ; et (iii) l'explicitation des hypothèses sous-jacentes des partenaires montrant comment et pourquoi le changement résultera de l'initiative. Les hypothèses expliquent la relation et les liens de causalité entre les résultats à court terme (gains rapides), à moyen terme et à long terme, ainsi que les attentes quant à savoir comment et pourquoi les interventions proposées produiront ces résultats. Ces hypothèses doivent être examinées en vue de renforcer la plausibilité de la théorie sous-tendant la trajectoire du changement et la probabilité que les objectifs énoncés seront atteints. Ce dernier aspect doit faire l'objet d'une analyse des risques.

En tant que feuille de route, les voies de mise en œuvre de la VAM décrivent les types d'interventions (au niveau national, sous-régional et continental) susceptibles de contribuer à la concrétisation des idées clés de la VAM présentées dans le plan d'action de cette dernière, et à l'obtention des résultats décrits dans les parties concernées du plan d'activités du Centre africain de développement minier (CADM), guichet unique mis en place pour coordonner la mise en œuvre de la VAM au niveau continental. Cette feuille de route peut être un outil efficace de planification, de détermination d'une stratégie, d'exécution du programme, d'identification des partenaires limitrophes, de renforcement des partenariats et de répartition des tâches pour la mise en œuvre de la VAM.

L'exercice doit donner les résultats suivants : un langage du changement cohérent, une feuille de route précisant les tâches et responsabilités d'exécution, des déclarations de responsabilité mutuelle, un cadre logique convenu, ainsi qu'un cadre de suivi et une approche d'évaluation axés sur les résultats.

RAISON D'ÊTRE ET JUSTIFICATION DE LA VISION MINIÈRE NATIONALE

En tant que modèle de réalisation des objectifs de développement à partir de l'exploitation des ressources minières, la Vision africaine du régime minier (VAM) est déjà une réalité. Ses principes, ses objectifs et son plan d'action sont totalement approuvés par les groupes d'experts et les processus décisionnels de l'UA, par les responsables techniques et politiques, et notamment par l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine.

L'adaptation de la VAM au niveau national est une étape importante vers la réalisation de la Vision. La Vision nationale de l'industrie extractive (VNIE) a été conçue comme un outil destiné à faciliter l'adaptation de la VAM au niveau national. Toutefois, sa mise en œuvre pose des problèmes considérables aux États membres de l'UA. L'alignement de la VAM sur la vision globale de développement d'un pays exige des États membres qu'ils préconisent et mettent en œuvre un nouveau paradigme en faveur d'objectifs à moyen et long terme de transformation économique structurelle et de croissance inclusive.

Des politiques minières conformes aux VNIE et à la VAM doivent être conçues comme des éléments essentiels des efforts nationaux

visant à atteindre les objectifs de développement d'un pays. Les VNIE ne sont pas destinées à remplacer les politiques sectorielles nationales du secteur minier. De fait, tous les pays n'ont pas à formuler une VNIE. L'exercice vaut la peine d'être réalisé dans les grands pays miniers où, compte tenu de l'importance du secteur minier dans l'économie locale et de son potentiel à déclencher une transformation structurelle, il est important d'améliorer la coordination intersectorielle, de mieux planifier les interventions et les investissements et de mettre en place une vaste coalition pour le changement. La VNIE peut fournir cette politique de coordination de haut niveau et ce cadre institutionnel dans la mesure où elle est formulée en partant du principe que la promotion du développement et de la transformation structurelle tirés par les ressources minières est une responsabilité nationale commune qui dépend de la contribution d'un large éventail de parties prenantes, notamment de différents ministères gouvernementaux, du secteur privé, des syndicats, des communautés locales, des OSC, des milieux universitaires, des médias et d'autres groupes d'intérêt.

La VNIE doit être ancrée dans le processus de réforme et d'élaboration des politiques d'un pays. Elle vise à tenir compte des aspirations et points de vue nationaux sur le rôle que doit jouer le secteur minier en matière de développement et à créer un modèle commun (la vision) d'exploitation minière et de développement, ainsi qu'un plan intégré de mise en œuvre et une feuille de route pour tous les ministères sectoriels, en fonction du rôle commun qu'ils jouent pour le développement. Ainsi, la VNIE doit veiller à

ce que le secteur minier soit totalement intégré dans les plans nationaux et les stratégies de développement du pays.

Par ailleurs, la VNIE nécessitera l'alignement des politiques nationales sur la VAM, en partant du principe qu'au niveau du pays les politiques minières sont des instruments d'orientation stratégique de la mise en valeur des ressources minérales. Par conséquent, à condition d'être clairement définies et élaborées selon un processus entièrement participatif, les politiques minières doivent être pleinement habilitées par le cadre juridique et réglementaire. L'alignement des cadres juridiques et réglementaires existants avec les aspirations de la VAM et les meilleures pratiques doit par conséquent constituer une priorité pour la conception et la mise en œuvre de politiques minières nationales novatrices et favorables au développement. Cela donne à penser qu'il pourra être nécessaire de restructurer les cadres juridiques et réglementaires pour qu'ils tiennent compte des résultats de la VAM en matière de développement.

La participation d'un large éventail de parties prenantes de la société (communautés), du monde des affaires, du gouvernement, des milieux parlementaires, de la société civile et des médias à l'élaboration de la VNIE créera un soutien ancré dans l'appropriation collective nationale qui assurera la continuité au-delà des cycles électoraux.

LA VNIE – UN PROCESSUS ET UN PRODUIT

La VNIE est un processus ascendant et descendant ancré dans l'appropriation collective nationale. En tant que processus consultatif multipartite, la VNIE permet un examen critique de différentes perceptions de ce qui constitue les avantages miniers (par ex. l'optimisation des flux de recettes ; la stimulation de la création d'emplois, de l'acquisition technologique et du développement des compétences ; la possibilité d'activités de transformation et d'enrichissement locales ; l'intensification du contenu local, des liens, de l'industrialisation fondée sur les ressources et de la diversification économique ; l'application des normes environnementales et sociales les plus rigoureuses ; le respect des droits humains ; et l'optimisation de l'utilisation d'une infrastructure basée sur les ressources pour ouvrir des possibilités dans d'autres secteurs de l'économie) et de la façon dont ces avantages peuvent être le plus efficacement obtenus et répartis de manière optimale au profit de tous.

La VNIE nécessite une bonne connaissance des problèmes auxquels est confronté le secteur minier ; une appréciation de la géopolitique et de l'économie politique de l'extraction des ressources minérales, ainsi que de la dynamique sociale en résultant ; l'identification des acteurs clés et de leurs rôles potentiels ; et un examen franc et réaliste des facteurs structurels et favorables pouvant faciliter ou entraver la réalisation de la vision. La formulation d'un programme collectif nécessitera des compromis et des adaptations.

Pour garantir la cohérence des intérêts gouvernementaux, la complémentarité des politiques et un niveau élevé d'engagement et d'action, il est souhaitable que le processus VNIE soit défendu au plus haut niveau politique (président ou Premier ministre). On réduira ainsi la duplication des efforts tout en garantissant la cohérence des politiques, la cohésion institutionnelle et l'homogénéité et la synchronisation des interventions des ministères gouvernementaux.

Toutefois, pour des raisons pratiques, il faut sérieusement envisager de confier la coordination du processus VNIE au ministère responsable du développement des ressources minérales. En tant que feuille de route, la VNIE sera conçue et mise en œuvre selon des processus participatifs sous-tendus par la participation de toutes les parties prenantes.

Le processus VNIE peut contribuer à améliorer la coordination au niveau de l'exécutif et entre les organismes gouvernementaux, sur une période allant au-delà de l'exercice fiscal. Il doit résulter d'un processus collectif et exhaustif de consultation multipartite. Les étapes de ce processus sont les suivantes : formulation d'une théorie nationale de changement et de transformation du secteur minier, examen des politiques actuelles, et conception, mise en œuvre et suivi d'une politique minière conforme à la VNIE ou la VAM. La VNIE peut également offrir une possibilité unique et constituer une plateforme d'amélioration de la coordination et de ciblage des interventions et de l'assistance technique des partenaires du développement dans le secteur minier.

Par nature, la VNIE est à la fois un outil de visualisation d'un « grand projet » et un instrument de mise en œuvre. En tant que produit, la VNIE donnera lieu à la formulation d'une vision commune de la façon d'exploiter les ressources minérales dans l'optique d'un développement généralisé et d'une transformation économique. Sa conception doit tenir compte des priorités et des ambitions nationales de développement et doit inspirer le contenu d'instruments de planification tels que les documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) et les cadres de dépenses à moyen terme (CDMT). Elle doit également servir d'instrument de promotion des synergies grâce à la planification au niveau régional (couloir de ressources; initiative d'aménagement du territoire).

La formulation de la VNIE sera inspirée par le plan d'action de la VAM dont les principaux domaines d'intérêt sont détaillés dans les chapitres suivants :

- régime fiscal et gestion des recettes (chapitre 5) ;
- systèmes d'information géologique et minérale (chapitre 6) ;
- renforcement des capacités humaines et institutionnelles (chapitre 7) ;
- exploitation minière artisanale et à petite échelle (chapitre 8) ;
- gouvernance du secteur minier (chapitre 9) ;
- liens, investissements et diversification (chapitre 10) ; et
- questions environnementales et sociales (chapitre 11).

La formulation et la mise en œuvre de la VNIE nécessitent une stratégie efficace de communication et de sensibilisation (chapitre 4).

En résumé, le processus VNIE peut inclure les activités suivantes :

- l'organisation d'une table ronde et d'un dialogue multisectoriels et multipartites de haut niveau sur les activités minières pour lancer le processus VNIE ;
- la réalisation d'une analyse locale et internationale pour mieux comprendre les facteurs structurels et favorables à la réalisation de la VAM au niveau national ;
- la réalisation d'une étude multisectorielle complète des cadres juridiques, institutionnels, politiques et réglementaires existants relativement à la conformité et l'alignement avec la VAM et les objectifs nationaux de développement ;
- la formulation de la VNIE ;
- l'élaboration d'un plan de mise en œuvre de la VNIE ou d'un plan d'activités intégrant le secteur minier dans les ambitions de développement national, les plans et les stratégies de réduction de la pauvreté ;
- la formulation et la mise en œuvre d'une stratégie efficace de communication pour le dialogue sur les questions d'exploitation minière et de développement ;
- la fourniture d'un soutien technique aux parties prenantes au niveau local et national dans le but de créer un espace permanent de dialogue éclairé sur les activités d'extraction afin de faciliter les consultations avec les communautés locales et les parties prenantes nationales ; et, pour finir,

- l'amélioration des capacités de vision, de définition d'une stratégie et de développement et de planification intégrés à long terme, ainsi que la création et la mise en œuvre de cadres politiques, juridiques et réglementaires alignés sur la VAM.

PROCESSUS

INTRODUCTION AUX PROCESSUS

ORGANISME DE COORDINATION

ANALYSE

MOBILISATION DES PARTIES PRENANTES

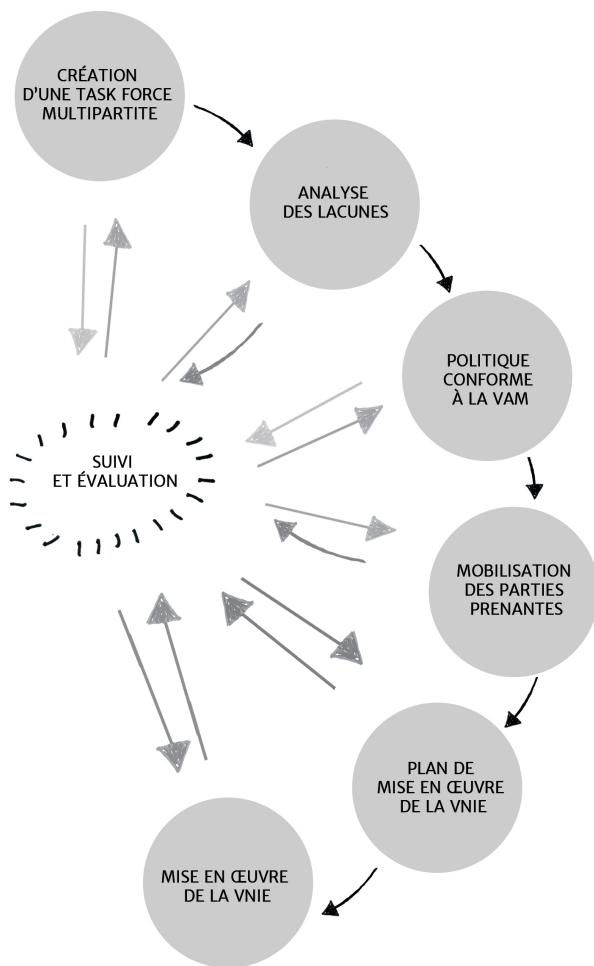
MISE EN ŒUVRE, SUIVI ET ÉVALUATION DE LA VNIE

INTRODUCTION AUX PROCESSUS

Ce chapitre fournit une feuille de route étape-par-étape pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une Vision nationale de l'industrie extractive (VNIÉ). Le processus peut inclure :

1. la création d'un organisme de coordination ;
2. une analyse ;
3. un plan de mise en œuvre ;
4. la mise en œuvre ;
5. la mobilisation des parties prenantes dans toutes les étapes ci-dessus ;
6. un suivi et une évaluation.

Processus d'adaptation d'une VNIE



ORGANISME DE COORDINATION

La formulation de la VNIE exige la création d'un organisme de coordination ou d'une task force ayant notamment pour responsabilité d'assurer le contrôle du processus d'élaboration de la VNIE. Pour de meilleurs résultats, le ministère chargé du développement des ressources minérales peut servir de point focal et assurer le secrétariat de l'organisme de coordination. En tant que principale institution gouvernementale responsable de la mise en œuvre des politiques dans le secteur minier, ce ministère sera chargé des mécanismes de coordination interministérielle et sectorielle, de la mise en application des cadres juridiques, politiques et réglementaires et des interventions de soutien de la VNIE au niveau du pays. Il assurera également la contribution d'experts pour la formulation d'une politique et d'une stratégie nationales complètes et cohérentes totalement conformes avec la VAM.

En tant que point focal du processus VNIE, ce ministère peut également être chargé d'assurer la cohérence et la conformité des politiques, stratégies et plans sectoriels du pays ayant une incidence sur le secteur extractif. De plus, le ministère chargé du développement des ressources minérales sera le principal organisme de gestion des consultations avec les parties prenantes et de mise en œuvre de la stratégie de communication sur la VNIE.

Tous les ministères gouvernementaux compétents doivent être représentés dans la task force. Cela favorisera une appropriation nationale inclusive et un engagement participatif au cours des différentes phases des processus (examen des politiques, conception, mise en œuvre, suivi et évaluation).

Il est à noter que lorsqu'il existe déjà une plateforme de coordination multipartite pour le secteur extractif, par exemple le groupe multipartite de l'initiative pour la transparence dans les industries extractives (*Extractive Industry Transparency Initiative* – ITIE), il peut être plus efficace d'envisager d'élargir ses fonctions que de créer une nouvelle entité. Cette décision peut être prise lors de la phase de cadrage.

L'organisme de coordination peut prendre 2 formes, à savoir :

1. une task force multipartite dirigée par le gouvernement ; ou
2. une task force interministérielle.

Task force multipartite dirigée par le gouvernement

Cette task force sera chargée de contrôler le processus d'élaboration de la VNIE.

Task force interministérielle

Cette task force est composée de représentants des ministères dont les compétences sont indispensables à la réalisation de la croissance et du développement grâce à l'exploitation des ressources. Il s'agit notamment des ministères des Finances, du Développement économique et de la Planification, des ministères chargés du Développement des Infrastructures, des banques centrales, des administrations fiscales, des ministères l'Environnement et du Travail, etc. La mission de cette task force sera la même que celle de la task force multipartite dirigée par le gouvernement. Cette option a été adoptée au Lesotho où tous les ministères gouvernementaux sont représentés dans la task force interministérielle sur le processus d'élaboration des politiques. Dans le cas du Lesotho, un groupe multipartite a été mis en place en tant que plateforme d'interaction et de discussion du processus d'élaboration des politiques. Ce groupe multipartite a participé au processus STEEP qui a apporté des informations dans le Livre vert et a validé le Livre blanc.

Pour assumer ses fonctions, la task force définira son propre mandat et élaborera un plan de travail.

ANALYSE

L'objectif global de cette phase de formulation de la VNIE est de définir le niveau d'alignement du pays sur les idées clés de la VAM et d'identifier les problèmes et opportunités qui s'opposent à sa réalisation ou la favorisent. Les résultats de l'analyse aideront à définir les priorités et à formuler un plan de mise en œuvre. L'analyse peut être menée selon deux formules :

1. analyse à plusieurs niveaux, ou
2. évaluation stratégique.

Analyse à plusieurs niveaux

Analyse locale

La formulation d'une théorie nationale de changement et de transformation du secteur minier doit être le point de départ de la VNIE. Cette opération doit comprendre un examen complet de l'économie politique locale de l'industrie extractive, un examen approfondi des incitations locales au changement et de la dynamique du pouvoir, et un répertoriage des intérêts de différents groupes sociaux. L'analyse locale doit porter sur les richesses minérales du pays, le rôle du secteur minier dans l'économie, les acteurs du secteur, les diverses politiques et stratégies nationales, les lois, les institutions et les processus de gouvernance du secteur minier. Cette analyse comprend également l'examen des

obligations régionales et internationales du pays et des implications pour l'environnement politique, y compris la création de liens et la diversification. L'analyse locale doit tenir compte du plan d'action de la VAM.

Analyse internationale et régionale

L'analyse internationale et régionale compare les cadres institutionnels, juridiques et réglementaires existants de l'industrie extractive et d'autres expériences nationales avec les principes et les pratiques internationales de la VAM. C'est un outil qui permet aux pays de s'étalonner par rapport à leurs pairs et de tirer des enseignements des expériences dans d'autres pays. L'analyse examine le contexte opérationnel international, et notamment les tendances des investissements dans le secteur minier (principaux investisseurs et minéraux cibles), les flux de compétences et de capitaux, l'évolution des prix des minéraux, ainsi que d'autres aspects socio-économiques ayant une incidence sur le secteur.

Les comptes rendus d'analyses locales et internationales permettent aux parties prenantes d'identifier les lacunes politiques, institutionnelles et environnementales locales.

Évaluation stratégique

Cette solution peut être

les impacts. L'évaluation doit également porter sur les cadres politiques, réglementaires et institutionnels ainsi que sur les besoins de compétences dans le pays.

Outils de diagnostic de la VNIE

Les États membres peuvent utiliser plusieurs outils économiques pour soutenir le processus analytique de la VNIE. L'outil de gestion de la valeur des ressources minérales (GVRM), du Forum économique mondial, et le processus STEEP sont au nombre de ces outils. Le premier a été utilisé en 2013 au Mozambique et le second en 2013-14 dans l'exercice de formulation d'une politique minière au Lesotho.

GVRM

La GVRM est un outil analytique multipartite qui tient compte des points de vue, des perceptions, des priorités et des préoccupations dans la mise en valeur des ressources minérales d'un pays. En tant que processus collaboratif de mobilisation des parties prenantes, il cherche à réduire les inadéquations entre les attentes et la réalité en vue de promouvoir une conception commune des coûts et des avantages de la mise en valeur des ressources minérales. Il met l'accent sur des valeurs spécifiques facilement quantifiables, à savoir :

1. les flux fiscaux (taxes, redevances, prélèvements et droits) ;
2. l'emploi et le développement des compétences ;

3. les dimensions environnementales ;
4. la cohésion sociale, culturelle et socioculturelle ;
5. l'achat et la fourniture de biens et services ;
6. les liens, la diversification, l'enrichissement et l'industrie en aval ;
7. une infrastructure favorable basée sur les ressources, pour un développement généralisé.

L'approche analyse les facteurs structurels (nature inhérente d'un pays, de ses ressources et de son secteur minier, ainsi que stade de développement économique et maturité de l'industrie minière d'un pays) et favorables (structure et capacité du gouvernement et de l'environnement institutionnel, capacité et volonté du secteur privé, ainsi que niveaux de confiance, de collaboration et d'influence des parties prenantes) intervenant dans la création de valeur dans le domaine des ressources minérales.

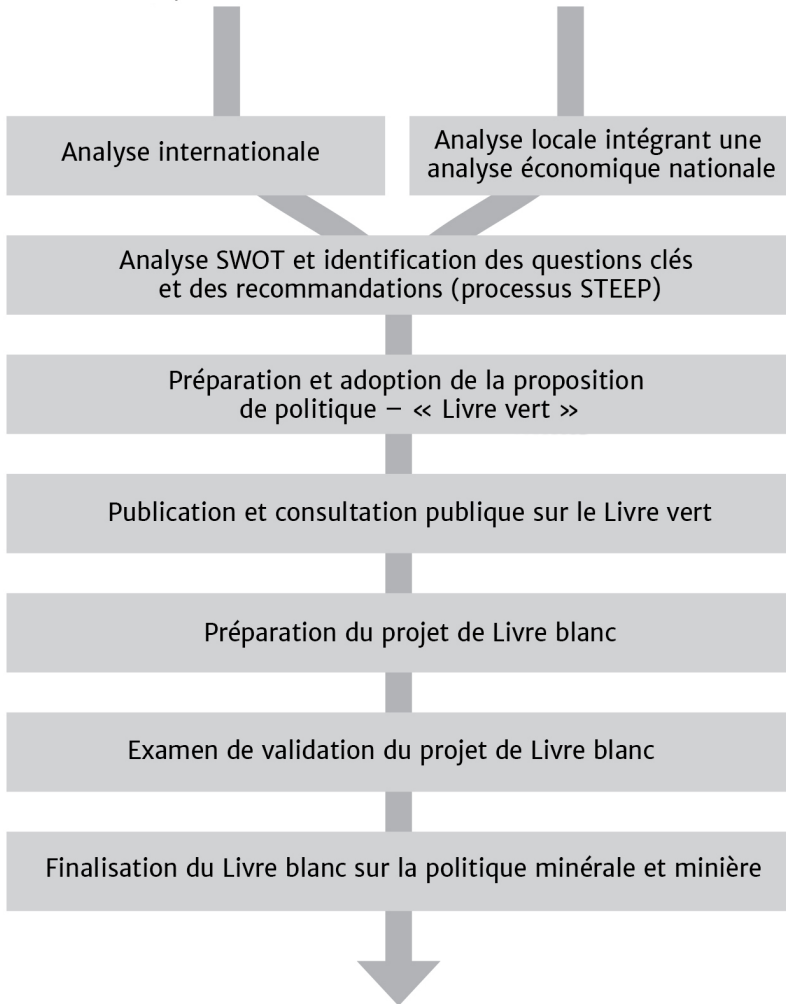
Processus STEEP

C'est à la fois un outil de diagnostic et un outil d'établissement d'un consensus et de priorités dans le cadre d'un processus de consultation multipartite entièrement participatif impliquant le gouvernement (tous les ministères et autres entités), le secteur privé, les communautés, les OSC, les médias, les parlementaires et d'autres groupes sociaux. Bien que les questions centrales abordées dans le processus STEEP soient (et doivent être) tirées des groupes de programmes VAM, le processus permet aux parties

prenantes d'identifier d'autres questions spécifiques et pertinentes à leur environnement, questions elles-mêmes fournies par une analyse locale complète. Le processus STEEP évalue chaque question sur la base du diagnostic suivant qui tient compte des questions Sociales (S), des questions Techniques (T), des questions Économiques (E), des questions Environnementales (E) et du cadre Politique pertinent pour le secteur (P), d'où l'acronyme STEEP.

Le processus est à la fois interactif et itératif. Il permet aux parties prenantes d'identifier les questions et problèmes, de les classer par ordre de priorité et de proposer des mesures de résolution des problèmes selon une formule entièrement participative. Le caractère multipartite du processus STEEP favorise l'appropriation par toutes les parties prenantes et doit se poursuivre pendant tout le processus de mise en œuvre de la VNIE.

Processus d'adaptation d'une VNIE



MOBILISATION DES PARTIES PRENANTES

La mobilisation des parties prenantes a pour objectif de créer une conception, un intérêt et un engagement communs pour le processus VNIE. La task force de la VNIE est également chargée d'élaborer un plan de consultation des parties prenantes, ainsi qu'un plan de communication. La mobilisation doit avoir lieu à chaque stade du processus et pourra comprendre :

1. la cartographie des parties prenantes ;
2. la consultation des parties prenantes sur les résultats de l'analyse des lacunes dans le but d'identifier les priorités ;
3. un dialogue de haut niveau sur le secteur extractif ;
4. la contribution à la définition des rôles et responsabilités, ainsi qu'à la formulation d'un plan de mise en œuvre ; et
5. la participation des parties prenantes au processus de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation.

La mobilisation des parties prenantes nécessite de dresser une cartographie des parties prenantes appartenant à différents groupes d'intérêt, parmi lesquels : le gouvernement, la société civile, les communautés, l'association minière, les milieux universitaires, les syndicats, les groupes de femmes, les groupes religieux, le monde des affaires, les médias et les parlementaires, entre autres.

Le dialogue de haut niveau sur le secteur extractif est un élément clé du processus VNIE. Idéalement, et comme cela a été le cas au Mozambique (le 28 novembre 2013), le dialogue doit être engagé par le magistrat de plus haut rang du pays (chef d'État ou Premier ministre) qui, en vertu de sa position, peut utiliser l'événement pour souligner l'importance de l'exercice et mobiliser les niveaux nécessaires de participation, de coordination et d'enthousiasme.

Il faut concevoir des méthodes appropriées pour communiquer efficacement avec toutes les parties prenantes sur la nature et la substance de la consultation concernant la VNIE. La traduction des documents dans les langues locales entre dans ce cas de figure. Les documents clés tels que les analyses internationales et locales, l'évaluation stratégique du secteur minier, les principes fondamentaux de la VAM, doivent être diffusés auprès de toutes les parties prenantes en temps utile pour leur permettre de participer effectivement au processus consultatif. En plus des parties prenantes dans le processus consultatif, le plan de communication doit chercher à intéresser et sensibiliser le grand public.

Des réunions et consultations multipartites doivent être organisées de manière à permettre une participation et des contributions effectives de la part de toutes les parties prenantes. La participation des parties prenantes au processus de consultation peut associer la communication directe avec l'organisme animant le processus de consultation, ou lors de réunions multipartites convoquées pour toutes les phases du processus VNIE. La création suggérée d'un comité directeur multipartite peut faciliter ce processus.

MIS EN ŒUVRE, SUIVI ET ÉVALUATION DE LA VNIE

L'analyse des lacunes et les consultations initiales des parties prenantes identifient les insuffisances et donnent un aperçu des actions prioritaires à mener pour faciliter l'adaptation de la VAM grâce à l'élaboration de la VNIE.

La mise en œuvre de la VNIE est propre à chaque pays et dépend de facteurs locaux, et notamment du niveau et du stade de développement du secteur minier. Dans les pays dépourvus de politique minière, le processus peut commencer par la formulation pleinement participative d'une politique, avant de passer à l'élaboration d'une législation et à la mise en place des institutions nécessaires ainsi qu'au renforcement des institutions existantes.

Le processus d'élaboration d'une politique est supervisé par une task force. Un plan de mise en œuvre de la politique est préparé de façon entièrement participative. Ce plan doit préciser les actions réalisables, les organismes responsables, le calendrier et les étapes importantes pour permettre le suivi et l'évaluation du processus. Il peut servir de point d'entrée pour canaliser les interventions des partenaires du développement et le soutien technique au secteur, ainsi que pour assurer l'efficacité de la coordination.

Des groupes de travail multipartites peuvent être constitués pour effectuer un suivi de certains aspects du plan de mise en œuvre de la VNIE et ils doivent alors rendre compte à la task force.

STRATÉGIE DE COMMUNICATION VAM-VNIE

OBJECTIF

ÉNONCÉ DU PROBLÈME

**STRATÉGIE DE COMMUNICATION NATIONALE SUR LA
CONFORMITÉ À LA VAM ET LA VNIE**

OBJECTIF

L'objectif de la stratégie de communication est de permettre la participation éclairée de toutes les parties prenantes et de favoriser l'appropriation du projet aux différents stades du processus d'élaboration de la Vision nationale de l'industrie extractive.

ÉNONCÉ DU PROBLÈME

La découverte de gisements de minéraux, de gaz ou de pétrole déclenche souvent un débordement d'attentes irréalistes de la part du public. Les gouvernements sont souvent soumis à d'énormes pressions de la part des entreprises et de l'opinion publique pour accélérer les plans d'exploitation et de production de richesses. Les preuves empiriques montrent clairement que les citoyens et les parties prenantes ne sont pas automatiquement informés des implications réelles de la découverte de ressources naturelles abondantes.

Par ailleurs, les questions minières sont parmi celles qui sont le plus vigoureusement contestées et débattues dans les pays miniers d'Afrique. Dans la plupart de ces pays, l'engagement des parties prenantes, relativement à ces questions, est fragmenté et inégal. Les faiblesses de la communication auprès des parties prenantes et de l'engagement de ces dernières sur les questions minières sont un volet du problème plus général de la faiblesse et du déséquilibre de l'engagement politique des gouvernements, des citoyens et du secteur privé et de leurs engagements bilatéraux.

Il faut promouvoir une bonne connaissance des impacts économiques, sociaux et environnementaux des industries extractives pour favoriser la participation informée de toutes les parties prenantes à un processus VNIE ainsi que l'alignement de la législation et des politiques minières existantes sur les objectifs de la VAM.

Le manque de compétences et de capacités des gouvernements et des responsables des orientations politiques en matière de production et de diffusion à l'intention du public de messages clairs sur l'impact des investissements dans l'industrie extractive et les projets d'exploitation minière peut également poser un problème majeur à la conception et la mise en œuvre de la VNIE.

Une stratégie de communication nationale est par conséquent primordiale pour mieux faire connaître le programme de transformation de la VAM au niveau national et pour expliquer à toutes les parties prenantes le rôle essentiel que la Vision nationale de l'industrie extractive a l'intention de jouer pour soutenir la mise en œuvre des objectifs de développement nationaux.

STRATÉGIE DE COMMUNICATION NATIONALE SUR LA CONFORMITÉ AVEC LA VAM ET SUR LA VNIE

Le processus de conception d'une VNIE a besoin d'une stratégie de communication efficace. Cette dernière a un rôle primordial à jouer dans l'engagement effectif des parties prenantes. Une telle stratégie doit être conçue comme un ensemble complet de messages ciblés et de descriptions du rôle qu'un secteur extractif novateur et réformé peut jouer en matière de développement et de transformation.

Cette stratégie doit également contribuer à :

- mieux sensibiliser TOUTES les parties prenantes du pays à la VAM et la VNIE, et promouvoir une participation informée et une appropriation du processus à tous les stades de la conception et de la mise en œuvre de la VNIE ;
- ce que les attentes quant à la contribution du secteur minier à la mise en œuvre des plans de développement nationaux soient réalistes ;
- mieux faire connaître et comprendre le fait que le processus de Vision minière nationale a pour ambition de « changer la donne » ;
- favoriser l'acceptation et l'appropriation du processus de VNIE ; et

- faciliter l'accès aux informations et aux connaissances pour améliorer les activités analytiques et décisionnelles des parties prenantes.

Les représentants du gouvernement, les membres du Parlement, le secteur privé, les communautés concernées par les activités extractives, les groupes de femmes et de jeunes, les OSC, les syndicats et les journalistes doivent être les principales cibles d'une campagne de sensibilisation et de plaidoyer visant à garantir une participation élargie et informée au processus de conception et de mise en œuvre des visions nationales du secteur minier.

RÉGIME FISCAL ET GESTION DES RECETTES

OBJECTIFS DE LA VAM

ÉNONCÉ DU PROBLÈME

RÉGIME FISCAL ET PERCEPTION DES RECETTES

UTILISATION ET GESTION DES RECETTES

OBJECTIFS DE LA VAM

« Il est primordial d'obtenir une part suffisante des recettes tirées de l'exploitation des ressources minérales et de l'utiliser de manière appropriée. Un régime fiscal efficace et transparent doit servir de catalyseur au développement de l'infrastructure sociale, matérielle et des connaissances. » -- La Vision africaine du régime minier (2009)

Paradoxalement, transformer la richesse minérale en développement économique général et faire en sorte qu'elle enrichisse la vie des citoyens reste un problème pour de nombreux pays africains riches en ressources naturelles. Ces derniers sont confrontés à deux problèmes clés : premièrement, comment concevoir les mécanismes de partage des recettes entre le pays hôte et les investisseurs, et deuxièmement, comment gérer les recettes au meilleur des intérêts du public. Ce chapitre donne des indications dont les pays devraient tenir compte lors de la conception de leurs propres solutions pour atteindre les résultats envisagés par la Vision africaine du régime minier formulée dans le plan d'action de la VAM :

Résultat escompté 1 : optimiser la part des recettes tirées de l'exploitation des ressources minérales et revenant aux économies riches en ressources naturelles – basé sur le Plan d'action de la VAM (2013)

Résultat escompté 2 : meilleure gestion et utilisation des recettes – Plan d'action de la VAM (2013)

ÉNONCÉ DU PROBLÈME

Les gouvernements sont confrontés à des décisions complexes et souvent difficiles en ce qui concerne la conception d'un régime fiscal pour les recettes minières qui, parallèlement, optimise la part de ces recettes revenant au gouvernement, améliore la gestion et l'utilisation de ces recettes, et facilite la mise en place de mécanismes de partage optimal des recettes.

Dans la conception des diverses mesures constituant le régime fiscal, les objectifs du gouvernement (propriétaire des ressources naturelles au nom des citoyens) doivent être comparés à ceux des investisseurs (fournisseurs de capital-risque et de la technologie d'extraction).

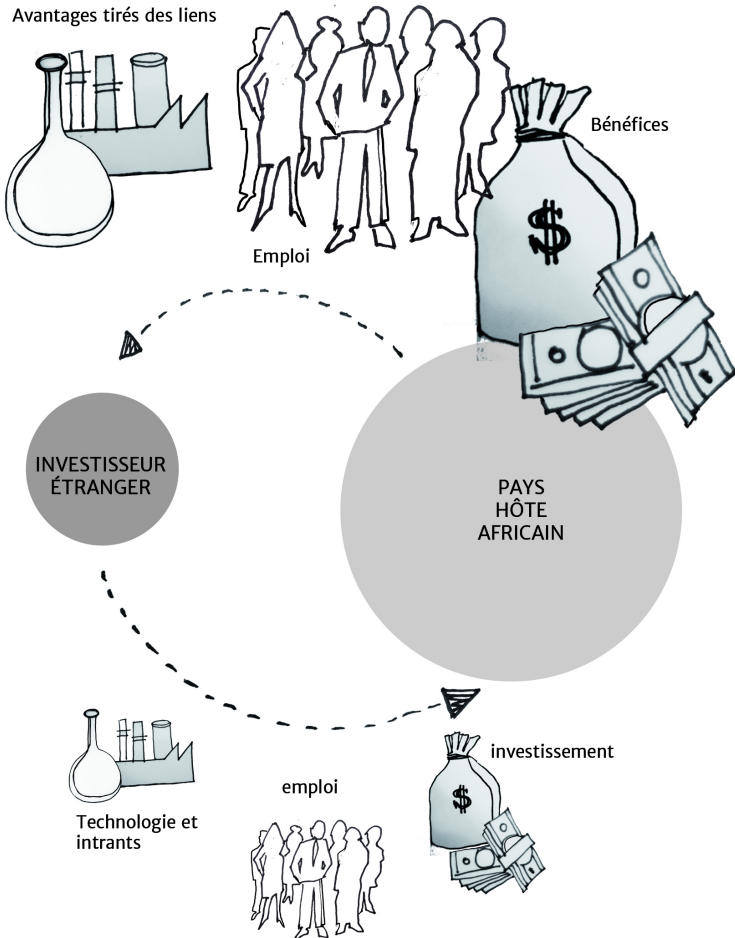
Pour les gouvernements, le partage équitable et la stabilité des recettes est au cœur des conventions fiscales. Pour les investisseurs, la stabilité, la prévisibilité, le partage du risque et la neutralité des actions du gouvernement sont au cœur de leur évaluation du régime fiscal d'un pays. Les gouvernements doivent également fournir un cadre garantissant qu'une partie des recettes tirées de l'exploitation des ressources est épargnée et qu'une autre est investie dans des biens pour appuyer le développement durable, par exemple dans l'infrastructure physique, l'éducation, la santé et la protection de l'environnement.

Si les régimes fiscaux mettent souvent l'accent sur l'optimisation des recettes, ce sont également des instruments essentiels pour

assurer une meilleure gestion et une meilleure utilisation des ressources minérales, et pour promouvoir l'établissement de liens et un développement généralisé. Des compromis entre les objectifs de recettes et d'autres objectifs sont inévitables.

Ce chapitre est structuré en deux grandes sections. La section 1 met l'accent sur le régime fiscal afin de garantir que les gouvernements accroissent leur part des recettes tirées de l'exploitation des ressources minérales dans le long terme. La section 2 met l'accent sur la façon dont les pays peuvent améliorer la gestion et l'utilisation des recettes minérales tirées du régime fiscal. Chaque section comprend deux parties. La première présente un certain nombre de questions générales (de haut niveau) dont il faut soigneusement tenir compte lors de la conception du régime fiscal général d'un pays et des lignes directrices de gestion de ses recettes. La deuxième partie se penche sur les problèmes particuliers d'obtention des résultats souhaités. Elle donne également quelques solutions pour résoudre ces problèmes particuliers, en reconnaissant que le choix et la combinaison de ces options ou activités peuvent varier d'un pays à l'autre, et même, parfois, dans chaque pays, en fonction des capacités humaines et institutionnelles du pays pour gérer le secteur.

Comment un pays peut être privé des avantages qu'il pourrait tirer de ses ressources



RÉGIME FISCAL ET PERCEPTION DES RECETTES

Résultat 1 : optimiser la part des recettes minérales revenant aux économies riches en ressources – basé sur le plan d'action de la VAM (2013)

L'ensemble suivant de questions de haut niveau se propose d'aider les facilitateurs ou les hauts fonctionnaires faisant une évaluation ou un diagnostic initial du régime fiscal du secteur minier d'un pays à concevoir la Vision nationale de l'industrie extractive. Ces questions sont destinées à déterminer dans quelle mesure l'approche globale et les caractéristiques particulières du régime fiscal existant sont alignées avec le point de vue de la VAM en matière d'optimisation, de gestion et de partage des recettes tirées de l'exploitation des ressources minérales, ou s'en écartent. Ces questions ne sont pas exhaustives, mais il importe de soigneusement en tenir compte lors de la conception du régime fiscal d'un pays.

Questions

- Est-ce que le régime fiscal est profitable pour le pays dans le long terme ?
- Est-ce que le régime fiscal est conçu pour que le gouvernement reçoive une part croissante des recettes parallèlement à

l'accroissement de la rentabilité des activités minières ?
(progressivité)

- Est-ce que le régime fiscal garantit des recettes minimales suffisantes pour le gouvernement dans toutes les périodes de production et tous les cycles des prix ? (stabilité)
- Est-ce que le régime fiscal garantit une protection face aux changements de circonstances ? (stabilité et flexibilité)?
- Le régime fiscal est-il conçu pour encourager les investissements à long terme ?
- Est-ce que le régime fiscal limite les possibilités de fraude et d'évasion fiscale ou présente des failles permettant la fraude et l'évasion fiscale ?
- Est-ce que le gouvernement offre des clauses de stabilité ? Ces clauses constituent-elles les instruments appropriés pour atteindre les résultats souhaités et sont-elles limitées dans le temps ?
- Est-ce que le régime fiscal contient des dispositions d'impôt sur les gains en capital ?
- Les instruments du régime fiscal sont-ils faciles à mettre en œuvre ?
- Est-ce que le régime fiscal inspire confiance sur le fait que le pays collecte ce qui est dû et ce qu'il est juste de collecter ?
- Les capacités administratives et les institutions du pays sont-elles suffisantes et ont-elles clairement pour rôle / mission de collecter toutes les recettes ?
- Est-ce que le pays dispose de mécanismes et d'une ou plusieurs institutions de surveillance et de contrôle des finances ?

- Est-ce que le régime fiscal facilite et encourage l'établissement de liens économiques dans le secteur minier ?
- Le pays dispose-t-il d'un régime anti-corruption fiable, y compris de clauses anti-corruption contraignantes ?

L'éventail des instruments fiscaux couramment utilisés dans la conception d'un régime fiscal est présenté dans l'encadré ci-dessous.

ENCADRÉ 2 – Instruments fiscaux du secteur minier

- Instruments fiscaux directs
 - Impôt sur le revenu des sociétés (plus retenue à la source)
 - Impôt progressif sur les bénéfices (par ex. l'impôt forfaitaire de l'Afrique du Sud sur l'or)
 - Impôt sur le revenu locatif des ressources
 - Impôt sur les bénéfices exceptionnels, impôt supplémentaire sur les bénéfices, impôt sur les superbénéfices
- Instruments fiscaux indirects
 - Redevances *ad valorem*, volume spécifique/ de production
 - Droits d'importation
 - Taxes à l'exportation
 - Taxe à la valeur ajoutée/impôt sur les biens et services
 - Prélèvements sur le travail (compétences, chômage)
 - Taxation de l'énergie
 - Appels d'offres, enchères (par ex., pour les hydrocarbures)
 - Frais de surface

- Droits de licence
- Contrats de partage de la production
- Prise de participation de l'État

Problèmes et options

Les problèmes de conception d'un régime fiscal garantissant que les pays reçoivent une part équitable des recettes tirées de leurs ressources minérales à long terme sont variés et complexes. Ils varient tout au long de la chaîne de valorisation des minéraux : de l'octroi de licences et l'attribution de contrats à l'audit de la production, l'évaluation et la collecte des recettes, la responsabilité et la transparence de l'utilisation et de la gestion des recettes, de la protection de l'environnement à la fermeture de la mine, et autres questions connexes.

On trouvera ci-dessous une liste de divers problèmes qui freinent la capacité des pays à concevoir et mettre en œuvre des régimes fiscaux trouvant un juste équilibre entre les attentes des gouvernements et celles des investisseurs. Chaque énoncé de problème est immédiatement suivi de diverses options pouvant être utilisées individuellement ou en association pour répondre au problème en question.

Absence d'octroi transparent et compétitif de concessions pour des ressources minérales connues

- Améliorer la base de connaissances et d'informations du pays relativement à ses ressources minérales.
- Appel d'offres / enchères de propriétés connues.

Changements opaques concernant le contrôle des droits miniers nationaux sur les exploitations offshore et entraînant une perte de recettes

- Appliquer des critères transparents aussi bien lors de l'octroi initial des droits miniers que lors des cessions à d'autres compagnies.

Perception d'une part équitable des bénéfices tirés de l'exploitation des ressources

- Envisager l'adoption d'un impôt sur le revenu locatif des ressources (IRLR) ou d'un impôt supplémentaire sur les bénéfices (ISB) sur la base d'un rendement de l'investissement supérieur à celui qui est nécessaire pour attirer des investissements dans le pays. Le taux de l'IRLR pourrait être compensé (réduit) par le degré d'enrichissement en amont et en aval, au-delà d'un taux de base bien défini.

Exonérations d'impôt (temporaires ou non) excessivement généreuses qui compromettent les recettes de l'État et contribuent au « nivellement par le bas » des États africains

- Réduire au minimum les exonérations d'impôt (temporaires ou non) et réexaminer périodiquement les exonérations pour

s'assurer que les conditions initiales d'octroi d'exonérations restent applicables.

Manque d'harmonisation des régimes fiscaux dans l'ensemble de la Communauté économique régionale (CER) contribuant souvent à un « nivellement par le bas » et compromettant les recettes de l'État

- Harmoniser les régimes avec ceux des autres pays de la CER, en tenant compte des structures de coûts particulières au pays par rapport à la région.

Redevances et autres impôts mal conçus (droits, prélèvements et tarifs douaniers), pouvant s'ajouter aux coûts (stériliser les ressources) et avoir des résultats pervers

- Améliorer la conception des redevances et autres impôts.
- Prévoir d'adopter d'autres instruments fiscaux réduisant au minimum les ajouts aux coûts initiaux et réduisant la valeur de la ressource pour l'État.
- Renforcer la capacité de s'en remettre à des instruments fiscaux tenant compte des excédents de recettes (par exemple, au moyen de l'impôt sur le revenu locatif des ressources).
- Les tarifs douaniers doivent servir à faciliter la stratégie industrielle (par exemple, pour promouvoir les liens).

Recours généralisé aux clauses de stabilité fiscale qui compromettent la capacité du pays à adapter le régime fiscal à de nouvelles réalités économiques ou de nouvelles stratégies nationales de développement

- Supprimer les clauses de stabilité ou, tout du moins, les limiter aux impôts requis pour une période maximale de recouvrement du capital initial.
- Si elles sont utilisées, prévoir des clauses de réexamen périodique équilibrées.

Systèmes généralisés de fraude et d'évasion fiscales, par exemple les prix de transfert (y compris la surfacturation du coût des intrants, le service de la dette (sous-capitalisation), les droits de gestion offshore (frais généraux), etc.)

- Assurer la fixation des prix conformément au principe de pleine concurrence avec les entreprises associées ou connexes.
- Adopter des règlements et des lignes directrices sur la fixation des prix de transfert propres au pays (les règles de l'OCDE peuvent aider).
- Appliquer les règles concernant la sous-capitalisation (ratio d'endettement maximal).
- Imposer des limites (plafonnements) aux coûts de gestion, frais généraux et coûts connexes.
- Les retenues à la source peuvent être une solution.
- Séparation des comptabilités, le cas échéant.

Sous-facturation des ventes, notamment de minerais et de concentrés pour lesquels il n’y a pas de prix au terminal, et utilisation d’instruments dérivés (couverture sous les prix du marché)

- Envisager l’utilisation de mécanismes transparents de fixation préalable des prix pour les minerais et les concentrés par rapport aux prix de référence convenus.
- Utiliser les prix réels du marché (pas des prix dérivés) pour déterminer les ventes aux fins du calcul des impôts.
- Si les prix couverts ne sont pas utilisés, garantir une relation indépendante entre la compagnie et l’institution financière de couverture.

Accords de double imposition compromettant la collecte des recettes de l’État

- À gérer ou utiliser avec prudence. Peuvent avoir des impacts à la fois positifs et négatifs.
- Comprendre les compromis potentiels du pays résultant des accords de double imposition.

Absence ou dilution d’une part équitable, pour l’État, des gains résultant du transfert de droits miniers

- Adopter un impôt sur les plus-values applicable aux cessions bénéficiaires des droits miniers, y compris sur les changements de contrôle offshore de la compagnie mère ou de la compagnie de contrôle finale.

- Rendre obligatoire la déclaration de ces changements de propriétaires et exiger une autorisation de l'État pour le changement du propriétaire majoritaire des droits miniers.

Participation de l'État (équivalant généralement à un impôt tel que l'IRLR, en termes de recettes)

- Une participation significative de l'État est courante pour les matières premières stratégiques de l'économie nationale, par exemple pour le fer/l'acier, les polymères (tirés des combustibles fossiles), le ciment et les engrais minéraux (NPK), de façon à garantir un approvisionnement et des tarifs satisfaisants.
- Envisager des compromis relativement aux types de participation.
- Garantir la transparence des déclarations des organismes gérant les intérêts de l'État et garantir l'existence de mécanismes de surveillance efficaces.

UTILISATION ET GESTION DES RECETTES

Résultat escompté 2 : amélioration de la gestion et de l'utilisation des recettes tirées de l'exploitation des ressources minérales – plan d'action de la VAM (2013)

L'expérience des pays producteurs de pétrole, notamment de ceux de l'Afrique subsaharienne, met en lumière les défis que doivent relever les gouvernements dans la gestion des recettes tirées de l'exploitation des ressources minérales. Trois défis spécifiques sont liés aux décisions à prendre quant :

1. à la part des recettes à dépenser maintenant et la part des recettes à économiser,
2. à la façon de découpler les dépenses du gouvernement de la volatilité des prix des minéraux, et
3. à la façon de préserver le reste de l'économie des appréciations injustifiées du taux de change – le « syndrome hollandais ».

Il se pose ensuite l'importante question concernant la façon de dépenser ce qui est affecté aux budgets annuels en cours.

L'ensemble suivant de questions de haut niveau se propose d'aider les facilitateurs ou les hauts fonctionnaires effectuant l'évaluation initiale ou le diagnostic de l'utilisation et de la gestion des recettes du pays tirées de l'exploitation des ressources. Ces ques-

tions sont destinées à déterminer dans quelle mesure l'idée maîtresse et les caractéristiques spécifiques de la gestion des recettes compliquent ou facilitent la réalisation de résultats de développement souhaitables pour les citoyens.

Questions clés

- Le pays dispose-t-il d'un système bien établi de gestion des recettes tirées de l'exploitation des ressources ?
- Le pays a-t-il un plan ou des stratégies de développement global à long terme ?
- Le système budgétaire du pays est-il lié au plan et aux stratégies nationaux de développement ?
- Existe-t-il des règles juridiques précises sur les dépenses / l'épargne des recettes tirées de l'exploitation des ressources minérales ?
- Les recettes tirées des ressources naturelles sont-elles affectées conformément aux objectifs stratégiques du pays (plan de développement à long terme) ou dépendent-elles plus de considérations politiques ?
- Une part raisonnable des recettes tirées des ressources naturelles est-elle investie dans des actifs pour soutenir le développement durable, par exemple l'infrastructure physique, l'éducation et la santé ?
- Est-ce que l'utilisation et la gestion des recettes du pays offrent des garanties raisonnables de partage des avantages associés aux

recettes tirées des ressources naturelles avec les générations futures ?

- Existe-t-il des dispositions de responsabilité publique et de transparence ?
- Existe-t-il des exigences et des lignes directrices concernant la déclaration de la façon dont les recettes tirées des ressources naturelles sont gérées ?
- Existe-t-il des possibilités de supervision publique ?

Ces questions mettent l'accent sur un éventail de points essentiels qui doivent contribuer à déterminer la façon dont un pays peut gérer les recettes qu'il tire de l'exploitation des ressources minérales. Ces questions concernent les problèmes administratifs et opérationnels d'évaluation des recettes de l'État, le problème du partage intergénérationnel des avantages tirés de l'exploitation des ressources, ainsi que le contrat social de responsabilité et de transparence.

Problèmes et options

Les recettes provenant de l'extraction des minéraux reviennent tout d'abord aux gouvernements et nécessitent que des décisions stratégiques soient prises sur la façon de les dépenser, sur la part à épargner et sur la façon de gérer cette épargne. Ces recettes offrent aux gouvernements la marge de manœuvre budgétaire nécessaire au financement de l'infrastructure physique, par exemple l'amélioration de l'infrastructure éducative, sanitaire et sociale

(eau, assainissement, entre autres) qui touche quotidiennement la vie des citoyens. Certains problèmes courants à prendre soigneusement en compte, et les mesures qu'il est conseillé de prendre en ce qui les concerne, sont présentés ci-dessous.

Manque de transparence dans le recouvrement des recettes et responsabilité insuffisante en ce qui concerne l'utilisation de ces recettes

- Se conformer aux exigences de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) pour déclarer le paiement et le recouvrement des recettes tirées des ressources naturelles.
- Mettre en place un système fiable d'évaluation et de recouvrement de toutes les recettes tirées de l'exploitation des ressources minérales dues au gouvernement.
- Élaborer des lignes directrices claires sur l'établissement de rapports (calendriers, contenu et moyen de diffusion) à l'intention des institutions chargées d'évaluer, de recouvrer et d'utiliser les recettes.

Risque de syndrome hollandais (appréciation du taux de change réel et développement intersectoriel inéquitable)

- Gérer et orienter les dépenses au moyen d'un plan de développement national à long terme.
- Investir les gains exceptionnels dans un fonds souverain (notamment dans un fonds de développement du secteur minier et un fonds de stabilisation) et explorer des stratégies d'investissement dans des biens d'équipement et des compétences pour favoriser un développement durable.

- Préparer des mesures incitant à catalyser le développement des secteurs autres que celui des ressources.

Utilisations disproportionnées des recettes tirées de l'exploitation des ressources minérales pour payer la consommation actuelle, compromettant ainsi l'équité intergénérationnelle

- Envisager la création d'un fonds souverain.
- Élaborer des lignes directrices sur les dépenses/l'épargne afin d'assurer un capital financier aux futures générations, et gérer avec prudence les investissements dans l'infrastructure à long terme (transport, électricité, eau, TIC) pour soutenir le développement durable.

Absence d'un plan de développement à long terme orientant l'affectation et l'utilisation des recettes tirées des ressources naturelles

- Formuler un plan de développement national à long terme, qui soit complet et ait fait l'objet d'un débat public, et définir des domaines prioritaires d'affectation des recettes tirées de l'exploitation des ressources minérales à court et moyen terme.

Répartition inéquitable des recettes tirées de l'exploitation des ressources minérales et négligence des autorités locales et des communautés vivant près des sites miniers

- Mettre au point un système transparent de répartition des recettes tirées des ressources minérales auprès des autorités locales et, lorsque c'est possible, directement auprès des communautés vivant près des sites miniers.

Absence de processus et d'institutions crédibles pour assurer la comptabilisation et la vérification des recettes et des paiements

- Clairement définir les rôles et les responsabilités des institutions impliquées dans l'évaluation, le recouvrement et la gestion des recettes et de l'épargne.

Risque que des considérations politiques à court terme affectent les bénéfices tirés des ressources en raison de l'effet « miroir aux alouettes » des succès électoraux

- Améliorer la gouvernance, et notamment renforcer le rôle des organismes indépendants de surveillance.

SYSTÈMES D'INFORMATION GÉOLOGIQUE ET MINIÈRE

OBJECTIF DE LA VAM

ÉNONCÉ DU PROBLÈME

CONTEXTE

QUESTIONS CLÉS

OPTIONS

ÉTUDES DE CAS

OBJECTIF DE LA VAM

« Amélioration des systèmes d'information géologique et minière en soutien de l'investissement dans la prospection et le développement minier. » Plan d'action de la VAM (2013)

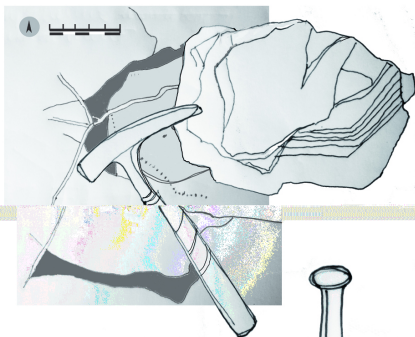
L'information géologique a une valeur universelle et est utile, non seulement pour le secteur minier mais aussi pour tous les secteurs économiques, par exemple l'infrastructure et l'agriculture. La disponibilité de données géologiques et minérales permet au secteur public et au secteur privé de prendre des décisions en connaissance de cause quant au développement du secteur minier. Plus ces informations sont accessibles, plus le risque associé aux investissements dans la prospection et le développement minier est faible. Les informations géologiques de base sont généralement collectées et stockées par le département des études géologiques du gouvernement, alors que la plupart des activités d'exploration minière sont le fait du secteur privé. Les données géologiques régulièrement collectées dans toute l'Afrique peuvent considérablement améliorer l'inventoriage du potentiel minéral du continent et donner lieu à un accroissement des nouvelles activités d'exploration par le secteur privé et des investissements dans le développement minier.

L'objectif de la VAM est de constituer une base complète de connaissances des richesses minérales de l'Afrique. Ce chapitre donne des orientations que les pays doivent prendre en considé-

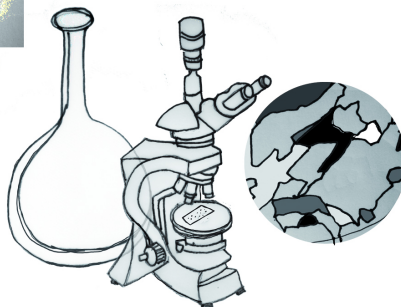
ration pour assurer la disponibilité des données et informations géologiques et l'accès à ces dernières.

Élaboration d'un système complet d'information géologique

1. CARTOGRAPHIE ET COLLECTE DES DONNÉES



2. ANALYSE



3. CRÉATION DE LA BASE DE DONNÉES



ÉNONCÉ DU PROBLÈME

Dans la plupart des juridictions, les instituts géologiques nationaux (IGN) utilisent les systèmes d'information géologique et minière. Ils sont chargés de constituer des bases de données et de les diffuser, en tant que bien public, selon un mode adapté, de qualité, pratique et rentable.

Historiquement, le rôle des IGN a été d'inventorier les ressources géologiques et minérales et de créer et tenir à jour des bases de données, souvent pour soutenir la mise en valeur des ressources minérales. Ils assuraient une importante fonction de marché en réduisant les coûts supportés et les risques rencontrés par les prospecteurs privés dans le choix des sites destinés à une exploration approfondie. Aujourd'hui, les IGN offrent de plus vastes services en mettant l'accent sur la santé humaine, l'environnement, les risques géologiques naturels et les risques anthropiques, l'énergie, la mise en valeur des ressources minérales et hydriques, l'aménagement du territoire, le développement géotechnique et infrastructurel, le changement climatique, le développement économique et l'éducation. Pour s'acquitter de ces responsabilités, il faut faire d'énormes investissements publics dans les ressources humaines, financières et matérielles, investissements que très peu de pays africains peuvent se permettre.

Les plupart des IGN africains sont sous-financés et insuffisamment pourvus en ressources. Un fort pourcentage du continent n'a pas encore fait l'objet d'un inventariage géologique et n'a pas

été prospecté de manière systématique et à l'échelle nécessaire. La disponibilité des informations géologiques et des inventaires des ressources minérales est également limitée, tout comme l'est l'accès à ces informations et inventaires. Pourtant, ces derniers sont indispensables à la formulation et la mise en œuvre de saines politiques publiques en matière de mise en valeur des ressources, de protection de l'environnement, de santé et de sécurité publiques, d'aménagement du territoire et de planification de l'infrastructure. L'inadéquation des informations géologiques et minérales a ainsi desservi les pays africains en matière d'aménagement du territoire, de stratégie d'exploitation des ressources minérales, de développement de l'infrastructure et de négociations avec les compagnies minières.

CONTEXTE

Les données géologiques, y compris les cartes et les inventaires des ressources minérales, constituent la base indispensable à l'évaluation du potentiel des projets d'exploitation des ressources minérales et à l'attribution des permis de prospection et d'exploitation minières. Par conséquent, une base de données géologiques et minérales offrira aux gouvernements un plus large éventail décisionnel et la capacité de négocier des contrats de mise en valeur durable des ressources minérales avec les investisseurs étrangers. Toutefois, la production, la mise à jour et la gestion de cette base de données nécessitent énormément de travail sur le terrain et l'utilisation de technologies d'exploration modernes et de compétences qui font généralement défaut en Afrique.

Une institution d'études géologiques dotée de ressources suffisantes est importante à divers titres : elle permet à l'État de connaître ses richesses minérales ; elle donne la possibilité de découvrir de nouvelles ressources, de mettre en valeur des gîtes minéraux (anomalies) pour les appels d'offres et de contrôler les autorisations / concessions d'exploration, et elle sert de vitrine de commercialisation pour le potentiel de ressources minérales d'un pays. Une institution d'études géologiques forte peut également fournir en temps utile aux décideurs politiques des informations pertinentes qui viendront alimenter une plus large politique de développement dans le pays. À cet égard, il est important d'investir dans un exercice de cartographie géologique, dans une cam-

pagne de collecte de données, dans l'infrastructure (matérielle et logicielle) d'un système d'information géologique et dans la géo-connaissance.

La réalisation d'une cartographie géologique systématique sur l'ensemble du continent est difficile et très peu de nouvelles cartes géologiques de l'échelle requise ont été produites au cours des cinq dernières décennies. La plupart des services géologiques fonctionnent mal en raison de la réduction des dotations budgétaires réelles, car les dotations à court terme répondant à des besoins sociaux urgents prennent toujours le pas sur les investissements à long terme dans la géo-connaissance. Cette situation compromet l'avenir du secteur minier, affaiblit la position de l'État dans les futures négociations des concessions minières et compromet l'équité intergénérationnelle. Les États africains doivent de toute urgence trouver des mécanismes leur permettant de financer directement les services géologiques avec une partie des recettes tirées de l'exploitation des ressources minérales ou de reconstituer les ressources nationales alors que les opérations en cours les épuisent.

Plusieurs États africains ont restructuré leurs services géologiques en organismes gouvernementaux plus autonomes ayant la possibilité d'attirer les professionnels nécessaires grâce à une rémunération et des outils (équipements) appropriés. Ces modèles (les organismes) fonctionnent mieux à condition de bénéficier d'un financement suffisant.

Dans un pays, les interventions visant à surmonter l'absence d'une cartographie géologique de base sont importantes pour permettre au gouvernement de traiter ses ressources minérales de manière souveraine. Par ailleurs, elles réduisent également les risques des investisseurs, ce qui devrait tempérer les tendances des investisseurs à exiger des régimes fiscaux extrêmement favorables.

Il est nécessaire de renforcer les connaissances géoscientifiques pour pouvoir réaliser une cartographie géologique et reconstituer, suivre, évaluer, explorer et négocier les ressources. Ces efforts nécessiteront la résolution des problèmes de gouvernance et des contraintes humaines, financières et techniques auxquelles sont confrontés les États membres et qui s'additionnent pour rendre considérablement plus difficile la capacité du secteur minier à contribuer au développement national. Par ailleurs, dans un climat de contraintes budgétaires et de priorités concurrentielles pour le gouvernement, le ministère compétent au nom duquel l'étude géologique est réalisée doit étudier le soutien financier des systèmes d'information géologique et minérale. Lorsqu'un pays veut utiliser une base de données non nationale, il doit prendre des précautions face aux conditions fluctuantes d'utilisation des données.

Les pays africains sont actuellement confrontés à des problèmes majeurs freinant la capacité du gouvernement à collecter des informations géologiques et à centraliser leur stockage. Ces problèmes sont les suivants.

- Institutions géologiques et minières disposant de ressources (financières, technologiques et humaines) insuffisantes.

- Manque de coordination entre les institutions participant au secteur minier et concernées par lui. Dans la plupart des pays, les données sont collectées et stockées par différents organismes, sans la moindre coordination et avec une quasi-absence de collaboration.
- Manque de dispositions exécutoires obligeant les compagnies minières à communiquer les données géologiques au gouvernement. Actuellement, certains pays ont pris des dispositions obligeant les compagnies minières à communiquer les données et informations géologiques au gouvernement, mais ces dispositions sont inefficaces ou ne sont pas appliquées. Cela tient au manque de mécanismes contraignants obligeant les compagnies à communiquer ces informations.
- Manque de capacité de stockage et de gestion des données et informations géologiques. La plupart des instituts géologiques africains manquent des moyens financiers qui leur permettraient d'améliorer leur infrastructure physique et leurs capacités humaines et de disposer d'une base de données géologique et minérale moderne. Ainsi, même lorsqu'un mécanisme obligeant les compagnies minières à communiquer des informations existe, le manque de capacité reste pénalisant.
- Manque d'accès aux données et informations géologiques. Dans de nombreux pays africains, les compagnies minières et autres organismes intéressés n'ont pas d'accès garanti aux informations géologiques contenues dans les bases de données du gouvernement. Les informations contenues dans les bases de données doivent être librement accessibles ou accessibles contre paiement d'un droit.

QUESTIONS CLÉS

Des points à prendre en compte pour répondre aux questions et résoudre les problèmes liés à la disponibilité des données et informations géologiques et à la possibilité de les consulter sont indiqués ci-dessous.

- Dans quelle mesure la majorité des citoyens comprend-elle bien le rôle de la géologie dans la société ?
- Quelles mesures faudrait-il mettre en place pour améliorer le niveau de compréhension du rôle de la géologie dans la société ?
- Dans quelle mesure les institutions géologiques et minières s'acquittent-elles de leurs responsabilités ?
- Quels obstacles, le cas échéant, empêchent les institutions géologiques et minières de s'acquitter de leurs responsabilités ?
- Pourquoi les institutions géologiques et minières sont-elles insuffisamment dotées en ressources ?
- Quelles mesures faudrait-il mettre en place pour renforcer les capacités des institutions géologiques et minières ?
- Quels sont les obstacles actuels à l'acquisition de données et d'informations géologiques par le gouvernement ?
- Comment les données et informations géologiques sont-elles utilisées par le gouvernement pour créer des biens utiles ?
- Quels sont actuellement les obstacles à l'accès aux données et informations géologiques par les compagnies et les parties intéressées ?

- Comment peut-on renforcer et appliquer le cadre juridique pour permettre au gouvernement de disposer des données obtenues sur le terrain ?
- Existe-t-il un mécanisme bien développé et efficace de coordination de la gestion et du partage des données et informations géologiques ?
- Quelle est la capacité actuelle du gouvernement pour stocker et gérer les données et informations géologiques ?
- Quelles initiatives régionales et internationales contribuent le plus au renforcement des systèmes d'information géologique et minérale dans le pays ?
- Comment optimiser les avantages provenant de la participation du pays aux initiatives régionales et internationales visant à élargir la couverture géologique et l'inventaire des ressources minérales de l'Afrique ?

OPTIONS

Les options suivantes sont recommandées pour répondre aux questions présentées dans le chapitre précédent.

Mise en place d'une institution géologique efficace

- Transformation de l'entité gouvernementale chargée des études géologiques (fonction publique) en une agence d'État ayant son propre conseil d'administration. La promulgation d'une loi est généralement nécessaire pour créer « l'agence d'études géologiques » (AEG).

Financement durable des études géologiques et du stockage des données et informations

- Configuration d'un mécanisme de financement *direct* de l'AEG à partir des recettes tirées de l'exploitation des ressources minérales. Options possibles :
- une partie des droits, taxes sur les matières minérales, redevances foncières, etc. ;
- une partie des redevances minières – cette solution serait la plus logique car les redevances sont appliquées pour servir de contrepartie aux biens (ressources) perdus par l'État dans le processus d'extraction (exploitation minière). Il serait par conséquent logique d'utiliser une partie des redevances pour reconstituer les actifs minéraux du pays grâce à des études géologiques systématiques visant à identifier de nouvelles cibles d'exploration ;

- un « prélèvement spécial pour la reconstitution des ressources minérales nationales » sur toutes les activités d'extraction (mines en production) de, par exemple, 0,5 % à 1 % de la valeur des minéraux extraits/ perdus (équivalant à une deuxième redevance peu importante) ;
- vente de données et de services pour lever des fonds – serait facilitée par la création d'une agence (AEG) autonome ; et
- mobilisation de ressources/financements supplémentaires grâce à des partenariats avec des donateurs, des institutions régionales, des partenariats public/privé, des institutions multilatérales.

Acquisition et stockage de données et d'informations géologiques

- Mise en place de mécanismes visant à obliger toutes les entreprises d'exploration privées à remettre toutes les informations, données et échantillons/carottes géologiques (non consommés pendant les analyses) à l'entité nationale d'études géologiques. Cela réduira considérablement les frais d'exploration futurs sur une même propriété mais nécessitera l'affectation de ressources considérables à cette entité pour la mise en place d'une infrastructure de stockage de ces données et échantillons (entrepôts de stockage, stockage informatique, etc.). La création d'installations de stockage régionales pourrait également être examinée, notamment pour les petits pays, afin de réduire les coûts.
- Croissance de l'inventaire géologique et du renforcement des capacités grâce à des partenariats avec les États voisins ou d'autres pays africains, à des accords de coopération bilatéraux, des échanges techniques, des initiatives et mécanismes de

formation régionaux, des laboratoires régionaux, des programmes régionaux de partage/prêt d'équipements et de machines, etc. Le cas échéant, ces activités pourraient être facilitées ou coordonnées par la CER.

- Mise en place, au niveau régional, de cadres nationaux et sous-régionaux d'information et de gestion géologique et minérale tels que des SIG (systèmes d'information géographique) nationaux et régionaux et un système de gestion et d'information du cadastre minier (*mineral cadastre information management system – MCIMS*). La création de pôles « minéraux » régionaux, la mise en place d'une infrastructure régionale de formation des ressources humaines, et la promotion d'une approche régionale pour les sciences de la Terre, l'éducation et la recherche permettront aux États membres de profiter d'économies d'échelle. Par conséquent, un pays doit être proactif dans l'établissement d'une coopération régionale pour faire progresser le répertoriage et l'exploration géologiques.
- Intégration souhaitée de mécanismes donnant la priorité au transfert des compétences techniques dans tous les contrats des prestataires de services (par ex. les marchés de géocartographie conclus sur appels d'offres doivent comporter des clauses d'inclusion des instituts géologiques nationaux) et tous les droits/permis d'exploration. Cela offrira des avantages de durabilité et d'optimisation des ressources. Les entreprises sous contrat doivent être tenues d'effectuer un transfert de technologies et de compétences et de faire appel à des professionnels et techniciens locaux.

- Nécessité de formaliser et d’institutionnaliser les liens intra-CER et les liens africains entre les instituts géologiques, les universités, les institutions de recherche et autres entités concernées. Il faudra pour cela rechercher des solutions pour la communication et la promotion des avantages de la VAM/VNIE.
- Les pays doivent se motiver pour la normalisation des protocoles et des systèmes de cartographie géologique et la normalisation de la nomenclature géologique dans tout le continent, mais tout particulièrement au sein des CER.

Coordination efficace des institutions gouvernementales compétentes

- De nombreuses institutions gouvernementales assument la responsabilité d’un éventail de fonctions ayant une incidence sur le fonctionnement des industries des minerais, notamment sur la formulation des politiques minérales, l’examen du potentiel minier, la mise à jour des données géologiques et minières, la budgétisation, l’attribution de droits miniers et le contrôle du respect des conditions d’attribution des droits et des législations minières par les opérateurs. La fourniture de moyens matériels appropriés, le recrutement et le maintien en poste d’un personnel compétent et consciencieux, l’amélioration de ses capacités, ainsi que la mobilisation et l’utilisation appropriée des connaissances et compétences disponibles, exigent une attention constante dans bon nombre de ces institutions publiques. Il faudrait choisir/créer un organisme de coordination du processus VNIE en matière de gestion des systèmes de géo-informations, par exemple :

- Ministère chargé des mines / instituts géologiques
- Ministère chargé des sciences et technologies (RDI)
- Ministère chargé des finances (Trésor public)
- Ministère chargé des entreprises publiques (entreprises d'État)
- Ministère chargé de l'éducation / des universités
- Ministère chargé de la planification (commission de planification)
- Ministère chargé du commerce et de l'industrie
- Autres ministères / organismes liés aux géo-connaissances et au développement
- Les impacts environnementaux et sociaux de l'exploration doivent être pris en considération dans l'autorisation ou l'accord d'exploration/ de prospection attribuée ou conclue avec l'entreprise d'exploration.

Coordination des programmes existants

- Les pays doivent être au courant des divers programmes de géo-information mis en œuvre et doivent y participer ; ils doivent également savoir comment ces programmes peuvent être appliqués dans le pays et au niveau régional. Par ex. AEGOS, GIRAF, EGS-OAGS, OneGeology, SEAMIC, le réseau panafricain pour un système d'information géologique (*Pan-African Network for a Geological Information System – PANGIS*), et PANFACT.

ÉTUDES DE CAS

La section suivante présente quelques études de cas de projets / d'instituts géologiques fonctionnant bien en Afrique.

IXOA

L'Initiative d'exploration ouest-africaine est un programme de recherche et de formation ambitieux mené par huit instituts partenaires. Ce programme met l'accent sur le potentiel minéral du Craton ouest-africain. Son objectif global est d'accroître le potentiel d'exploration du Craton ouest-africain grâce à un programme intégré de recherche et de collecte de données, et d'augmenter la capacité des institutions locales à entreprendre ce type de travail. L'initiative comprend les pays suivants : le Burkina Faso, la Guinée, la Guinée-Bissau, la Côte-d'Ivoire, le Liberia, le Ghana, la Gambie, le Mali, la Mauritanie, le Sénégal, le Niger, la Sierra Leone et le Togo.

AEGOS

AEGOS est une action de soutien du 7ème Programme cadre de recherche et de développement technologique de l'Union européenne. Ce programme contribue à concevoir une infrastructure panafricaine de services de données interopérables axés sur les utilisateurs et visant à renforcer l'utilisation durable des res-

sources géologiques en Afrique. Il contribue également au réseau mondial des systèmes d'observation de la Terre (*Global Earth Observation System of Systems* – GEOSS) grâce à la mise en place de systèmes d'observation de la Terre en Afrique, élabore des stratégies communes de renforcement des capacités et des programmes de formation, et aide les communautés géoscientifiques et les décideurs institutionnels à mettre en place des activités de recherche sur le développement durable et à définir des politiques publiques.

Projets de coopération UE-ACP

Le programme de coopération UE-ACP finance depuis environ 10 ans des projets présentés par les services géologiques européens (BRGM-France, BGS-Grande-Bretagne et BGR-Allemagne) en coopération avec des pays africains (Mali, Burkina Faso, Niger, Sénégal, Gabon) pour cartographier et renforcer l'infrastructure géologique et développer les capacités humaines.

RENFORCEMENT DES CAPACITÉS HUMAINES ET INSTITUTIONNELLES

OBJECTIF DE LA VAM

ÉNONCÉ DU PROBLÈME

CONTEXTE

QUESTIONS CLÉS

OPTIONS

OBJECTIF DE LA VAM

Un secteur minier africain fondé sur la connaissance, qui sert de catalyseur et contribue à la croissance générale et à la création d'un marché unique africain dont il est pleinement partie intégrante, et qui est le moteur d'une économie industrielle africaine compétitive au niveau international. – basé sur la Vision africaine du régime minier (2009), plan d'activités, Centre africain pour le développement des ressources minérales (*The African Minerals Development Centre Business Plan*) (2012)

Ce chapitre propose des moyens de cartographier et d'améliorer, dans un pays, le contexte des institutions participant à la mise en place et au renforcement des capacités humaines et institutionnelles.

ÉNONCÉ DU PROBLÈME

L'économie industrialisée, concurrentielle et fondée sur les connaissances, envisagée par l'Afrique pour son futur, nécessitera la transformation et le désenclavement du secteur minier africain. Pour répondre aux exigences d'une structure économique transformée, chaque pays devra renforcer ou transformer les institutions existantes afin de leur donner les moyens de répondre aux exigences actuelles et futures.

Des institutions publiques suffisamment dotées en ressources sont essentielles pour le développement d'une économie industrialisée et concurrentielle. Pourtant, la plupart des institutions publiques chargées d'administrer le secteur minier ne disposent pas de ressources humaines et matérielles suffisantes pour assumer leurs responsabilités. Cela va au-delà de la promotion et de la réglementation des activités de l'industrie des minéraux et exige la mise en place d'une politique industrielle intégrant les liens organiques entre le secteur minier et le reste de l'économie. La création de ces liens dans le contexte d'une économie minière concurrentielle au niveau mondial nécessite des capacités de vision, d'élaboration de scénarios et de planification tenant compte de l'environnement local.

Le manque de compétences techniques et entrepreneuriales, d'institutions efficaces de recherche, de développement et d'innovation, et de formateurs en sciences et technologies, freine les efforts de l'Afrique en faveur d'une économie industrialisée,

concurrentielle et fondée sur les connaissances. L'Afrique souffre également d'un manque de plateformes susceptibles de promouvoir une plus forte interaction entre les institutions scientifiques et l'industrie. Par ailleurs, les possibilités d'améliorer la coordination des initiatives de renforcement des capacités au niveau national, continental et mondial ne sont pas suffisamment examinées pour éviter toute duplication. Cette insuffisance vaut également pour les cadres régionaux et continentaux visant à accélérer le renforcement des capacités.

CONTEXTE

Très tôt dans le processus de formulation de la VNIE, il est essentiel de faire un inventaire du contexte institutionnel, non seulement en ce qui concerne les institutions liées au secteur minier, mais aussi en ce qui concerne les dispositions et structures institutionnelles nécessaires pour entretenir le dynamisme de l'économie industrialisée du futur. Actuellement, différentes institutions gouvernementales doivent assumer diverses fonctions ayant une incidence sur les performances du secteur minier. Ces fonctions sont notamment les suivantes : formulation d'une politique d'exploitation des ressources minérales, examen du potentiel minier, mise à jour des données géologiques et minières, budgétisation, attribution de titres miniers et contrôle du respect des conditions d'attribution des titres et des législations minières par les opérateurs.

Il est tout particulièrement important d'inventorier les institutions clés suivantes :

- institutions chargées de réglementer et d'administrer le secteur ;
- organismes budgétaires et de planification ;
- conseils de développement et organismes de planification de projets ;
- établissements d'enseignement et de recherche (par ex. instituts géologiques et départements universitaires des sciences de la Terre, entre autres) ;
- institutions en charge de l'infrastructure ;

- ministères du Commerce et de l'Industrie ;
- chambres des mines, chambres de l'industrie et du commerce, et autres organismes concernés ;
- organisations de la société civile (OSC), syndicats ;
- établissements bancaires et financiers ;
- organismes parlementaires spécialisés et autres institutions de surveillance ;
- tribunaux de commerce et autres institutions judiciaires et d'appel en charge de régler les litiges et de faire appliquer l'État de droit ;
- associations professionnelles ;
- chambres de commerce ;
- organismes régionaux et continentaux concernés.

Chacune de ces institutions doit faire l'objet d'un diagnostic de ses capacités à assumer ses missions actuelles et de son aptitude à répondre aux exigences d'une future économie industrialisée. La capacité des institutions de surveillance à diffuser des informations au public dans un langage non scientifique facilitant le contrôle de l'industrie par les citoyens doit être évaluée. L'évaluation de la capacité des institutions chargées de l'application de la loi à instruire et poursuivre les délits dans l'industrie est essentielle.

Dans la réalisation de ce qui précède, il est très pertinent d'examiner les mécanismes de coordination interinstitutionnelle pour garantir la cohérence des politiques et réaliser des économies d'échelle. Quelques exemples :

- commissions de planification ;
- organismes interministériels et task forces ou comités ;
- conseils de développement ou sociétés de développement industriel.

Un effort particulier doit être consacré à l'évaluation de l'efficacité des mécanismes existants de coopération régionale comme moyen d'accélérer le développement des capacités humaines et institutionnelles.

QUESTIONS CLÉS

Pour faciliter la phase de cadrage de la VNIE, on trouvera ci-dessous une liste de questions susceptibles d'aider les pays à obtenir des informations complètes sur la situation des institutions et initiatives publiques et privées concernées par le renforcement des capacités humaines et institutionnelles. Elle facilitera également l'identification de mesures correctives pouvant être appliquées pour créer une économie minière fondée sur la connaissance.

Politiques et stratégies de renforcement des capacités

- Quelles politiques et stratégies le pays a-t-il élaborées et mises en œuvre pour promouvoir une économie minière fondée sur la connaissance et concurrentielle au niveau international ?
- Quelles politiques et stratégies sont en place pour donner la priorité à l'investissement continu dans la recherche et le développement, les sciences, la technologie et l'innovation, et pour assurer la qualification des ressources humaines ?
- Existe-t-il des politiques et mécanismes facilitant la création de partenariats public-privé permettant aux entrepreneurs et prestataires de services locaux d'entrer dans la filière minière locale et mondiale ?
- Sous quelle forme se présentent les principales initiatives actuelles et prévues de renforcement des capacités ?
- Des institutions permettent-elles d'évaluer et d'exploiter les opportunités de capter une part plus importante de la filière minière mondiale ?

Règles, réglementations, mesures et objectifs

- Des règles et réglementations encouragent-elles le secteur privé à investir dans le renforcement des capacités du pays ?
- Quelles mesures sont en place pour renforcer les principales institutions chargées de concevoir les initiatives de renforcement des capacités ?
- Quelles mesures sont incluses dans les politiques d'investissement du pays visant à encourager le renforcement des capacités ?
- Les politiques d'appropriation nationale comportent-elles des mesures de renforcement des capacités ?
- Quelles mesures ont été prises pour résoudre les problèmes rencontrés dans la mise en œuvre du renforcement des capacités humaines et institutionnelles ?
- Tous les titres / concessions / accords miniers comportent-ils des clauses de développement des compétences en sciences, technologies, ingénierie et mathématiques (STEM) et fixent-ils des objectifs de dépenses dans la recherche, le développement et l'innovation ?

Approches participatives

- Existe-t-il des mécanismes visant à encourager la participation de toutes les parties prenantes concernées au renforcement des capacités humaines et institutionnelles ?

Partage et coordination des connaissances

- Existe-t-il des plateformes de production et de partage des connaissances, d'apprentissage par les pairs et d'amélioration de la coordination des initiatives de renforcement des capacités au niveau national, continental et mondial ?

Intégration régionale

- Les possibilités de promotion des initiatives et approches régionales de renforcement des capacités ont-elles été étudiées, et notamment la création de centres d'excellence régionaux, l'alignement des normes, des qualifications et des programmes d'étude, ainsi que la création de communautés de pratique et d'apprentissage par les pairs ?
- Quelle est l'efficacité des actuels mécanismes de coopération régionaux comme moyens d'accélérer le renforcement des capacités humaines et institutionnelles ?

Suivi et évaluation

- Quels processus, institutions et pratiques sont actuellement en place pour suivre, contrôler et évaluer la mise en œuvre et l'efficacité des initiatives de renforcement des capacités ?

OPTIONS

Pour mettre sur pied une économie minière, concurrentielle et fondée sur la connaissance, un certain nombre d'options institutionnelles et de renforcement des capacités peut être envisagé.

Politiques et stratégies de renforcement des capacités

- Création d'institutions d'évaluation et d'exploitation des possibilités de jouer un rôle plus important dans la filière minière mondiale ;
- priorité à l'investissement continu dans la recherche et le développement, les sciences, la technologie, l'innovation, et la production de ressources humaines qualifiées ;
- création de partenariats public-privé (PPP), de fonds pour le développement des compétences STEM et en RDI ;
- création de PPP pour permettre aux entrepreneurs et prestataires de services locaux d'entrer dans la filière minière locale et mondiale.

Règles, réglementations, mesures et objectifs

- Création de règles et réglementations encourageant le secteur privé à investir dans le renforcement des capacités du pays ;
- inclusion de dépenses minimales pour le développement des compétences STEM (sciences, technologie, ingénierie et mathématiques) locales (% de la masse salariale) et pour la recherche, le développement et l'innovation (RDI) au plan local (% VA) dans tous les permis / concessions miniers ;

- création de mécanismes d'évaluation permanente des capacités des institutions.

Approches participatives

- Participation de toutes les parties prenantes concernées au renforcement des capacités humaines et institutionnelles.

Intégration régionale

- Recherche et promotion d'initiatives et d'approches régionales de renforcement des capacités, par exemple la création de centres d'excellence régionaux, l'alignement des normes, des qualifications et des programmes d'étude, la création de communautés de pratique et l'apprentissage par les pairs.

Partage et coordination des connaissances

- Création d'une plateforme de production et de partage des connaissances, d'apprentissage par les pairs et d'amélioration de la coordination des initiatives de renforcement des capacités au niveau national, continental et mondial.

Suivi et évaluation

- Mise au point de mécanismes de suivi et d'évaluation des obligations de renforcement des capacités, y compris dans les programmes de contenu local.

EXPLOITATION MINIÈRE ARTISANALE ET À PETITE ÉCHELLE (EMAPE)

OBJECTIF DE LA VAM

ÉNONCÉ DU PROBLÈME

CONTEXTE

QUESTIONS CLÉS

OPTIONS

ÉTUDES DE CAS

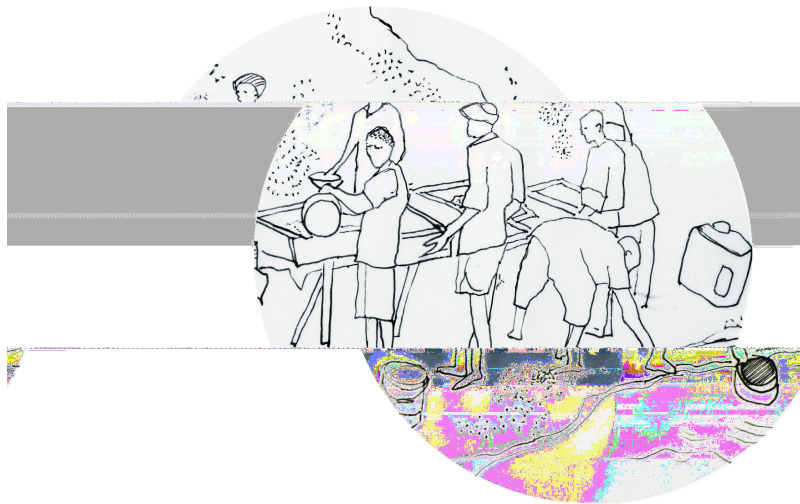
OBJECTIF DE LA VAM

« Exploiter le potentiel de l'EMAPE pour améliorer les moyens de subsistance des populations rurales, stimuler l'esprit d'entreprise d'une façon socialement responsable et promouvoir le développement local et le développement national intégré, ainsi que la coopération régionale. » -- Vision africaine du régime minier (2009)

La poursuite de cet objectif est censée donner le résultat suivant :

« un secteur EMAPE viable et durable, qui contribue à la croissance et au développement. » Plan d'action de la VAM(2013)

Le chapitre suivant donne un aperçu des problèmes auxquels est confrontée l'exploitation minière artisanale et à petite échelle (EMAPE) et des voies permettant de transformer ce sous-secteur en sous-secteur viable et durable qui contribue à la croissance et au développement.



ÉNONCÉ DU PROBLÈME

En Afrique, l'exploitation minière artisanale et à petite échelle (EMAPE) d'une grande diversité de minéraux contribue considérablement à l'économie d'un certain nombre de pays, notamment en termes de moyens de subsistance de communautés rurales, souvent éloignées, disposant de très peu d'autres options.

Toutefois, les exploitations minières artisanales et à petite échelle sont invariablement prises au piège de la pauvreté dont il est difficile d'échapper. Souvent, cette activité est associée à des pratiques illégales, des fléaux sociaux, et des pratiques néfastes pour la sécurité et la santé des opérateurs, des communautés voisines et de l'environnement. Ces procédés empêchent par conséquent ce sous-secteur d'atteindre son plein potentiel en termes de développement tel qu'il est présenté dans l'objectif de la VAM.

CONTEXTE

L'exploitation minière artisanale et à petite échelle (EMAPE) est très répandue en Afrique et concerne un grand nombre de minéraux. Cela va des diamants et de diverses pierres précieuses aux métaux précieux tels que l'or, aux minerais industriels, y compris le calcaire utilisé pour les agrégats et l'agriculture, l'argile utilisée pour la poterie et d'autres activités, et de nombreux autres minerais non métalliques. Généralement, l'exploitation minière à petite échelle apporte quelque chose de positif aux économies africaines. Avant tout, elle assure les moyens de subsistance des populations, surtout lorsqu'on tient compte du grand nombre de personnes concernées.

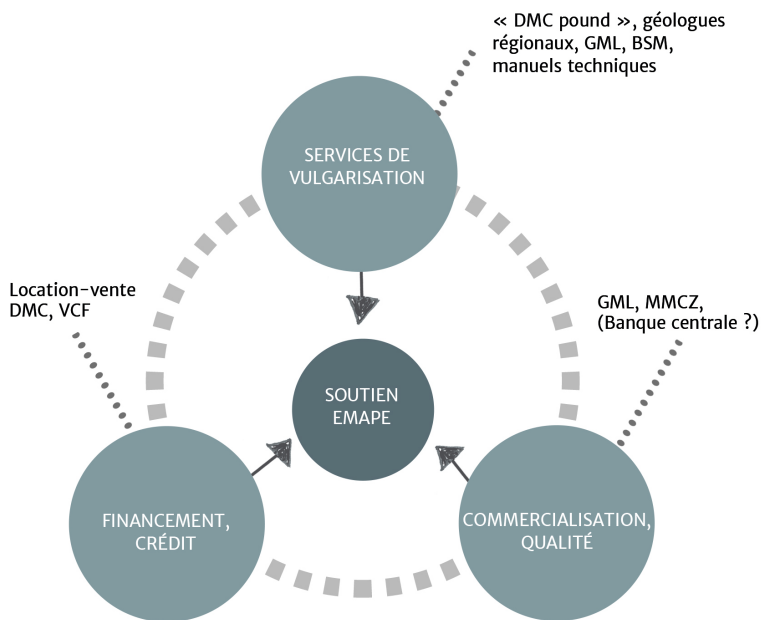
Mais ce secteur est confronté à un certain nombre de problèmes qui l'empêchent de déployer pleinement son potentiel de développement. Beaucoup de ces problèmes sont connus : inadéquation des cadres politiques et réglementaires, insuffisance des capacités techniques des mineurs, exploration insuffisante des zones riches en minéraux, accès insuffisant aux financements et aux technologies appropriées. Ce secteur est également confronté à des questions de genre et au problème du travail des enfants. Ces difficultés enferment généralement les petits artisans mineurs dans un cercle d'activités de subsistance qui a des conséquences très négatives sur l'environnement et la vie humaine. De plus, le secteur EMAPE est enclin à exploiter les minéraux des

conflits, et bon nombre de mineurs travaillent en marge de la loi pour diverses raisons.

Le secteur EMAPE est également passé d'une activité saisonnière à une activité à plein temps, notamment en raison de la récente explosion des prix des produits de base, ce qui a entraîné un appel de main-d'œuvre aux dépens de l'agriculture. Ajoutés à la non-réhabilitation des terres affectées par l'EMAPE, ces facteurs exercent une pression sur le secteur agricole.

Le secteur EMAPE peut devenir un moteur du développement durable, notamment dans les zones rurales, à condition que ces problèmes soient abordés de manière appropriée par une série d'interventions bien ciblées. Celles-ci doivent reconnaître la nécessité d'inscrire la politique EMAPE dans une vaste stratégie de développement rural, en tenant compte du cycle de pauvreté qui limite le développement du secteur EMAPE en Afrique. Autant que possible, les interventions EMAPE doivent également avoir pour objectif de transformer toutes les activités en activités viables.

« Triangle d'or » du soutien à l'EMAPE



QUESTIONS CLÉS

- Existe-t-il un cadre politique approprié pour l'exploitation minière artisanale et à petite échelle (EMAPE) et, si tel est le cas, est-il aligné de manière optimale avec le vaste programme de développement national / régional / local, y compris avec les plans de développement rural ?
- Les lois actuelles concordent-elles avec les politiques visant à faciliter la transformation de l'EMAPE ?
- Quels facteurs encouragent l'existence généralisée d'une EMAPE illégale / non réglementée ?
- Dans quelle mesure est-il possible de les gérer ?
- Quelles politiques / stratégies / actions peuvent le mieux encourager la réglementation ?
- Existe-t-il des structures institutionnelles et administratives de promotion d'une EMAPE rationalisée et, si tel est le cas, sont-elles appropriées ?
- Existe-t-il des programmes adéquats de formation, d'encadrement et autres pour le renforcement des capacités de l'EMAPE ?
- Le cadre de l'EMAPE donne-t-il accès aux informations géoscientifiques nécessaires ?
- L'environnement de l'EMAPE est-il propice aux opportunités de financement et de commercialisation ?

OPTIONS

Pour transformer le sous-secteur de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle (EMAPE) en un sous-secteur viable et durable contribuant à la croissance et au développement, les options suivantes peuvent être envisagées pour aborder les divers aspects du secteur.

Politique et législation

- Intégrer la politique EMAPE dans le processus du Document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP) en établissant des liens avec d'autres secteurs ruraux nationaux, et élaborer un cadre stratégique pour les DSRP, conformément à la Vision de Yaoundé sur l'EMAPE.
- Renforcer les dispositions politiques, juridiques et réglementaires, ainsi que les capacités institutionnelles, de manière à intégrer l'EMAPE dans de plus vastes stratégies et programmes de développement rural, en tenant compte des autres options économiques disponibles, en associant toutes les parties prenantes, notamment les institutions publiques concernées (par ex. les ministères en charge des mines, des terres, de l'agriculture, les autorités publiques locales, les autorités chargées des recettes et des douanes, les organismes chargés de l'application de la loi, etc.), les banques nationales, les partenaires du développement, et la société civile. Réformer les lois et les politiques nationales de manière à encourager

l'adoption de programmes de sous-traitance et d'encadrement de l'EMAPE par de grandes sociétés minières.

Campagne de sensibilisation

- Créer des programmes de vulgarisation et de sensibilisation à l'intention des communautés EMAPE, dans le but de remédier au manque de connaissances et de compétences (notamment en ce qui concerne la géologie, les méthodes d'exploitation minière et la gestion d'entreprise) qui, compte tenu de l'insuffisance de l'exploration, de la faiblesse des taux de récupération et de la médiocrité des pratiques liées à la sécurité, la santé et l'environnement (SSE), fait que le rendement des investissements réalisés par les mineurs laisse beaucoup à désirer et a d'autres impacts socio-économiques négatifs.

Soutien de l'EMAPE

- Rationaliser le soutien des opérations EMAPE. Par exemple, la création / le renforcement des associations / coopératives EMAPE pour faciliter la promotion des lois sur le travail et des meilleures pratiques pour la minimisation des impacts négatifs de l'EMAPE. Cette approche peut également atténuer certains problèmes concernant l'accès des mineurs EMAPE au financement.
- Établir des liens stratégiques entre l'EMAPE, les prestataires de services d'appui aux entreprises et les organismes de fournitures de technologies, ou renforcer les liens existants. Un partenaire technique peut améliorer l'accès à la technologie et au financement commercial et améliorer la durabilité (par ex. Thaïlande, Inde). Une autre solution consiste à rechercher un

soutien technique et commercial grâce à une coopération entre des exploitations minières à grande échelle et des EMAPE. Ces relations d'encadrement peuvent également fournir un soutien continu jusqu'à ce que l'opérateur EMAPE devienne une entreprise officielle.

- Soutenir les associations EMAPE et les encourager à s'impliquer dans d'autres secteurs économiques durables en créant des entreprises économiques pouvant inclure des institutions / laboratoires visant à créer de la valeur ajoutée et à fournir des informations. Par exemple, l'existence de laboratoires de taille et de polissage, ainsi que de marchés officiels de pierres précieuses, de métaux semi-précieux et précieux, contribuerait à atténuer les problèmes liés au recours à des intermédiaires. Les marchés officiels contribuent également à résoudre les problèmes de taxation du secteur et de collecte des recettes dans le secteur EMAPE. Cela peut faciliter les programmes de suivi et de certification et compléter les efforts du gouvernement. Ces mesures peuvent également contribuer à faire passer les revenus EMAPE au-dessus des niveaux de subsistance.
- L'aide matérielle et technique accordée aux opérateurs, associations, coopérations, communautés EMAPE pour qu'ils adoptent les normes et pratiques SSE atténuerait l'incidence négative de l'absence de telles normes ou de leur mauvaise utilisation, pour eux-mêmes et pour les communautés voisines. À défaut de les éliminer, cela minimiserait les accidents, y compris les accidents mortels, d'autres répercussions négatives sur la santé dues à la non-utilisation de vêtements de sécurité et

d'autres équipements de protection individuelle. Cela garantirait également la connaissance des pratiques de sécurité en matière d'exploitation minière et de transformation, susceptibles de réduire la pollution de l'air et de l'eau due aux poussières et autres effluents bruts, pour les opérateurs et pour les communautés environnantes.

Formation et renforcement des capacités

- Former le secteur EMAPE et renforcer ses capacités, en ajoutant de la valeur aux produits minéraux et en les commercialisant, notamment en ce qui concerne les mineurs de pierres précieuses.
- Améliorer l'accès des communautés EMAPE à l'infrastructure sociale de base (par ex. services de santé, assainissement, accès à l'eau potable, etc.).
- Former la communauté EMAPE aux méthodes modernes d'extraction et de transformation pour réduire la dégradation de l'environnement et promouvoir les programmes d'évaluation environnementale ou de réhabilitation. Cela facilitera la gestion des dommages collatéraux dans d'autres secteurs, par exemple l'agriculture, les terres, la sylviculture, l'élevage de bétail, la pêche.

Considérations sociales

- Aborder d'autres questions sociales touchant l'EMAPE, avec des mesures telles que des campagnes de sensibilisation au genre, le durcissement et l'application des lois sur le travail des enfants, ainsi que des dispositions en matière de sécurité pour gérer la criminalité, la violence et les perturbations sociales dues à

l'exploitation minière illégale/illicite et à l'empiétement sur des opérations minières à grande échelle.

Collaboration

- Collaborer avec les pays voisins pour réduire le commerce des minéraux des conflits en limitant les points de transit. Une approche au niveau de la CER visant à harmoniser les cadres politiques et réglementaires encouragerait une uniformisation des pratiques grâce à l'utilisation d'une boîte à outils régionale pour la coopération entre les opérations minières à grande échelle et l'EMAPE.
- Collaborer avec les pays voisins pour adopter une approche régionale visant à accroître les capacités de R&D de ce secteur. Cela permettrait de surmonter les lacunes technologiques et favoriserait l'harmonisation des critères de distinction de la viabilité potentielle des projets, au niveau national comme au niveau sous-régional.

ÉTUDES DE CAS

Ghana – Régularisation et législation – Étude de cas

Pour s'attaquer aux problèmes créés par l'exploitation minière illégale – notamment celle de l'or – qui avait un impact considérable sur la sécurité, l'environnement et la société, le Ghana a créé un cadre juridique et a régularisé cette activité en 1989. Pour faciliter ce processus, des structures administratives, institutionnelles et commerciales ont été mises en place. Dans le cadre des structures administratives et institutionnelles, la Commission minière a créé des bureaux locaux directement chargés de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle (EMAPE). Ces bureaux ont encouragé la régularisation des activités EMAPE et ont offert des services de vulgarisation technique, par exemple une formation aux méthodes efficaces d'exploitation minière, en mettant l'accent sur la sécurité, la santé et l'environnement, et sur le renforcement des capacités en matière de tenue des registres et de gestion des activités. Une structure de commercialisation a été mise en place grâce à l'élargissement de la mission de la société d'État Precious Minerals Marketing Company Limited afin de faciliter l'accès des mineurs à la commercialisation. Dans un souci d'amélioration de l'effectivité et de l'efficacité, des entreprises privées ont été intégrées pour faire jouer la concurrence.

Si le cadre reste confronté au problème lié à l'existence de quelques opérations non régularisées / illégales, il a plutôt bien fonctionné au fil des ans et actuellement, 1 300 permis ont été attribués par les autorités ghanéennes, aussi bien à des particuliers qu'à des entreprises, ce qui représente un emploi pour environ un million de personnes.

Exploitation minière artisanale en Éthiopie

L'exploitation minière artisanale en Éthiopie a constitué la base du secteur de production et de transformation de minéraux et de roches pendant toute l'histoire du pays. C'est un secteur qui concerne un grand nombre de personnes, directement en tant que mineurs à petite échelle, et indirectement en ce qui concerne les personnes à leur charge et leur communauté. Malgré son importance passée et actuelle en matière de création d'emplois, il n'a jamais été réglementé. En conséquence, l'exploitation et le commerce illicites, ainsi que le recours à la main-d'œuvre enfantine, ne sont pas des cas isolés. Pour que le secteur minier artisanal fonctionne efficacement et contribue au développement général du pays, le gouvernement a promulgué un régime juridique et fiscal concernant les activités minières en Éthiopie, et notamment l'exploitation minière artisanale et les transactions de minéraux précieux.

Source:

Ministère des Mines, Éthiopie (octobre 2012): Artisanal Mining Activities in Ethiopia – Challenges and Oportunities, [http://www.globaldialogue.info/Artisanal %20Mining %20Activi-ties %20in %20Ethiopia %20- %20Challenges %20and %20Oppor-tunities %20\(Oct %202012\) %20- %20Abayneh %20Tilahun.pdf](http://www.globaldialogue.info/Artisanal%20Mining%20Activities%20in%20Ethiopia%20-%20Challenges%20and%20Oppor-tunities%20(Oct%202012)%20-%20Abayneh%20Tilahun.pdf)

La Vision de Yaoundé

La Vision de Yaoundé sur l'EMAPE est un des principaux cadres de développement de ce sous-secteur sur le continent. Elle reconnaît l'EMAPE comme une activité qui, pour de nombreuses économies rurales africaines, est la conséquence de la pauvreté et contribue à la réduire, avec peu d'obstacles à l'entrée, et la met au côté des problèmes de développement dans le contexte plus large des OMD. Elle recommande par ailleurs d'intégrer l'EMAPE dans les plans et stratégies d'aménagement du territoire et de développe-ment économique local et régional, notamment dans les straté-gies de réduction de la pauvreté. La Vision insiste également pour que les politiques et législations minières des États membres soient révisées de manière à intégrer la réduction de la pauvreté dans les stratégies concernant l'EMAPE.

Le scénario zambien

Intégration des parcelles EMAPE pour l'extraction de l'émeraude

Après la Colombie, c'est en Zambie qu'on trouve les plus belles émeraudes du monde. La « ceinture d'émeraude » est située dans le district de Lufwanyama (province de Copperbelt) et compte plus de 400 parcelles EMAPE autorisées. Sur les 406 parcelles autorisées, seulement 4 sont opérationnelles et productives et elles appartiennent à des investisseurs étrangers, alors que celles qui ne sont pas opérationnelles appartiennent à des propriétaires locaux. Les parcelles sont si petites qu'elles n'attirent aucun investissement direct étranger. Le gouvernement zambien a adopté la solution suivante : il a intégré les 400 parcelles en 10 mines à grande échelle. Instruction a été donnée aux propriétaires des parcelles EMAPE de constituer des coopératives ou des entreprises et, de son côté, le gouvernement a trouvé des investisseurs étrangers prêts à s'associer avec eux. Cela s'est traduit par une reprise des activités avec une production responsable et un accroissement des recettes du pays.

Simplification des procédures d'octroi de permis pour l'EMAPE

En 1995, le gouvernement de Zambie a rendu obligatoire le permis d'exploitation minière artisanale dans sa volonté d'essayer de légaliser les activités minières illégales. Les procédures d'acquisition de ces permis d'exploitation artisanale ont été très simplifi-

fiées. Par exemple, il n'est pas nécessaire de préparer un résumé du projet environnemental ou une évaluation de l'impact sur l'environnement avant l'octroi du permis. Le gouvernement a également lancé une campagne de sensibilisation massive à l'intention de tous les mineurs illégaux en les incitant à obtenir des permis d'exploitation minière artisanale qu'ils peuvent se procurer auprès des bureaux régionaux des mines et non pas au bureau du cadastre minier central, qui se trouve à Lusaka, la capitale, et qui attribue tous les autres types de permis.

Le cas du Zimbabwe

Avant la crise monétaire qu'il traverse actuellement, le Zimbabwe avait sans aucun doute le secteur EMAPE le plus performant d'Afrique. Ce secteur s'appuyait sur un « triangle d'or » EMAPE de services de vulgarisation [(District Mining Commissioner – DMC), géologues régionaux, (Government Metallurgical Laboratory – GML)], financement (DMC – location-vente d'équipement), commercialisation/qualité (GML et Minerals Marketing Corporation of Zimbabwe – MMCZ)] et fait actuellement l'objet d'une restructuration. Il est également envisagé de créer un fonds de capital risque (Venture Capital Fund – VCF) EMAPE sous forme de partenariat public-privé (PPP) entre l'État et la Chambre des mines (et des donateurs, par ex. le régime de subvention « communautés et exploitation minière à petite échelle » (*Communities and Small-scale Mining* – CASM) de la Banque mondiale, <http://go.worldbank.org/6OCES521R0>).

L'EMAPE peut potentielle

GOUVERNANCE DU SECTEUR MINIER

OBJECTIF DE LA VAM

ÉNONCÉ DU PROBLÈME

CONTEXTE

QUESTIONS CLÉS

OPTIONS

OBJECTIF DE LA VAM

Créer un secteur minier durable et bien géré, qui soit inclusif et apprécié par toutes les parties prenantes, y compris les communautés environnantes. – basé sur la Vision africaine du régime minier (VAM)

Ce chapitre aborde la question de la gouvernance du secteur minier en donnant un aperçu des questions juridiques et institutionnelles liées à l'environnement dans le développement des ressources minières.

ÉNONCÉ DU PROBLÈME

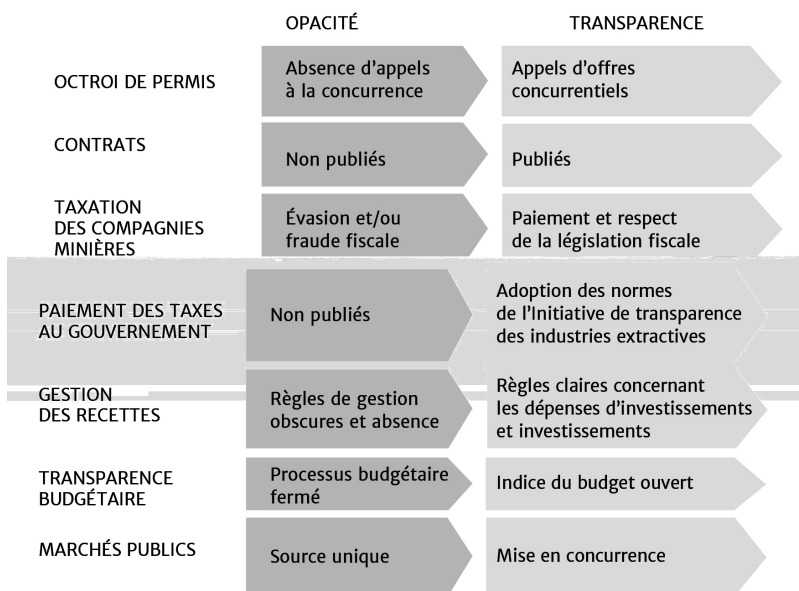
La gouvernance du secteur minier fait référence à l'environnement juridique et institutionnel dans lequel diverses parties prenantes interagissent. Elle exige la transparence et la participation du public, la consultation et l'engagement des parties prenantes, ainsi que la promotion et la protection des droits humains dans le secteur minier.

Les problèmes liés à la gouvernance du secteur minier africain sont les suivants : participation insuffisante du public, asymétrie des relations de pouvoir entre les parties prenantes, inégalité d'accès aux bénéfices tirés des ressources, et décalage entre l'expression des droits des citoyens dans les instruments officiels et leur mise en œuvre. Souvent, le manque de structures participatives permettant aux communautés minières de prendre effectivement part aux processus décisionnels entraîne des violations des droits humains à l'origine de conflits entre l'industrie et les communautés. La conception d'une Vision nationale de l'industrie extractive (VNIE) alignée sur la VAM doit inclure des mesures visant à résoudre les problèmes structurels et institutionnels susmentionnés.

Le manque d'intégration des initiatives internationales de transparence et de responsabilisation dans les politiques, législations et cadres institutionnels nationaux constitue un obstacle majeur à la bonne gouvernance des ressources minérales en Afrique. Pour renforcer la responsabilité nationale dans le secteur minier, les

parties prenantes doivent s'approprier leurs processus et mécanismes de gouvernance. Il en résultera une plus forte participation de toutes les parties prenantes à la formulation des politiques et aux prises de décisions, ainsi qu'une appropriation des résultats obtenus et une légitimité du processus de gouvernance.

CMV: Towards transparency in mineral governance



CONTEXTE

La Vision africaine du régime minier a défini les éléments fondamentaux d'une gouvernance efficace du secteur des ressources minérales sur le continent. Ils sont les suivants :

- paix, sécurité et stabilité politique ;
- cadres juridiques et réglementaires clairs, transparents, prévisibles et efficaces permettant d'assurer la création de richesses minérales ;
- régimes fiscaux justes et équitables visant à faciliter l'équité dans la répartition des avantages ;
- participation crédible du public permettant d'améliorer l'appropriation des résultats communs de développement et de les façonner ;
- leadership transformationnel permettant d'exploiter les richesses minérales en vue de mettre en place des économies résilientes, diversifiées et concurrentielles ; et
- institutions fortes garantissant une gestion efficace du secteur.

Pour garantir l'efficacité de la gouvernance du secteur minier, il est essentiel de disposer d'un solide cadre réglementaire fondé sur des systèmes juridiques applicables, garantissant la transparence, le respect des droits humains et une administration réfléchie du secteur tenant pleinement compte des droits et besoins des communautés minières. Ces systèmes exigent des contrôles et la mise en place d'organes de surveillance indépendants. Un cadre juridique et réglementaire ne peut fonctionner sans une protec-

tion suffisante des droits de propriété, sans un système judiciaire efficace et sans des organes indépendants de surveillance et chargés de l'application des lois.

D'une manière générale, en Afrique, le secteur des ressources minérales est marqué par un manque de transparence donnant lieu à des concessions minières mal négociées, dont les conditions fiscales sont loin d'être optimales et ne maximisent pas la valeur nette actuelle de l'investissement dans le secteur minier. La transparence des décisions et la comptabilisation des recettes constituent un problème politique dans de nombreux pays. Cela tient en grande partie à l'inadéquation des dispositions institutionnelles dans la gestion du secteur et à l'inefficacité des systèmes de gestion des recettes qui n'encouragent pas les choix stratégiques quant à la façon d'utiliser les recettes minières. Les recettes générées par l'exploitation minière doivent être perçues de manière efficace, gérées de façon transparente et équitablement partagées entre toutes les parties prenantes pouvant légitimement revendiquer des droits sur les ressources minières et leur exploitation. Il est indispensable que la gestion des recettes soit ancrée dans le principe d'équité applicable au partage des recettes entre les investisseurs et l'État hôte / les propriétaires des ressources minérales, et au partage des recettes entre différents éléments de l'État hôte, en particulier les sommes affectées aux communautés proches du projet minier ou affectées par lui. Les cadres internationaux visant à améliorer la transparence, par exemple l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE), sont devenus des points de ralliement à cet égard.

Il est fréquent que les activités minières soient à l'origine de conflits entre les communautés et les opérateurs, et ces conflits sont souvent dus à un manque de clarté des règlements juridiques, au défaut d'application de la législation ou à des attentes irréalistes. La gestion de cette relation trisectorielle entre le gouvernement, les communautés minières et les compagnies minières joue un rôle central dans l'établissement d'un climat de confiance et l'obtention d'un « permis social » d'exploitation. Elle facilite également l'accord consensuel sur les résultats communs, ainsi que l'attribution des rôles et responsabilités. Pour éviter les griefs susceptibles de donner lieu à des conflits, voire à des violations des droits humains, les différents niveaux de gouvernement doivent élaborer et faire rigoureusement appliquer des lignes directrices claires pour la répartition des avantages et richesses entre le gouvernement central, les autorités locales et les communautés.

QUESTIONS CLÉS

À partir du concept de gouvernance décrit de manière exhaustive après l'analyse de la situation, les questions suivantes faciliteront la préparation d'un cadre de gouvernance conforme à la VAM. Par ailleurs, compte tenu du contexte sous-régional qui peut être nécessaire pour traiter les questions complexes liées à la transformation structurelle et à la mise en place d'une économie africaine industrialisée et concurrentielle, un certain nombre de mesures devront être examinées pour couvrir la gouvernance d'industries dont les activités s'étendent au-delà des frontières nationales.

Transparence

- Le grand public a-t-il accès aux informations concernant les activités des institutions publiques et privées sans risques pour les secrets commerciaux ? (Les contrats miniers sont-ils mis à la disposition du public pour examen ? L'évaluation de l'impact environnemental et social est-elle examinée et validée par les parties prenantes ? Les informations sur les paiements des recettes sont-elles mises à la disposition du public pour examen ? lorsque des fonds spéciaux sont créés pour déposer toutes les recettes minières, la structure de gouvernance est-elle transparente ? Est-ce que l'instance chargée de gérer le secteur a un site Internet opérationnel et à jour ?)
- Le gouvernement a-t-il souscrit à l'initiative ITIE ? (Les rapports annuels des compagnies minières sont-ils mis à la disposition du grand public ? La composition du capital des entreprises publiques

est-elle ouvertement déclarée ? Les rapports d'audit des institutions concernées par le secteur minier, y compris des autorités fiscales, sont-ils à la disposition du public ?

Questions fiscales

Comme le chapitre consacré à la fiscalité et aux questions financières abordera les points concernant le suivi et les contrôles, les questions suivantes ne concernent que les aspects de gouvernance de la fiscalité.

- Des mécanismes et des instruments sont-ils en place pour assurer un juste partage des avantages des activités minières. Il pourra s'agir de dispositions juridiques affectant des fonds spéciaux aux communautés ou à d'autres groupes. (La gouvernance des recettes tient-elle compte des questions générationnelles ? Des dispositions juridiques protègent-elles les droits économiques et les droits humains de toutes les parties prenantes ?)
- Est-ce que des obligations juridiques protègent les exploitants miniers artisanaux et leur garantissent de justes revenus pour leur travail ?

Participation de l'État

- Existe-t-il une compagnie minière publique chargée de détenir des actions dans les compagnies minières, d'assurer le développement des matières premières minérales dans l'économie nationale, de faciliter la création de liens miniers et de faire en sorte que les entrepreneurs locaux rencontrent moins de difficultés ?

- Existe-t-il des mécanismes de développement du capital minier national, y compris en ce qui concerne les exigences en matière de liens miniers et d'indigénisation ?

Lutte contre la corruption

- Est-ce que les accords miniers interdisent spécifiquement les pratiques de corruption ? Le gouvernement applique-t-il systématiquement les principes de l'Équateur aux accords miniers ?
- Les pouvoirs discrétionnaires accordés aux responsables publics sont-ils soumis à l'examen du public ? Existe-t-il des rapports annuels ou périodiques d'utilisation de ces pouvoirs ?
- Quelles sont les mesures de contrôle et de contrepoids prévues dans la loi pour contrôler l'exercice des pouvoirs discrétionnaires ?

Systèmes justes et transparents de concession de licences

- Le système d'enregistrement des licences est-il soumis à l'examen du public ?
- Un système cadastral est-il en place pour la concession de licences, et le système d'octroi des titres miniers est-il soumis à un pouvoir discrétionnaire ?
- Existe-t-il, au niveau de l'État, un « Bureau des concessions » chargé de veiller à la transparence, l'équité et la compétitivité des appels d'offres pour l'acquisition de propriétés minières ?

Délivrance des permis

- Les systèmes en place sont-ils conformes aux pratiques internationales ?
- Est-ce que les contrats miniers font bénéficier les exploitants miniers d'un traitement spécial lorsqu'ils utilisent des services publics (exemption des droits de visa / tarifs inférieurs pour les droits non spécifiques à l'activité minière) ? Si tel est le cas, comment cette pratique est-elle justifiée ?

Processus de consultation des parties prenantes

Le chapitre traitant du processus de formulation d'une vision nationale alignée sur la VAM contient des mesures détaillées visant à assurer la participation. Par conséquent les points suivants ne mettent l'accent que sur la consultation des parties prenantes pendant la phase d'exploitation minière.

- Existe-t-il une forme quelconque de « conseil consultatif des ressources minérales » composé de représentants du gouvernement, de l'industrie, des syndicats et des organisations de la société civile et chargé d'aider le gouvernement à évaluer les demandes de droits d'exploration, rédiger de nouvelles lois et de nouveaux règlements, améliorer les liens économiques miniers et régler les différends ?
- Existe-t-il des mécanismes d'arbitrage informels et formels destinés à régler les différends susceptibles de se présenter pendant la phase d'exploitation minière ? Question connexe : dans ce cas, les communautés locales ont-elles accès à des

services spécialisés et, lorsque des coûts doivent être supportés pour y avoir accès, qui devra payer?

- De même, existe-t-il des programmes permettant aux leaders communautaires, aux responsables parlementaires et aux dirigeants d'OSG d'être tenus informés de la situation dans le secteur ?

Droits de l'homme

- Quels sont les plans en ce qui concerne l'adoption et l'application des Principes directeurs des Nations unies sur les droits de l'homme et les entreprises ?
- Quelles sont actuellement les questions cruciales en ce qui concerne les droits humains / les relations communautaires (par ex. questions foncières / accès à la terre ; tensions ethniques, etc.) et quel est le meilleur moyen d'en tenir compte pendant le développement du secteur minier ?
- Comment assurer le suivi / la condamnation des fautes graves commises par l'une ou l'autre des parties ?

En ce qui concerne les éléments sous-régionaux et régionaux du cadre de gouvernance, certaines questions doivent être soulevées, et notamment la suivante :

- quelles mesures ont été prises ou sont prévues pour la gestion des opérations minières au niveau sous-régional ? Dans quelle mesure le cadre envisagé au titre de la CER est-il fonctionnel pour assurer la mise en place d'opérations sous-régionales ?

OPTIONS

- L'exercice de cadrage ou l'examen stratégique doivent viser à identifier les cadres nationaux actuels de gouvernance minière et à évaluer les moyens de garantir la conformité avec la VAM et une stratégie de renforcement des capacités de gouvernance.
- Les États membres doivent veiller à ce qu'une approche participative et multisectorielle soit intégrée dans le processus de formulation de la VNIE. Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), dont la capacité à diagnostiquer les questions systémiques et structurelles et l'ensemble spécifique d'indicateurs utilisé dans l'intégration de l'apprentissage par les pairs se sont révélés efficaces, est un exemple de mécanisme multipartite efficace.
- Les pays doivent envisager de consulter le CADM pour élaborer leur VNIE et bénéficier de son rôle de dépositaire des connaissances, enseignements, problèmes rencontrés et opportunités offertes tirés d'autres processus VNIE.
- Les pays doivent envisager la création d'un conseil consultatif des ressources minérales en vertu de la loi sur l'exploitation des ressources minérales/des mines, conseil composé de membres du gouvernement, de l'industrie, des syndicats et d'organisations de la société civile et chargé d'aider le gouvernement à évaluer les demandes de droits d'exploration, rédiger de nouvelles lois et de nouveaux règlements, améliorer les liens économiques miniers et régler les différends.

- Les pays doivent envisager la création d'un Bureau des concessions chargé d'assurer la transparence, l'équité et la compétitivité des appels d'offres concernant les biens d'État, les droits (propriétés minières) et les servitudes.
- Les pays doivent envisager des moyens de promouvoir les synergies et la coordination avec les politiques minières adoptées dans la sous-région pour assurer la conformité sous-régionales avec la VAM et l'intégration régionale. Cela pourra les aider à préserver l'objectivité de la réalisation de l'exercice et à atteindre l'objectif de l'UA qui est de mettre en place un régime minier panafricain fermé à toute concurrence dommageable entre les États membres de l'UA. Cet objectif est également :
 - d'améliorer et d'assurer l'efficacité face aux implications des échanges internationaux et du régime d'investissement ; et
 - de tirer parti des avantages de la coopération et l'intégration régionales.
- Les pays doivent envisager d'intégrer les conventions et cadres internationaux (tels que le Cadre des Nations unies sur les entreprises et les droits de l'homme) et les instruments internationaux applicables dans leurs propres cadres nationaux de gouvernance du secteur minier.
- Les instruments de RSE doivent être intégrés dans le cadre réglementaire et de mise en œuvre pour garantir l'alignement avec les politiques de planification du développement national et local qui sont bénéfiques aux communautés minières.
- Créer une société minière publique chargée de détenir des actions dans les compagnies minières, d'assurer le développement des

matières premières minérales dans l'économie nationale, de faciliter la création de liens miniers et de faire en sorte que les entrepreneurs autochtones rencontrent moins de difficultés.

- Configurer les mécanismes de développement du capital minier national, y compris en ce qui concerne les exigences en matière de liens miniers et d'indigénisation.

Sources :

Union africaine (février 2009). Vision africaine du régime minier/

Union africaine, Banque africaine de développement et Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (décembre 2011) – Plan d'action pour la mise en œuvre de la VAM – Construire un avenir durable pour l'industrie extractive : de la vision à l'action.

Union africaine et Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (2011). *Minerals and Africa's Development* : Rapport du groupe d'étude international sur les régimes miniers de l'Afrique.

Union africaine et Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (2011). *Overview of the Minerals and Africa's Development* : Rapport du groupe d'étude international sur les régimes miniers de l'Afrique.

Union africaine, Banque africaine de développement et Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (18 octobre 2012). Note conceptuelle du huitième Forum pour le développement de l'Afrique (ADF-VIII) : Gestion et exploitation des ressources minérales pour le développement de l'Afrique. ECA/ADF/8/Inf.3/Rév.1.

LIENS, INVESTISSEMENTS ET DIVERSIFICATION

OBJECTIF DE LA VAM

ÉNONCÉ DU PROBLÈME

CONTEXTE

QUESTIONS CLÉS

OPTIONS

ÉTUDES DE CAS

OBJECTIFS DE LA VAM

Ce chapitre traite des liens, des investissements et de la diversification sous-tendus par la recherche, le développement et l'innovation comme conditions préalables à la valorisation des produits minéraux basée sur la politique d'industrialisation. Les objectifs de la VAM à cet effet sont les suivants :

- 1. Créer un secteur minier fondé sur la connaissance qui soit un élément clé d'une économie africaine industrialisée diversifiée, dynamique et concurrentielle à l'échelle mondiale.*
- 2. Créer un secteur minier qui serve de catalyseur et contribue à la croissance générale grâce à des liens en amont, en aval, latéraux et avec l'infrastructure.*
- 3. Accroître le niveau des flux d'investissement dans les projets miniers et d'infrastructure afin de soutenir un vaste développement socio-économique.*

— basé sur la Vision africaine du régime minier (2009)

L'objectif global est de promouvoir les liens entre la recherche, le développement et l'innovation (RDI), le secteur minier et d'autres secteurs économiques et sociaux, grâce à la création de connaissances, à un meilleur financement national et à une approche intégrée du développement minier.

ÉNONCÉ DU PROBLÈME

Les ressources minérales constituent un bien national limité qui finira inévitablement par s'épuiser.

Le seul moyen de faire en sorte que les ressources minérales soient (indirectement) durables consiste à créer des liens économiques fondés sur la fiscalité et les ressources minérales. Ce postulat est au centre de la Vision africaine du régime minier (VAM). La promotion de liens fiscaux selon lesquels les bénéfices tirées des ressources sont réinvestis dans une infrastructure humaine, sociale et physique à long terme afin de remplacer le capital en ressources perdu par un nouveau capital (ce point est abordé dans Gestion des recettes) qui pourra survivre à l'activité minière a une importance primordiale. Les liens directs fondés sur les minéraux sont les suivants : création de valeur ajoutée en amont et en aval (enrichissement des minéraux), liens fondés sur les connaissances – sciences, technologie, ingénierie et mathématiques (STEM) ; compétences ; et recherche, développement et innovation (RDI) – et liens spatiaux (optimisation de l'utilisation de l'infrastructure basée sur les ressources minérales visant à favoriser un plus large développement).

Les seuls pays qui se sont industrialisés à partir de l'utilisation qu'ils ont faite de leurs ressources minérales sont ceux qui ont utilisé ces liens de référence.

CONTEXTE

Les ressources minérales incarnent un potentiel intrinsèque de croissance qui, à condition d'être correctement exploité et géré, peut modifier la situation économique affligeante de l'Afrique. L'expérience de la Finlande, de la Suède et de l'Australie montre que la réalisation des résultats souhaités passe par la création de liens économiques. Il existe quatre types de liens fondés sur les minéraux le long de la filière minérale : liens en amont, liens en aval, liens spatiaux et liens latéraux.

Par liens en amont on entend les diverses relations interentreprises directes et indirectes établissant un lien entre une industrie et ses fournisseurs ou sa chaîne d'approvisionnement. Les entreprises concernées sont des fabricants spécialisés, des fournisseurs d'intrants, des agents, des distributeurs et des prestataires de services. Les liens en amont sont les premiers à apparaître dans un projet minier et les premiers à disparaître à la fin de ce projet.

Les liens en aval reflètent les interconnexions entre un secteur donné et d'autres secteurs qui consomment sa production. La valeur de la ressource minérale (en poids) par rapport à sa valeur initiale augmente généralement à chaque stade des liens en aval, cette valorisation pouvant, pour certaines ressources, atteindre le facteur 400. Par exemple, la valeur unitaire du cuivre dans un moteur peut être 117 fois supérieure à celle du cuivre cathode, cette valorisation pouvant atteindre le facteur 173 dans le cas de pierres

précieuses en joaillerie, voire un facteur 5 000 par carat dans le cas d'un diamant poli.

Compte tenu de l'échelle et de l'importance des activités concernées, l'exploitation minière crée également un besoin d'autres industries (ou liens latéraux) tels que les marchés boursiers, les services financiers, les services publics, la logistique, les communications, le développement des compétences et de la technologie, et l'innovation (RDI). À mesure qu'on descend la filière minière, l'influence des facteurs de production tels que la recherche et le développement (R&D), les compétences, la technologie et l'infrastructure, sur les liens en amont et en aval, augmente considérablement.

Dans une économie, les liens latéraux assurent la viabilité d'autres secteurs non directement liés à l'exploitation minière et sont délibérément mis en avant dans de nombreux pays miniers tels que le Canada et l'Australie.

Toutefois, en Afrique, malgré ces avantages financiers, économiques et sociaux, les liens en amont et en aval entre le secteur minier et l'économie locale sont faibles. Les produits minéraux sont généralement exportés à l'état brut ou partiellement transformés. Par ailleurs, pour les activités liées au secteur minier, les facteurs de production sont en grande partie importés.

Ce chapitre examine les obstacles au développement des liens et insiste sur le fait que la création de liens en amont, en aval et latéraux est primordiale pour la diversification économique. Il sou-

ligne également que la véritable transition d'une économie exportatrice de matières premières à une économie de haute technologie fondée sur la connaissance exige la création de liens plus dynamiques. Ces derniers entraînent l'exportation de biens d'équipement et de compétences dans des domaines tels que le contrôle des processus, les équipements de construction et la maintenance, ces biens d'équipement et compétences pouvant être utilisés dans un grand nombre de secteurs économiques en plus du secteur minier. C'est ce qu'on appelle la migration latérale de technologies. Les liens de migration latérale n'apparaissent généralement qu'aux stades avancés du développement industriel.

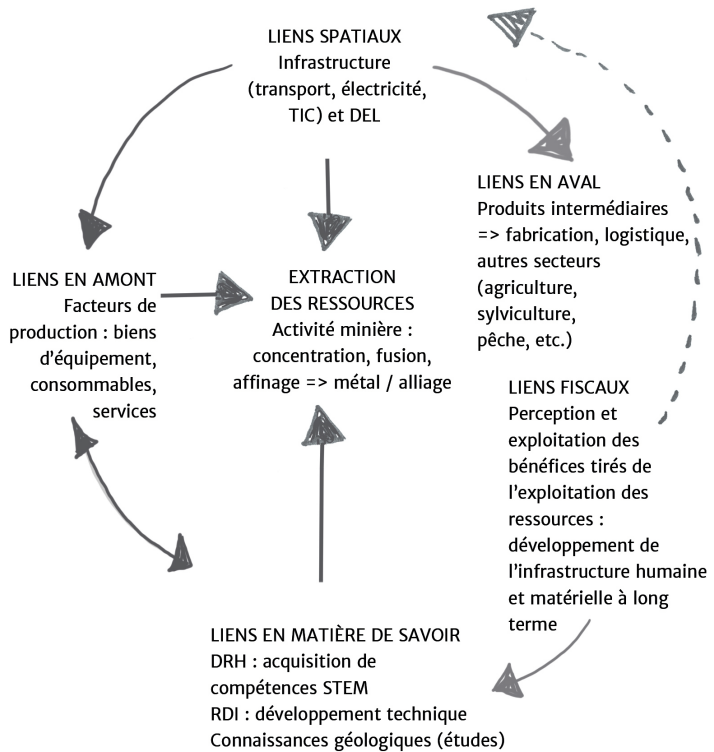
Lorsqu'on examine les possibilités de création de liens dans le contexte africain, il est important de voir au-delà de l'objectif traditionnel d'exportation de minéraux de valeur sur les marchés internationaux et de prendre également en considération le potentiel de développement d'un large éventail de minéraux industriels tels que le calcaire dans les économies nationales et régionales, ces matériaux étant invariablement négligés dans la plupart des pays africains. Pourtant, les obstacles à leur plein développement et pleine intégration dans l'économie locale sont moins considérables que pour la majorité des minéraux et des métaux traditionnels exportés.

Néanmoins, le continent africain est confronté à de nombreuses contraintes dans le domaine de l'enrichissement de minéraux et celui de la valorisation. L'absence générale de stratégies et de cadres politiques appropriés comme catalyseurs du programme

d'industrialisation, de valorisation et d'enrichissement est un handicap majeur dans la plupart des pays. Lorsqu'ils existent, les cadres politiques ne sont généralement pas appuyés par des lois et règlements adaptés. De plus, dans la plupart des cas, il n'existe pas d'objectifs clairs, de calendriers et d'indicateurs de réalisation en matière d'enrichissement et de valorisation. Les institutions ayant pour mission précise de suivre et d'évaluer les progrès ne sont pas en place. La faible utilisation collatérale de l'infrastructure est l'autre obstacle majeur à l'enrichissement et la valorisation. C'est-là un facteur déterminant essentiel du processus d'industrialisation, qui affecte directement le degré d'agrégation des industries en amont et en aval. L'infrastructure de l'Afrique subsaharienne (électricité, réseau routier, chemin de fer et ports) est généralement inadéquate. Les contraintes dues aux régimes de commerce international (par exemple les traités bilatéraux d'investissement et les règles de l'OMC) et aux pratiques de passation de marchés des compagnies minières internationales ne sont pas bien comprises.

LIENS FONDÉS SUR LES RESSOURCES MINÉRALES

Les liens fondés sur les connaissances sont une condition préalable à la création de liens (en amont et en aval) avec les activités d'enrichissement.



QUESTIONS CLÉS

Ce chapitre a pour objectif d'éclairer la phase de cadrage en définissant le niveau d'engagement et d'évaluer le niveau de mise en œuvre de la VAM afin d'aider à estimer le volume de travail et les délais nécessaires pour réaliser l'objectif des liens et de la diversification. Les questions suivantes sont destinées à faciliter ce processus de recherche.

Création de liens en aval

- Quelles sont les politiques et stratégies nationales, ainsi que les mécanismes de mise en œuvre, pour la promotion de l'industrialisation, de l'enrichissement et de la création de valeur ajoutée ?
- Quelle est la situation actuelle du cadre politique, juridique et réglementaire de l'industrialisation, l'enrichissement et la création de valeur ajoutée ?
- Quelle est votre estimation actuelle de la valeur ajoutée locale dans l'achat de biens et services par l'industrie minière ?
- Quelle est la situation actuelle de l'infrastructure physique (transport, électricité, eau, TIC, etc.) et comment les contraintes infrastructurelles sont-elles abordées ?
- Quelles sont les matières premières minérales stratégiques essentielles de votre économie nationale (fabrication, infrastructure, agriculture, etc.) ?
- Comment certains accords internationaux et bilatéraux (OMC, APE avec l'UE, TBI, etc.) imposent-ils des contraintes aux

politiques et stratégies nationales d'enrichissement et de création de valeur ajoutée ?

Liens en amont

- Existe-t-il une politique de contenu local ?
- Dans quelle mesure les politiques de passation de marchés des compagnies minières constituent-elles des contraintes pour les liens en amont (contenu local) ?
- Le pays s'est-il fixé des objectifs clairs et des délais précis pour réaliser des liens spatiaux et en matière de savoir (en amont et en aval) ?
- Quelles sont les contraintes auxquelles l'État est confronté pour planifier le développement intégré ?
- Quels sont les instruments / politiques / stratégies / actions disponibles pour améliorer l'environnement économique du pays ?
- Quelles sont les ressources disponibles pour financer le développement économique et l'infrastructure ?

Liens latéraux

- Quels instruments / politiques / stratégies / actions peuvent être utilisés pour gérer / minimiser les contraintes imposées par les accords internationaux ?
- Quelles sont les stratégies de promotion des compétences STEM, du développement technologique et de la recherche, du développement et de l'innovation (RDI) ?
- Comment l'harmonisation des politiques nationales (politiques minière, industrielle, en matière d'investissement,

infrastructurelle, commerciale, agricole, fiscale, de l'enseignement et des TIC) est-elle assurée ?

- Quelles politiques et stratégies sont en place pour promouvoir une diversification économique durable ?
- Votre pays a-t-il une catégorie de matières premières minérales stratégiques pour l'économie nationale à laquelle sont attachées des conditions d'extraction et de prix ?
- Quelles sont les politiques, stratégies et initiatives disponibles pour tirer parti des initiatives régionales afin de promouvoir la création de liens et la diversification ?

OPTIONS

En Afrique, pour tirer parti des possibilités inhérentes aux liens fondés sur les minéraux et pour promouvoir la RDI et le développement de l'infrastructure, il est conseillé d'utiliser un certain nombre d'outils et de stratégies. La mise en place d'une industrie minière bien liée (avec l'économie locale) ne se fait pas du jour au lendemain et sur de simples déclarations de visions et proclamations du gouvernement. Aux visions concernant les liens fondés sur les minéraux doivent s'ajouter des politiques et stratégies bien conçues et des lois et règlements qui les appuient. Il importe de définir des objectifs et des calendriers précis et de mettre en place les instruments nécessaires au suivi de la mise en œuvre. Il faut investir à long terme et de façon continue dans le développement des ressources humaines, dans l'acquisition des technologies, dans la recherche et le développement, dans le développement de l'infrastructure et dans une très bonne connaissance des chaînes mondiales d'achat et d'approvisionnement en minerais. Le programme doit s'appuyer sur des principes économiques et commerciaux parfaitement sains et sur des études exploratoires qui faciliteront le classement des investissements par ordre de priorité. Des études de cas représentatives donnent des moyens de promouvoir de tels liens.

On trouvera ci-dessous les outils et options stratégiques recommandés.

Création de liens en amont

- Créer un contexte économique et des institutions du secteur public qui favorisent l'intégration coordonnée du secteur minier dans l'économie au sens large et comprennent des règles et procédures claires, transparentes et prévisibles de fonctionnement.
- Fixer des conditions d'accès aux ressources minérales, exigeant des investisseurs qu'ils structurent leurs projets de manière à les intégrer dans l'économie au sens large et dans les chaînes d'approvisionnement locales au moyen de liens en aval, en amont, spatiaux et en matière de savoir, y compris de liens de migration latérale.
- Un « compromis IRLR-contenu local » pourrait encourager la compagnie minière à faciliter l'augmentation de la valeur ajoutée en amont. Un tel instrument de compensation pour la stratégie industrielle pourrait également tendre vers la neutralité des recettes.
- En collaboration avec d'autres pays, s'assurer que les accords internationaux de commerce et d'investissement (par ex. APE avec l'UE) n'empêchent pas les pays africains de créer des industries à valeur ajoutée en amont et en aval.
- Examiner l'utilisation judicieuse des instruments fiscaux et les dispositions en faveur des industries naissantes pour encourager l'enrichissement et la création de valeur ajoutée (il est à noter que c'est ce qui est prescrit dans les APE avec l'UE).
- Élaborer des politiques et des solutions de mobilisation des ressources nationales visant à encourager la participation du

secteur privé au développement de l'infrastructure, y compris des PPP (contexte régional et continental) et l'offre de concessions minières en contrepartie, entre autres, de la fourniture d'infrastructures.

Création de liens en aval

- Élaborer des politiques et stratégies intégrées visant à améliorer la valeur ajoutée aux minéraux le long de la filière (y compris enrichissement, contenu local, DRH STEM, RDI et utilisation d'objectifs nationaux dans le cadre des exigences d'octroi de licences) selon un processus entièrement participatif. Par exemple :
 - % de valeur ajoutée (VA) au-delà d'une « situation de base » désignée (concentré, matte, métal, alliage, etc.) à obtenir d'ici à 5, 10, 15 et 20 ans après l'attribution de la licence/concession ;
 - % de VA locale dans l'achat de biens et services (contenu local) à atteindre dans les 5, 10, 15 et 20 ans. Cette mesure peut également être encouragée pour le degré de propriété et de gestion indigènes ;
 - dépenses locales minimales de, disons, 5 % des salaires de l'entreprise, consacrées au développement des compétences STEM dans le pays ;
 - dépenses locales minimales de, disons, 3 % de la VA de l'entreprise, consacrées à la RDI accréditée dans le pays ;
 - pourcentage maximal d'expatriés employés comme cadres et dans les catégories professionnelles d'ici à 5, 10, 15 et 20 ans.

- Affecter les bénéfices tirés des ressources minérales à la mise en valeur des ressources minérales (études géologiques), à l'accumulation du capital, au développement des compétences STEM et à celui de l'infrastructure.
- Créer un IRLR pour capter une partie des recettes minérales non perçues et réduire le taux du degré d'enrichissement en aval au-dessus d'une situation de base. Par exemple, un IRLR de 50 % sur l'exploitation du minerai de fer pourrait être réduit de 1 % pour toute amélioration supplémentaire de 10 % de la valeur ajoutée au-dessus de la valeur FoB port du minerai, si bien qu'une usine de réduction du minerai de fer (fonte, fer de réduction directe, fer briqueté à chaud) pourrait tripler la valeur et ainsi réduire le taux de l'IRLR de 50 % à 30 %. Cette « compensation fiscale pour enrichissement » pourrait tendre vers la neutralité des recettes grâce à de nouvelles recettes fiscales provenant de l'usine d'enrichissement (impôt sur le revenu des sociétés, retenue à la source, TVA/TBS, accise, etc.)

Création de liens latéraux

- Appliquer des mesures d'incitation pour favoriser l'innovation, par exemple, avantages fiscaux pour la RDI accréditée.
- Accroître la création de liens locaux grâce aux modèles de participation et d'autonomisation locales (indigénisation, émancipation économique des Noirs (BEE)) qui ne favorisent pas la « confrontation » avec les entreprises locales.
- Affecter une part spécifique des recettes au développement des compétences STEM et de la RDI, éventuellement par

l'intermédiaire d'un fonds PPP de développement des compétences STEM ou d'un fonds RDI (voir ci-dessous).

- Créer un fonds RDI Minéraux (sous forme de PPP avec l'industrie, les établissements d'enseignement supérieur, les donateurs et le gouvernement) qui pourrait débloquer de l'argent provenant des dépenses minimales d'entreprise en RDI prévues dans les permis d'exploitation minière.
- Créer un fonds de développement des compétences STEM dans le domaine des ressources minérales (sous forme de PPP avec l'industrie, les établissements d'enseignement supérieur, les donateurs et le gouvernement) qui pourrait débloquer de l'argent provenant des dépenses minimales d'entreprise en développement des compétences STEM spécifiées dans les permis d'exploitation minière.
- Élaborer des mécanismes visant à faciliter la collaboration entre les établissements de RDI, éventuellement par le biais du fonds RDI Minéraux (voir ci-dessus).
- Envisager l'utilisation de ressources prévues pour l'infrastructure et l'enrichissement comme méthode de financement du développement de l'infrastructure (par exemple, l'Inde et le Brésil pour le minerai de fer destiné aux aciéries) compte tenu de l'expérience d'autres pays africains.
- Le cas échéant, s'assurer que dans le cadre de l'infrastructure minière (routes, rail, ports/terminaux, électricité, eau), des dispositions prévoient l'accès de tiers à des tarifs non discriminatoires.

- Créer un système identifiant les matières premières minérales cruciales pour l'économie nationale (par exemple fer/acier, polymères provenant des combustibles fossiles, engrais minéraux (NPK) et ciment) en tant que minéraux stratégiques susceptibles de faire l'objet de restrictions d'extraction/d'exportation et de prix favorisant le développement pour la création de valeur ajoutée nationale.
- Promouvoir et soutenir les compétences techniques et entrepreneuriales grâce au recours à des instruments financiers spéciaux tels que les fonds de capital-risque, en collaboration avec les compagnies minières (ou la Chambre des mines).
- Élaborer des stratégies et préparer des études exploratoires pour les couloirs régionaux de développement spatial axé sur les ressources minérales, en particulier pour les minéraux en vrac (charbon, minerai de fer, minerai de manganèse, etc.), lorsque l'importante infrastructure existante (rail / route, port / terminaux, électricité, eau) pourrait également servir de catalyseur pour d'autres secteurs (agriculture, sylviculture, fabrication, etc.) qui sont durables.
- Élaborer des stratégies de développement des liens régionaux avec les pays voisins et au sein des CER pour accroître les économies d'échelle (marchés) pour les moyens de production potentiels et les industries d'enrichissement qui assurent l'inclusion de la production régionale dans le champ d'application des incitations ou des conditions. Par exemple, dans les permis d'exploitation minière, les objectifs de contenu local pourraient inclure des importations depuis la CER, mais à un pourcentage réduit de la

valeur ajoutée dans ce pays (par ex. les importations depuis un pays voisin pourraient être créditées de, disons 80 % de leur valeur ajoutée dans le produit/service fourni).

Liens dans l'industrie des phosphates : Maroc

Le Maroc est le premier exportateur de phosphates du monde et le deuxième producteur, après les États-Unis. En 2010, le Centre international de développement des engrais a estimé à 85 % la part du Maroc dans les ressources mondiales de phosphates. L'industrie des phosphates domine l'activité minière marocaine et elle représentait 95 pour cent de la production minérale en 2009. Elle est dirigée par l'Office chérifien des phosphates qui est chargé de gérer et contrôler tous les aspects de l'extraction et de l'enrichissement des phosphates.

Le pays dispose d'un important secteur de la chimie des phosphates en aval. Les principaux produits sont l'acide phosphorique et les engrais phosphatés. En 2009, le Maroc a produit 2,8 millions de tonnes d'acide phosphorique dont l'Inde est le premier client. La quantité d'engrais phosphatés produite a atteint 2,4 millions de tonnes. Le Maroc compte plusieurs usines chimiques de traitement des phosphates dont la plus importante, Maroc Phosphore II, à Safi, est également un des plus grands complexes de production d'acide phosphorique du monde. En 2008, l'Office chérifien des phosphates a engagé un plan d'expansion de 12 milliards de dollars visant à doubler la production de phosphates d'ici à 2015.

Modèles d'émancipation : Afrique du Sud

La loi de 2002 sur le développement des ressources minérales et pétrolières (*Mineral and Petroleum Resources Development Act*) exigeait des détenteurs de titres d'exploitation et de prospection qu'ils demandent la conversion des droits d'exploitation minière de l'ancienne génération (*old order mining rights*) en droits d'exploitation minière de la nouvelle génération (*new order mining rights*) dans un délai de cinq ans (à défaut de quoi les droits reviendraient à l'État). Les demandeurs étaient tenus de se conformer aux termes de la loi sur l'émancipation économique des Noirs (*Black Economic Empowerment Act*) de 2003 et de la charte minière (*Mining Charter*), comme suit :

La charte d'émancipation économique générale (*Broad-Based Socio-Economic Empowerment Charter*) pour l'industrie minière sud-africaine (2005) prévoyait :

- que les Sud-africains historiquement défavorisés (*Historically disadvantaged South Africans* – HDSA) bénéficient du statut de fournisseurs préférentiels pour les biens d'équipement, les services et les consommables ;
- que les fournisseurs existants soient encouragés à s'associer avec des entreprises HDSA pour participer à une procédure de marché public ;
- que les parties prenantes s'engagent à améliorer les capacités d'achat des HDSA.

Le tableau de bord initial de la charte minière (utilisé pour le processus de conversion entre 2004 et 2009) posait les questions suivantes auxquelles il fallait répondre par « oui » ou « non » :

- La compagnie minière a-t-elle donné aux HDSA un statut de fournisseurs préférentiels ?
- La compagnie minière a-t-elle déterminé le niveau actuel d'achats effectués auprès d'entreprises HDSA en termes de biens d'équipement, de consommables et de services ?
- La compagnie minière s'est-elle engagée à accroître les achats effectués auprès des entreprises HDSA dans un délai de 3 à 5 ans en termes de biens d'équipements, de consommables et de services, et dans quelle mesure cet engagement a-t-il été mis en œuvre ?

Le processus de conversion (et tous nouveaux droits d'exploitation minière) exigeait également un programme de développement économique local, y compris un plan de progression des achats pour les entreprises appartenant à des Sud-africains historiquement défavorisés (HDSA). Ce modèle a donné de bons résultats dans certains domaines mais n'a pas tenu ses promesses en matière de production de valeur ajoutée locale. Par ailleurs, il importe de prendre en compte les retombées de la tragédie de Marikana.

La filière « aval » du diamant au Botswana

En 1980, le gouvernement du Botswana a formulé une politique et une stratégie de valorisation visant à créer une industrie locale de taille et de polissage du diamant dans le prolongement des liens de production en aval du secteur du diamant. La stratégie de valorisation entrainait dans le cadre d'une initiative visant à réduire la forte dépendance du pays vis-à-vis de l'exploitation minière, à créer des emplois et à approfondir les liens dans le secteur extractif. Elle incluait la formulation de politiques visant à améliorer les compétences plus en aval dans la filière, y compris dans la fabrication et le commerce de bijoux. Ces politiques sont toujours en cours d'élaboration.

En 2005, le gouvernement et De Beers sont parvenus à un accord stipulant qu'avec le temps les liens en aval évolueraient au-delà de la taille et de la transformation, vers un stade où le Botswana deviendrait un haut-lieu d'observation, de vente et de distribution de diamants. Cela voulait dire que contrairement à une pratique vieille d'un siècle, où l'agrégation du diamant avait lieu à Londres, ces transactions allaient de plus en plus souvent avoir lieu au Botswana. Si c'est là un exemple dans lequel l'importance et le dynamisme des liens en aval sont tirés par la politique gouvernementale et non pas par les forces du marché, l'enjeu est de savoir si les activités diamantaires du Botswana seront compétitives à l'échelle mondiale et dans quelle mesure ces liens en aval intégreront une valeur ajoutée nationale. Il est encore trop tôt

pour déterminer les mérites de la stratégie gouvernementale de valorisation du diamant et de production de valeur ajoutée.

Source :

Mbayi (2011), modification de Morris, Kaplinsky and Kaplan (2012) One Thing Leads to Another — Promoting Industrialisation by Making the Most of the Commodity Boom in Sub-Saharan Africa

Autres exemples

Le ministère sud-africain du commerce et de l'industrie (DTI) a récemment réalisé plusieurs rapports détaillés sur les stratégies de la filière minérale, notamment sur les minéraux ferreux (Fe, Cr, Mn), les polymères (charbon, gaz), les MGP, le titane (Afrique du Sud, DTI 2014 - disponible à l'adresse <http://www.thedti.gov.za>)

Le rapport sud-africain ANC State Intervention in the Minerals Sector (SIMS) est également une source utile (ANC 2012 hébergé à l'adresse <http://www.anc.org.za>)

Zimbabwe 2012: Towards a developmental minerals policy for Zimbabwe and Draft Minerals Development Policy (<http://www.mines.gov.zw/downloads/summary/5-mineralpolicy/15-draft-zimbabwe-minerals-policy-v3-pdf>)

QUESTIONS ENVIRONNEMENTALES ET SOCIALES

OBJECTIF DE LA VAM

ÉNONCÉ DU PROBLÈME

CONTEXTE

QUESTIONS CLÉS

OPTIONS

ÉTUDES DE CAS

OBJECTIF DE LA VAM

« Un secteur minier durable et bien géré, qui produise et utilise efficacement les bénéfices tirés de l'exploitation des ressources minérales, qui réponde à des normes élevées de sécurité et d'hygiène, qui tienne compte des questions de genre et des questions ethniques, qui soit respectueux de l'environnement, socialement responsable et apprécié des communautés environnantes. »

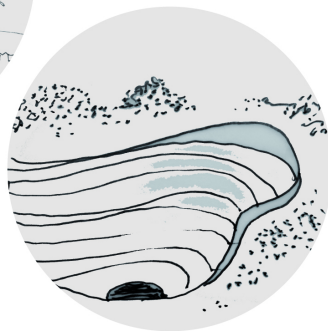
— La Vision africaine du régime minier (2009)

Ce chapitre examine les enjeux environnementaux et sociaux de l'exploitation des ressources minérales. Il souligne l'importance de l'élaboration de cadres politiques ou de l'amélioration des cadres existants pour promouvoir un secteur qui contribue au développement socio-économique de l'Afrique. Il examine également la question des droits humains souvent associée à l'exploitation des ressources minérales et met l'accent sur l'importance du rôle que peut jouer la collaboration des compagnies minières, du gouvernement et des communautés en contribuant au développement sociétal et, par conséquent, au développement durable général.

ÉNONCÉ DU PROBLÈME

L'Afrique supporte la charge environnementale et sociale de l'exploitation minière. Cette charge réduit les avantages que procure l'exploitation des ressources minérales lorsqu'on prend en compte les coûts connexes. La mauvaise gestion et les insuffisances de la réglementation quant à la prise en compte des impacts environnementaux et sociaux négatifs de l'activité minière ont alimenté les critiques et, dans certains cas, l'hostilité manifestée par les communautés concernées et par un éventail d'organisations de la société civile à l'encontre de l'industrie minière et du gouvernement. Il est possible de réduire et d'atténuer ces impacts grâce à l'application de processus d'inclusion et de consultation.

Impact environnemental et social de l'activité minière



CONTEXTE

Les politiques et pratiques d'aménagement du territoire constituent la question clé dans laquelle s'inscrivent les problèmes environnementaux et sociaux associés à l'exploitation minière. Dans de nombreux pays, l'absence de politiques claires et cohérentes d'aménagement du territoire (ou l'insuffisance de leur application), y compris en ce qui concerne les critères utilisés pour déterminer la priorité d'une occupation particulière des sols, ont été des facteurs des problèmes sociaux et environnementaux soulevés par l'exploitation minière. Sur l'ensemble du continent africain, l'expérience montre qu'il est nécessaire d'aborder le problème en appliquant des mesures de définition de critères précis de création de zones spécifiques protégées contre tous types d'activités minières.

Les problèmes environnementaux et sociaux directs sont d'ordre primaire : déplacement de communautés et modification des moyens de subsistance, pollution des étendues d'eau et de l'eau souterraine, conflits sociaux, problèmes consécutifs à la fermeture de mines, santé des travailleurs et des habitants des communautés voisines, sécurité, salaires et questions de genre. Mais le secteur est également confronté à d'autres problèmes majeurs : mise en œuvre des lois et politiques de protection de l'environnement, instruments et institutions disponibles pour évaluer les impacts, et relations entre les compagnies minières, le gouvernement et les communautés minières.

En ce qui concerne les relations entre les compagnies minières, les gouvernements et les communautés, les questions clés concernent le droit à l'information, la responsabilité sociétale des entreprises, les accords de développement des communautés, et la consultation des communautés.

Les cadres et mécanismes d'évaluation des impacts environnementaux et sociaux sont généralement bien développés au niveau international, et les processus d'évaluation de ces impacts (normes) sont devenus des conditions préalables obligatoires pour l'approbation des projets miniers. Toutefois, ces instruments standards d'évaluation et de réglementation des impacts miniers sont insuffisamment utilisés dans la plupart des pays africains. De plus, les pays qui ont élaboré des cadres législatifs et réglementaires pertinents n'ont bien souvent pas les moyens de les mettre en œuvre et de s'assurer qu'ils sont respectés. Il manque souvent à ces pays la capacité d'intégrer les évaluations stratégiques des impacts environnementaux dans des cadres juridiques et réglementaires. Par ailleurs, ces limitations en matière de politiques et de mise en œuvre sont plus prononcées en ce qui concerne l'évaluation des coûts sociaux, notamment ceux qui sont supportés par les communautés minières et les communautés voisines. De plus, les méthodologies d'évaluation d'impacts moins visibles, par exemple des impacts sur les eaux souterraines, sont moins élaborées ou intégrées dans la législation que celles qui évaluent des impacts plus visibles. C'est-là un domaine qu'il faudra approfondir parallèlement à l'évolution du cadre politique africain.

L'inclusion du droit à un environnement non pollué dans certaines constitutions africaines constitue une base sur laquelle les citoyens peuvent s'appuyer pour attaquer les compagnies minières et les contraindre à mettre en œuvre des pratiques respectueuses de l'environnement. Dans certaines de ces constitutions, des dispositions imposent des obligations aux organes d'État relativement à l'environnement. Ces importants principes doivent être renforcés et soutenus sur tout le continent. Des questions telles que l'interruption de l'accès aux terres, le détournement de cours d'eau, la violation des droits humains et l'accroissement de la pression démographique peuvent toutes contribuer à bouleverser les modes de vie des communautés locales et peuvent donner lieu à un ressentiment local à l'égard des projets miniers et des activités minières. Le cadre politique d'indemnisation et de règlement des litiges devrait faciliter la résolution à l'amiable, acceptable par tous, de ces problèmes.

Les politiques d'évaluation des impacts sociaux doivent tenir compte de la perturbation des moyens de subsistance due à la nécessité de s'installer ailleurs pour laisser la place aux opérations minières, et elle doit également donner les lignes directrices du processus d'indemnisation. Par exemple, lorsque le déplacement de population est inévitable, les compagnies doivent être obligées d'améliorer ou, tout du moins, de rétablir la qualité des moyens de subsistance et le niveau de vie des personnes déplacées. Il est important d'améliorer les méthodologies de participation du public à l'évaluation des impacts sociaux et environnementaux des projets miniers. L'importance d'initiatives telles que le Système de certi-

fication du processus de Kimberley, l'Initiative pour la transparence des industries extractives et le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, qui contribuent à empêcher les minéraux de la guerre d'atteindre le marché international et à améliorer la transparence des recettes dans le secteur, est soulignée. Les cadres juridiques et réglementaires de lutte contre les impacts environnementaux et sociaux des activités minières doivent inclure le respect des exigences d'évaluation des impacts pour tous les projets. Les normes réglementaires doivent exiger la consultation et la participation du public avant la mise en œuvre du projet et la mise en place de mécanismes forts d'accès du public à l'information. À cette fin, les nombreux instruments et modèles internationaux utilisés pour tenter de résoudre ces enjeux environnementaux doivent être adaptés aux conditions locales.

La fermeture de mines constitue un ensemble de problèmes sociaux, environnementaux et économiques majeurs. Les politiques et les lois doivent prévoir des mesures adéquates de gestion et de financement des coûts des fermetures de mines. Les dispositions prévues incluent le dépôt de garanties pour fermeture de mine par les compagnies, la réhabilitation progressive des mines, la planification de mesures de gestion des impacts résiduels et d'activités économiques postérieures à la fermeture. Il est important que ces mesures soient prévues dès le début des projets miniers.

Les mécanismes de règlement des conflits résultant de l'exploitation des ressources minérales au niveau national et à celui du continent doivent être améliorés grâce au renforcement des capa-

cités de gouvernance, à une plus grande transparence du processus de perception et de partage des recettes et du processus d'attribution des concessions minières, à l'amélioration du processus de certification des minéraux, à la réforme des mesures de sécurité et à la réglementation des pratiques des multinationales. Il importe d'adopter une approche créative et holistique des mesures à prendre pour résoudre les problèmes environnementaux et sociaux, afin de pérenniser le rôle du secteur en matière de développement et d'éviter tout conflit.

Les engagements internationaux en faveur du développement durable, par exemple la Déclaration de Johannesburg, donnent une impulsion à la responsabilité sociétale des entreprises (RSE), affirment l'obligation, pour les entreprises, de rendre des comptes, et soulignent la nécessité, pour le secteur privé, de contribuer à l'émergence de communautés durables dans les zones minières. Le concept de « pacte social » est devenu partie intégrante de la conduite des affaires au niveau international et aide à s'assurer que les compagnies prennent au sérieux leurs responsabilités en matière d'environnement, de niveau social, de développement communautaire, de travail et de respect des droits humains. Les cadres de responsabilité sociétale des entreprises doivent par ailleurs intégrer la nécessité de consulter les communautés. Ces cadres doivent également prévoir l'examen périodique des obligations de tenir compte des nouveaux problèmes.

QUESTIONS CLÉS

- Quelles politiques et lois d'aménagement du territoire existent et quels critères prévoient-elles pour autoriser ou interdire les activités minières dans des zones spécifiées ?
- Quelles politiques et quelle législation sont en place pour empêcher ou atténuer les impacts environnementaux et sociaux des activités minières ?
- Les questions de genre sont-elles intégrées dans les politiques, lois, règlements et procédures ?
- Les principes d'évaluation de l'impact environnemental – y compris de l'impact stratégique, environnemental, social, sur les droits humains et sur la santé – sont-ils intégrés dans les politiques, lois et règlements nationaux ?
- Existe-t-il des institutions capables d'évaluer les impacts (stratégiques, environnementaux, sur les droits humains et sur la santé), de faire appliquer la législation en matière d'environnement, et d'appliquer des sanctions en cas de violation de la législation ?
- Quelles sont, selon vous, les capacités de ces institutions ?
- Quels mécanismes et procédures assurent la cohérence politique et la coordination institutionnelle en ce qui concerne les questions environnementales et sociales liées aux activités minières ?
- Quelles sont les dispositions des politiques, lois et procédures en matière de consultation / participation du public quant à la conception des projets, l'élaboration des politiques et l'accès du public aux informations ?

- Quelles politiques traitent des questions de perte des droits fonciers, de déplacement de populations et de perturbation des moyens de subsistance dues à des projets miniers (programmes d'indemnisation, de réinstallation, d'emploi, d'accès à d'autres moyens de subsistance) ?
- Existe-t-il un cadre politique, une législation et une réglementation permettant de répondre aux questions qui se posent après la fermeture de mines (réhabilitation des sites miniers, par exemple) ?
- Quelles politiques, lois et dispositions institutionnelles sont disponibles pour protéger les droits, la santé et la sécurité des travailleurs du secteur minier, y compris en ce qui concerne l'exploitation minière artisanale et à petite échelle (EMAPE) ?
- Les conventions internationales pertinentes sur les droits de l'homme, du travail, de la santé et de la sécurité, par ex. la convention N° 176 de l'Organisation internationale du travail (1995) sur la santé et la sécurité dans les mines, ont-elles été ratifiées et adaptées au contexte national ?
- Quelle politique le gouvernement applique-t-il pour faire face aux problèmes de développement (santé, emploi, infrastructure sociale, etc.) dans les communautés affectées par les activités minières ?
- Existe-t-il un cadre de politique publique, y compris un modèle, pour les accords de développement communautaire entre les compagnies minières et les communautés touchées ?

- Existe-t-il des politiques et procédures gouvernementales visant à renforcer les capacités des communautés à négocier des accords de développement communautaire ?
- Existe-t-il un cadre de définition des critères pour les projets de responsabilité sociale des entreprises (RSE) des compagnies minières ?
- Quelles stratégies sont en place pour régler les griefs, conflits et différends résultant de l'activité minière ?

OPTIONS

- Élaborer des politiques et des lois claires d'aménagement du territoire et définir des critères d'autorisation ou d'interdiction des activités minières dans des zones spécifiées.
- Élaborer des mécanismes pertinents de politique, de législation, de réglementation et de mise en œuvre, ainsi que des outils d'application de ces derniers, visant à résoudre les problèmes environnementaux et sociaux.
- Intégrer les principes d'évaluation des impacts (notamment des impacts stratégiques, environnementaux, sociaux, sur les droits humains, sur la santé) dans les politiques, lois et réglementations minières nationales. Renforcer les capacités des institutions publiques en matière de protection et de réglementation dans le domaine de l'environnement.
- Améliorer les compétences, les normes et les connaissances des institutions publiques en matière de gestion de l'environnement.
- Élaborer des politiques et des lois de gestion des problèmes consécutifs à la fermeture de mines.
- Élaborer des stratégies et des plans d'atténuation de l'impact sur l'environnement, y compris en matière de suivi et d'évaluation.
- Élaborer une stratégie durable en matière d'environnement, de questions sociales, de santé et de sécurité, visant à réduire ou éliminer les impacts négatifs de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle (EMAPE).

- Renforcer les capacités des communautés, des exploitations minières à petite échelle et des organisations de la société civile (OSC) à négocier des accords et des avantages de développement communautaire.
- Élaborer des lignes directrices pour les interventions d'urgence, la réduction des risques et la préparation aux catastrophes.
- Élaborer des mécanismes de règlement des griefs, des conflits et des différends, et préparer la création d'un bureau de médiation.
- Élaborer un cadre et des critères pour les projets de RSE dans les zones minières.
- Élaborer des lignes directrices pour l'indemnisation, le déplacement, la réinstallation et l'adoption d'autres moyens de subsistance pour les populations concernées.

ÉTUDES DE CAS

Exploitation minière d'un lieu emblématique de l'écologie : mine de Sangaredi, Guinée

Dans la forêt de Haute Guinée, la mine de Sangaredi se situe dans un écosystème qui, pour être de ceux qui présentent la plus grande diversité biologique du monde, n'en est pas moins gravement menacé. De récentes évaluations biologiques de la région environnante de la mine de bauxite et de l'installation prévue de transformation de l'alumine ont identifié 5 espèces de reptiles, 17 espèces d'amphibiens, 140 espèces d'oiseaux, 16 espèces de mammifères et 8 espèces de primates, dont le chimpanzé d'Afrique de l'Ouest et le singe colobe rouge de l'Ouest, deux espèces menacées.

La mine de Sangaredi est la mine la plus grande et la plus rentable de Guinée. C'est une vaste mine à ciel ouvert d'environ 20 kilomètres d'une extrémité à l'autre. La construction prévue d'une raffinerie d'alumine, à environ 25 kilomètres à l'ouest de la mine, devrait attirer 3 milliards de dollars d'investissement en capitaux, créer des milliers d'emplois et contribuer au développement de l'infrastructure. Le consortium chargé de construire la raffinerie collabore avec Conservation International pour tenir compte de considérations écologiques dans les plans. Une évaluation biologique de la région a été réalisée dans le cadre du processus.

La bauxite est extraite dans des mines à ciel ouvert exigeant l'élimination de la végétation et de la couche de terre arable. D'une manière générale, les mines de bauxite et les raffineries d'alumine posent de graves problèmes écologiques. Le raffinage de l'alumine produit une « boue rouge » très caustique ayant un impact négatif sur la qualité des eaux de surface et les eaux souterraines.

En plus des impacts directs sur l'environnement, l'accroissement de la population et le développement de l'infrastructure associés à l'exploitation de la mine vont probablement exercer une pression énorme sur ce site environnemental emblématique.

Source :

PNUE (2008), extrait du rapport du GEI « Les ressources minérales et le développement de l'Afrique » 2011, p. 47

Le programme AKOBEN de l'Agence ghanéenne pour la protection de l'environnement

Mobilisation de l'opinion publique pour une bonne conduite

Le programme AKOBEN est une initiative de notation et de diffusion des performances environnementales de l'agence pour la protection de l'environnement (*Environmental Protection Agency* – EPA), gouvernement du Ghana. Dans le cadre de l'initiative AKOBEN, les performances environnementales des activités minières

et manufacturières sont évaluées selon un système de notation à cinq couleurs. Ces cinq couleurs (OR, VERT, BLEU, ORANGE et ROUGE) sont représentatives des performances environnementales qui vont d'excellentes à mauvaises.

Ce système mesure les performances environnementales des entreprises sur la base de leurs activités quotidiennes après qu'elles ont satisfait à l'évaluation des impacts environnementaux (*Environmental Impact Assessments* – EIA) et obtenu leur permis environnemental d'exploitation. Ces notations indiquent dans quelle mesure les entreprises respectent les engagements qu'elles ont pris dans leurs EIA au stade de la planification. Ainsi, AKOBEN complète le processus EIA et sert de programme de suivi et de vérification pour s'assurer que les entreprises respectent la réglementation environnementale de manière continue.

Ces notations sont annuellement communiquées au public et aux médias dans le but de renforcer la sensibilisation et la participation du public. Les notations AKOBEN sont obtenues en analysant plus de cent indicateurs de performances, parmi lesquels des données quantitatives et des informations qualitatives et visuelles.

Environnement : Méthodologie de notation

AKOBEN

OR	EXCELLENT
VERT	TRÈS BIEN
BLEU	BIEN
ORANGE	INSATISFAISANT
ROUGE	MAUVAIS

BIBLIOGRAPHIE

Rapport 2013 sur les progrès en Afrique : *Equity in Extractives – Stewarding Africa’s Natural Resources for All*, disponible à l’adresse http://www.africaprogresspanel.org/wpcontent/uploads/2013/08/2013_APR_Equity_in_Extractives_25062013_ENG_HR.pdf

Morris, Mike; Kaplinsky, Raphael; and Kaplan, David. ((2012): *One Thing Leads to Another: Promoting Industrialisation by Making the Most of the Commodity Boom in Sub-Saharan Africa*. Téléchargement gratuit à l’adresse <http://tinyurl.com/CommoditiesBook>, ISBN: 978-24727-8188-9

Pedro, Antonio M.A. (2006) : *Mainstreaming Mineral Wealth in Growth and Poverty Reduction Strategies in Minerals and Energy – Raw Material Report*, Vol. 21 n° 1 (mars 2006) pp 2-16

Rapport du SDSN (2013): *Harnessing Natural Resources for Sustainable Development: Challenges and Solutions*, disponible à l’adresse <http://unsdsn.org/resources/publications/harnessing-naturalresources-for-sustainable-development-challenges-and-solutions/>

Commission économique des Nations unies pour l’Afrique (UNECA) (2002): *Compendium on Best Practices in Small-scale Mining in Africa*, disponible à l’adresse http://www.uneca.org/sites/default/files/publications/compendiumon_best_practices_in_smallscale.pdf

Commission économique des Nations unies pour l’Afrique (UNECA) (2004a): *Improving Public Participation in the Sustainable*

Development of Mineral Resources in Africa, disponible à l'adresse <http://www.uneca.org/sites/default/files/publications/improvingpublic-participation-17-august-2005.pdf>

Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (UNECA) (2004b): *Managing Mineral Wealth: Training Materials on Mainstreaming of Mineral Wealth and the Role of Mineral Wealth in Socio-economic Development*, disponible à l'adresse http://www.uneca.org/sites/default/files/publications/mining_modules_final.pdf

Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (UNECA) (2004c): *Mineral Cluster Policy Study in Africa: Pilot Studies of South Africa and Mozambique*, disponible à l'adresse http://www.uneca.org/sites/default/files/publications/mineralcluster_book_sml.pdf

Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (UNECA) (2004d): *Harmonisation of Mining Policies, Standards, Legislative and Regulatory Frameworks in Southern Africa*, disponible à l'adresse <http://www.uneca.org/sites/default/files/publications/harmonisation-study-sro-sa.pdf>

Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (UNECA) (2005): *Sustainable Development Report on Africa: Managing Land-based Resources for Sustainable Development*, disponible à l'adresse <http://www.uneca.org/sites/default/files/publications/sdra1-full.pdf>

Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (UNECA) (2005b): *Sustainable Development Report on Africa: Managing Land-based Resources for Sustainable Development*, disponible à l'adresse <http://www.uneca.org/publications/sustainable-developmentreport-africa>

Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (UNECA) (2008): *Promoting Mineral Clusters: The Case of Tanzania*, disponible à l'adresse http://www.uneca.org/sites/default/files/publications/tanzaniamineral_cluster_study.pdf

Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (UNECA) (2011): *Minerals and Africa's Development: The International Study Group Report on Africa's Mineral Regimes*, disponible à l'adresse www.uneca.org/publications/minerals-and-africas-development

Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (UNECA) (2012): *Harnessing the African Peer Review Mechanism (APRM) to Advance Mineral Resources Governance in Africa*, disponible à l'adresse http://www.uneca.org/sites/default/files/publications/harnessing_the_aprm-fev2012.pdf

Commission économique des Nations unies pour l'Afrique, Commission de l'Union africaine (UNECA, CUA) (2013): *Economic Report on Africa 2013 – Making the Most of Africa's Commodities: Industrialising for Growth, Jobs and Economic Transformation*, disponible à

l'adresse http://www.uneca.org/sites/default/files/publications/unera_report_eng_final_web.pdf

Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (UNECA) (2013): *Special report on The ICGLR Regional Initiative against the Illegal Exploitation of Natural Resources (RNIR) and other Certification Mechanisms in the Great Lakes Region*, disponible à l'adresse http://www.uneca.org/sites/default/files/publications/special_report_-icglr.pdf

Le guide de la Vision nationale de l'industrie extractive (VNIE) a pour objectif d'aider les États membres à adapter la Vision africaine du régime minier (VAM) à leur niveau national, selon un processus consultatif multipartite, en vue de formuler une vision commune de la façon dont l'exploitation des ressources minérales peut favoriser un développement général et une transformation structurelle des pays concernés.

Ce guide propose une démarche étape par étape d'évaluation stratégique, d'identification des instruments de dialogue politique et des mécanismes de consultation des parties prenantes, et il décrit les étapes de conception d'une politique et de formulation d'un outil de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation d'une VNIE