



# Les ressources minérales et le développement de l'Afrique

Rapport du Groupe d'études international  
sur les régimes miniers de l'Afrique



Commission économique  
pour l'Afrique



Union africaine



# Les ressources minérales et le développement de l'Afrique

Rapport du Groupe d'études international  
sur les régimes miniers de l'Afrique



Commission économique  
pour l'Afrique



Union africaine

## Commandes

Pour commander des exemplaires du rapport *Les ressources minérales et le développement de l'Afrique* de la Commission économique pour l'Afrique, veuillez contacter :

Publications

Commission économique pour l'Afrique

P.O. Box 3001

Addis-Abeba, Éthiopie

Tél: +251-11- 544-9900

Télécopie: +251-11-551-4416

Adresse électronique: [ecainfo@uneca.org](mailto:ecainfo@uneca.org)

Web: [www.uneca.org](http://www.uneca.org)

© Commission économique pour l'Afrique, 2011  
Addis-Abeba, Éthiopie

Tous droits réservés  
Premier tirage: novembre 2011

Toute partie du présent ouvrage peut être citée ou reproduite librement. Il est cependant demandé d'en informer la Commission économique pour l'Afrique et de lui faire parvenir un exemplaire de la publication.

Production, création et publication par la Section des publications et de la gestion des conférences de la CEA.

Photographie de la page de couverture: IC Publications/African Business

# Table des matières

<b>Sigles et acronymes</b>	<b>ix</b>
<b>Avant-propos</b>	<b>xi</b>
<b>Remerciements</b>	<b>xiii</b>
<b>Résumé</b>	<b>1</b>
<b>Introduction</b>	<b>5</b>
<b>Ressources minérales de l’Afrique: historique et recherche de la voie à suivre</b>	<b>9</b>
<b>Évolution de l’industrie extractive africaine</b>	<b>11</b>
L’industrie extractive avant la période coloniale	11
La création coloniale de l’activité d’exportation	12
Rôle de l’État colonial dans l’industrie extractive africaine	13
Période postérieure à la Deuxième Guerre mondiale	13
Les premières décennies postcoloniales	14
<b>Un espace plus libéral pour l’investissement étranger</b>	<b>15</b>
Que fallait-il faire dans les années 90 ?	16
Résultats des réformes contrastés dans le meilleur des cas	17
Des résultats passés à des approches renouvelées	19
<b>Tendances mondiales</b>	<b>23</b>
<b>Demande de produits minéraux</b>	<b>23</b>
Répartition mondiale de la demande	23
Conclusions concernant la demande future	26
<b>Offre de produits minéraux</b>	<b>29</b>
Répartition mondiale de l’offre	29
Conclusions concernant l’offre future	32
<b>Exploration et exploitation des mines</b>	<b>33</b>
<b>Profils et statut des compagnies minières</b>	<b>36</b>

Prix et bénéfices	37
Principales initiatives mondiales en matière de politiques	39
Le cas de la Chine	39
Les ténors: États-Unis, Union européenne et Japon	41
Inde	44
Amérique latine	45
Conséquences au plan des politiques	47
<b>Industrie extractive en Afrique: gérer les effets</b>	<b>49</b>
Effets environnementaux et sociaux de l'industrie extractive	50
Effets sur l'environnement	50
Effets sociaux	53
Réguler les effets environnementaux et sociaux de l'industrie extractive	55
Zones protégées	55
Évaluation des effets environnementaux et sociaux	57
Participation de la population	59
Accès à l'information	62
Prise en charge des conflits	63
Industrie extractive et droits de l'homme	64
Industrie extractive et emploi	67
Productivité des ressources	70
Incidences au plan des politiques	71
<b>Exploitation minière artisanale et à petite échelle en Afrique</b>	<b>73</b>
Définition	73
Situation à l'échelle mondiale	74
Profil en Afrique	75
Défis se posant en Afrique	76
Défis se posant aux pouvoirs publics	76
Capacité technique et accès aux technologies appropriées	77
Manque de fonds	77
Accès inadéquat aux zones de prospection et d'exploitation	78
Difficultés d'accès au marché	79
Minéraux issus de zones de conflit	79
Questions relatives au travail des femmes et des enfants	81
Défis synergiques	82
Relever les défis: quelques initiatives de pays	82
Conséquences sur le plan de l'action	87

## **Initiatives de responsabilité sociale des entreprises 89**

Évolution de la responsabilité sociale des entreprises en tant que dogme de développement durable	90
Processus et cadres intergouvernementaux	91
Autres initiatives et cadres	93
Législations gouvernementales	94
Promouvoir le développement social et communautaire	95
Responsabilité sociale des entreprises et efficacité du développement	96
Conséquences sur le plan de l'action	98

## **Obtention, gestion et partage des recettes minières 101**

Obtention des recettes	101
Aperçu général	101
Recettes minières et instruments fiscaux	102
Stabilisation fiscale	106
Optimiser les recettes minières et les liens grâce à la recherche de prix	106
Gestion des recettes	107
Impact des recettes	107
Transparence des recettes	108
Partage de recettes entre communautés locales	109
Conséquences sur le plan de l'action	110

## **Optimiser les liens dans le secteur minier 113**

Conceptualisation et quantification des liens le secteur minier	114
Types de liens	114
Quantification de l'impact du secteur minier	119
Changement d'optique concernant les liens dans le secteur minier en Afrique	120
Obstacles au développement de liens dans le continent	121
Médiocrité de l'infrastructure	122
Obstacles au commerce	123
Freins à la valorisation en aval	123
Obstacles à l'obtention d'intrants en amont	123
Déficiences sur le plan des ressources humaines	124
Liens spatiaux	124
Conséquences sur le plan de l'action	125

## **Enjeux du commerce international et de l'investissement 129**

Contexte	130
Tarifs douaniers	131
Barrières non tarifaires	133
Taxes à l'exportation	135

Règlementation de l'investissement étranger et espace des politiques nationales	137
Exigences de performance	138
Exigences de performance et traités bilatéraux sur l'investissement	139
Exigences de performance des APE	141
Dispositions sur l'expropriation	142
Résolution des litiges entre les investisseurs et les États	143
Implications politiques	143
<b>Gestion minière: le pouvoir des institutions</b>	<b>145</b>
Repenser le rôle des institutions dans la réalisation des objectifs de développement	145
Institutions promouvant les liens fondés sur les minéraux	146
Rôle traditionnel des institutions dans le secteur minier	149
La négociation des contrats	150
Réglementer le pouvoir d'appréciation des gouvernements dans l'octroi des droits d'exploitation du sous-sol	152
Autres défis liés à la gouvernance	153
Incidences politiques	154
<b>Stratégies régionales et sous-régionales pour l'harmonisation des politiques minières</b>	<b>157</b>
Paysage de l'intégration en Afrique	159
Efforts d'harmonisation des politiques minières sous-régionales	162
Communauté de développement de l'Afrique australe	162
Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest	163
Union économique et monétaire ouest-africaine	163
Communauté de l'Afrique de l'Est	163
Union du fleuve Mano	163
Enseignements et options politiques	164
<b>Perspectives d'avenir: principaux défis et messages politiques</b>	<b>167</b>
L'héritage minier africain et la quête d'une nouvelle approche axée sur le développement	167
Optimiser les liens miniers par une approche politique volontaire	168
Opportunités persistantes de l'industrie minière mondiale	168
Encourager la contribution de l'activité minière artisanale et des petits exploitants miniers	169
Prévention et gestion des impacts miniers	169
Renforcement de la responsabilité sociale des entreprises	170
Améliorer la gouvernance	170
Prêter attention aux implications du commerce international et des régimes d'investissement	170
Tirer parti des avantages de la coopération régionale et de l'intégration	171
Mots de conclusion	171

<b>Références</b>	<b>173</b>
<b>Appendices</b>	<b>187</b>
Appendice A: Liste des membres du GEI et des principaux contributeurs	187
Appendice B: Gestion des ressources naturelles de l'Afrique axée sur la croissance et la réduction de la pauvreté	189
Appendice C: Groupe d'étude international pour l'examen des régimes miniers africains	196
Appendice D: Extraits du Plan d'action de Lagos pour le développement économique de l'Afrique (1980-2000)	201
Appendice E: Principaux gisements miniers africains	203
Appendice F: Matières minérales classées par ordre de dépendance nette d'importation pour 2008 (US)	205
Appendice G: Contrôle public/privé de l'exploitation minière de certains minerais pour 1975-2006	207
Appendice H: Contrôle public/privé du raffinage minier de certains minerais en 1975-2006	209
Appendice I: Régimes environnementaux	210
Appendice J: Processus d'examen canadien sur la RSE et l'industrie extractive canadienne dans les pays en développement	225
Appendice K: Extraits de la Vision de Yaoundé	226
Appendice L: Systèmes d'adjudication pour les procédures de licence minière	227



# Sigles et acronymes

ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
APE	Accord de partenariat économique
BAD	Banque africaine de développement
CAE	Communauté de l'Afrique de l'Est
CARICOM	Communauté des Caraïbes
CASM	Communautés des petites exploitations minières
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CEDEAO	Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest
CEEAS	Communauté économique des États d'Afrique centrale
CEI	Communauté d'États indépendants
CEN-SAD	Communauté des États sahélo-sahariens
CEPALC	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CER	Communautés économiques régionales
CIRGL	Conférence internationale sur la région des Grands Lacs
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CNUED	Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement
COMESA	Marché commun d'Afrique orientale et australe
CUA	Commission de l'Union africaine
DSRP	Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté
ECP	Économies centralisées et planifiées
EITI	Initiative pour la transparence des industries extractives
FMI	Fonds monétaire international
GATS	Accord général sur le commerce des services
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
GEODESA	Centre de compilation des données géo-scientifiques sur l'Afrique orientale et australe
ICEM	Fédération internationale des syndicats de travailleurs de la chimie, de l'énergie et des industries diverses
ICMM	Conseil international des mines et métaux
IED	Investissement étranger direct
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement
ISG	Groupe d'études international
JOGMEC	Japanese Oil, Gas and Metals National Corporation (Compagnie nationale japonaise du pétrole, du gaz et des métaux)

MAEP	Mécanisme africain d'évaluation par les pairs
MDP	Mécanisme pour un développement propre
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du Travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
OUA	Organisation de l'unité africaine
PEM	Pays à économie de marché
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PPA	Parité de pouvoir d'achat
R-D	Recherche-développement
RDC	République démocratique du Congo
REACH	Cadre réglementaire pour l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques (UE)
RSE	Responsabilité sociale des entreprises
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
SDI	Initiative de développement spatial
SEAMIC	Centre pour les mines d'Afrique australe et orientale
SFI	Société financière internationale
TRIM	Accord sur les mesures concernant les investissements liés au commerce
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UFM	Union du fleuve Mano
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature et des ressources naturelles
UMA	Union du Maghreb arabe
USGS	United States Geological Survey
ZCCM	Zambian Consolidated Copper Mines
ZLE	Zone de libre-échange

# Avant-propos

**L'EXPLOITATION DES RESSOURCES** minérales peut avoir des implications très différentes pour les communautés, les pouvoirs publics, les compagnies d'exploitation elles-mêmes, voire les pays et les régions où les activités extractives ont lieu. Une étude comparative a mis en évidence non seulement des divergences d'intérêts entre les différentes parties prenantes mais aussi la grande diversité des conditions dans lesquelles l'exploitation minière se déroule, particulièrement en Afrique.

Cette divergence d'intérêts - et de décisions - souligne la pertinence de l'objectif partagé de créer volontairement et par anticipation un espace politique garantissant les intérêts de toutes les parties prenantes. En Afrique, on a pendant trop longtemps considéré comme allant de soi qu'il y ait toujours des gagnants et des perdants dans l'exploitation minière. Il est vrai que certaines parties concernées, notamment les communautés locales, et peut-être même les États, sont loin d'y trouver leur compte, comme le montrent amplement l'étendue de la pauvreté et le grave déficit infrastructurel de l'Afrique, ainsi que la faible voix du continent dans les négociations pourtant sur les contrats miniers.

La Vision africaine des mines adoptée par les chefs d'État et de gouvernement en février 2009 est un effort pour inverser cette situation. Elle préconise une exploitation transparente, équitable et optimale des ressources minérales en tant que fondement d'une croissance durable et d'un développement socioéconomique généralisé en Afrique. Au cœur de la Vision se trouve le principe d'un État développementaliste intégrant le secteur minier dans des processus plus larges de développement

socioéconomique. Il s'agit non seulement de mettre fin à l'isolement de l'industrie minière par rapport aux autres activités socioéconomiques de base, mais aussi de faire en sorte que celle-ci profite à l'ensemble des parties prenantes.

Un des nombreux enseignements à tirer des pays nordiques est qu'une industrialisation fondée sur l'exploitation des ressources est possible. Certes le contexte socioéconomique de l'Afrique est très différent et le continent fait face à d'innombrables obstacles et au manque de capacités. Pour autant, il est essentiel que l'Afrique mette l'accent moins sur la simple extraction minière que sur des approches de développement plus globales intégrant politique minière et politique de développement. C'est l'idée maîtresse du rapport - à savoir que les vastes ressources minérales de l'Afrique ne peuvent être un facteur de transformation au service du développement du continent que si ce dernier crée des liens de développement socioéconomique qui répondent aux objectifs de développement nationaux et régionaux. Ces liens sont à l'évidence divers - qu'il s'agisse d'introduire plus d'équité et de transparence dans le recouvrement et la distribution des recettes fiscales; d'intégrer l'exploitation minière à petite échelle dans l'économie rurale, améliorant ainsi les moyens de subsistance de la population, ou de relier l'industrie minière au développement de l'infrastructure et à la fabrication de produits répondant aux besoins de la société.

C'est dans ce sens que la Vision africaine des mines se veut délibérément ambitieuse, et il le faut pour changer la trajectoire et la destination de l'industrialisation en Afrique et pour vaincre la pauvreté. La mise en œuvre de la Vision

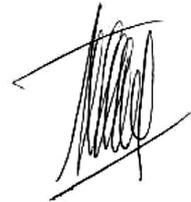
repose sur une forte volonté politique et un engagement à créer des systèmes et des institutions de gestion des ressources minières, une claire conscience des avantages comparatifs de l'Afrique dans la chaîne des valeurs minières mondiales, l'optimisation des avantages de l'intégration régionale et l'instauration de solides partenariats.

La mise en œuvre de la Vision bénéficie de circonstances favorables, notamment la hausse soutenue des cours des minéraux et l'explosion de la demande de ressources minières, qui provoquent une ruée vers les produits minéraux africains. Néanmoins la maîtrise de l'action gouvernementale reste essentielle, s'agissant en particulier de créer des régimes fiscaux et d'investissement justes et équitables qui permettent de tirer de l'exploitation minière en Afrique le maximum de bénéfices en termes de développement.

Nous ne doutons pas que les conditions de l'indispensable changement structurel dans le secteur minier africain ont été bien analysées dans le rapport. Il incombe maintenant à tous ceux d'entre nous qui ont à cœur le développement de l'Afrique de soutenir la mise en œuvre des recommandations figurant dans ce document. Il est à cet égard triste que, juste au moment d'envoyer le présent rapport à l'impression, nous ayons appris la disparition de Mme Elisabeth Tankeu, Commissaire au commerce et à l'industrie de l'Union africaine. Sa direction clairvoyante, sa passion et son engagement ont facilité le travail du Groupe international d'étude. Mme Tankeu serait certainement fière de cet ouvrage, que nous tenons donc à dédier à sa mémoire.



Le Secrétaire adjoint de l'ONU et  
Secrétaire exécutif de la CEA,  
Abdoulie Jannah



Le Président de la Commission  
de l'Union africaine,  
Jean Ping

# Remerciements

**LE PRÉSENT RAPPORT** a été établi par le Groupe international d'étude, sous la direction et la supervision de M. Abdoulie Jannah, Secrétaire adjoint de l'ONU et Secrétaire exécutif de la CEA, et de M. Jean Ping, Président de la Commission de l'Union africaine (CUA).

Les travaux ont été supervisés par feu Mme Elisabeth Tankeu, alors Commissaire au commerce et à l'industrie de l'Union africaine (UA), de M. Abdallah Hamdok, ancien Directeur de la Division de l'intégration régionale, des infrastructures et du commerce et actuel Secrétaire exécutif adjoint de la CEA, de M. Joseph Atta Mensah, également ancien Directeur de ladite division et actuel Directeur du Bureau de la planification stratégique et de la gestion des programmes, de M. Stephen Karingi, Directeur de la Division de l'intégration régionale, des infrastructures et du commerce, de M. António Pedro, Directeur du Bureau sous-régional de la CEA en Afrique de l'Est (BSR-AE), de M. Ayoup Elrashidi Zaid, Spécialiste principal des politiques à la CUA, et de M. Wilfred C Lombe, Chef de la Section du développement des infrastructures et de la mise en valeur des ressources naturelles de la Division de l'intégration régionale, des infrastructures et du commerce. Les noms des membres du Groupe international d'études figurent à l'Appendice A.

Plusieurs membres du Groupe international d'études ont participé à la révision du rapport et méritent à ce titre une mention spéciale. Il s'agit de M. Fui Tsikata du Reinhardt Chambers du Ghana, qui était aussi Coordonnateur en chef du travail du Groupe international d'études, de

M. Yao Graham, Coordonnateur du Third World Network-Afrique, de Mme Bonnie Campbell, Professeur à l'Université du Québec à Montréal (Canada), de M. Magnus Ericsson, Président du Raw Materials Group (Suède), de Mme Lois Hooge, Conseillère principale en politiques de Ressources naturelles Canada, basée en Afrique du Sud, de M. Paul Jourdan, Consultant venu d'Afrique du Sud, de Mme Ana Elizabeth Bastida du Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law and Policy (CEPMLP) de l'Université de Dundee, de Mme Nancy Kgengweyane, Conseillère régionale en matière de mise en valeur des ressources naturelles à la CEA, de Mme Marit Kitaw du Bureau sous-régional de la CEA en Afrique de l'Est, de M. Oliver Maponga du Bureau sous-régional de la CEA en Afrique de l'Ouest. Mme Tarik Kassa, Mme Aster Gebremariam, M. Mkhululi Ncube et M. Saul Kavonic ont apporté leur appui au Groupe international d'étude à différentes phases de l'élaboration du rapport; qu'ils en soient ici remerciés.

Nombre de personnes, dont les noms figurent également à l'appendice A, ont apporté des contributions fort appréciées aux divers chapitres du rapport. Ce dernier a par ailleurs bénéficié des conclusions de deux réunions consultatives tenues, la première, à Accra (Ghana) du 25 au 27 novembre 2009 et, la deuxième, à Kigali (Rwanda) du 2 au 4 décembre 2009. Il a été plus tard validé lors d'un dernier atelier organisé à cet effet à Addis-Abeba (Éthiopie) du 20 au 22 octobre 2010, au cours duquel les participants ont fait des propositions et des recommandations ayant enrichi le document final. Des acteurs venus d'horizons

très divers, notamment des communautés économiques régionales (CER), des responsables gouvernementaux, des organisations de la société civile et du secteur privé, des représentants de communautés locales et du monde universitaire, ont pris part aux réunions et à l'atelier de validation. Si les participants sont trop nombreux pour être cités nommément, leurs contributions individuelles et collectives n'en sont pas moins appréciées.

Il convient également de remercier M. Bruce Ross Larson, de la Communications Development Inc. de Washington et son équipe, qui ont effectué avec professionnalisme le merveilleux travail d'édition du rapport final, MM. Étienne Kabou, Marcel Ngoma-Mouaya et Henok Legesse, de la Section des publications et de la gestion des conférences, pour avoir veillé à la traduction française du

document, sans oublier M. Charles Ndungu et son équipe pour la mise en page et l'impression de celui-ci.

Enfin, l'élaboration du rapport doit beaucoup à la généreuse subvention du Gouvernement suédois, dont l'assistance financière est reçue avec reconnaissance.

# Résumé

**LE PRÉSENT RAPPORT** sur les régimes d'exploitation minière en Afrique a été établi par le Groupe d'études international mis sur pied en 2007 par la Commission économique pour l'Afrique (CEA). Il analyse le secteur minier africain sous plusieurs angles complémentaires, guidé par la recherche de nouvelles orientations fondées sur la Vision africaine des mines que les dirigeants du continent avaient adoptée en 2009. Le processus ayant débouché sur le présent rapport débute en 2007 dans un contexte caractérisé par une demande mondiale de minéraux et de métaux qui a atteint des sommets et une flambée des cours de ces matières premières, avant que n'éclate la crise financière et économique mondiale en 2008. Si la hausse de la demande et des prix a alimenté la plus forte croissance que l'Afrique ait connue depuis trente ans, elle a aussi suscité une réflexion sur l'expérience de deux décennies d'expansion constante de l'industrie minière sur tout le continent.

Le rapport repose sur le principe de base de la Vision africaine des mines selon lequel la transformation structurelle des économies africaines constitue « un élément essentiel de toute stratégie à long terme permettant d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), [...] d'éliminer la pauvreté et de soutenir la croissance et le développement durables » et nécessite « une stratégie [...] fondée sur l'exploitation des ressources considérables du continent. » Remédier aux défaillances structurelles historiques de l'industrie minière, tel est, d'après le rapport, le principal défi à relever dans toute stratégie à long terme. La contribution de l'industrie extractive en tant que

fournisseur de produits stratégiques pour les pays industrialisés, la priorité accordée à ces ressources au plan des politiques, l'insuffisance des revenus pour le continent et la nature parcellaire de cette industrie ont été, et demeurent depuis l'époque coloniale, des caractéristiques essentielles du paysage africain actuel. Les initiatives prises par les premières autorités post coloniales en vue de pallier le caractère parcellaire de l'industrie extractive hérité de la colonisation se sont soldées par des échecs pour diverses raisons examinées dans le rapport.

Le lancement, à la fin des années 80, de larges réformes libérales des cadres juridiques et réglementaires préconisées par la Banque mondiale marque les limites des réformes nationalistes. Au cours des deux dernières décennies, l'environnement favorable créé par ces réformes a relancé l'investissement étranger dans l'industrie minière. Si cet investissement a permis de renouveler et d'accroître la production et l'exportation minérales, sa contribution à la réalisation des objectifs de développement socioéconomique a été des plus incertaines, voire contestée dans de nombreux pays. Un mouvement très visible de la société civile dénonçant les coûts de l'exploitation minière et remettant en question les avantages de la revitalisation des secteurs de l'industrie extractive est apparu dans de nombreux pays africains riches en ressources minérales.

Le rapport examine les coûts et les avantages des régimes miniers actuels de l'Afrique et propose des moyens permettant au continent de tirer le maximum de bénéfices de l'exploitation de ses ressources minérales tout en en

réduisant les coûts et les effets négatifs directs et indirects. Ces questions sont regroupées et examinées dans les chapitres sur l'histoire de l'industrie extractive en Afrique; les tendances mondiales actuelles, les défis qu'elles posent et les possibilités qu'elles offrent; la meilleure manière de gérer les effets environnementaux, humains et sociaux de l'industrie extractive; la meilleure manière de soutenir et d'intégrer l'industrie extractive artisanale et à petite échelle; la nature et le statut des initiatives concernant la responsabilité sociale des entreprises; l'obtention, la gestion et le partage des recettes minières; l'optimisation des liens avec l'industrie extractive; les implications des règles du commerce international et des régimes d'investissement sur l'industrialisation fondée sur les minéraux; enfin, l'important rôle des institutions et des stratégies régionales dans l'harmonisation des politiques minières.

Un certain nombre de chapitres sont consacrés à une série de questions liées à la manière dont les pays africains abordent le défi de la transition d'une industrie minière limitée à l'extraction et à l'exportation de minéraux bruts et au partage des revenus qui en résultent, vers celle constituant un volet stratégique du processus d'industrialisation et de transformation structurelle. Ces questions sont explicitées comme suit :

Créer des liens avec l'industrie extractive est essentiel pour transformer les enclaves minières. Or, ainsi qu'il ressort clairement du rapport, cet exercice se heurte à des difficultés telles que les barrières commerciales, les contraintes qui pèsent sur les marchés régionaux et le manque des compétences techniques nécessaires. À ces difficultés s'ajoutent l'accès limité du secteur privé national aux capitaux, les stratégies centralisées des firmes multinationales d'extraction de ressources minières et le piètre état des infrastructures sur le continent. Les mesures pouvant favoriser l'établissement de ces liens ont également été examinées. Il s'agit de créer un environnement économique favorable et des institutions publiques capables. Il faudrait aussi mettre en place des politiques qui créent les conditions voulues et fournissent aux investisseurs des incitations à structurer les projets de façon à renforcer l'intégration des projets miniers dans le reste de l'économie nationale et régionale.

Le régime actuel du commerce international et des investissements limite la possibilité pour les pays africains d'utiliser toute la gamme d'instruments qu'avaient pu exploiter les pays aujourd'hui développés dans le cadre de leurs stratégies d'industrialisation. Tout en soulignant la marge qu'offre encore le régime actuel de commerce international aux politiques de promotion de l'industrialisation, le rapport attire l'attention sur le manque de capacités dont souffrent les pays africains dans la négociation des accords internationaux tout en suggérant des moyens de surmonter ce problème.

Le progrès de l'intégration régionale africaine et la création d'espaces économiques régionaux et continentaux à partir d'une multitude de petites économies permettront de lever certains obstacles internes à l'industrialisation basée sur les ressources minérales. La mise en place de marchés régionaux facilitera également la création de liens avec l'extraction minière susceptibles d'être mis à profit au niveau national et régional en renforçant la viabilité des entreprises produisant pour les marchés nationaux et régionaux.

La Vision africaine des mines reconnaît dans les initiatives de développement spatial induit par les couloirs de développement axés sur les ressources naturelles une approche régionale originale de maillage du secteur minier, qui définit la région davantage par le potentiel économique que par les frontières politiques. Des études préliminaires ont permis de relever treize couloirs de développement possibles tels que le Golfe de Guinée, la côte maghrébine et le Bas-Congo, qui peuvent relier certains pays par des investissements centrés sur des projets intégrés de développement économique, lesquels favorisent les processus générateurs de valeur ajoutée et optimisent l'utilisation des infrastructures, tout en dynamisant d'autres secteurs.

La tendance mondiale caractérisée par la hausse des investissements dans le secteur minier africain et la hausse de la demande des pays asiatiques et de bien d'autres, notamment la Chine et l'Inde, pour les minéraux africains, est considérée comme une chance que les pays africains pourraient saisir pour promouvoir des partenariats plus axés sur le développement en matière de production minière et de création de valeurs, de développement infrastructurel et de mise en place d'industries connexes. Cette démarche

ne garantit pas, cependant, de bons résultats et beaucoup dépendra de l'aptitude des pays africains à définir clairement leurs intérêts et à remplacer la compétition pour les investissements par la coopération face à la nouvelle « ruée vers l'Afrique ». Le rapport souligne combien il est important de créer, dans le secteur, des règles du jeu équitables qui reposent sur une industrie minière axée sur le développement.

Les effets environnementaux et sociaux néfastes de l'exploitation minière ont suscité des protestations et déclenché un conflit entre les firmes minières et les communautés vivant à proximité des sites d'exploitation. Tout en reconnaissant qu'il y a eu des efforts pour mesurer l'impact environnemental, le rapport indique cependant que des carences majeures subsistent encore, s'agissant surtout d'évaluer et de maîtriser les impacts environnementaux moins visibles, tandis que l'évaluation de l'impact stratégique reste encore rudimentaire sur le continent. Il existe souvent un décalage entre la proclamation du droit pour le public de participer à l'élaboration des instruments officiels et l'application de ce droit. Il convient de rééquilibrer les rapports de force actuels, notamment en faveur de groupes marginalisés et vulnérables, afin de remédier aux aspects autoritaires bien ancrés dans les cultures locales et dans certaines institutions publiques et de réduire les contraintes de ressources humaines et matérielles qui pèsent sur les institutions publiques et sur les populations qui subissent les effets environnementaux des projets miniers, ou qui s'en préoccupent, pour faciliter ainsi la participation publique.

Toutes les parties prenantes s'accordent en principe sur la nécessité de la transparence dans la répartition des recettes. La part des revenus de l'exploitation minière qui revient à l'État en Afrique est cependant sujette à controverse. En effet, depuis le début de l'actuelle flambée des cours des minéraux, le sentiment que les pays africains n'obtiennent pas une juste compensation de l'exploitation de leurs ressources minérales s'accroît et prévaut de plus en plus sur l'ensemble du continent. Le rapport souligne que ce sont les possibilités de développement, entre autres considérations, qui doivent guider la politique budgétaire dans le secteur minier. Il propose des solutions pouvant

permettre aux pays africains d'accroître leur part des recettes en recourant à diverses mesures, dont l'utilisation, en temps opportuns, de méthodes d'établissement des prix afin de fixer une juste valeur marchande pour les ressources minérales; l'utilisation de divers instruments fiscaux comme l'impôt sur les bénéfices exceptionnels; la prudence dans l'utilisation des clauses de stabilité; la fermeture à la face des firmes minières de toute possibilité d'abuser des mesures fiscales incitatives; la vigilance sur des questions comme le transfert des prix et l'utilisation des paradis fiscaux. Le rapport épouse le point de vue selon lequel l'affectation d'une part des recettes minières aux communautés vivant à proximité des zones d'exploitation doit viser à garantir à ces communautés des avantages durables au-delà de la vie de la mine.

La qualité de la gouvernance du secteur minier est un thème récurrent dans le rapport- la qualité et le rôle des institutions; l'obtention, la gestion et le partage des recettes minières; la cohérence des politiques à l'intérieur des pays et la coordination entre eux, sont autant d'exemples de cette récurrence. Autres questions connexes: la capacité de négociation; la gestion de l'industrie extractive artisanale à petite échelle et l'appui à cette industrie et la gestion de l'impact. Le rapport souligne l'importance qui s'attache à des institutions de qualité et à l'indispensable gouvernance, de même que la nécessité de renforcer partout en Afrique les capacités dans plusieurs domaines. Il y est aussi indiqué que le renforcement des liens entre l'industrie minière et les autres secteurs devrait constituer un volet essentiel du développement institutionnel, à l'échelle nationale et régionale.

La Vision africaine des mines et le présent rapport proposent que le continent relève le défi qui consiste à aller de l'avant vers de nouvelles directions, notamment en considérant l'enclavement de cette industrie non pas comme une fatalité pour le continent mais plutôt comme une étape historique particulière à dépasser et un obstacle possible à vaincre. Le rapport présente certaines des questions parmi les plus importantes qu'il convient de traiter dans le cadre des efforts visant à mettre en œuvre la Vision africaine des mines.



# Introduction

# 1

Chapitre

**VOILÀ PLUS DE 30** ans, l'Organisation de l'unité africaine (OUA), devancière de l'Union africaine (UA), a adopté le Plan d'action de Lagos pour le développement économique de l'Afrique. Ce plan comprenait un examen stratégique des problèmes de développement du continent et des options possibles en matière de croissance et de développement économique (appendice D). L'analyse des « principaux problèmes qui se posent à l'Afrique en matière de mise en valeur de ses ressources naturelles » est toujours d'actualité :

« [L'absence de données d'information sur les gisements de ressources naturelles de vastes zones inexplorées...; l'insuffisance des moyens requis (capitaux, compétences et technologie) pour leur mise en valeur; une forte dépendance à l'égard des sociétés transnationales qui n'exploitent que quelques ressources naturelles africaines pour produire les matières premières nécessaires aux pays développés; le partage inégal de la valeur ajoutée issue de l'exploitation des ressources naturelles des États membres [...] La non intégration des industries exportatrices de matières premières aux économies nationales, ce qui entrave les relations en amont et en aval; un niveau de développement et une exploitation extrêmement faibles des ressources naturelles délaissées par les sociétés transnationales; et une contribution dramatiquement faible des richesses naturelles au développement socioéconomique. »

Face à ces défis persistants, une réunion de la « Grand Table » a été organisée en février 2007 sous l'égide de la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et de la

Banque africaine de développement (BAD) sur le thème « Gestion des ressources naturelles de l'Afrique axée sur la croissance et la réduction de la pauvreté », avec la participation, entre autres, des ministres et hauts responsables de 11 pays africains dotés de ressources minérales et des représentants de la Commission de l'Union africaine (CUA). Les travaux ont abouti à la tenue, en octobre 2008, de la première Conférence des ministres responsables de la mise en valeur des ressources minérales à l'issue de laquelle a été adoptée la Déclaration d'Addis-Abeba sur la mise en valeur et la gestion des ressources minérales de l'Afrique. Dans cette déclaration, les ministres ont réaffirmé leur « engagement en faveur d'une mise en valeur et d'une gestion réfléchies, transparentes et efficaces des ressources minérales du continent en vue de réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement, d'éliminer la pauvreté et d'assurer un développement socioéconomique rapide, durable et généralisé ». Dans cet ordre d'idées, les ministres ont également adopté la Vision africaine des mines à l'horizon 2050, qui préconise « une exploitation transparente, équitable et optimale des ressources minérales » pour réaliser la « croissance et le développement socioéconomiques généralisés et durables » envisagés.

À leur réunion de février 2009 tenue à Addis-Abeba, les chefs d'État et de gouvernement de l'UA ont accueilli avec satisfaction la Vision africaine des mines à l'horizon 2050 et demandé aux Ministres en charge de la mise en valeur des ressources minérales « de mettre au point un plan d'action concret pour atteindre l'objectif fixé »

en collaboration avec la Commission économique pour l'Afrique, la BAD, les communautés économiques régionales et les autres parties intéressées. Ils ont également invité la communauté internationale et les partenaires au développement de l'Afrique d'appuyer les efforts déployés par les États membres pour « renforcer la contribution des ressources minérales à la réalisation des OMD, à l'élimination de la pauvreté et à la promotion d'une croissance et d'un développement économiques durables. »

Ces préoccupations et engagements ont amené la CEA à mettre en place, en septembre 2007, le Groupe d'étude international, en application de l'une des 22 recommandations formulées à l'issue de la réunion de la Grand Table, tenue durant la même année, pour prendre en charge les problèmes susmentionnés auxquels le secteur minier et les secteurs des autres ressources naturelles sont confrontés en Afrique. Le Groupe d'étude international a donc été chargé d'examiner les moyens de faire en sorte que les régimes miniers contribuent au développement généralisé du continent. (On trouvera à l'appendice A une liste des membres du Groupe et des principaux chercheurs qui ont participé à ses travaux.)

Les participants à la Grand Table ont souligné que la mise en place de systèmes de gouvernance rationnels, de capacités de gestion et de suivi du secteur et d'une meilleure coordination... [avec d'autres] secteurs de l'économie étaient des conditions préalables pour renforcer la contribution des ressources naturelles à la croissance et au développement. Les pressions consécutives aux efforts déployés pour attirer les investissements étrangers dans ce secteur et leurs conséquences pour les régimes qui ont été mis en place, ainsi que l'évolution de la situation et des normes mondiales ont joué un rôle important dans la recherche de nouvelles initiatives. (On trouvera à l'appendice B un rapport de synthèse sur la réunion de la Grand Table.)

À la réunion qui s'est tenue du 4 au 6 octobre 2007, à Addis-Abeba, durant laquelle il a été créé, le Groupe d'étude international a adopté son mandat (appendice C). Par la suite, il a décidé, d'une part, d'établir un rapport-cadre définissant les principales perspectives et, d'autre part, de mettre au point des instruments détaillés concernant certains aspects particuliers des régimes miniers. Le présent document est ce rapport-cadre. Des versions

antérieures du rapport ont été examinées lors de deux ateliers consultatifs des parties intéressées qui se sont tenus à Accra et Kigali, puis lors d'un dernier atelier de validation qui a eu lieu en octobre 2010, à Addis-Abeba. Le rapport a ainsi largement bénéficié de la contribution de différentes parties intéressées.

Le rapport-cadre a pour but de contribuer à la mise au point d'un cadre d'orientation stratégique actualisé pour la mise en valeur des ressources minérales de l'Afrique, comme l'ont recommandé le Plan d'action de Lagos, la Grand Table et la réunion ultérieure des ministres africains responsables de la mise en valeur des ressources minérales, ainsi que les chefs d'États. Ce cadre s'appuie sur le principe essentiel de la Vision africaine des mines à l'horizon 2050 selon lequel la transformation structurelle des économies africaines constitue « un élément essentiel de toute stratégie à long terme permettant d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) [...], d'éliminer la pauvreté et de soutenir la croissance et le développement durables » et nécessite « une stratégie [...] fondée sur l'exploitation des ressources considérables du continent ».

Le rapport est organisé comme suit: le chapitre 2 décrit la situation actuelle et présente un historique de l'industrie extractive en Afrique et de ses principaux déterminants. Il précise que la démarche coloniale en matière d'industrie extractive consistait à fournir des matières premières, notamment pour l'Europe, créant ainsi des économies africaines spécialisées dans l'industrie extractive. Durant la période post coloniale dominée par une industrie extractive publique peu performante et après les réformes ultérieures dirigées par la Banque mondiale, le secteur de l'industrie extractive africain demeure inchangé, ce qui a suscité de nombreux appels en faveur de sa restructuration afin de mieux répondre aux besoins du continent en matière de développement.

Le chapitre 3 résume la tendance actuelle de l'offre et de la demande mondiales, ainsi que les facteurs qui la soutiennent, notamment l'émergence de la Chine en tant que nouvel acteur sur la scène internationale. Il souligne que la demande est actuellement en hausse et confirme que les prix des produits de base se maintiendront, tout au moins dans le court terme. Cet état de fait et la concurrence sur

le plan géopolitique actuelle pour les ressources minérales africaines représentent une bonne occasion de donner une nouvelle orientation à l'industrie extractive africaine et lui permettre de contribuer davantage au développement.

Le chapitre 4 examine les problèmes posés par les effets environnementaux, humains et sociaux de l'industrie extractive. Il analyse les principaux mécanismes influant sur ces effets et examine leur fonctionnement. Il souligne également qu'il importe de mieux prendre en compte les contraintes que fait peser l'industrie extractive dans les évaluations économiques centrées sur les avantages qu'elle procure.

Le chapitre 5 souligne l'importance de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle aux plans économique et social en Afrique. Il passe en revue les difficultés bien connues auxquelles ce secteur est confronté et fournit aussi des exemples d'initiatives prises pour les résoudre. Il recommande ou entérine plusieurs propositions visant à renforcer ce secteur et à l'intégrer à l'économie nationale.

Le chapitre 6 examine la portée et les motivations de la responsabilité sociale des entreprises de l'industrie extractive, ainsi que son application. Il passe également en revue les avantages et les limites de la responsabilité sociale des entreprises et les problèmes que pose sa mise en œuvre par ces dernières en Afrique compte tenu des capacités de l'État et des attentes sociales du développement.

Le chapitre 7 traite de la question des recettes de l'industrie extractive et met en lumière les conflits y afférents qui opposent les pouvoirs publics et les investisseurs. Il passe en revue les principaux instruments fiscaux du secteur minier et examine certains mécanismes qui réduisent ou limitent, la charge fiscale des entreprises. Il traite également des questions concernant la gestion des recettes de l'industrie extractive par les pouvoirs publics, les principes de base d'un régime pour la transparence des recettes (notamment l'Initiative pour la transparence des industries extractives) et des mécanismes pour permettre aux communautés touchées par les effets négatifs de l'industrie minière, ou vivant près des zones d'exploitation, d'obtenir une partie des recettes générées par cette activité.

Le chapitre 8 porte sur le cadre permettant de passer d'une industrie extractive isolée à une activité qui favorise l'industrialisation et le développement. Il examine les expériences visant à lier les activités de développement en Afrique, analyse les contraintes à surmonter et propose une stratégie pour favoriser les liens fondés sur les ressources minérales.

Le chapitre 9 examine les régimes du commerce international et de l'investissement, en mettant l'accent sur les éléments qui pourraient compromettre la capacité de l'Afrique à atteindre ses objectifs de développement. Ces éléments, qui risquent de faire échouer le projet visant à utiliser les ressources minérales pour l'industrialisation du continent, méritent d'être soulignés.

Le chapitre 10 analyse les conséquences au plan de la politique institutionnelle de la proposition visant à réorienter la politique minière. Il tente de réaffirmer la légitimité et le potentiel des institutions du secteur public, compte tenu notamment des attaques que beaucoup d'entre elles ont subies au cours des réformes des années 80 et 90. Il fournit des exemples de dispositions institutionnelles visant à favoriser les liens fondés sur l'industrie extractive et en propose certaines pour encourager leur mise en place à l'échelle régionale, renforcer les capacités et revoir le mode de gouvernance.

Le chapitre 11 passe en revue les mesures prises pour favoriser l'harmonisation des politiques des institutions régionales et sous-régionales africaines, alors que le chapitre 12 résume les principaux problèmes et messages susceptibles de faire du secteur minier africain un instrument du développement socioéconomique général, comme le préconise la Vision africaine.

L'ISG espère que le présent rapport cadre contribuera à la mise en œuvre de la Vision africaine des mines. Conformément à son objectif général consistant à rassembler un ensemble de connaissances et d'expériences, on espère qu'il permettra de guider la mise en œuvre de la Vision jusqu'à une phase ultérieure durant laquelle seront conçus des panoplies d'outils, des modèles, des directives, des notes de synthèse et d'autres instruments servant à l'élaboration ou à la révision des régimes miniers en Afrique. On espère également que le rapport-cadre contribuera à

l'élaboration du plan d'action par la CUA, la BAD et la CEA, conformément à la recommandation du sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine tenu en février 2009.

# Ressources minérales de l'Afrique: historique et recherche de la voie à suivre

## 2

Chapitre

*Les efforts déployés par l'Afrique pour désenclaver son industrie extractive et la débarrasser de l'empreinte coloniale n'ont pas encore produit les résultats escomptés. La Vision africaine des mines à l'horizon 2050 propose un cadre permettant d'intégrer ce secteur de manière plus cohérente et plus sûre à l'économie et à la société africaines - Vision africaine des mines*

**ON TROUVE DES** minerais pouvant servir à différents usages dans la plupart des pays africains (appendice E). Plus de la moitié des pays du continent considère l'industrie extractive comme une activité économique importante et produit des minerais pour le marché international non africain.

D'après les normes mondiales, les réserves et la production de certains produits miniers, notamment la bauxite, le chrome, le cobalt, l'or, le manganèse, le phosphate, les métaux du groupe du platine, le titane et les diamants, sont considérables. Dans certains cas, (chrome, cobalt et métaux de la famille du platine), les réserves et la production sont concentrées dans quelques pays (Afrique du Sud, République démocratique du Congo et Zambie) mais sont également disponibles dans de nombreux autres pays.

Des minerais tels que ceux de cuivre et de fer, produits et exportés vers les pays industrialisés, tiennent également une place importante dans la consommation industrielle mondiale, même si les quantités vendues ne représentent pas une partie importante de la production mondiale<sup>1</sup>. Étant donné que de vastes parties du continent n'ont pas encore fait l'objet d'une exploration géologique systématique à grande échelle, il est probable que l'Afrique recèle des réserves beaucoup plus importantes qu'on ne le croit.

Le paradoxe que constitue la richesse de l'Afrique en ressources minérales (et en ressources naturelles) d'une part et la pauvreté généralisée de ses populations de l'autre demeure une caractéristique marquante et souvent soulignée de son paysage économique (tableau 2.1).

**Tableau 2.1****Pourcentage de la population vivant avec moins de 1,25 dollar É.-U. par jour (en parité de pouvoir d'achat de 2005) <sup>1,2</sup>**

	1990	1999	2005
Régions en développement	45,5	32,9	26,6
Afrique du Nord	4,5	4,4	2,6
Afrique subsaharienne	57,4	58,2	50,7
Amérique latine et Caraïbes	11,3	10,9	8,2
Caraïbes	28,8	25,4	25,8
Amérique latine	10,5	10,2	7,4
Asie de l'Est	60,1	35,6	15,9
Asie du Sud	45,5	42,2	38,6
Asie du Sud à l'exclusion de l'Inde	44,6	35,3	30,7
Asie du Sud-Est	39,2	35,3	18,9
Asie occidentale	2,2	4,1	5,8
Océanie	-	-	-
Communauté d'États indépendants (CEI)	2,7	7,8	5,3
CEI, Asie	6,3	22,3	19,2
CEI, Europe	1,6	3,0	0,3
Pays en transition du Sud-Est de l'Europe	0,1	1,9	0,5
Pays les moins avancés (PMA)	63,3	60,4	53,4
Pays en développement sans littoral	49,1	50,7	42,8
Petits États insulaires en développement	32,4	27,7	27,5

1 Les pays à revenu élevé selon la définition de la Banque mondiale ne sont pas inclus.

2 Estimations de la Banque mondiale, avril 2009.

Source : Annuaire statistique du rapport de 2009 sur les OMD.

Dumett (1985) conclut une étude sur la place des ressources minérales africaines durant la seconde guerre mondiale en écrivant :

« Un grand nombre de minerais métalliques et non métalliques ont joué un rôle vital, et parfois même indispensable, dans la victoire des Alliés en 1945. Cependant, pour les populations et les pays africains directement concernés, l'intensification en temps de guerre a eu des effets contrastés. Les augmentations des salaires ne correspondaient ni à la charge de travail supplémentaire, ni aux barèmes des traitements des exploitants miniers européens. À l'exception de l'Union sud-africaine et de la Rhodésie du Sud, où la diversification agricole et industrielle était déjà en cours, le développement des industries extractives a aggravé le développement en vase clos. »

La contribution de l'industrie extractive en tant que fournisseuse de minerais stratégiques aux pays industrialisés, la priorité accordée à ces minerais, l'insuffisance des recettes pour le continent et la nature parcellaire de cette industrie demeurent des caractéristiques essentielles du paysage africain actuel.

Le présent chapitre analyse le processus de consolidation de ces caractéristiques, qui constitue un élément central de l'expérience dans laquelle l'État colonial a joué un rôle stratégique. Il présente quelques-unes des initiatives prises par les autorités postcoloniales pour pallier aux limites des régimes miniers dont elles ont hérité, ainsi que les résultats des changements radicaux des politiques appliquées durant la seconde moitié des années 80 et 90. Ce sont ces résultats, qui ont servi de fondement à l'élaboration et à l'adoption en 2009 de la Vision africaine des mines à l'horizon 2050 exposée à la fin du chapitre.

## Évolution de l'industrie extractive africaine

### L'industrie extractive avant la période coloniale

Au début du XIX<sup>e</sup> siècle et en dépit des relations établies de longue date avec les négociants européens et de l'afflux de marchandises en provenance de l'Europe, les sociétés africaines produisaient encore, pour la plupart, leur propre fer et ses dérivés ou se les procuraient auprès des communautés voisines dans le cadre des échanges locaux. La qualité des produits ferreux était telle qu'en dépit de la concurrence des importations en provenance de l'Europe, la production locale a survécu jusqu'au début du XX<sup>e</sup> siècle dans certaines parties du continent. C'était fut le cas à Yatenga, au Burkina Faso actuel, où on comptait jusqu'à 1 500 hauts fourneaux en activité en 1904<sup>2</sup>. Le processus de production comprenait la prospection, l'extraction, la fonderie et la forge. On trouvait différents types de minerais dans le continent que l'on extrayait de mines à ciel ouvert ou par dragage. Différentes compétences étaient nécessaires pour construire les hauts-fourneaux, produire du charbon et faire fondre et forger le fer. En règle générale, la production de fer n'était pas une activité isolée, mais un processus qui répondait à l'ensemble des besoins socioéconomiques et correspondait à la division du travail entre les hommes et les femmes au sein des communautés.

La production et l'utilisation du cuivre est encore plus ancienne dans certaines parties du continent. Depuis des siècles, dans l'Égypte antique et certaines parties du Niger, de la Mauritanie et de l'Afrique centrale et australe, les sociétés africaines exploitaient et utilisaient le cuivre et ses alliages. Les principales zones de production actuelles, notamment la ceinture de cuivre, existaient déjà depuis de nombreuses années avant la prise en main par les compagnies minières étrangères. D'après Zeleza (1993:183) « Il n'y a pratiquement pas de site de production de cuivre dans l'Afrique du XX<sup>e</sup> siècle qui ne fût pas exploité auparavant. » Dans la plupart des sites, le cuivre était produit à la fois dans des mines à ciel ouvert et dans des mines souterraines. Outre les objets à caractère utilitaire, comme les fils, les tiges, la vaisselle et autres ustensiles, les artisans produisaient également des bijoux et des ornements, ainsi que des objets d'art, notamment des statues.

Durant la période précoloniale, les techniques locales d'exploitation artisanale et à petite échelle du cuivre ne sont pas différentes de celle qui étaient utilisées pour l'exploitation de l'or, dont l'histoire est tout aussi riche, au nord-est, à l'ouest et au sud du continent. Durant les millénaires qui ont précédé le colonialisme, les régions occidentale et australe de l'Afrique étaient de grandes exportatrices d'or vers le reste du monde. C'est ainsi que l'on a retrouvé plus de 4 000 sites antiques de production d'or dans la seule région de l'Afrique australe. Durant l'ère coloniale, les compagnies étrangères ont en général d'abord fait appel au savoir local accumulé pendant des générations pour déterminer l'emplacement du précieux métal et situer les sites d'exploitation appropriés. S'il est vrai que les méthodes de prospection variaient d'une société à l'autre, l'exploitation de l'or se faisait par filtrage des dépôts alluvionnaires, ainsi que l'extraction en surface ou en profondeur<sup>3</sup>. Dans tout le continent, l'exploitation artisanale de l'or, dans une large mesure, s'est poursuivie en maintenant les techniques précoloniales.

En dépit du prestige et du statut particulier de l'or, le sel était le principal produit d'échange dans certaines parties de l'Afrique précoloniale. Le commerce de ce produit constituait la principale activité régionale dans plusieurs régions, notamment le Sahel et le Sahara, surtout la partie occidentale de celui-ci, le Soudan central (à l'ouest du lac Tchad), la partie septentrionale de l'ouest de la vallée du Rift et les plateaux qui l'entourent, ainsi que la zone des Grands Lacs autour des frontières de la République démocratique du Congo et de l'Ouganda<sup>4</sup>.

Le sel était extrait à partir de différentes sources à l'aide de divers procédés. Les principales sources étaient les gisements de sel gemme du Sahel et du Sahara, qui était extrait à partir de puits et de salines de surface, au sommet ou aux bords desquels les croûtes de sel se constituaient sous l'effet du fort taux d'évaporation. Plusieurs milliers de tonnes de sels, notamment du chlorure, du sulfate et du carbonate de sodium, du chlorure de potassium, du carbonate de calcium, du phosphate de sodium, du sulfate

de potassium et de calcium, selon différentes combinaisons et à différents degrés de concentration, étaient produites et ont donné naissance à un commerce d'exportation florissant pour les besoins de la consommation et de

## La création coloniale de l'activité d'exportation

La course pour l'exploitation et le contrôle des sources de matières premières, notamment les minéraux, était l'une des principales motivations de l'invasion, puis de la partition coloniale de l'Afrique durant le dernier quart du XIX<sup>e</sup> siècle. Entre 1870 et la crise de 1929, les modes de production et de consommation des produits miniers dans les régions où ces activités étaient ancrées et intégrées à l'économie locale ont été radicalement modifiés et remplacés par des modes de type colonial dans lesquels la plupart des économies africaines étaient dominées par des enclaves minières appartenant à des étrangers.

Les colonies britanniques, belges et portugaises ont été à l'avant-garde de l'émergence de l'industrie extractive coloniale africaine, en raison de la richesse des gisements et des politiques coloniales menées en la matière et s'agissant de la Grande-Bretagne de la première place qu'elle occupait dans l'économie mondiale. En revanche, les ambitions de l'Allemagne ont été contrecarrées par sa défaite lors de la première guerre mondiale. Les ressources considérables de sa colonie du Sud-Ouest africain (l'actuelle Namibie) n'ont pu échapper au capital britannique et sud-africain, mais les financiers allemands étaient présents dans l'industrie minière sud-africaine. Même si les investisseurs français jouaient un rôle important dans ce secteur avant la première guerre mondiale, la politique et les activités coloniales françaises en la matière n'ont émergé que tardivement, à partir des années 30.

Ces opportunités dans l'industrie extractive ont attiré un important flux migratoire vers les colonies où les politiques favorisaient les nouveaux immigrants au détriment des Africains, aussi bien pour l'accès aux droits d'exploitation que pour l'emploi. De manière générale, les Africains étaient relégués aux tâches subalternes, mal rémunérées et dangereuses. À l'origine, le développement de l'économie extractive coloniale s'appuyait sur les produits de valeur, notamment l'or et les diamants.

l'industrie. Cette activité s'étendait jusqu'au Bénin, au Ghana, au Niger, au Nigéria et au Togo actuels, ainsi que dans certaines parties du Burkina Faso et du Mali et jusqu'au bassin du Congo au sud.

Cette situation a toutefois évolué lorsque les progrès industriels et techniques dans les pays dominants ont créé une demande de minerais jusqu'alors inutilisés ou sous-exploités et ouvert de nouveaux débouchés pour les minerais connus. Entre 1870 et 1939, les progrès techniques et le développement industriel ont fait exploser la demande de cuivre dont la production a été multipliée par 20. Durant les années 30, les colonies de la ceinture de cuivre de l'Afrique centrale, qu'étaient la Rhodésie du Nord et le Congo belge, figuraient parmi les principaux exportateurs. Le cobalt était également un important minerai associé et la ceinture de cuivre, notamment le Congo belge est vite devenue sa source principale.

Le manganèse a été découvert en 1914 en Côte d'Or (Ghana actuel) et, sous l'effet de la demande en temps de guerre et de l'arrêt des exportations russes, cette colonie est rapidement devenue un grand exportateur vers le Royaume-Uni et ses alliés, notamment les États-Unis. À cette époque, l'industrie européenne d'extraction de l'or avait fini par prendre son essor dans la colonie, après les faux départs de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle.

À partir de 1909, les compagnies britanniques ont pris en main l'exploitation de l'étain dans le plateau de Jos, au Nigéria, et la production de ce pays a pris une importance considérable durant la Deuxième Guerre mondiale après l'expulsion des forces britanniques de Malaisie par les Japonais.

À partir des années 1870, l'Afrique, à commencer par l'Afrique du Sud, suivie du Congo, de la Côte d'Or et de la Sierra Leone, a dominé la production mondiale de diamants et a consolidé cette position à partir des années 30 avec l'utilisation accrue des diamants dans l'industrie. Ceci a radicalement modifié la situation séculaire qui voulait que seuls les gemmes aient de la valeur. La production de diamants industriels au Congo belge et en Côte d'Or a alors pris toute son importance.

À la fin du XX<sup>e</sup> siècle, l'Afrique du Sud est devenue un grand producteur de diamants et d'or et ses richesses minérales, aussi considérables que diversifiées, ont pris une importance mondiale. En 1910, les minéraux représentaient plus de 80% des exportations sud-africaines et plus de 40% de celles de la Rhodésie du Nord et de la Rhodésie du Sud, de la Côte d'Or et du Congo belge, ainsi qu'une partie importante de celles de l'Angola, de la Sierra Leone et du Sud-Ouest africain.

La plus grande partie des capitaux privés étrangers investis en Afrique entre 1870 et 1935 est allée à l'industrie

### Rôle de l'État colonial dans l'industrie extractive africaine

Le caractère essentiel de l'industrie extractive a souvent influé sur l'évolution de l'État colonial qui a pris soin de mettre en place les conditions politiques et juridiques nécessaires pour protéger l'investissement dans l'industrie extractive<sup>5</sup>. Il a également fourni un appui politique et juridique permettant aux compagnies minières d'acquérir et de contrôler la main-d'œuvre africaine nécessaire<sup>6</sup> et de mettre en place l'infrastructure de transport nécessaire<sup>7</sup>.

Dans tous les cas de figure, les régimes mis en place par les autorités coloniales pour l'industrie extractive ont anéanti l'entreprise africaine, même là où les conditions géologiques étaient favorables aux petits producteurs et où la tradition et l'expérience africaine étaient considérables, comme c'était le cas dans les industries aurifères de Côte d'Or et de Rhodésie du Sud<sup>8</sup>. Comment se procurer la main-d'œuvre africaine, qui avait fini par se raréfier, la retenir et maintenir son coût à un niveau bas représentait un problème dont la solution nécessitait l'intervention des pouvoirs publics.

Outre l'expropriation forcée des terres des populations autochtones, les méthodes utilisées pour contraindre les hommes à travailler dans les mines (souvent au fond),

extractive et le gros des investissements publics coloniaux était destiné au développement de ce secteur. L'Afrique du Sud a reçu la plus grande part des investissements et des bénéfices considérables retirés des mines de diamants et d'or qui ont été réinvestis, ce qui a favorisé l'expansion et la transformation de l'économie dans son ensemble et, par la même occasion, l'avènement du pays fondé sur la ségrégation raciale et d'une économie dominante en Afrique australe autour de laquelle gravitaient les autres économies de la région.

ainsi que le traitement que leur infligeaient les compagnies minières constituent les aspects les plus sombres de l'histoire de l'industrie extractive en Afrique. C'était particulièrement le cas dans les colonies de peuplement où cette activité était devenue le symbole de la ségrégation raciale dont l'apartheid sud-africain était la forme abjecte. Les Africains étaient assujettis à une capitation locale qui était arbitrairement ignorée lorsque la main-d'œuvre était abondante ou augmentée lorsque cette dernière venait à manquer, simplement pour forcer les hommes à quitter leur village afin de chercher un emploi dans les mines ou les conditions de travail étaient désastreuses.

Plus de la moitié des investissements réalisés dans l'infrastructure en Afrique subsaharienne durant les décennies qui ont précédé la seconde guerre mondiale ont été consacrés au transport, notamment les voies ferrées pour les mines. Ces investissements ont eu pour effet de renforcer l'enclavement des mines et de faciliter leur intégration à des structures extérieures. En Rhodésie du Nord et en Rhodésie du Sud, le barrage de Kariba, qui a créé le plus grand lac artificiel d'Afrique, a été construit pour fournir de l'électricité aux grandes mines de cuivre de la République démocratique du Congo et de la Zambie actuelles.

### Période postérieure à la Deuxième Guerre mondiale

Au lendemain de la guerre, la Grande-Bretagne et la France (ainsi que le Portugal et la Belgique) ont modifié leurs stratégies de développement coloniales en adoptant des politiques qui ont renforcé l'interventionnisme de

l'État afin de dégager les ressources nécessaires pour la reconstruction. La Grande-Bretagne a créé la Colonial Development Corporation (Compagnie coloniale de développement) qui s'est transformée en un instrument

important pour les partenariats public-privé dans les colonies, notamment dans l'industrie extractive<sup>9</sup>.

La France a mis en place le Fonds d'investissement et de développement économique et social en 1946 et a accordé une place importante aux ressources de l'industrie extractive coloniale dans la planification d'après-guerre. C'est ainsi qu'un plan de développement décennal a été adopté qu'a été créé en 1948 le Bureau minier de la France d'outre-mer (BMFOM). Le BMFOM, dont le capital s'élevait à 700 millions de francs, avait pour mission de favoriser la prospection et le développement du secteur minier<sup>10</sup>. En 1947, le Gouvernement français est devenu majoritaire dans la SOGUINEX, une filiale du Consolidated African Selection Trust, qui était engagée dans l'industrie du diamant en Guinée. Il a également joué un rôle important dans la création du consortium MIFERMA en 1952 par des entreprises sidérurgiques européennes pour l'exploitation des importants gisements de minerai de fer de la Mauritanie. Cette démarche a été largement facilitée par la disponibilité du Gouvernement français à financer un quart des actions de l'entreprise et à garantir les prêts pour le projet.

La période coloniale en Afrique de l'Ouest a également été marquée par les activités d'exploration qui ont abouti à la création des mines d'uranium du Niger. Les études géologiques entreprises en 1955 par le Commissariat français à l'énergie atomique ont permis de découvrir en 1966 des concentrations d'uranium au nord d'Agadès. La Société des Mines de l'Air, qui regroupe le Gouvernement nigérien, le Commissariat français et des entreprises françaises, allemandes et italiennes, a été mise en place en 1968 pour exploiter le gisement.

### Les premières décennies postcoloniales

À l'indépendance, l'économiste politique de l'industrie extractive a montré les limites du pouvoir politique et du contrôle économique acquis par les pays nouvellement souverains. Dans les économies dominées par les exportations de minéraux, ce secteur particulièrement important était une enclave extravertie et intégrée au reste de l'économie nationale uniquement par le biais des impôts versés à l'État par les compagnies minières et leur petit nombre de travailleurs africains généralement

Durant les décennies qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale, qui sont connues comme « l'âge d'or » des compagnies minières en Afrique, de nouvelles mines ont été ouvertes partout dans le continent et les mines existantes ont été agrandies<sup>11</sup>. Durant les derniers jours du colonialisme, les activités de prospection se sont développées et de nouveaux projets miniers ont été lancés dans nombre de colonies et de pays.

Certains des projets ainsi réalisés ont caractérisé la structure économique post-coloniale des pays africains producteurs de minéraux. La Guinée, le Libéria, la Mauritanie et la Sierra Leone sont devenus de grands exportateurs de minerai de fer ; le Gabon, le Niger et l'Afrique du Sud ont commencé à exporter de l'uranium ; et la Guinée, qui devait devenir un centre mondial de production de bauxite, a ouvert sa première mine en 1952.

Le développement de l'exploitation du minerai de fer et de la production de bauxite en Afrique de l'Ouest a marqué la fin de la période coloniale. À la veille de l'indépendance du Ghana en 1957, la production de minéraux africains, non seulement le fer et la bauxite, mais aussi le cuivre, les phosphates naturels, le manganèse, le plomb, le zinc, l'uranium, la chromite, le cobalt et l'amiante, a considérablement augmenté par rapport à la période qui a immédiatement précédé la Deuxième Guerre mondiale. L'augmentation de la production de manganèse, de phosphates et de minerai de fer, dont les volumes ont doublé, a été la plus spectaculaire. La production de cuivre a augmenté de plus de 150% et celle du cobalt de 350%.

de niveau subalterne. Cette déstructuration se manifestait de plusieurs façons:

- Les mines appartenaient aux compagnies étrangères qui les exploitaient.
- L'industrie extractive n'avait que peu de liens avec le reste de l'économie, puisque la plupart des minéraux

étaient exportés à l'état brut ou alors après une transformation rudimentaire.

- Les entreprises importaient la plupart de leurs intrants et rapatriaient tous les bénéfices, sauf ceux qui étaient réinvestis.
- Le commerce extérieur était dominé par les produits miniers, mais cela ne reflétait pas la réalité de l'apport de ces produits pour le pays en raison de la dépendance de l'industrie extractive à l'égard des importations, du libre rapatriement des bénéfices, des frais techniques et des salaires versés aux expatriés.
- L'industrie extractive représentait une source substantielle, souvent la plus importante, de recettes publiques.
- Les postes les plus importants nécessaires au fonctionnement des mines étaient occupés par des expatriés en raison de la division raciste du travail durant la période coloniale qui cantonnait les Africains dans des emplois peu qualifiés et mal payés.

Lorsque la Zambie a acquis son indépendance en 1964, le cuivre fournissait 40% du PIB, 93% des exportations, 68% des recettes publiques et 15% des emplois. Au Congo belge qui, contrairement à la Zambie, exportait plusieurs minéraux, l'industrie extractive représentait 67% des recettes d'exportation, avec 51% pour le seul cuivre qui avait également à son actif 45% des recettes publiques et 18% du PIB, mais seulement 2% des emplois.

Dès l'indépendance, les gouvernements africains ont pris des mesures de politique générale, alors que les investissements des compagnies étrangères dans l'exploration et la mise en valeur des mines existantes avaient fortement diminué et que d'énormes dividendes étaient rapatriés par les actionnaires étrangers. Pour nombre de

gouvernements, la prise en main de l'industrie extractive par l'État, la création de sociétés nationales et une prise de participation importante dans le capital des compagnies existantes constituaient les principaux instruments permettant d'augmenter leur part des recettes provenant de leurs ressources minérales.

Cependant, les entreprises publiques nouvellement créées ont obtenu des résultats en demi-teinte. Même avec les nouvelles dispositions en matière de gestion et de passation des marchés publics, le contrôle du fonctionnement des entreprises n'a pas changé, même si les nouvelles mesures prises pour le rapatriement des recettes ont pris de l'ampleur<sup>12</sup>. La plupart des compagnies minières publiques étaient défaillantes, privées d'investissements en infrastructure et équipement et ne menaient aucune activité d'exploration. Elles étaient également dépourvues de services de recherche-développement pour rester compétitives dans les activités d'extraction et de transformation. Le coût unitaire de l'extraction du minerai était souvent supérieur à celui du métal lui-même, surtout pour les métaux communs<sup>13</sup>.

Par ailleurs, les recettes des compagnies minières servaient à alimenter le budget national pour financer d'autres priorités, ce qui contribue à expliquer l'absence d'investissements et, en fin de compte, la disparition des compagnies minières publiques.

Adedeji (1993: 395) note, au sujet de la première décennie de l'ère postcoloniale, que certains pays se sont fixé comme objectif de réaliser « un changement fondamental [...] de la structure économique coloniale en encourageant la transformation sur place des produits primaires et en appliquant une stratégie d'industrialisation fondée sur la substitution aux importations. » En fait, les minerais étaient rarement transformés localement en produits industriels. On ne pouvait donc pas parler de valeur ajoutée locale.

## Un espace plus libéral pour l'investissement étranger

Au début des années 80, de nombreux pays africains étaient fortement endettés, ce qui a amené la Banque mondiale à participer de plus en plus à l'élaboration des

réformes qui ont été appliquées dans l'industrie extractive africaine. En 1992, suite aux effets de la surproduction de métaux communs entre le début et le milieu des années

80 qui a entraîné une baisse des prix et, partant, des recettes publiques, la Banque mondiale a mis au point sa stratégie pour l'industrie extractive africaine, et inauguré les réformes qu'elle jugeait nécessaires pour remédier aux mauvais résultats de cette industrie. Pour cette institution, l'industrie extractive africaine n'attirait que 5% des dépenses mondiales consacrées à l'exploration et au développement du secteur. Compte tenu de l'énorme potentiel minier du continent et de l'importance de cette industrie pour certains pays, elle a estimé que cette activité pouvait procurer « des avantages importants au plan des exportations, des gains en devises et des recettes fiscales susceptibles de contribuer à la relance économique de l'Afrique<sup>14</sup> ».

D'après l'étude, les mauvais résultats de l'industrie extractive africaine étaient dus à deux facteurs. Premièrement, dans les années 90, cette industrie a amorcé un déclin rapide, comme le montre le recul de sa part de la

### Que fallait-il faire dans les années 90 ?

D'après l'étude en question, le développement futur de l'industrie extractive dépendrait « dans une large mesure de la mobilisation de nouveaux capitaux à haut risque auprès des compagnies minières<sup>15</sup> », étant donné que traditionnellement, « c'étaient les compagnies minières internationales qui fournissaient les moyens techniques et de gestion et mobilisaient les financements nécessaires pour l'industrie<sup>16</sup> ». Afin de s'adapter aux méthodes modernes, préconise l'étude, les pays africains devaient éviter la nationalisation et attirer les investisseurs privés dans cette industrie.

Dans le cadre de son étude, la Banque mondiale a examiné 80 compagnies minières, « petites » et « grandes ». Les résultats ont montré qu'outre l'importance des réserves et l'infrastructure disponibles, qui constituent des critères essentiels, les investisseurs potentiels recherchaient un cadre juridique et fiscal et des contrats stables, un régime fiscal garanti, la possibilité de rapatrier les bénéfices et la facilité d'accès aux devises. Ils ont également montré que les résultats macroéconomiques étaient moins importants, car l'industrie extractive était très isolée des autres secteurs de l'économie nationale (exception faite de certains aspects comme les taux de change). Les

production mondiale de minéraux, à l'exception de la bauxite, du rutile et de l'uranium. Deuxièmement, il y avait une grave pénurie de données géologiques en raison de la faiblesse des activités d'exploration. En conséquence, l'Afrique a moins bien réussi que d'autres régions à attirer de nouveaux investissements pour l'exploration qui représentaient 1% seulement de la production minière, contre 10% dans d'autres régions.

L'étude de la Banque mondiale a conclu que l'industrie extractive africaine n'a pas réussi, à l'instar de celle de l'Amérique latine et de l'Asie, à tirer profit des augmentations prévues de la demande de produits minéraux durant les années 90. L'Afrique ne s'est tout simplement pas bien adaptée aux besoins de l'industrie dans le nouveau contexte international. L'étude a proposé enfin une série de réformes d'ordre général, réglementaires et institutionnelles.

investisseurs recherchent également un retour sur investissement plus important et plus rapide en Afrique que dans les pays développés, parce que les primes de risque étaient plus élevées pour les projets réalisés dans cette région. L'étude a constaté par ailleurs que les investisseurs préféraient être des actionnaires majoritaires en cas de prise de participation par l'État. Enfin, l'étude souligne que les investisseurs étaient préoccupés par la corruption et les risques politiques.

En résumé, « l'importance des réserves prouvées, l'infrastructure, les politiques en matière d'investissement et le cadre institutionnel sont des déterminants essentiels des décisions en matière d'exploration et d'investissement<sup>17</sup> ». Étant donné que les potentialités africaines ne sont pas contestées, l'étude souligne que la perception du risque politique était un facteur décisif qui détermine les flux d'investissement dans son industrie extractive.

Afin de réduire les risques liés aux investissements pour les compagnies minières, la Banque mondiale a fait des recommandations concernant cinq grands domaines: le cadre réglementaire, la politique économique et fiscale;

les réformes institutionnelles et l'infrastructure; et les questions d'environnement.

Les principales caractéristiques des politiques minières africaines mises en route durant cette période peuvent être résumées comme suit:

- Réduction ou abandon de la participation de l'État aux entreprises du secteur.
- Adoption d'une série de mesures incitatives propres à renforcer les investissements étrangers directs dans l'industrie extractive.
- Adoption de régimes fiscaux plus compétitifs que ceux des autres régions en développement, notamment l'Amérique latine.
- Libéralisation du contrôle des changes et de la politique de change.
- Instauration d'un système d'assurance pour la protection des investissements, notamment la stabilité du régime fiscal pendant une période déterminée (« période de stabilisation »), le rapatriement des dividendes et la non-expropriation.

### Résultats des réformes contrastés dans le meilleur des cas

S'il est vrai que les profondes réformes des cadres réglementaire et juridique engagées dans les années 80 et 90 ont contribué à créer un environnement plus favorable à l'investissement étranger dans l'industrie extractive africaine, leur contribution à la réalisation des objectifs de développement économique et social a été bien moins évidente et a même été contestée dans de nombreux pays.

Durant la décennie écoulée, un mouvement très visible de la société civile visant à dénoncer les coûts et à remettre en question les avantages de la revitalisation des secteurs de l'industrie extractive, est apparu dans de nombreux pays africains richement dotés en ressources minérales. L'exemple du Mali (encadré 2.1) est instructif à ce sujet.

**Encadré 2.1****Résumé des activités extractives au Mali durant la période post-coloniale**

Peu après l'indépendance obtenue de la France en 1960, le Gouvernement malien a créé plusieurs compagnies minières publiques. De nombreuses études géo-chimiques régionales ont été réalisées dans le pays entre 1960 et 1980. La période entre 1965 et 1975 a été décisive pour la découverte d'indices et autres signes de la présence d'or et de diamants, de métaux ferreux et métaux communs, de phosphate et de terres rares. Durant cette période, la mine de Kalana a produit de petites quantités d'or et des cimenteries et des usines de production de céramique, de tuiles, de briques et de phosphates ont été construits. Le Mali a formé ses premiers spécialistes et mis en place les organismes techniques et administratifs nécessaires. De nombreux étudiants de tous les niveaux ont été formés, à l'étranger et au Mali, avec l'aide de partenaires bilatéraux et multilatéraux pour servir dans les différentes structures techniques et administratives.

Les entreprises publiques ont réussi, dans une certaine mesure, à satisfaire la demande, plutôt limitée, d'équipement industriel et à développer les activités d'exploration.

Au milieu des années 80, l'industrie extractive malienne était encore embryonnaire avec quelques usines de matériaux de construction comme les cimenteries, les marbreries, les briqueteries, les usines de production de phosphates et d'engrais et une petite mine d'or souterraine mal gérée. L'économie dans son ensemble était peu performante (inflation galopante, déséquilibre de la balance des paiements, dette publique intérieure énorme et entreprises publiques en déroute), ce qui a contraint les autorités à suivre l'exemple des pays d'Afrique subsaharienne qui appliquaient des programmes d'ajustement structurel pour rétablir l'équilibre budgétaire à court terme et prendre des mesures incitatives pour attirer les investisseurs potentiels.

Le Mali a entamé, avec d'autres membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine, un programme de privatisation, de restructuration ou de liquidation des entreprises publiques, notamment celles du secteur de l'industrie minière. Il a dévalué sa monnaie de 50% en 1994 en vue de réduire le déficit budgétaire et d'attirer les investissements étrangers directs pour relancer l'économie, y compris l'industrie minière. Les pouvoirs publics ont également mis au point des cadres juridique, réglementaire et administratif plus favorables aux investisseurs privés.

Ces réformes ont contribué à diversifier les sources potentielles de financement étranger des études minières afin d'encourager l'industrie minière d'exportation grâce à des projets intéressants les grandes compagnies étrangères dotées du savoir faire et des capacités techniques et financières nécessaires. De nombreux travaux d'exploration ont été financés par le Programme des Nations Unies pour le développement, la Commission européenne et les organismes de coopération belges et français, à la suite de quoi, de grandes compagnies ont ouvert des mines d'or industrielles de classe mondiale.

L'inventaire et le suivi systématiques de toutes les ressources par un département d'études géologiques efficace et bien encadré, ainsi que le lancement d'activités connexes et en aval qui prévalaient durant la première décennie de l'indépendance, ne sont plus d'actualité. La plus grande partie du travail géologique, notamment la collecte des données de base et l'inventaire, est actuellement réalisée par de petites sociétés d'exploration de l'or qui sous-traitent leurs ressources aux compagnies de production d'or de plus grande envergure.

Source : Cheickna Seydi Diawara.

L'incertitude généralisée au sujet des avantages de ces réformes est illustrée par l'appréciation ci-après :

« Il est évident que, du point de vue des entreprises, les résultats des récentes réformes menées dans le secteur minier en Afrique sont positifs, comme le prouve l'augmentation substantielle des investissements étrangers directs dans le secteur. Du point de vue du pays hôte, pour évaluer les résultats de ces réformes, les autorités devraient chercher à déterminer si les mesures incitatives répétées au profit des investisseurs étrangers ont été compensées par les résultats attendus. [...] Certains observateurs ont déjà décrit la course aux mesures incitatives comme une « malédiction du vainqueur » pour les pays hôtes, entraînant la concurrence entre les pays pour les investissements susceptibles de déclencher une « course vers le bas », non seulement dans le sens statique de la perte de gains fiscaux, mais aussi en raison de l'abandon des options nécessaires pour organiser un processus plus dynamique de croissance à long terme<sup>18</sup>. »

Les participants à une « Grande Table de politique générale », organisée en 2007 par la Commission économique

### Des résultats passés à des approches renouvelées

Les conclusions de la Grande Table ont contribué à l'adoption, en 2009, de la Vision africaine des mines à l'horizon 2050 par les chefs d'États africains (encadré 2.2). La Vision vise à modifier la politique minière pour dépasser la simple extraction des minéraux et le partage des recettes. Elle lie cette politique à la demande de transformation structurelle des économies africaines et, s'appuyant sur l'abondance et l'importance des ressources du continent, elle propose (ou réaffirme) une stratégie d'industrialisation faisant appel aux ressources minérales et autres ressources naturelles qu'elle juge vitales pour réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement, éliminer la pauvreté et assurer une croissance et un développement durables partout dans le continent.

La Vision a été élaborée par un groupe de travail technique mis en place par l'UA et la CEA et comprenant des représentants du Partenariat africain de l'industrie extractive, de la Banque africaine de développement (BAD), de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et

pour l'Afrique (CEA) et la Banque africaine de développement, qui a regroupé des responsables de ces deux institutions, de l'Union africaine (UA), de différents pays africains et d'organisations internationales, ont fait observer que l'ampleur des réformes du secteur minier entreprises depuis les années 90 était sans précédent. Ils ont conclu que l'Afrique n'avait jamais tiré le meilleur profit possible de l'exploitation de ses ressources naturelles, ce qui l'avait amenée à promulguer des lois et des dispositions réglementaires en matière d'investissement trop généreuses.

Les participants ont engagé les pays africains à « saisir l'occasion offerte par l'explosion de la demande de minéraux et de métaux et la hausse concomitante des prix pour obtenir de meilleures conditions de l'exploitation des ressources naturelles et catalyser la croissance et la réduction de la pauvreté dans tout le continent. » Ils ont proposé de revoir les lois et les dispositions réglementaires existantes en matière de ressources naturelles pour « mieux défendre les intérêts des pays africains. »

le développement (CNUCED) et de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI). Elle a été entérinée en octobre 2008 par la première session ordinaire de la Conférence des ministres de l'UA responsables de la mise en valeur des ressources minérales. Elle constitue une avancée vers l'élaboration d'une stratégie continentale pour les ressources minérales adaptée au contexte africain et inspirée par les intérêts du continent et les conditions qui y prévalent.

L'un des principes de base de la Vision veut que l'industrie extractive en Afrique soit constamment réévaluée du point de vue de sa contribution aux grands objectifs de développement à long terme. Elle souligne que les activités extractives n'ont pas besoin d'être isolées et ne devraient pas l'être.

La Vision prend en compte les problèmes de gouvernance qui doivent être résolus pour que les ressources minérales de l'Afrique contribuent au développement durable.

Cependant, contrairement à plusieurs autres propositions concernant l'exploitation de ces ressources, ainsi que la collecte et la gestion des recettes du continent, elle affirme

que la gouvernance n'est que l'un des nombreux problèmes à résoudre pour élaborer un cadre d'orientation global pour l'évolution d'un secteur axé sur le développement.

### Encadré 2.2

#### La Vision africaine des mines

#### *Exploitation transparente, équitable et optimale des ressources minérales pour appuyer une croissance et un développement socioéconomique durables*

- Un secteur extractif africain fondé sur les connaissances qui contribue à la croissance et au développement généralisés d'un marché unique africain auquel il sera pleinement intégré, à travers:
  - Des liens en aval avec les activités d'enrichissement et de fabrication
  - Des liens en amont avec les industries des biens d'équipements, des consommables et des services pour l'industrie extractive.
  - Des liens latéraux avec l'infrastructure (électricité, logistique, communications et eau) et le développement des compétences et de la technologie.
  - Des partenariats mutuellement bénéfiques entre l'État, le secteur privé, la société civile, les communautés locales et autres parties intéressées.
  - Une connaissance précise des réserves minérales.
- Un secteur extractif durable et bien géré qui mobilise et redistribue efficacement les revenus des ressources minérales tout en étant sûr, sain, sans distinction de sexe ou d'ethnie, non nocif pour l'environnement, socialement responsable et apprécié par les communautés avoisinantes.
- Un secteur extractif transformé en élément central d'une économie africaine qui favorise une industrialisation diversifiée, dynamique et compétitive à l'échelle mondiale.
- Un secteur extractif qui aura contribué à mettre en place une plateforme africaine pour une infrastructure compétitive à travers l'optimisation de ses liens économiques locaux et régionaux dynamiques.
- Un secteur extractif qui rentabilise et maîtrise les réserves minérales non renouvelables de l'Afrique, tout en étant diversifié et en intégrant à la fois les métaux de grande valeur et les minéraux industriels de moindre valeur aux niveaux commercial et artisanal.
- Un secteur qui rentabilise le potentiel des activités extractives artisanales et à petite échelle pour encourager l'entrepreneuriat aux niveaux local et national, améliorer les moyens de subsistance et favoriser un développement rural, social et économique intégré.
- Un secteur extractif qui joue un rôle de premier plan sur les marchés des capitaux et des produits dynamiques et compétitifs nationaux, continentaux et internationaux.

Pour créer une « économie... dynamique en voie d'industrialisation », il faut mettre l'accent sur le rôle de l'industrialisation et de la politique industrielle dans l'exploitation des possibilités de développement du continent. D'après l'ONUDI, « L'industrialisation fait partie

intégrante du développement. Il n'existe pratiquement aucun pays qui se soit développé en l'absence d'industrialisation et les économies qui connaissent une croissance accélérée ont généralement des secteurs manufacturiers en pleine expansion<sup>19</sup>. De nos jours, l'heure n'est plus au

rejet des interventions actives de l'État pour formuler une politique industrielle et favoriser l'industrialisation<sup>20</sup>. »

La Vision africaine reconnaît implicitement à plusieurs reprises les limites imposées par la taille des États et le contexte mondial dans lequel ils évoluent. L'importance d'une approche continentale harmonisée dans la création d'un cadre d'orientation axé sur le développement apparaît en filigrane dans la Vision.

La Vision souligne également la nécessité d'une participation bien gérée des parties intéressées, notamment l'industrie et le secteur privé, les institutions financières internationales et régionales, les institutions publiques et sociales, les communautés locales, les différents organismes publics et les organisations non gouvernementales. La participation et l'autonomisation des parties intéressées marginalisées, notamment les petits exploitants artisanaux et les petits exploitants miniers, ainsi que les femmes et les communautés locales, restent des aspects dominants qui doivent être pris en compte dans l'élaboration de la politique minière.

En ce qui concerne la prise en compte de l'égalité des sexes, la Vision vise à appliquer au secteur minier les principes largement repris par les instruments juridiques et autres africains et internationaux<sup>21</sup>. Le fait est que les activités de l'industrie extractive reproduiront, voire aggraveront, les disparités entre les hommes et les femmes si rien n'est fait pour remédier à cela.

## Notes

1 Voir Taylor et al., 2009; USGS, n.d.

2 Zeleza, 1993.

3 Phimister, 1976; Zeleza, 1993; Allen, 1958; Macdonald, 1902.

4 Good, 1972; Lovejoy, 1978; McDougall, 1990.

5 Greenhalgh, 1985; Hodder, 1959; Illegbune, 1976; Radmann, 1978; Slinn, 1979.

6 Crisp, 1984; Lanning et Mueller, 1979; Thomas, 1973; Zeleza, 1993; Derksen, 1983, Greenhalgh, 1985.

7 Lanning et Mueller, 1979, 72; Hailey, 1957; Fell 1939.

Ce que la Vision laisse entendre pour l'élaboration de la politique minière africaine peut se résumer ainsi en termes d'objectifs :

- Renforcer la valeur ajoutée en encourageant les liens.
- Obtenir une part suffisante des recettes tirées de l'exploitation des ressources minérales.
- Améliorer la participation publique et l'obligation de rendre compte.
- Prendre en compte de manière intégrée les droits des différentes parties intéressées.
- Valoriser les ressources de l'environnement.
- Utiliser de manière efficiente les recettes tirées de l'exploitation des ressources minérales.
- Favoriser le développement local.
- Encourager la coopération et l'harmonisation régionales.
- Renforcer les institutions : renforcer les capacités et mettre en place des réseaux.

Ces thèmes constituent le cadre du reste de l'ouvrage.

8 Silver, 1981; Phimister, 1976.

9 Hailey, 1957.

10 Hailey 1957.

11 Lanning et Mueller, 1979.

12 Voir Lanning et Mueller, 1979.

13 Asante, 1979; Libby et Woake, 1980; Greenhalgh, 1985; Shafer, 1983; Yachir, 1988; Campbell, 1991.

14 Banque mondiale, 1992: x.

15 Banque mondiale, 1992: 10.

16 Banque mondiale, 1992: xi.

17 Banque mondiale, 1992: 18.

18 CNUCED, 2005: 45.

19 ONUDI, 2009: 4.

20 Voir Hausman et al., 2008a, 2008b; Rodrik, 2004, 2008; Amsden, 2009.

21 Notamment l'article 13 du Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique, 2003; article 4 de l'Acte

constitutif de l'Union africaine; et Déclaration solennelle sur l'égalité entre les hommes et les femmes en Afrique, 2004.

## 3

Chapitre

# Tendances mondiales

*Afin de faire du secteur minier un secteur dynamique fondé sur les connaissances, il convient de tirer les enseignements des expériences et des bonnes pratiques des autres régions, notamment la Chine, l'Inde et le Brésil. L'Afrique peut les mettre à profit pour le transfert de technologie et exploiter la concurrence actuelle à l'échelle mondiale pour les ressources minérales — Vision africaine des mines*

## Demande de produits minéraux

### Répartition mondiale de la demande

La demande de produits minéraux a augmenté de manière spectaculaire depuis le début du siècle. La demande de la plupart des métaux a augmenté de 1 à 2% par an dans les années 80 et 90, mais son rythme de progression a été beaucoup plus élevé après l'année 2000. C'est ainsi que la

**LE PRÉSENT CHAPITRE** présente le contexte mondial dans lequel sont évalués les régimes miniers en Afrique. Il passe en revue les tendances du marché à l'échelle mondiale, ainsi que les activités et les idées qui prévalent dans les principales régions productrices et consommatrices de minéraux. Il s'agit de situer l'industrie extractive africaine dans le contexte mondial, d'informer les décideurs sur les tendances à long terme s'agissant des marchés des métaux et des comportements en matière d'investissement et de présenter une vue d'ensemble succincte des perspectives récentes en matière de politiques en Europe, dans les Amériques et en Asie.

production mondiale d'acier brut a augmenté de 1% par an entre 1990 et 2000, puis de 6,8% par an entre 2000 et 2007. Cette augmentation s'explique en grande partie par l'expansion industrielle et l'urbanisation en Chine où la demande de matières premières s'accroissait à mesure

que cette économie représentait une part de plus en plus grande des produits manufacturés dans le monde. Entre 1995 et 2005, la contribution de la Chine à la production industrielle mondiale a doublé pour atteindre 12%. Le tableau 3.1 montre qu'entre 2000 et 2007, la Chine a plus que doublé sa part de la demande mondiale d'aluminium,

de cuivre et de zinc, triplé celle de plomb et quadruplé celle de nickel. Durant cette période, sa part des importations de minerai de fer a triplé, passant de 16% environ à 48%, ce qui représente 32% de la demande mondiale totale d'acier brut.

**Tableau 3.1**

**Influence de la Chine sur la demande mondiale de métaux raffinés, 2000–2007**

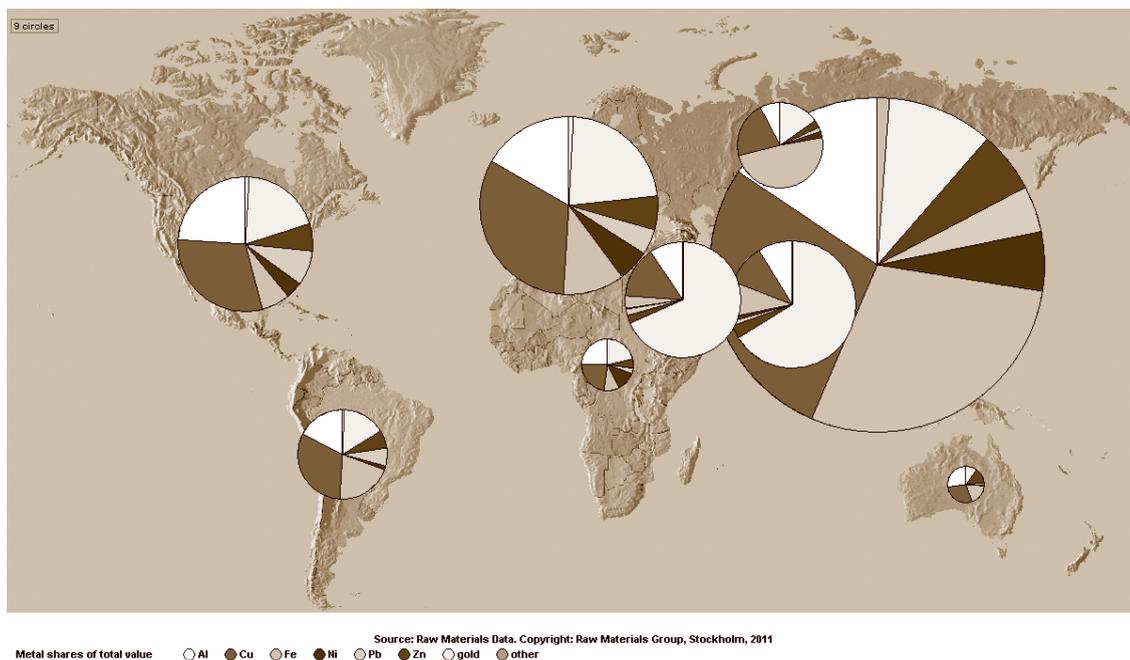
	Utilisation de métaux raffinés, 2007	Part de la Chine, 2007 (en pourcentage)	Part de la Chine, 2000 (en pourcentage)
Aluminium (kt)	12,267	32,5	13,0
Cuivre (kt)	4,800	26,2	11,8
Zinc (kt)	3,750	32,1	14,9
Plomb (kt)	2,548	30,6	10,1
Nickel (kt)	345	24,9	6,0
Etain (kt)	150	39,9	18,6
Acier brut (Mt)	437	32,3	16,3
Importations de minerai de fer par voie maritime (Mt)	379	48,2	15,6

Source: Ericsson (2009) citant des statistiques chinoises et des prévisions sur les métaux, Macquarie Commodities Research, Macquarie Capital Securities (2008).

L'Inde et le Brésil ont également enregistré de forts taux de croissance de l'utilisation des métaux tandis que les États-Unis demeuraient un important consommateur de minéraux produits localement et importés. (L'appendice F montre les principaux minéraux que les États-Unis importent plus qu'ils ne produisent, ainsi que les principales sources.)

La répartition inégale de la demande mondiale de métaux est illustrée sur la carte 3.1. La part de l'Afrique ne représente qu'une petite partie du total. La demande de métaux

du continent a augmenté rapidement, même si elle était faible au départ, au cours des dernières années de surabondance. C'est ainsi que la demande d'acier a progressé de 4,5% entre 2000 et 2007, plus rapidement qu'en Amérique latine (3%) mais moins vite que dans les pays asiatiques, à l'exclusion de la Chine, du Japon et de la République de Corée (7,5%). Pendant la période allant jusqu'à 2020, la demande africaine d'acier devrait augmenter de 4% par an, là aussi plus vite qu'en Amérique latine (2%), en se rapprochant un peu de celle des pays asiatiques à l'exclusion de la Chine, du Japon et de la République de Corée (6%).

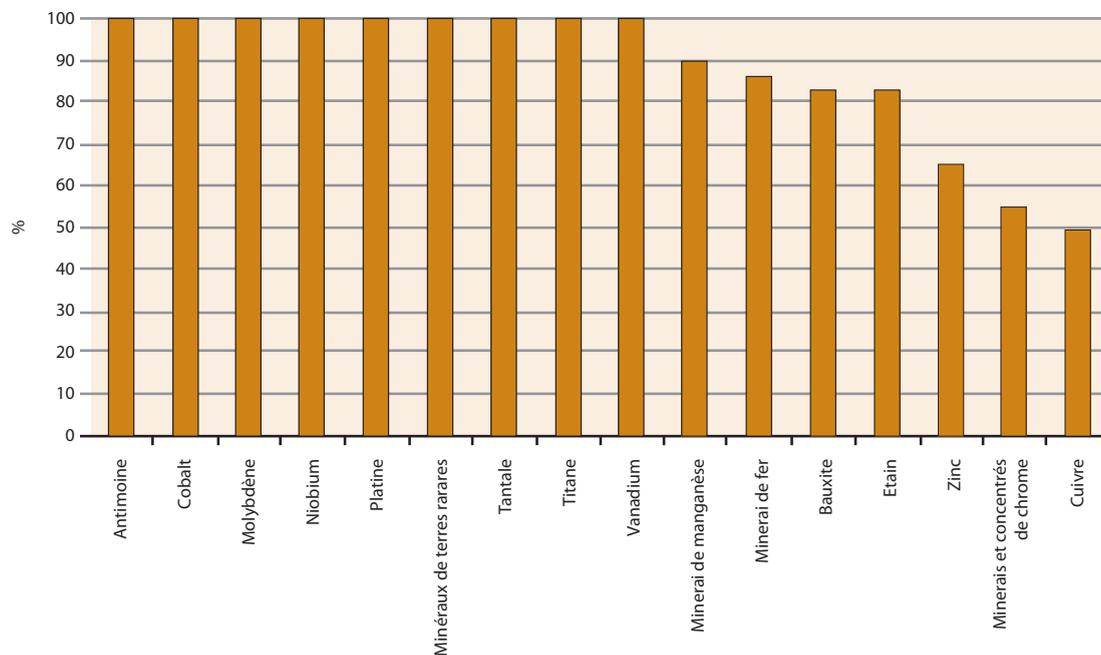
**Carte 3.1:****Consommation mondiale de métaux**

Source: Raw Materials Group, 2011.

La consommation de métaux dans l'Union européenne (UE) représente environ 20% du total mondial. Pour plus de la moitié des métaux indiqués, elle importe la totalité de ses besoins (figure 3.1).

**Figure 3.1**

Concentrés métalliques et minerais: importations nettes de l'UE en part de la consommation apparente (le pourcentage)



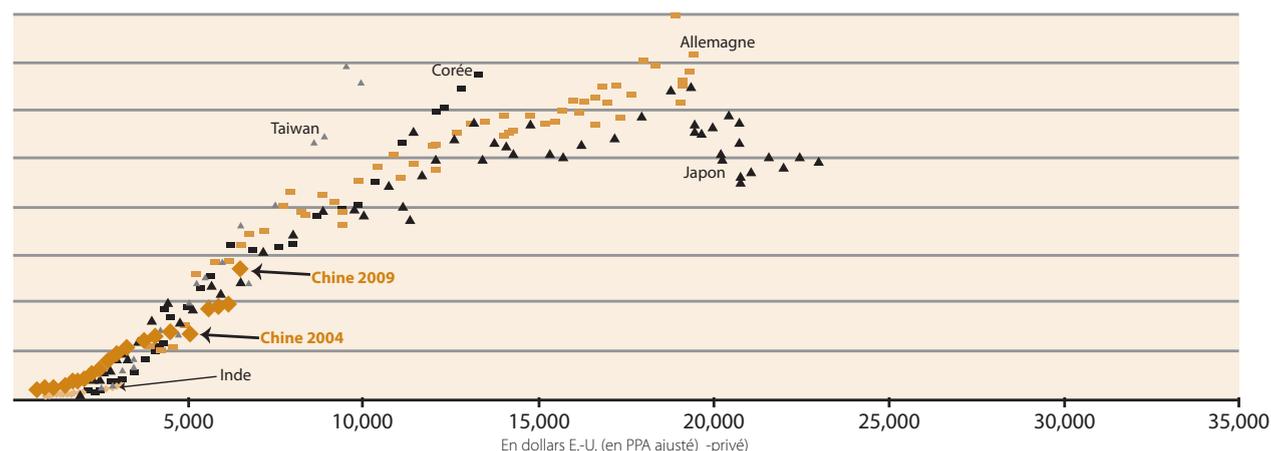
Source: Ericsson (2009), citant la Commission européenne.

La demande en métaux est solidement liée au développement économique. La consommation par habitant de la plupart des métaux augmente lentement dans la fourchette du PIB annuel par habitant de 5 000 à 10 000 dollars, puis se stabilise au delà de ce montant (figure 3.2). La plupart des métaux et des pays présentent la même tendance ou connaissent des changements similaires de l'intensité de

l'utilisation des métaux par l'économie. Le niveau absolu à partir duquel la consommation par habitant se stabilise dépend de la structure de l'économie et de l'industrie. Lorsque l'industrie est dominante, la consommation est normalement plus forte que lorsque ce sont les services qui dominent.

**Figure 3.2**

### Consommation de cuivre par habitant par rapport au PIB



Source: Raw Materials Group, 2011.

C'est ce qui explique la forte demande de l'économie chinoise qui traverse actuellement cette phase de son développement. La demande est en outre renforcée par la seule taille de l'économie, la population du pays dépassant un milliard d'habitants et un contrôle vigoureux et centralisé dans lequel les capitaux publics jouent un rôle important dans l'affectation des investissements.

Certains indices donnent à penser que la demande chinoise de métaux est motivée par trois facteurs principaux<sup>1</sup>:

- *Formation de capital fixe*: la formation de capital fixe (investissement dans l'infrastructure économique) a atteint 40% du PIB, taux qui semble insoutenable.

### Conclusions concernant la demande future

La demande insatiable de métaux de la Chine a conduit nombre d'observateurs du marché à penser que les prix des métaux sont actuellement au début d'un « supercycle »

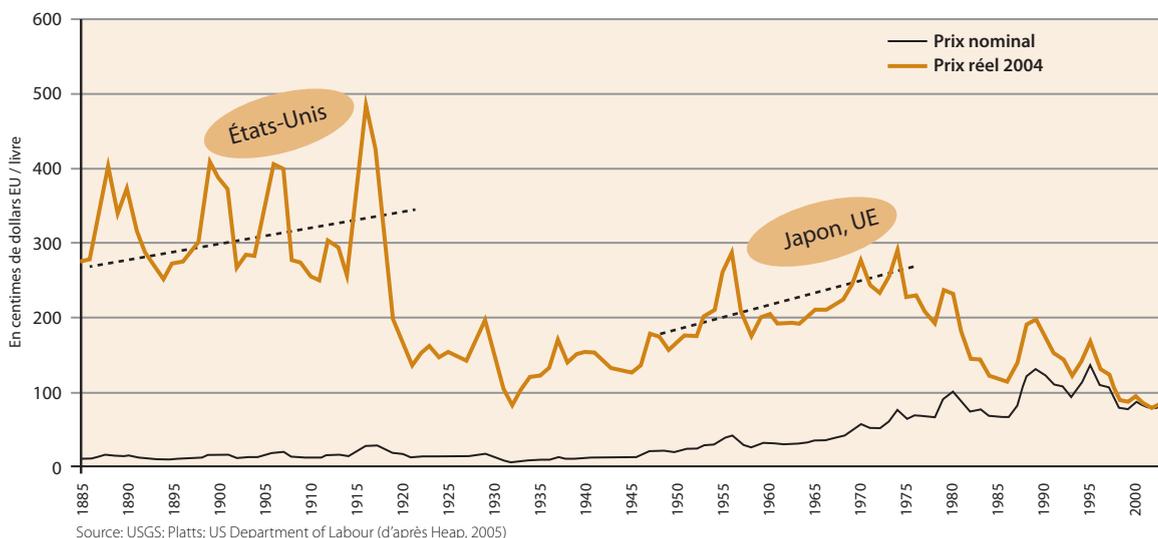
- *Urbanisation*: la migration vers les villes est un facteur essentiel de la formation de capital fixe. En Chine, 10 millions de personnes migrent chaque année des campagnes vers les villes et ce nombre pourrait quadrupler si les restrictions aux mouvements de la main-d'œuvre sont levées.
- *Consommation intérieure*: l'utilisation d'appareils ménagers plus grands, de logements et de véhicules qui consomment de grandes quantités de métaux a fortement augmenté. D'après certaines estimations, 75% de la demande de cuivre est destinée à la consommation intérieure. Le cuivre est un intrant essentiel pour la production de ces biens.

animé par le processus d'industrialisation et d'urbanisation de ce pays. Heap (2005: 1-2) définit un super cycle comme une « tendance prolongée (plusieurs décennies) à

la hausse des prix réels des produits de base suscitée par l'urbanisation et l'industrialisation d'une grande économie. » Il soutient qu'il y a eu deux supercycles durant les 150 dernières années: l'un à partir de la fin des années

1800 aux États-Unis, et l'autre de 1945 à 1975 impulsé par la reconstruction en Europe, puis par la renaissance économique du Japon.

**Figure 3.3**  
Supercycles du cuivre



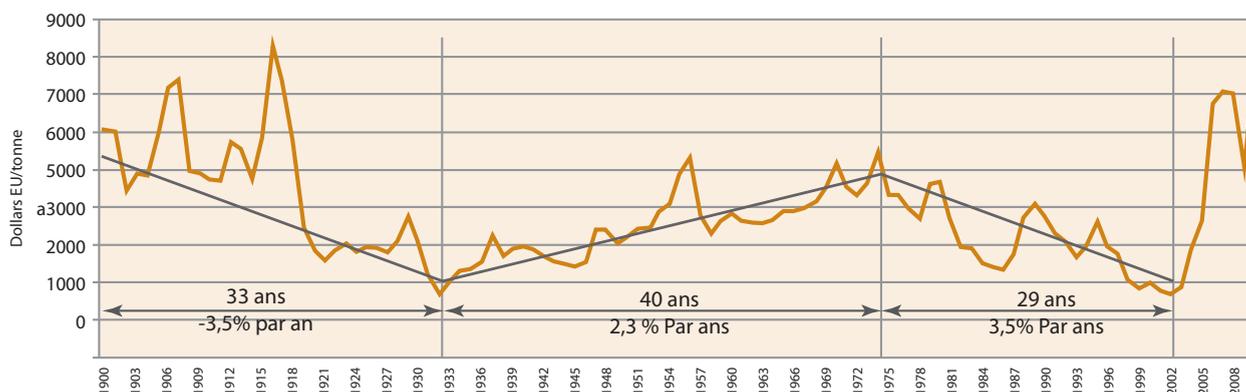
Source: Platts; US Department of Labour (d'après Heap, 2005)

D'autres projections à long terme des prix du cuivre confortent également la thèse d'une augmentation prolongée des prix sur une quarantaine d'années de 1933 à 1975 (figure 3.4). Un supercycle, ou tendance prolongée à la hausse des prix, est animé par une croissance économique forte et grosse consommatrice de matériaux qui se manifeste par une utilisation croissante de métaux, autrement dit la quantité de métal consommée par unité d'activité économique, comme le PIB. Un supercycle

est donc déterminé par la demande et ne découle pas des contraintes liées à l'offre. Même s'il existe des cycles conjoncturels au sein d'un cycle, l'augmentation des prix est liée à la tendance. La baisse du niveau d'intensité d'utilisation marque la fin des supercycles, à mesure que l'économie évolue progressivement pour passer de l'infrastructure et de la fabrication, grandes consommatrices de matériaux, aux prestations de services.

Figure 3.4

## Prix du cuivre à long terme



Source: Raw Materials Group, 2011.

Cuddington et Jerrett (2008) font valoir que si les supercycles sont vraiment déterminés par la demande, leurs composantes dans les prix de chaque produit devraient être corrélées positivement. Les deux analystes ont utilisé une approche économétrique pour tester le comouvement de l'aluminium, du cuivre, du plomb, du nickel, de l'étain et du zinc, qui sont des intrants essentiels dans les activités de construction de logements et autres, les transports et d'autres infrastructures, ainsi que pour l'industrie lourde. Ils ont constaté que les supercycles dans les prix des six métaux étaient fortement corrélés, ce qui confirme qu'ils découlent d'une augmentation prolongée de la demande, à mesure que les grandes économies traversent des phases de développement économique rapides. Eux aussi soutiennent que les prix des produits de base sont actuellement à l'amorce d'un supercycle.

À l'heure actuelle, la Chine est le moteur principal de la croissance de l'économie mondiale, mais de nombreux autres pays, notamment le Brésil, la Russie, la Turquie et plusieurs pays d'Asie du Sud-est, sont également très peuplés et en sont à un stade de développement similaire. Tous ces pays connaissent une croissance économique rapide et contribuent grandement, sans aucun doute, à la demande actuelle de métaux.

Au niveau actuel de la demande de cuivre, le supercycle en cours ou l'explosion de la demande se poursuivra au moins pendant les cinq années à venir, et plus probablement pendant le reste de la décennie, à moins d'une catastrophe économique mondiale. Même si l'histoire ne se répète pas de manière mécanique, des événements imprévus peuvent se produire, à l'image de la récente crise financière et économique qui a temporairement perturbé l'évolution de la demande de métaux. La crise a frappé les exportateurs de minéraux du continent, notamment ceux d'Afrique australe. La chute des prix des produits de base a entraîné l'abandon des mines ou leur fermeture pour entretien, avec ce que cela comporte comme pertes d'emplois. C'est ainsi que 346 700 emplois ont été perdus dans la seule région de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) en 2008<sup>2</sup>.

Cependant, le fait que les prix de plusieurs métaux soient rapidement repartis à la hausse, indique qu'il s'agit d'un supercycle. Le tableau 3.2 présente les prix en vigueur à la mi-décembre 2009, le record de l'augmentation d'une année à l'autre depuis 2000 étant détenu par le cuivre avec 153%. Les prix du plomb et du zinc ont également augmenté de plus de 100%.

**Tableau 3.2**

Prix des métaux, décembre 2008–décembre 2009

	Zinc (dollars / Mt)	Plomb (dollars / Mt)	Cuivre (dollars / Mt)	Aluminium (dollars /Mt)	Nickel (dollars / Mt)	Étain (dollars / Mt)	Platine (dollars / once)	Argent (dollars / once)	Or (dollars / once)
Prix en fin d'année, 2008	1 121	949	2 902	1 455	10 810	10 355	899	11	865
Prix en fin d'année, 2009	2 570	2 395	7 346	2 208	18 480	16 725	1 461	17	1 098
Augmentation (pourcentage)	129,4	152,4	153,1	51,8	71,0	61,5	62,5	57,5	27,0

Source: London Metal Exchange, sauf pour le platine (Johnson Matthey).

Certains économistes classiques ne sont pas convaincus que nous soyons en présence d'un super-cycle<sup>3</sup>. Pourtant, à l'évidence, l'augmentation durable de la demande, qui s'étalera probablement sur 10 à 35 ans, selon les adeptes du supercycle, permet de jeter les bases d'une stratégie soigneusement élaborée pour utiliser métaux et minéraux comme leviers du développement économique en Afrique.

L'émergence d'un supercycle, ou plutôt d'une quelconque tendance à l'augmentation à long terme des prix des produits de base, offre l'occasion aux compagnies minières privées et publiques de renforcer leurs capacités de manière rentable. Avec l'augmentation des liquidités sur les marchés financiers, les économies africaines fondées sur l'industrie extractive devraient se préparer à renforcer leurs capacités pour développer les projets existants ou lancer de nouveaux projets.

L'utilisation des recettes tirées de l'exploitation des ressources minérales est une autre possibilité offerte par les supercycles. De nombreuses économies africaines fondées sur l'industrie extractive comptent beaucoup sur ces recettes, soit en raison d'une prise de participation au capital, soit grâce à des recettes fiscales. En cas de supercycle, les économies africaines peuvent établir des régimes fiscaux à long terme profitables (à la fois à l'État et aux compagnies minières) et mettre les ressources tirées de l'exploitation des minéraux au service du développement. Malheureusement, dans la plupart des cas, ces économies ne mettent pas à profit les augmentations des exportations des produits de base comme la dernière en date (2007). Afin d'exploiter cet avantage, les pays devront adopter une stratégie appropriée pour mettre ce secteur crucial au service de l'investissement (voir chapitres 7 et 8).

## Offre de produits minéraux

### Répartition mondiale de l'offre

La Chine n'est pas seulement un gros consommateur de métaux et de minéraux, elle en est aussi un important producteur. C'est même le plus gros pays minier du monde. C'est, de loin, le premier producteur de charbon. C'est également le premier producteur d'or, de zinc, de plomb, d'étain et de manganèse et le deuxième producteur de minerai de fer. Par ailleurs, c'est aussi un gros importateur de cuivre et de nickel et ses achats de minerai de fer et de nombreux autres métaux sont en hausse. La Chine est l'unique fournisseur de terres rares et d'autres métaux

et minéraux, pour lesquels il n'existe aucun produit de substitution, et qui sont utilisés pour des applications techniques hautement spécialisées.

Au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, l'Europe était une importante région minière, mais sa production n'a cessé de diminuer depuis lors. À l'heure actuelle, l'Union européenne ne fournit que 3% de la production mondiale de métaux. Elle est autosuffisante en minéraux pour le bâtiment et les travaux publics et reste un important producteur de

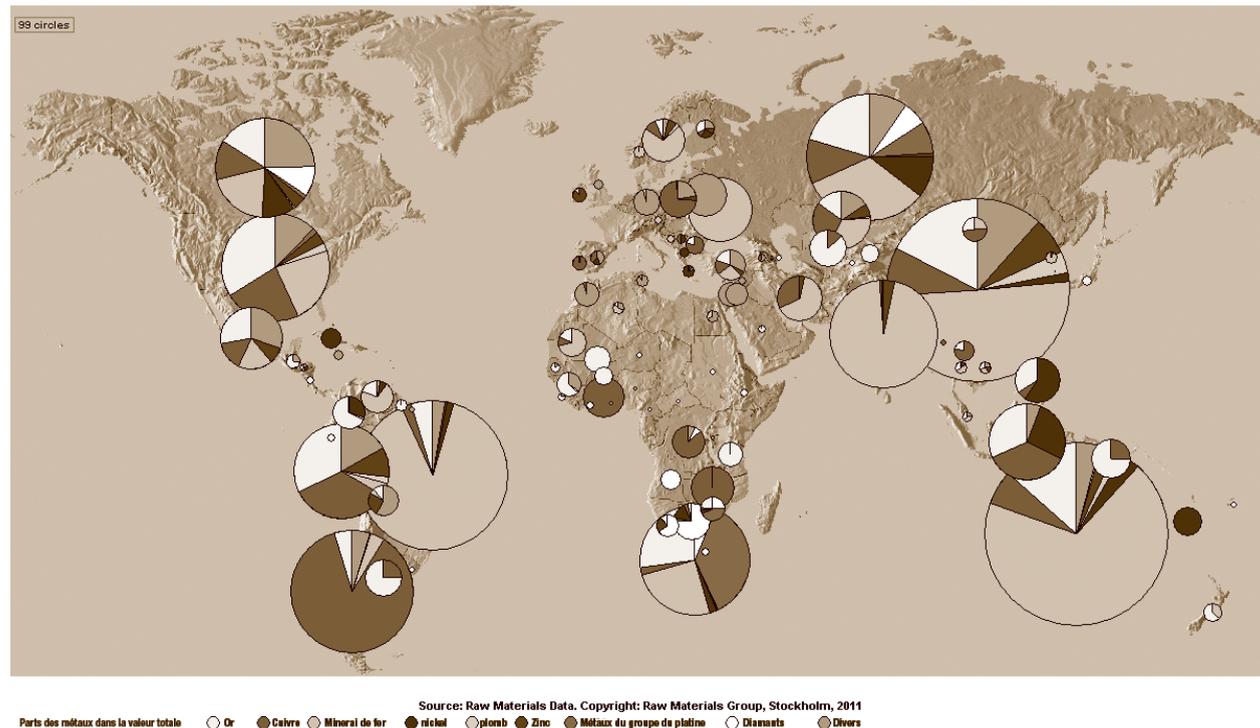
pierres de taille. Même si elle produit plusieurs types de minéraux industriels en grandes quantités, elle demeure un importateur net de la plupart des produits dont elle a besoin (voir figure 3.1).

La carte 3.2 montre la répartition de la production mondiale de huit minéraux ou groupes de minéraux

importants en 2008. La proportion selon la valeur et les régions s'établit comme suit: Afrique: 11,5%; Asie: 28,8%; Europe à l'exclusion de la Russie, du Bélarus, de l'Arménie, de l'Ukraine et de la Géorgie (2,6%); Communauté d'États indépendants: 8,1%, Amérique latine: (23,7%; Amérique du Nord: 11,3%; et Océanie: 14,0%.

**Carte 3.2**

Répartition mondiale de la production de minéraux, 2008 Valeur de la production par pays et par métal



Source: Raw Materials Data, 2010.

Le tableau 3.3 présente les trois plus grands producteurs de différents minéraux métalliques.

**Tableau 3.3**

Trois premières régions productrices de certains minéraux métalliques, 2006

Métal	Première	%	Deuxième	%	Troisième	%	Total (%)
Concentrés de terres rares	Chine	95	États-Unis	2	Inde	2	99
Niobium-Columbium	Brésil	90	Canada	9	Australie	1	100
Antimoine	Chine	87	Bolivie	3	Afrique du Sud	3	93
Tungstène	Chine	84	Canada	4	UE	4	92
Gallium	Chine	83	Japon	17	-	-	100
Germanium	Chine	79	États-Unis	14	Russie	7	100
Rhodium	Afrique du Sud	79	Russie	11	États-Unis	6	96
Platine	Afrique du Sud	77	Russie	11	Canada	4	92
Lithium	Chili	60	Chine	15	Australie	10	85
Indium*	Chine	60	Corée	9	Japon	9	78
Tantale**	Australie	60	Brésil	18	Mozambique	5	83
Mercur	Chine	57	Kirghizstan	29	Chili	4	90
Tellurium	Pérou	52	Japon	31	Canada	17	100
Sélénium*	Japon	48	Canada	20	UE	19	87
Palladium	Russie	45	Afrique du Sud	39	États-Unis	7	91
Vanadium	Afrique du Sud	45	Chine	38	Russie	12	95
Titane	Australie	42	Afrique du Sud	18	Canada	12	72
Rhénium**	Chili	42	États-Unis	17	Kazakhstan	17	76
Chrome	Afrique du Sud	41	Kazakhstan	27	Inde	8	76
Bismuth	Chine	41	Mexique	21	Pérou	18	80
Étain	Chine	40	Indonésie	28	Pérou	14	82
Cobalt	RDC	36	Australie	11	Canada	11	58
Cuivre	Chili	36	États-Unis	8	Pérou	7	51
Plomb	Chine	35	Australie	19	États-Unis	13	67
Molybdène	États-Unis	34	Chine	23	Chili	22	79
Bauxite	Australie	34	Brésil	12	Chine	11	57
Zinc	Chine	28	Australie	13	Pérou	11	52
Minerai de fer	Brésil	22	Australie	21	Chine	15	58
Cadmium	Chine	22	Corée	16	Japon	11	49
Manganèse	Chine	21	Gabon	20	Australie	16	57
Nickel	Russie	19	Canada	16	Australie	13	48
Argent	Pérou	17	Mexique	14	Chine	13	44
Or	Afrique du Sud	12	Chine	11	Australie	11	34

Source: Ericsson (2009), d'après World Mining Data (2008).

\* = World refinery production (USGS, 2008).

\*\* = USGS, 2008).

Le tableau 3.4 compare la production et la consommation de certains minéraux en Afrique aux quantités produites et consommées dans le monde. Il confirme le constat

bien connu selon lequel l'Afrique ne consomme pas les minéraux qu'elle produit en raison de son faible niveau d'industrialisation.

**Tableau 3.4**

**Production et consommation de certains métaux en Afrique en 2009 (en pourcentage du total mondial)**

	Aluminium/bauxite	Or	Cuivre	Minerai de fer	Nickel	Plomb	Étain	Zinc
Consommation	2,0	1,2	1,1	0,5	3,3	1,0	0,4	1,3
Production	8,0	19,6	7,9	4,1	5,3	2,5	4,8	2,5

Source: WBMS, Raw Materials Data, 2010.

### Conclusions concernant l'offre future

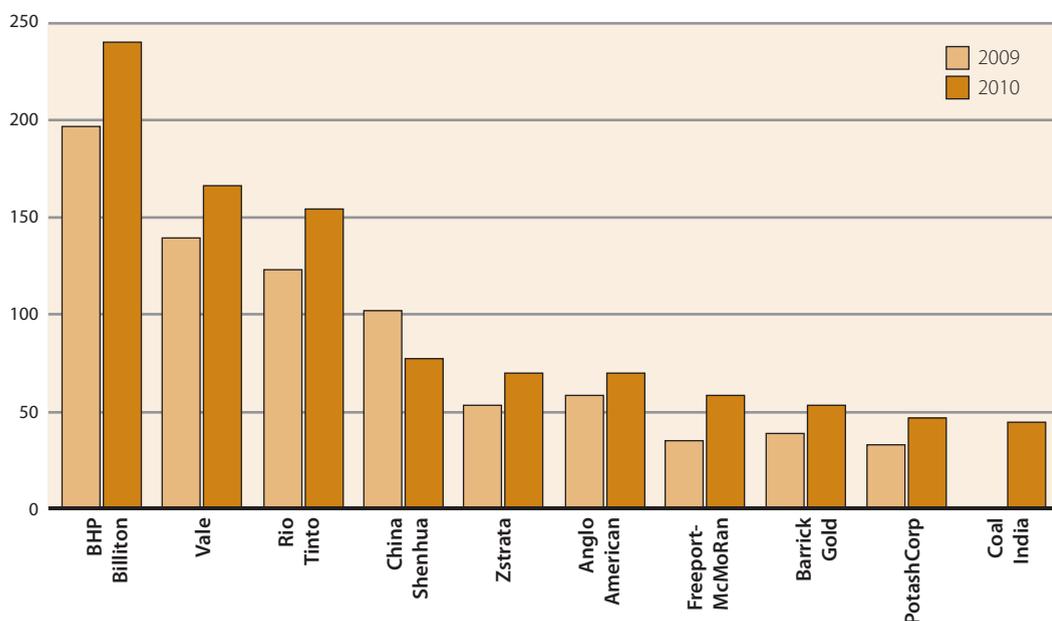
Le centre névralgique de l'industrie extractive s'est progressivement déplacé. Initialement en Europe, il se trouve à présent outre Atlantique avec la croissance de l'économie des États-Unis au XIX<sup>e</sup> siècle. Durant la dernière partie du XX<sup>e</sup> siècle, le gros de l'industrie extractive se situait au sud de l'Équateur où l'Afrique et l'Amérique latine recelaient d'importantes richesses minérales inexploitées malgré une mauvaise utilisation des ressources durant au moins un siècle, en particulier en Afrique. L'Afrique et la Sibérie sont à l'heure actuelle les deux plus grandes zones insuffisamment explorées.

La production minière mondiale est, pour une grande part, contrôlée par les grandes sociétés transnationales qui disposent des capacités financières et techniques requises

pour assumer les importants investissements qu'exige cette industrie, ainsi que de la technologie nécessaire pour assurer le fonctionnement des grandes mines. Ces sociétés et les banques d'investissement ont souvent les moyens d'influer sur les marchés des produits minéraux. L'industrie extractive a beaucoup progressé (figures 3.5 et 3.6) et cette tendance devrait se poursuivre grâce à la facilité d'obtention des crédits et à la solidité des bilans des grandes compagnies minières. Cette situation est de bon augure pour les producteurs africains de minéraux qui ont besoin de se positionner de manière stratégique pour attirer les investissements. La figure 3.5 indique aussi la capitalisation boursière des 10 premières compagnies minières du monde.

**Figure 3.5**

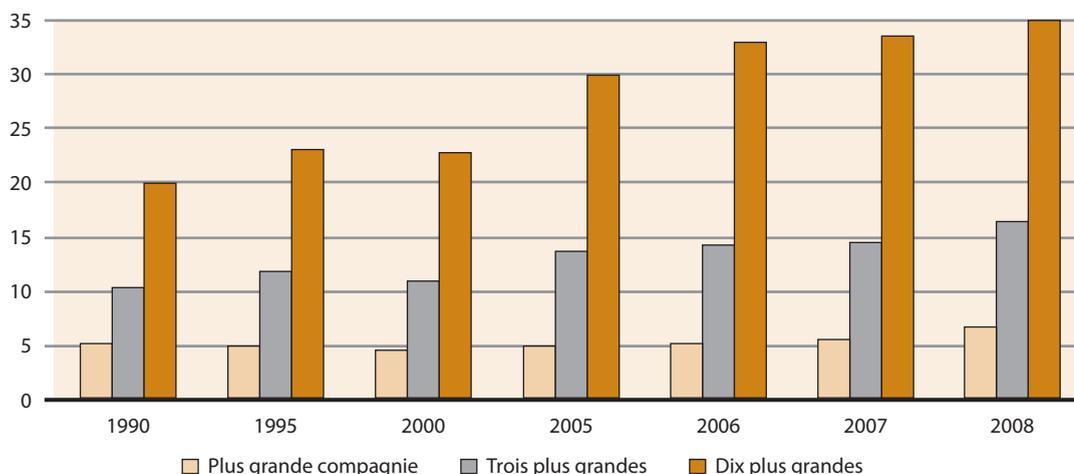
**Classement des 10 premières compagnies par capitalisation boursière (en milliards de dollars au 31 décembre 2010)**



Source: Capital IQ, d'après Pricewaterhouse Coopers (2011).

**Figure 3.6**

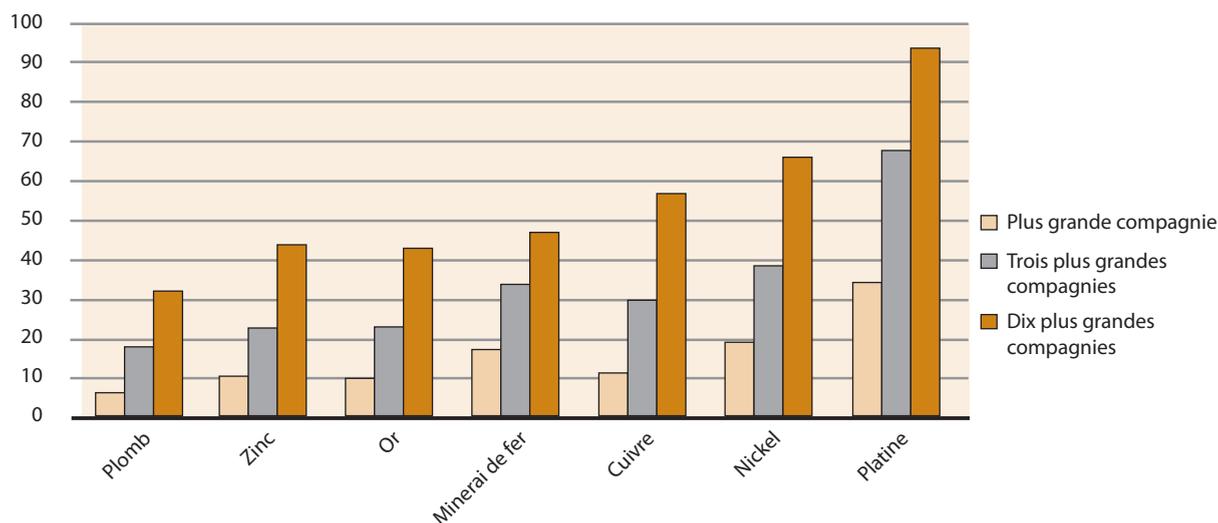
Partis des grandes compagnies dans la production minière mondiale (en pourcentage)



Source: Raw Materials Data, 2010.

**Figure 3.7**

Prédominance des plus grandes compagnies dans la production de certains métaux, 2009



Source: Raw Materials Data, 2010.

## Exploration et exploitation des mines

En 2008, les dépenses d'exploration à des fins commerciales à l'échelle mondiale ont été plus que quintuplées par rapport à 2000, à 13,8 milliards de dollars, contre 2,6 milliards. La part de l'Afrique est passée de 12% (plus de 300 millions de dollars) à 15% (2 milliards 50 millions). Même si elles se sont ralenties en 2009, en raison essentiellement de la crise financière et économique mondiale, les

activités d'exploration ont bien repris et devraient retrouver leur niveau de 2008 d'après le Raw Material Group.

Le montant total des projets dans la filière, notamment tous les projets connus dont les coûts estimatifs ont été établis et au moins une source de financement identifiée, a dépassé 465 milliards de dollars à la fin de 2009.

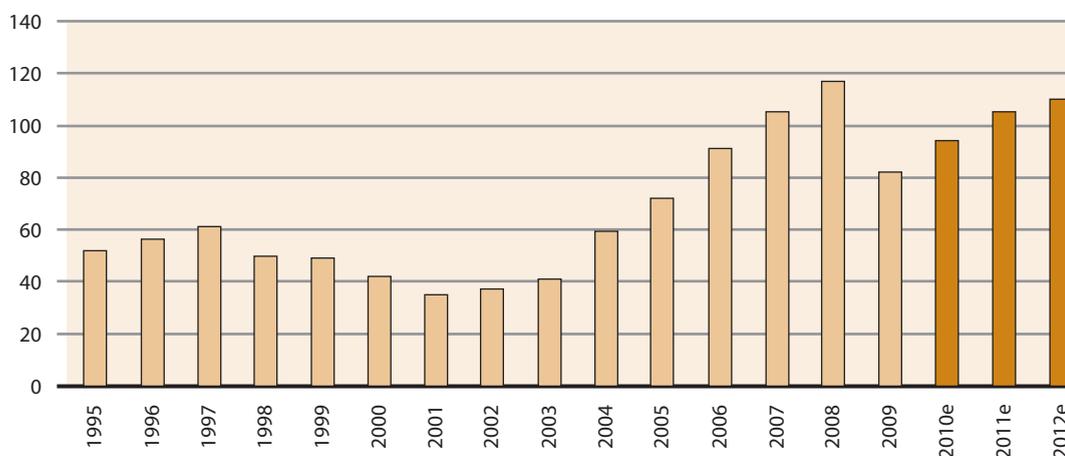
Sur ce montant, quelque 350 milliards (environ 75%) étaient destinés aux nouveaux projets, mais 50 milliards seulement aux projets en cours de réalisation. La majorité des projets, correspondant à un investissement de 175 milliards de dollars, en étaient au stade précoce des études de préfaisabilité, alors que le montant estimatif de ceux qui avaient atteint la phase de faisabilité était de 135 milliards de dollars.

Les dépenses d'équipement dans l'industrie extractive à l'échelle mondiale ont fortement baissé en 2009 à cause

de difficultés liées à la crise (figure 3.7). En raison de la forte augmentation de la demande de métaux enregistrée en Chine depuis la publication de ces estimations, les prévisions de 2009 seront probablement dépassées et l'investissement en 2012 pourrait même atteindre le niveau de 2008. La reprise rapide de l'exploration et de l'investissement correspond aux observations relatives au super cycle selon lesquelles ces activités ne sont pas liées à la baisse continue de l'offre.

**Figure 3.8**

Dépenses d'équipement dans l'industrie extractive à l'échelle mondiale, 1995–2012



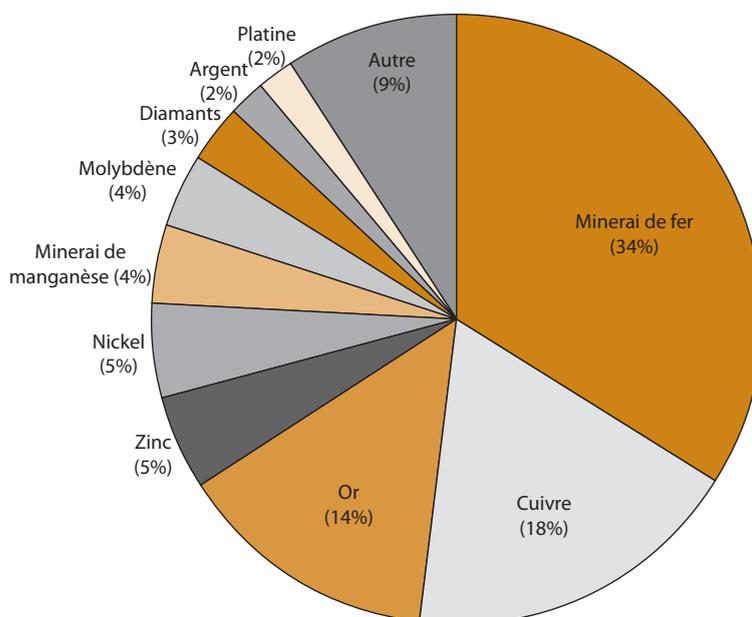
Source: Raw Materials Data, 2010.

Trois métaux, en l'occurrence le minerai de fer, le cuivre et l'or, représentent entre la moitié et les deux tiers de la valeur totale de tous les métaux produits (figure 3.8). En

2008, la valeur de tous les métaux ainsi que de l'uranium et des diamants était de 465 milliards de dollars au stade de l'extraction.

**Figure 3.9**

Valeur de la production mondiale, 2009



Source: Raw Materials Data, 2010.

Les projets d'extraction de l'or sont souvent plus petits que les projets d'extraction de cuivre, avec un montant moyen légèrement supérieur à 200 millions de dollars, contre plus de 500 millions en 2009, ce qui s'explique par le fait qu'il est encore possible de trouver de gisements d'or, certes limités mais de bonne qualité, qui peuvent être exploités à bon compte par des compagnies débutantes ou des compagnies moyennes, alors que, pour le cuivre, la plupart des projets sont gigantesques, le minerai est de mauvaise qualité et l'exploitation se fait à ciel ouvert en général loin de l'infrastructure existante. Les coûts des projets peuvent donc s'envoler si l'on inclut les dépenses d'infrastructure. Par ailleurs, compte tenu de la structure du secteur de l'or comptant bon nombre de producteurs débutants et de producteurs moyens, la tendance est aux petits projets plus faciles à financer. Le coût moyen d'un projet d'exploitation de minerai de fer est même plus élevé que celui d'un projet équivalent de production de cuivre (750 millions de dollars en 2009). La part des projets de l'industrie extractive en Afrique est restée relativement constante durant les huit premières années du XXI<sup>e</sup> siècle.

Les compagnies australiennes et canadiennes sont, de loin, celles qui ont consacré les plus gros investissements à

l'exploration<sup>4</sup>. Ces compagnies sont cotées, en Australie et au Canada, dans des bourses qui proposent des sources de financement solides aux compagnies débutantes. Elles sont plus petites et s'intéressent davantage aux programmes d'exploration à haut risque. En revanche, les compagnies européennes sont plus conservatrices et préfèrent les grands projets. Traditionnellement, les dépenses consacrées à l'exploration et à la mise en valeur correspondent à la situation géographique. Les compagnies canadiennes et américaines ont tendance à travailler en Amérique latine, alors que les compagnies australiennes préfèrent la région du Pacifique et les compagnies européennes s'intéressent plutôt à l'Afrique<sup>5</sup>.

L'émergence de la Chine, en tant que source de financement de l'exploration et du développement de l'industrie extractive en Afrique, a permis de multiplier les options. Le Fonds de développement Chine-Afrique, qui a été créé en 2007, illustre de vastes possibilités de financement des projets africains. La China Développement Bank (Banque de développement de Chine) a fourni le financement initial de 1 milliard de dollars. Ce Fonds a pour but d'aider les entreprises chinoises à investir en Afrique, notamment dans la mise en valeur des ressources minérales<sup>6</sup>.

**Tableau 3.5****Investissements dans l'industrie extractive par région, 2009**

	Investissement (en milliards de dollars É.-U.)	Part (en pourcentage)
Afrique	68	14,6
Asie	65	13,9
Europe	50	10,8
Amérique latine	134	28,8
Amérique du Nord	77	16,6
Océanie	71	15,3
Total	465	100

Source: Ericsson et Larsson, *Raw Materials Group Data*, 2010.

## Profils et statut des compagnies minières

D'après une estimation, faite en 2006, il existe plus de 4 000 compagnies d'exploitation des métaux<sup>7</sup> dont la plupart sont de petites entreprises chargées de l'exploration seulement qui vendent leurs découvertes aux compagnie plus importantes et mieux équipées qui s'occuperont de leur mise en valeur. Les petites entreprises d'exploration prennent davantage de risque que les grandes compagnies d'exploitation et prennent donc le pas sur elles. Les données disponibles indiquent qu'en 2009, la baisse des

dépenses d'exploration a été plus importante pour les petites entreprises par rapport aux autres.

La domination de la production mondiale par les entreprises publiques a varié au fil des ans et d'un métal à l'autre mais se situait, jusqu'à la chute de l'Union soviétique, entre 40 et 60%. Elle a considérablement reculé depuis 1990, peut-être de 25%, mais elle est loin d'avoir disparu (tableau 3.6).

**Tableau 3.6****Part de l'État dans la production minière mondiale par valeur, 2008**

	Production totale, 2008 (Pourcentage de la valeur totale de la production mondiale de métal)	Entreprises publiques, 2008 (Pourcentage de la valeur totale de la production mondiale de métal)	Part de l'État, 2008 (pourcentage)	Part de l'État, 2006 (pourcentage)	Classement, 2006
Chine	14,8	14,8	100	100	1
Chili	7,7	2,0	26	32	2
Inde	5,7	1,6	28	39	4
Iran	0,9	0,9	100	100	5
Pologne	0,8	0,8	100	100	3
Ouzbékistan	0,7	0,7	100	100	6
Indonésie	2,1	0,6	30	16	7
Venezuela	0,6	0,5	87	80	8
Suède	0,7	0,5	78	50	9
Mauritanie	0,3	0,2	75	100	nd

Source: *Raw Materials Data*, 2010.

Note: La part de l'État représente la valeur totale de tous les métaux produits au stade de l'extraction. Elle varie en fonction des quantités produites et de la valeur relative des métaux produits dans chaque pays.

nd = non disponible.

Comme l'indique le tableau, la Chine est, de loin, le pays où l'on trouve le plus d'entreprises publiques. Viennent ensuite le Chili, l'Inde, l'Indonésie et la Suède dont les compagnies sont gérées depuis longtemps comme des entreprises privées. La part des entreprises publiques

parmi les dix premiers producteurs varie considérablement. (Les appendices G et H indiquent l'ampleur de la présence des entreprises publiques dans l'extraction et le raffinage de certains métaux entre 1975 et 2006).

## Prix et bénéfices

La période entre la Deuxième Guerre mondiale et le milieu des années 70 a été marquée par une augmentation sans précédent de la production et des prix des métaux. La reconstruction de l'Europe et du Japon et l'industrialisation continue de l'Union soviétique a créé une énorme demande pour les produits minéraux. Cependant, durant les 30 années qui ont suivi le milieu des années 70, l'industrie extractive a enregistré une baisse pratiquement ininterrompue de la demande et des prix.

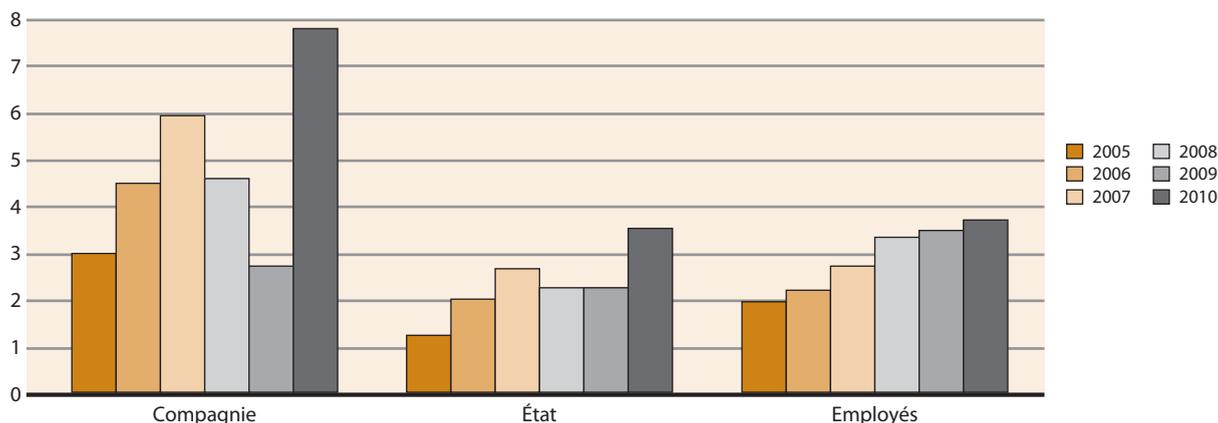
Les prix des métaux ont de nouveau rebondi en 2003-2004 (figure 3.9). Comme on l'a vu auparavant, la documentation sur le super cycle considère qu'il s'agit de la première phase d'un cycle qui devrait se poursuivre pendant quelques années malgré la baisse enregistrée en 2008.

Les données disponibles montrent que 2010 est une année faste pour l'industrie extractive avec un bénéfice global

net qui augmentera de 156% pour atteindre 110 milliards de dollars É.-U., des actifs de près de 1 billion de dollars É.-U. et un revenu global de 400 milliards de dollars É.-U., soit une augmentation de 32%.<sup>8</sup> La répartition des revenus par ordre d'importance et par minéral s'établissait comme suit: charbon, cuivre, minerai de fer, or et bauxite. La figure ci-dessous présente la répartition mondiale des bénéfices entre les compagnies minières et l'État. En Afrique, les parts réelles revenant à l'État sont moindres par rapport aux autres régions, notamment l'Australie, parce que les pays africains n'ont pas imposé de taxes sur les gros bénéfices de l'industrie extractive et ne participent pas aux activités d'extraction (sauf quelques exceptions comme les diamants au Botswana et en Namibie) contrairement à l'Amérique latine. On peut donc en conclure que les gros bénéfices des compagnies minières ont augmenté de manière disproportionnée et que leur partage demeure un problème épineux en Afrique.

**Figure 3.10**

Revenus moyens des dix premières compagnies, 2005–2010 (en milliards de dollars É.-U.)



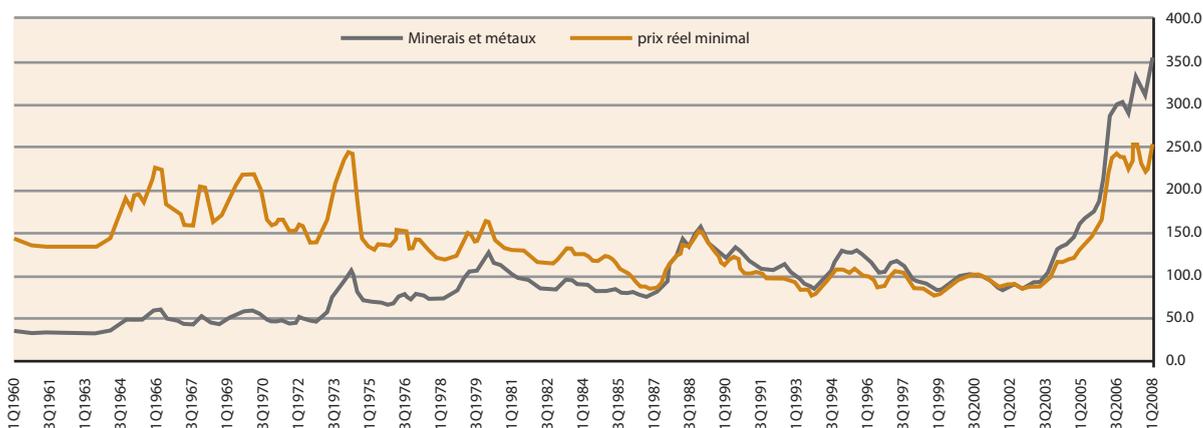
Source: PricewaterhouseCoopers, 2011.

Le minerai de fer et le charbon cokéifiable sont, en valeur, deux des plus importants produits minéraux les plus vendus dans le monde. Durant les deux dernières années, ces deux produits ne dépendent plus d'un prix de référence négocié annuellement. À présent, les prix sont fixés en

fonction des prix spot fixés une fois par trimestre. Compte tenu de cette nouvelle situation, il faudra probablement élaborer de nouvelles stratégies et politiques pour stabiliser les revenus fiscaux et les recettes à l'exportation.

**Figure 3.11**

Prix nominaux et réels des produits minéraux, (premier trimestre de 1960–deuxième trimestre de 2008; 2000=100)



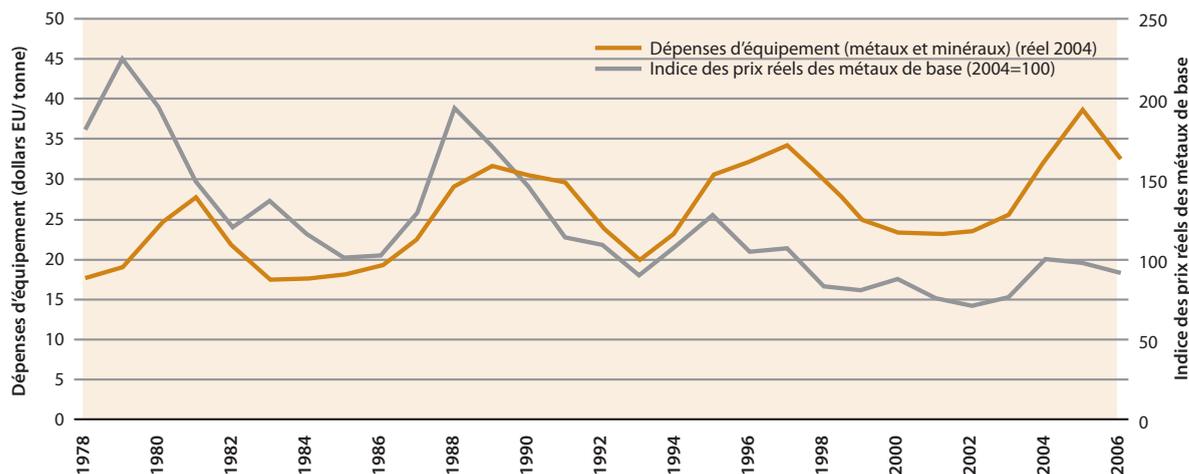
Source: CNUCED, 2009.

Le cycle des dépenses d'équipement est généralement en retrait par rapport à celui des prix (figure 3.10). Les dépenses d'équipement à l'échelle mondiale nécessaires pour maintenir l'activité (plan de charge) se situent à environ 15 milliards de dollars É.-U. par an<sup>9</sup>. Les pics qui dépassent ce montant correspondent aux dépenses pour les nouveaux projets. Les années 90 ont connu un excédent de

dépenses d'équipement à une période de baisse prolongée des prix des produits de base jusqu'en 2004 qui a marqué le début d'un cycle de dépenses d'équipement à la faveur de l'augmentation des prix. Ainsi, on peut affirmer sans risque de se tromper, qu'aussi bien les dépenses d'exploration et de développement que la rentabilité ont augmenté.<sup>10</sup>

**Figure 3.12**

Dépenses d'équipement pour les métaux et les minéraux et décalage du prix des métaux



Source: Heap, 2005.

## Principales initiatives mondiales en matière de politiques

### Le cas de la Chine

En dépit d'une forte croissance de la production locale, la dépendance de la Chine à l'égard des importations s'est rapidement accrue, ce qui a amené les décideurs à élaborer une stratégie « à double sens » fondée sur d'importants investissements dans les capacités d'exploration et de production en Chine parallèlement à d'autres investissements directs à l'étranger dans l'industrie extractive ou, à défaut, la conclusion de contrats d'approvisionnement à long terme. On trouvera dans l'analyse qui suit des exemples d'investissement chinois à l'étranger.

Durant la première moitié des années 90, un groupe chinois a investi dans les mines de chrome de Dilokong, en Afrique du Sud, dans le cadre de l'une des premières interventions de ce pays dans l'industrie extractive en Afrique. À partir du milieu des années 2000, les investissements directs chinois à l'étranger ont considérablement augmenté (voir le tableau 3.6), notamment en Australie (tableau 3.7), par opposition à l'Afrique.

**Tableau 3.7**

Exemples d'acquisitions chinoises dans l'industrie extractive en Australie

Partenaire chinois	Partenaire australien	Métal
Valin Iron & Steel	Fortescue	Minerai de fer
Citic Pacific	Mineralogy	Minerai de fer
Ansteel	Gindalbie Metals	Minerai de fer
China Metallurgical	Cape Lambert	Minerai de fer
Baosteel	Rio Tinto	Minerai de fer
Yanzhou	Felix Resources	Charbon
Citic Resources	Macarthur Coal	Charbon
Hunan Non-ferrous	Compass Resources	Métaux de base
CST Mining Group	Lady Anne	Cuivre
Guangdong	Kagara	Cuivre
Jinchuan (JNMC)	Albidon	Nickel
Jinchuan (JNMC)	Allegiance Mining	Nickel
Shenzhen Zhongjin Lingnan	Herald Resources	Plomb/zinc

Source: *Raw Materials Data*, 2010.

Les compagnies chinoises s'intéressent, dans l'ordre, au minerai de fer, au cuivre et au nickel. Le projet de Belinga, au Gabon, gérée par la compagnie China National Machinery & Equipment Import & Export Co., et la soumission présentée par Bao Steel pour l'exploitation du gisement de Gara Djebilet, en Algérie, constituent deux exemples récents d'investissements chinois en Afrique.

Cependant, les investissements chinois à l'étranger sont limités par rapport à ceux d'autres pays. Moins de un pour cent de la production mondiale totale de produits minéraux en dehors de Chine est assurée par des compagnies

chinoises (malgré une croissance rapide durant les dernières années, la production était quasiment nulle au départ). Il faudra attendre des années pour voir les compagnies chinoises et la Chine devenir des acteurs puissants de l'industrie extractive mondiale.

Les investisseurs chinois sont diversifiés. Il y a de petites entreprises qui font faire des bénéfices rapides dans l'industrie du cuivre du Congo aux grandes compagnies, comme Chinalco, qui coopèrent avec les principales compagnies transnationales comme Rio Tinto (tableau 3.8).

**Table 3.8****Exemples d'acquisitions chinoises à l'étranger**

Acheteur	Part (pourcentage)	Cible	Métal	Valeur (en millions de dollars ÉU)
Chinalco	9,3	Rio Tinto	Divers	14 000
Yanzhou	100,0	Felix Resources	Charbon	3 200
CIC	17,0	Teck	Divers	1 500
Shandong Iron & Steel	25,0	Tonkolili	Minerai de fer	1 500
Chinalco	47,0	Simandou project	Minerai de fer	1 350
China Mineral	100,0	Itaminas	Minerai de fer	1 220
Valin Iron & Steel	17,0	Fortescue	Minerai de fer	939
Chinese investors	51,0	Wesizwe	Platine	877
Chalco	100,0	Peru Copper	Métaux de base	800
CRCC-Tongguan	97,0	Corriente	Cuivre	595
Sino Uranium	nd	Somina mine	Uranium	300
CST Mining Group	54,0	Chariot Resources	Cuivre	240
Jinchuan group (JNMC)	100,0	Tyler Resources	Cuivre	214
Citic Pacific	100,0	Mineralogy/Korean Steel	Minerai de fer	200
Xiamen Zijin Tongguan	100,0	Moterrico Metals	Cuivre	168
JNMC	100,0	Crowflight	Nickel	150
Jinduicheng/Northwest	100,0	Yukon Zinc	Zinc	113
Citic Resources	84,0	Macarthur Coal	Charbon	96
CNMC	80,0	Luanshya	Cuivre	50

Source: Raw Materials Data, 2010.

nd = non disponible.

La forte demande de la Chine pour les métaux, et les inquiétudes des pays industrialisés d'Europe, d'Amérique du Nord et du Japon concernant les risques pour l'offre future, constituent des occasions pour les pays africains et autres pays bien dotés en ressources minérales mais, pour qu'ils puissent en tirer le meilleur profit, ces derniers doivent disposer des capacités nécessaires en matière d'infrastructure, de compétences et de moyens financiers pour gérer leurs ressources et les revenus qu'elles génèrent.

Le nombre de projets d'investissement en Afrique indique une présence chinoise de plus en plus forte, mais les progrès sont souvent lents. Les entreprises chinoises n'ont pas encore l'expérience des grands projets par rapport à de nombreuses compagnies des pays industrialisés.

Le Forum pour la coopération entre la Chine et l'Afrique, principale initiative chinoise de développement dans ce

domaine, définit les objectifs de politique générale de la Chine en Afrique. Depuis l'année 2000, il a organisé tous les trois ans des réunions de haut niveau avec les Gouvernements africains. À la réunion qui s'est tenue en novembre 2009, à Charm-el-Cheikh, en Égypte, la Chine a annoncé cinq intentions: porter à 3 milliards de dollars É.-U. le montant du Fonds de développement Chine-Afrique qui s'élève actuellement à un milliard; mise en place en Chine d'un centre pour le commerce des produits de base pour favoriser les exportations de produits africains vers la Chine; octroi d'un crédit de 10 milliards de dollars É.-U. pour des prêts à des conditions préférentielles pour l'infrastructure et le développement social en Afrique; contribution à l'augmentation de la « valeur ajoutée de l'énergie et des ressources des pays africains et au renforcement de leurs capacités de transformation » et à une réduction progressive des taxes sur les importations de produits africains en Chine.

## Les ténors: États-Unis, Union européenne et Japon

Les métaux de base - notamment le cuivre et les alliages ferreux comme le vanadium et le ferrochrome, qui sont essentiellement utilisés pour les aciers spéciaux utilisés par l'industrie de l'armement, sont depuis longtemps considérés comme stratégiques. Cependant, l'intérêt se porte depuis quelques années sur certains éléments comme le gallium, l'indium et les terres rares qui sont utilisés pour la fabrication de circuits intégrés, les téléphones cellulaires, les semi conducteurs, les revêtements, les aimants et de nombreuses autres applications. Ces produits ne sont toutefois pas aussi largement utilisés à l'échelle mondiale que

le cuivre (15 millions de tonnes, contre 125 000 tonnes), mais ils sont nécessaires pour la bonne marche d'une société fondée sur la haute technologie.

Depuis quelques années, on utilise l'épithète « critique » pour qualifier la dépendance des pays industrialisés à l'égard de certains métaux et minéraux, en remplacement de l'adjectif « stratégique ». Une étude réalisée en 2008 explique que l'adoption de ce terme, dans le cas des États-Unis, découle de deux considérations, à savoir l'importance et la disponibilité (encadré 3.1).

### Encadré 3.1

#### Étude des États-Unis sur les minéraux critiques

Une étude sur l'économie des États-Unis parrainée par le Committee on Critical Mineral Impacts de l'US National Research Council a été réalisée suite aux préoccupations quant à l'importance de l'appui des pouvoirs publics « à la fois pour recenser les minéraux non combustibles nécessaires à l'économie et au fonctionnement du pays et collecter des données sur ces minéraux pour faciliter la prise de décisions à même de contribuer à éviter les restrictions ... de l'offre ». Bien qu'étant consacré aux États-Unis, le rapport propose une approche utile pour d'autres pays.

Principales conclusions des études antérieures que les auteurs trouvent « très pertinentes » (p. 25):

- Les États-Unis sont un grand consommateur et producteur de produits minéraux et leur économie ne peut fonctionner sans ces matières premières et les produits qui en sont issus.
- Le Gouvernement fédéral a pour mission de réaliser et d'appuyer des travaux de recherche et de collecter et diffuser des données d'information sur les minéraux et les métaux.
- À elles seules, les forces du marché ne sont pas en mesure de relever les défis de la viabilité, de sorte que le Gouvernement fédéral devrait faciliter les activités qui favorisent la continuité de l'offre de minéraux, notamment l'exploration, la mise en valeur, la technologie, le recyclage et une protection efficace de l'environnement.
- Le Gouvernement fédéral doit assurer la disponibilité des compétences essentielles à la connaissance des gisements minéraux et à la recherche sur l'environnement, ainsi que la collecte de données afin de répondre aux besoins nationaux futurs.

Le rapport de l'étude fait la distinction entre les minéraux "stratégiques" et les minéraux "critiques". Un minéral est considéré comme stratégique s'il est nécessaire à la sécurité nationale, aux besoins militaires et aux situations d'urgence nationales. L'épithète "critique" recouvre une plus large série de circonstances: elle vise à recenser les minéraux importants pour l'économie et la société des États-Unis et les risques de contraintes sur l'offre susceptibles d'avoir des effets négatifs considérables. C'est une notion dynamique en ce sens que ce qui était critique hier ne l'est peut-être plus aujourd'hui et ce qui ne l'est pas aujourd'hui peut le devenir demain.

En déterminant l'utilité d'un minéral, souligne le rapport, l'analyse doit prendre en compte trois facteurs essentiels: la demande pour le produit qui en est issu; les propriétés physiques et chimiques qui en font une matière utile pour la fabrication des principaux produits dérivés; et la facilité avec laquelle on peut le remplacer par un autre ayant les mêmes qualités et le même coût pour fabriquer les produits en question. En ce qui concerne la disponibilité et la fiabilité de l'approvisionnement, il faut examiner les cinq principaux aspects ci-après: géologique, technique, environnemental et social politique et économique.

En appliquant la méthode proposée pour les différents minéraux, le rapport conclut qu'en dépit du fait que le cuivre soit largement utilisé et que ses dérivés ne soient pas aussi performants dans les produits essentiels, on ne peut le considérer comme étant critique car on peut l'obtenir de différentes sources et que les risques de rupture de l'approvisionnement sont faibles.

Trois métaux du groupe du platine (platine, palladium et rhodium), même s'ils sont utilisés en faibles quantités, revêtent une importance capitale. La probabilité d'une restriction des approvisionnements est également considérée comme forte, en partie parce que la production est contrôlée par quelques compagnies dans un petit nombre de pays, et en partie parce que les zones où elles interviennent ne découragent pas les pratiques de concurrence déloyale. Les inventaires se font lentement en raison de leur forte valeur, de leur prix et d'autres risques connexes. La production nord américaine ne suffirait pas à couvrir les besoins essentiels si l'approvisionnement en platine et en rhodium à partir de l'Afrique du Sud venait à être interrompu (p. 142). Le rapport considère donc ces minéraux comme critiques pour les États-Unis.

*Source: National Academies Press, 2008.*

Les États-Unis, le Japon et d'autres puissances mondiales cherchent depuis toujours à assurer un approvisionnement à long terme en ressources stratégiques, notamment les minéraux, par le biais d'une coopération politique et économique planifiée à long terme avec les principaux pays fournisseurs et en constituant des stocks stratégiques.

Les États-Unis ont lancé un programme de stockage peu après la seconde guerre mondiale pour couvrir les besoins de leur défense nationale. Le stock comprenait des quantités importantes de métaux essentiels, notamment le nickel, ainsi que des métaux de moindre intérêt économique mais particulièrement importants pour la production de matériel de guerre, notamment les métaux d'alliage. Durant la décennie 90, après la fin de la guerre froide, le gouvernement a décidé d'éliminer les stocks et a commencé à vendre une partie des métaux, mais le Département de la défense a récemment reçu pour instruction de suspendre l'opération après que des pénuries de certains métaux, notamment le titane, eurent été signalées. Le Strategic and Critical Materials Stockpiling Act (loi sur les matériaux stratégiques et critiques) préconise d'organiser des travaux de recherche pour mettre au point de nouvelles sources locales à partir des minerais découverts

aux États-Unis, ainsi que la technologie nécessaire pour leur transformation, et de déployer les efforts voulus pour trouver des produits de substitution.

À l'instar des États-Unis, le Gouvernement japonais a entretenu pendant de nombreuses années un stock stratégique comprenant sept métaux ci-après: chrome, cobalt, manganèse, molybdène, nickel, tungstène et vanadium. Ces stocks peuvent couvrir les besoins de l'industrie japonaise pendant 60 jours. Le stock est géré par la Japanese Oil, Gas and Metals National Corporation (JOGMEC) (compagnie nationale japonaise du pétrole, du gaz et des métaux), qui a été créée en 2004. La politique de stockage du Japon n'a pas une vocation aussi militariste que celle des États-Unis, mais considère comme critiques les métaux indispensables pour l'industrie et susceptibles de connaître des pénuries.

En actualisant les buts et les méthodes de la JOGMEC, au début de l'année 2008, le Gouvernement japonais a publié les Directives pour assurer l'approvisionnement national en ressources. La JOGMEC utilisera à la fois les fonds de l'aide au développement du Japon et son propre budget

pour appuyer les projets importants visant à assurer un approvisionnement stable en ressources minérales.

Les pays de l'Union européenne qui ont entretenu des stocks stratégiques, comme la Finlande, la France, la Suède et le Royaume-Uni, les ont éliminés depuis les années 90. Certains les ont remplacés en assurant un suivi systématique des marchés des métaux, notamment les questions liées à l'approvisionnement, ce qui leur permet de prendre les mesures nécessaires en cas de risque de rupture. Plusieurs études ont été réalisées, mais aucune mesure concrète n'a été prise jusqu'à présent, de sorte que l'UE n'a pas de politique dans ce domaine.

Pendant plusieurs décennies à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, les hommes politiques européens ne se sont pas préoccupés de l'approvisionnement en métaux et minéraux parce qu'ils étaient largement disponibles sur le marché mondial à des prix attractifs et en baisse continue, de sorte que l'industrie pouvait importer tout ce dont elle avait besoin à un prix inférieur à celui des produits européens. Cependant, avec la flambée qui a commencé en 2003, cette attitude a changé compte tenu du risque de perturbation de l'approvisionnement de l'Europe. Cette flambée aura des effets

importants sur les pays africains et l'UE tentera de tirer un maximum de profit en assurant leur approvisionnement en matières premières auprès de ses anciennes colonies d'Afrique. Les gouvernements africains doivent surveiller de près les effets des mesures proposées dans le cadre de l'initiative de l'UE pour les matières premières sur les pays africains dotés en ressources minérales (encadré 3.2).

La série de réunions collège à collège entre la Commission de l'Union africaine et la Commission européenne pourrait servir de cadre à cet effet. La quatrième réunion, qui s'est tenue en juin 2010, à Addis-Abeba (Éthiopie), a été suivie d'une déclaration visant à « mettre en place une coopération bilatérale dans le domaine des matières premières et à travailler ensemble, en prenant pleinement en compte la Vision africaine des mines à l'horizon 2050 et l'Initiative pour les matières premières de l'UE de décembre 2008, à l'élaboration d'autres initiatives, en particulier en ce qui concerne les questions de gouvernance, d'infrastructure, d'investissement et de connaissances et de compétences dans le domaine géologique. » L'intérêt de l'UE pour les richesses minérales de l'Afrique n'est plus un faux problème.

### Encadré 3.2

#### Extraits de l'Initiative, de l'UE pour les matières premières, 2008

Les matières premières sont indispensables au bon fonctionnement des sociétés modernes. L'accès aux matières premières minérales à un prix abordable est vital pour le bon fonctionnement de l'économie de l'UE. Les secteurs de la construction, de la chimie, de l'automobile, de l'industrie aérospatiale, de la machinerie et de l'équipement, qui produisent une valeur ajoutée de 1324 milliards de dollars É.-U. et emploient quelque 30 millions de personnes, dépendent tous de l'accès à ces matières premières. [...] L'UE est fortement dépendante des importations de matières premières stratégiques qui subissent de plus en plus les fluctuations du marché. Dans le cas des métaux de haute technologie, cette dépendance peut même être considérée comme vitale compte tenu de leur valeur économique et des risques considérables liés à leur disponibilité. Dans le même temps, il est tout à fait possible d'assurer l'approvisionnement en matières premières en améliorant l'efficacité des ressources et le recyclage.

Un accès fiable et ininterrompu aux matières premières est de plus important pour la compétitivité de l'Union européenne et, partant, pour le succès du Partenariat de Lisbonne pour la croissance et l'emploi.

L'UE est appelée à adopter une stratégie intégrée pour les matières premières. Cette stratégie doit s'appuyer sur les trois piliers ci-après:

- 1) Assurer l'accès aux matières premières sur les marchés internationaux dans les mêmes conditions que les autres industriels concurrents;
- 2) Mettre en place les conditions de base au sein de l'UE pour assurer un approvisionnement durable en matières premières à partir de sources européennes;
- 3) Améliorer l'efficacité globale des ressources et favoriser le recyclage afin de réduire la consommation de matières premières et la dépendance relative à l'égard des importations.

L'UE doit dynamiser la diplomatie dans le domaine des matières premières afin de garantir l'accès à ces matières... en particulier:

- avec l'Afrique, en renforçant le dialogue et les mesures concernant l'accès aux matières premières, la gestion des ressources naturelles et l'infrastructure de transport dans le cadre de l'application de la Stratégie et du Plan d'action communs 2008-2010;
- avec les pays émergents riches en ressources, en particulier la Chine et la Russie, en renforçant le dialogue pour lever les mesures qui sont source de distorsion.
- avec les pays dépendants, comme les États-Unis et le Japon, en identifiant les intérêts convergents, en formulant des mesures et en prenant des positions communes dans les instances internationales, par exemple des projets communs avec l'US Geological Survey dans les domaines ouverts à la coopération internationale.

Source: Commission des communautés européennes, 2008.

## Inde

Les échanges commerciaux entre l'Inde et l'Afrique et les investissements de ce pays dans le continent ont atteint un niveau sans précédent dans l'histoire:<sup>11</sup> c'est ainsi que les échanges commerciaux ont augmenté rapidement pour passer de 3,4 milliards de dollars É.-U. par an en 2000, à 30 milliards en 2007. Les intérêts commerciaux de l'Inde en Afrique ont toujours été pris en main les petites et moyennes entreprises et les petits négociants, mais ce sont les sociétés transnationales indiennes qui s'intéressent de plus en plus depuis quelque temps à l'Afrique, confirmant ainsi la tendance générale à l'augmentation des investissements directs de l'Inde à l'étranger. La plupart de ces compagnies ont consacré d'importants investissements aux activités d'extraction. Une grande partie des investissements indiens est également allée à l'infrastructure.

Vedanta Resources, par exemple, un conglomérat public pour le commerce des métaux crée en 1976 à Mumbai, a investi plus de 750 millions de dollars É.-U. dans les mines de cuivre de Zambie. Au Sénégal, un groupe mixte public-privé a investi 250 millions de dollars É.-U. pour une prise de participation dans l'entreprise « Industries

chimiques du Sénégal » qui date de l'ère coloniale et exploite des mines de phosphate et des usines de production d'acide phosphorique pour l'agriculture. D'autres compagnies indiennes, sont également actives en Afrique. C'est notamment le cas de Tata Steel, qui a investi 650 millions de dollars É.-U. en 2006<sup>12</sup> dans un projet de production de ferrochrome à Richards Bay (Afrique du Sud), et de Taurian Resources qui vient d'investir dans des activités d'exploration de manganèse en Côte d'Ivoire et d'uranium au Niger.<sup>13</sup>

La hausse continue des prix des produits de base, d'une part, et l'accroissement de la demande pour l'énergie et les matières premières en Inde, de l'autre, semblent être les principales motivations de ces compagnies. Ce constat s'applique particulièrement aux compagnies pétrolières et autres sociétés de production d'énergie dont les activités en Afrique sont essentiellement motivées par le souci d'assurer la sécurité énergétique<sup>14</sup>. L'Inde est le cinquième consommateur mondial d'énergie avec environ 3,8% de la consommation mondiale. Avec sa croissance économique et son industrialisation rapides, ce pays devrait doubler

sa consommation d'énergie d'ici 2030, dépassant ainsi le Japon et la Russie pour devenir le troisième plus gros consommateur mondial après les États-Unis et la Chine<sup>15</sup>.

La sécurité des couloirs maritimes de l'Océan indien est également une source de préoccupation pour l'Inde qui considère cet océan comme sa profondeur stratégique. C'est aussi une raison supplémentaire de renforcer sa présence en Afrique<sup>16</sup>.

L'Inde ne semble pas avoir conçu une politique aussi dynamique que celle de la Chine pour renforcer sa présence stratégique en Afrique,<sup>17</sup> peut-être parce que les

## Amérique latine

*De l'État au marché: le modèle chilien et latino-américain.* Les réformes économiques et la libéralisation en Amérique latine durant les années 80 et le début des années 90, notamment dans l'industrie extractive, ont abouti à une profonde transformation de la structure et de la localisation des investissements dans cette activité. Les compagnies publiques, qui ont dominé ce secteur dans les pays en développement jusqu'à la fin des années 80, ont été restructurées, soit par la cession directe au secteur privé, soit par le biais d'une série d'accords de coopération entre l'État et les compagnies privées. Certaines mines sont devenues des entreprises mixtes, d'autres étaient gérées dans le cadre de contrats de gestion à long terme avec des entreprises privées. L'industrie extractive évolue donc de plus en plus dans une économie plus ouverte.

Cette privatisation a été entreprise dans un contexte marqué par la faiblesse des prix des produits minéraux dans un climat économique où les pays subissaient les effets de la crise de la dette. Pour la plupart d'entre eux, et conformément aux recommandations des institutions financières internationales, l'investissement étranger était le seul moyen d'augmenter les exportations et les recettes en devises.

Le Chili a jeté les bases de la réforme de son industrie extractive au début des années 80, bien avant les autres pays en développement. Les grandes lignes de son régime fiscal

initiatives indiennes étaient, jusqu'à présent le fait des entreprises privées<sup>18</sup>.

Cependant, le premier sommet Inde-Afrique, qui s'est tenu en avril 2008 à New Delhi, marque la détermination du Gouvernement indien de renforcer ses liens avec l'Afrique<sup>19</sup>. L'Export-Import Bank of India (Exim Bank) octroie des lignes de crédit aux entreprises intervenant en Afrique. Elle coopère également avec la Banque africaine de développement. La Confédération de l'industrie indienne organise, en collaboration avec le gouvernement et l'Exim Bank, un forum annuel Inde-Afrique qui constitue une plateforme qui pour les entreprises et les réunions officielles.

appliqué à ce secteur ont inspiré les réformes entreprises dans l'autres pays de la région, notamment en Bolivie et au Pérou et, dans une certaine mesure, en Argentine, en Équateur et au Mexique.

Leur législation de l'industrie extractive a été louée comme étant la « meilleure pratique internationale » en ce qui concerne le régime général et la réglementation relative à l'exploration et l'exploitation des minéraux dans le contexte de la concurrence mondiale pour attirer les investissements privés. Des pays comme la Bolivie, le Chili et le Pérou ont été parmi les premiers à réviser leur cadre législatif régissant l'industrie extractive, notamment sa partie fiscale, pour prendre en compte le bond en avant actuel et assurer au pays hôte une part plus importante des bénéfices considérables générés par cette activité.

*Révision du modèle fondé sur le marché.* Les résultats décevants des réformes politiques des années 80 et 90, ainsi que les critiques émanant des débats d'orientation internationaux, ont amené les décideurs à reconnaître, durant les années 90, que la série de réformes initiales devait être complétée par des mesures destinées à atténuer leurs effets négatifs.

À partir de 2000, la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) a mis au point une vision destinée à renforcer le rôle de l'État et à réorienter

ses objectifs pour appuyer et reconfigurer les institutions en prenant des mesures pour aider les opérateurs économiques les plus faibles. La Commission propose aux pays d'Amérique latine d'améliorer leurs politiques et leurs institutions en rapport avec les investissements directs étrangers afin d'être plus compétitifs, en abandonnant le style « concours de beauté » censé attirer tous les investissements possibles, au profit d'une approche axée davantage sur le développement dans le cadre de laquelle les pays devront définir leurs priorités nationales et identifier et attirer les investissements directs étrangers susceptibles de contribuer à la réalisation des objectifs de développement.

En raison des crises politiques et économiques des années 80, la plupart des pays d'Amérique latine ont laissé de côté les questions d'environnement mais, depuis les années 90, la réglementation dans le domaine de l'environnement a été remise à l'ordre du jour par :

- Les tendances et l'évolution du droit international et la ratification des principaux instruments juridiques internationaux en matière d'environnement.
- Les inquiétudes croissantes au sujet des effets négatifs de l'industrie extractive suscitées par le développement de cette activité.
- La privatisation des compagnies minières publiques.
- Les pratiques (et exigences) introduites par les organisations internationales en charge de la réforme juridique.

Les pays d'Amérique latine ont relevé le défi du développement durable, comme l'attestent le Sommet des Amériques de 1994 et le plan d'action approuvé dans la Déclaration de Santa Cruz de la Sierra de 1996<sup>20</sup>. Ces documents reconnaissent la nécessité de faire en sorte que l'industrie d'extraction des minéraux et métaux soit respectueuse de l'environnement et socialement responsable, en tenant compte de son rôle essentiel pour le développement de la région. Ils soulignent également que les décideurs doivent tenir compte des notions de développement durable lors de l'élaboration des politiques publiques, notamment la législation, et que les gouvernements doivent renforcer

l'application des lois et règlements nationaux et internationaux. Les initiatives régionales dans le domaine de l'industrie extractive, notamment la Conférence annuelle des ministres des mines des Amériques ont répondu à ces préoccupations. Cette association ne se préoccupe plus uniquement d'attirer les investissements, conformément à l'objectif de la Déclaration générale de Santiago de 1996, mais a décidé, à la deuxième conférence, qui s'est tenue en 1997 à Arequipa, d'encourager le développement durable. La Déclaration adoptée en 2000 à Vancouver contient plusieurs recommandations en ce sens, notamment le renforcement de la participation des communautés à l'évaluation des possibilités et des problèmes liés aux projets miniers; la mise à profit des mécanismes juridiques pour la participation publique; et la programmation de la fermeture des mines et l'élaboration d'un plan officiel à cet effet dès le début des projets afin de faire sorte que l'industrie minière contribue au développement durable. Même si ces initiatives ne sont pas contraignantes, elles confirment que la région a relevé le défi du développement durable dans le secteur minier. Toutefois, l'application sur le terrain est quelque peu partielle et axée essentiellement sur les aspects environnementaux.

*Brésil.* Le Brésil a des liens culturels et historiques solides avec l'Afrique et l'industrie extractive. Durant le XVIII<sup>e</sup> siècle, par exemple, une grande partie des millions d'esclaves envoyés au Brésil travaillaient dans les mines d'or et de diamants. Plus récemment, l'intérêt du Brésil pour les investissements en Afrique s'est considérablement accru, tout comme le commerce bilatéral. C'est ainsi qu'entre 2000 et 2008, ses importations sont passées de 3 à 18,5 milliards de dollars É.-U. et ses exportations de 1 à 8 milliards.<sup>21</sup>

Les compagnies brésiliennes ont investi environ 10 milliards de dollars É.-U. en Afrique depuis 2003. C'est ainsi que la société Vale, par exemple, a acquis 51% des actions de BSG Resources of Guinea pour un montant de 2,5 milliards de dollars É.-U., ce qui lui ouvre l'accès à la concession et à l'exploitation du minerai de fer<sup>22</sup>. Cette société se prépare également à exploiter une mine de charbon près de Tete, au Mozambique, après un investissement initial de 1,3 milliards de dollars É.-U., et collabore avec l'entreprise de bâtiment brésilienne Odebrecht pour mettre en

valeur les réserves de charbon et construire une centrale électrique, une voie ferrée (traversant le Malawi) et une infrastructure portuaire<sup>23</sup>.

La société de sidérurgie CSN a acheté 16,3% des actions de Riversdale, une compagnie minière australienne qui envisage également de faire un investissement de plusieurs milliards de dollars É.-U. à Tete (Mozambique)<sup>24</sup>. Les investissements brésiliens ont bénéficié d'un appui politique, en particulier durant le mandat du Président « Lula » da Silva (2003-2010) qui s'est rendu six fois en Afrique,

souvent accompagné de chefs d'entreprises, durant les cinq années qui ont suivi son investiture.

Le Brésil a renforcé ses ambassades en Afrique pour développer ses ressources et son agriculture. Son intérêt pour le continent africain découle de sa volonté d'assurer sa sécurité en matière de ressources et d'agriculture, de renforcer sa croissance économique en consolidant son expérience industrielle de pays en développement sur le marché africain, et d'une stratégie de coopération Sud-Sud.

## Conséquences au plan des politiques

Après une longue période de baisse, les prix des produits minéraux et l'investissement sont repartis à la hausse depuis 2003 et cette tendance devrait se poursuivre pendant quelques années encore. La demande sans précédent soutenue par l'industrialisation des grands pays en développement, notamment la Chine, a créé un climat d'inquiétude à l'échelle mondiale quant à la sécurité et à la fiabilité des approvisionnements en produits minéraux. Les importateurs traditionnels de minéraux d'Europe, du Japon et des États-Unis, ainsi que les nouveaux venus que sont la Chine et l'Inde, se préoccupent de plus en plus et luttent pour assurer la sécurité des approvisionnements en ressources minérales stratégiques. De nombreux gouvernements ont engagé des investissements soutenus politiquement et financièrement dans les ressources minérales à travers le monde, notamment en Afrique. Soutenu par une augmentation des liquidités, le cycle de capital affiche une tendance à la hausse et les compagnies minières transnationales ont entrepris d'investir dans les nouveaux projets et les installations existantes.

Ainsi, les compagnies minières africaines et les pays bien dotés en minéraux ont une occasion unique de concevoir de renforcer leur coopération. Les compagnies, pourraient augmenter leurs bénéfices, réduire les risques liés aux investissements et améliorer l'accès aux capitaux. Les gouvernements, pour leur part, pourraient mettre en valeur leur potentiel de ressources naturelles.

Toutefois, pour ce faire, il faudrait élaborer des stratégies pour mettre en place des structures fiscales qui tiennent compte de l'augmentation des recettes provenant des royalties et autres impôts, ainsi que des prises de participation ou des bénéfices des compagnies publiques. Les gouvernements pourraient utiliser le supplément de recettes pour favoriser le développement économique et prendre en compte certaines des tendances de l'industrie extractive mondiale, et leurs conséquences pour l'Afrique, présentées dans le présent chapitre:

- Les réserves minérales de l'Afrique sont parmi les plus importantes du monde et le continent est l'une des rares régions encore largement inexploitées. Quelles sont les opportunités offertes par l'augmentation de la demande et des prix, ainsi que l'amélioration de la disponibilité des capitaux pour les projets dans l'industrie extractive?
- L'Afrique est actuellement courtisée par de nombreux prétendants à la recherche d'un approvisionnement fiable et sûr en produits minéraux. Ils ont tous une idée précise de ce qu'ils attendent de l'Afrique, mais cette dernière se doit de réagir de manière cohérente. Comment l'Afrique pourrait-elle mettre à profit la compétition croissante pour ses ressources naturelles pour en tirer des avantages pour son développement en plus des recettes fiscales et des dividendes?

- De grands pays émergents, notamment le Brésil, la Chine et l'Inde sont de plus en plus présents dans le secteur des ressources naturelles en Afrique. Étant donné que ces pays ont une certaine expérience dans la recherche du développement social et économique dans le contexte d'un pays en développement, l'Afrique a l'occasion de tirer profit de leurs connaissances dans ce domaine et de leur expérience, à condition d'avoir une stratégie adaptée à cet effet.
- Le modèle des réformes et des investissements dans l'industrie extractive en Amérique latine, en

particulier après l'application des réformes dirigées par la Banque mondiale dans les années 80, présente certaines similitudes avec l'histoire africaine. L'Amérique latine a entrepris de renforcer le rôle des institutions publiques en mettant l'accent sur les priorités nationales et les objectifs de développement économique. Elle est en outre de plus en plus consciente de l'importance du développement durable, notamment les questions environnementales et sociales. L'expérience de l'Amérique latine comporte un certain nombre d'enseignements pour l'Afrique.

## Notes

1 Par exemple, Heap, 2005.

2 CEA, 2009.

3 Par exemple, Humphreys, 2009.

4 CEA, 2009.

5 CEA, 2009.

6 Fonds de développement sino-africain, [www.cadfund.com/en/Column.asp?ColumnId=13](http://www.cadfund.com/en/Column.asp?ColumnId=13).

7 CNUCED, 2007.

8 Pricewaterhouse Coopers LLP, 2011.

9 Heap, 2005.

10 Voir aussi CNUCED, 2007.

11 Vidyarthee, 2008.

12 Tata en Afrique. "Tata Steel KZN," [www.tataafrica.com/businesses/businesses\\_materials\\_steel.htm](http://www.tataafrica.com/businesses/businesses_materials_steel.htm).

13 Taurian Resources, [http://taurianresources.co.in/default/component?option=com\\_frontpage/Itemid,1/lang,en](http://taurianresources.co.in/default/component?option=com_frontpage/Itemid,1/lang,en)

14 Pal, 2008.

15 Pal, 2008.

16 CSIS, 2008.

17 Vidyarthee, 2008.

18 Pal, 2008.

19 CSIS, 2008.

20 Sommet des Amériques sur le développement durable, 1996.

21 Lapper, 2010.

22 Associated Press, 2010.

23 Lapper, 2010.

24 Lapper, 2010.

## 4

# Industrie extractive en Afrique: gérer les effets

*Un secteur minier transparent, intégré et responsable du point de vue environnemental et social [...] qui procure des avantages durables à la communauté et s'appuie sur une vision intégrée des droits des différentes parties intéressées est indispensable pour atténuer les effets négatifs de l'industrie extractive et éviter les conflits générés par l'exploitation des mines. La participation de tous à l'évaluation des effets aux plans environnemental et social et le respect des conditions de l'évaluation de ces effets revêt une grande importance pour la prise en charge de ces problèmes -  
Vision africaine des mines*

**LE FAIT QUE** l'exploitation des mines pendant des décennies n'ait pas réussi à contribuer de manière significative au développement socioéconomique du continent a été traité dans les chapitres précédents. Le présent chapitre examine les effets de l'industrie extractive et les problèmes qu'elle pose en mettant l'accent sur les questions environnementales, humaines et sociales. Il analyse les principaux effets des activités minières et propose différentes formules pour les prendre en charge. Il souligne également la nécessité d'encourager l'émergence d'un secteur minier à même de contribuer au développement socioéconomique de l'Afrique en prenant en charge les questions de l'heure et en anticipant sur les futurs effets négatifs aux plans environnemental et social.

S'il est vrai que les effets négatifs des activités minières sont inévitables, on pourrait toutefois prévenir la plupart d'entre eux tout au long du cycle de production (avant, pendant et après l'exploitation) à condition de prendre des mesures de prévention et d'atténuation. La réduction des effets négatifs et des risques se traduit souvent par une réduction du coût des affaires et permet d'établir des relations avec les communautés locales, tout en limitant les conflits entre l'industrie extractive et ceux qui travaillent ou vivent près des mines.

Il est également évident qu'il existe un lien direct entre les effets sur l'environnement, les violations des droits de l'homme et les obstacles au développement durable dans l'industrie extractive. Cependant, les enseignements de l'expérience africaine et d'autres régions montre que

l'existence de mécanismes de gouvernance solides, transparents et participatifs à tous les niveaux peut aider les pays bien dotés en ressources minérales à réaliser une croissance économique durable et à appliquer des pratiques

environnementales saines en appliquant et en respectant les normes en matière de droits de l'homme, de travail et d'environnement.

## Effets environnementaux et sociaux de l'industrie extractive

### Effets sur l'environnement

Le secteur de l'industrie extractive, notamment les mines, est généralement associé aux effets négatifs sur l'environnement, en particulier l'écosystème. Ces activités modifient le paysage et peuvent avoir des effets à long terme sur les communautés et les ressources naturelles du fait qu'elles dégradent la nature, qu'elles utilisent des produits chimiques et autres substances nocives. On a constaté que les effets des projets miniers sur l'environnement dépendaient de la nature des minéraux extraits, de la technologie utilisée, de l'ampleur des activités et de la situation géographique des projets. Les effets sur l'environnement dépendent également des structures géologiques et des techniques d'extraction.

L'Afrique assume le fardeau environnemental de l'industrie extractive dont le coût ponctionne les revenus qu'elle tire de l'exploitation de ses ressources minières. Kuhndt et al. (2008) note que « [l'Europe] abandonne de plus en plus l'exploitation de ses propres ressources au profit des importations à partir des pays en développement. » Ils notent également que cette tendance s'accompagne d'un « transfert du fardeau environnemental induit par l'exploitation des ressources. [...] Alors que la productivité des ressources est en augmentation dans les pays de l'UE, les pays en développement luttent pour faire face aux effets sur l'environnement de la progression du rythme d'extraction: d'énormes volumes de déchets, d'eaux usées et de pertes par dissipation. » L'Afrique hérite généralement d'énormes trous non comblés et de sites miniers artisanaux abandonnés.

Nombre de problèmes liés à l'industrie extractive sont dus à la contamination des eaux superficielles et souterraines et de la concurrence pour y accéder. La contamination de l'eau par les activités minières est due aux effluents contenant des substances chimiques toxiques utilisées pour

le traitement des minerais, notamment les cyanures, les produits chimiques organiques et les oxydes métalliques lourds (oxydes de plomb et de zinc). Les effluents peuvent également avoir des niveaux d'acidité élevés. Ils peuvent s'infiltrer dans les réserves aquatiques et mettre en danger les communautés et la vie aquatique. En outre, les substances chimiques présentes dans les effluents peuvent contaminer les eaux souterraines. La qualité de l'eau et sa facilité d'accès revêtent une importance capitale lorsque les mines sont proches des zones agricoles et/ou de pêche. La pollution de l'eau provient également du drainage minier acide qui se produit lorsque les résidus miniers et la roche acide de la mine entrent en contact avec l'eau et augmentent son acidité.

L'industrie extractive est également associée à la déforestation, à l'érosion et la dégradation des sols, à la pollution de l'air et à la rupture de l'écosystème, notamment dans le cas des mines à ciel ouvert où de grandes étendues de végétation et de terre sont déplacées. Les fosses à résidus miniers et autres dépôts aggravent la détérioration de l'environnement, le plus souvent, en raison de l'absence de gestion adaptée. Ces décharges, au même titre que les sites miniers, limitent également les possibilités d'exploitation des terres. L'extraction et l'utilisation des combustibles fossiles contenant des hydrocarbures ont des effets très nocifs sur le changement climatique. L'extraction de charbon pour la production d'électricité, notamment en Afrique australe, provoque d'importantes émissions de gaz à effet de serre responsables au premier chef du changement climatique.

Le rapport du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) (2008) donne des exemples de graves effets de l'industrie extractive sur l'environnement, parmi lesquels:

- Les étendues de terres touchées par l'extraction de diamants en Angola où « la cheminée de kimberlite de Catoca [...] est la quatrième du monde par sa superficie, avec des réserves de diamants d'au moins 40 millions de carats » et « pour chaque carat récupéré, plus d'une tonne de terre est déplacée. »
- Les effets de l'industrie extractive sur l'écosystème dans les réserves forestières de la République démocratique du Congo.
- Le manque à gagner pour les exploitants potentiels des terres affectées aux activités extractives à grande échelle dans le district de Wassa West au Ghana.
- Les risques de l'extraction d'uranium pour la santé humaine au Niger.
- La pollution à grande échelle de l'air, des sols et de l'eau dans la ceinture de cuivre zambienne « due au creusage, au pompage et au rejet de gros volumes d'eaux usées et des opérations de fonderie qui émettent du dioxyde de soufre. »
- Les problèmes causés par l'industrie extractive en Afrique du Sud, notamment le drainage minier acide et l'étendue des terres couvertes par les déchets miniers.

L'important secteur minier artisanal et les activités d'extraction à petite échelle en Afrique contribuent à aggraver les problèmes d'environnement, notamment les effets sur l'environnement physique (envasement des rivières et non restauration des terres) et les conséquences de l'exposition au mercure et au cyanure pour la santé (pour les chercheurs d'or).

L'encadré 4.1 examine les menaces potentielles de l'extraction et du traitement de la bauxite dans une zone écologiquement sensible en République de Guinée.

#### Encadré 4.1

##### Opérations minières dans une zone réactive: la mine de Sangaredi (Guinée)

La mine de Sangaredi Mine, dans la forêt de Haute-Guinée, se trouve dans l'un des écosystèmes les plus riches biologiquement, mais les plus menacés, du monde. Les récentes évaluations biologiques de la zone entourant la mine de bauxite et l'installation de traitement de l'alumine envisagée ont recensé 5 espèces de reptiles, 17 espèces d'amphibiens, 140 espèces d'oiseaux, 16 espèces de mammifères et de nombreuses espèces de primates, notamment le chimpanzé d'Afrique de l'Ouest et le colobe rouge. La mine de Sangaredi est la plus grande et la plus rentable de Guinée. Un projet de raffinerie d'alumine, à environ 25 kilomètres de la mine, devrait attirer un investissement de 3 000 millions de dollars É.-U., créer des milliers d'emplois et développer l'infrastructure. Le consortium chargé de construire cette raffinerie travaille avec Conservation International pour prendre en compte les aspects écologiques lors de l'élaboration des plans. Une évaluation biologique de la zone a été effectuée dans le cadre de ce processus.

Les mines de bauxite et les raffineries d'alumine sont en général la cause de graves problèmes écologiques. Le minerai de bauxite est extrait dans des puits à ciel ouvert, ce qui nécessite la suppression de la végétation et de la couche arable. La mine de Sangaredi est un grand puits à ciel ouvert d'environ 20 kilomètres de long d'un bout à l'autre. Le raffinage de l'alumine produit une « boue rouge » hautement caustique qui a des effets nocifs sur la qualité des eaux superficielles et souterraines. Outre les effets directs sur l'environnement, l'accroissement de la population et le développement de l'infrastructure en relation avec la mine exerceront probablement une énorme pression sur cette zone « écologiquement sensible ».

Source: PNUE, 2008.

Parmi les effets de l'industrie extractive sur l'environnement, le changement climatique mérite une mention spéciale étant donné qu'il constitue l'un des principaux

problèmes d'environnement du XIX<sup>e</sup> siècle qui exige une attention urgente. Comme indiqué plus haut, l'extraction et l'utilisation des combustibles fossiles contenant des

hydrocarbures ont des effets considérables sur le changement climatique. L'industrie extractive est l'une des activités qui consomme le plus de combustibles lourds et l'extraction du charbon pour la production d'électricité produit d'importantes quantités de gaz à effet de serre. L'un dans l'autre, l'industrie minière joue un rôle important dans le réchauffement planétaire.

Même si, en tant que groupe, les pays africains ne contribuent pas beaucoup au réchauffement de la planète, ils subissent de manière disproportionnée les effets du changement climatique. Outre leur fragilité économique, leur situation géographique et leur forte dépendance des produits de base issus des ressources naturelles pour leur subsistance et leur revenu national, les rendent particulièrement vulnérables au changement climatique

1. À cet égard, les pays en développement africains sont confrontés à deux défis majeurs dans le cadre de la riposte au changement climatique, à savoir le financement et l'investissement dans des activités appropriées, ainsi que la production et la diffusion de la technologie pertinente.

L'industrie extractive à travers le monde pourrait contribuer dans une grande mesure à l'atténuation du changement climatique en Afrique, mais les politiques en matière d'investissement ne prévoient pas les conditions

nécessaires, notamment les investissements et la technologie. Il faudrait donc établir une synergie entre ces deux domaines de l'élaboration des politiques afin d'encourager les investissements qui favorisent la réduction des émissions de carbone et, partant, l'atténuation du changement climatique, et renforcer les possibilités d'adaptation. Il faut donc intégrer les politiques favorisant la réduction des émissions de carbone, notamment les mesures en direction des sociétés transnationales et des investisseurs étrangers, en particulier les compagnies minières, aux économies nationales et aux stratégies de développement durable. Ces compagnies sont en première ligne pour diffuser les technologies et procédés propres dans le cadre de leurs activités à l'étranger et dans leur propre chaîne de valeur. Outre l'amélioration de leurs propres procédés, les grandes compagnies minières sont en mesure de fournir le savoir faire nécessaire pour réduire les émissions de gaz à effet de serre dans le secteur de l'industrie extractive à petite et moyenne échelle.

L'encadré 4.2 présente des données d'information sur le Mécanisme pour un développement propre (MDP) et les possibilités qu'il pourrait offrir aux compagnies minières présentes en Afrique d'entrer dans le nouveau marché du carbone et de contribuer aux initiatives en matière de réduction des gaz à effet de serre dans l'industrie extractive drosse consommatrice d'énergie.

**Encadré 4.2****Mécanisme pour un développement propre et industrie extractive**

Le Mécanisme pour un développement propre, qui a été créé en application de l'article 12 du Protocole de Kyoto, autorise les parties de l'Annexe I (les pays industrialisés) à obtenir des crédits d'émission pour les projets qui réduisent les émissions dans les pays en développement (pays ne figurant pas à l'Annexe I). L'idée à la base est que le projet réalisé aura des effets bénéfiques pour l'environnement, notamment en réduisant les gaz à effet de serre ou en éliminant le dioxyde de carbone au moyen d'actifs financiers transférables (réductions certifiées des émissions). Le projet devrait permettre de réduire les émissions dans une proportion plus importante par rapport au taux de réductions antérieur à sa mise en œuvre, en assurant des avantages réels, quantifiables et durables en matière d'atténuation du changement climatique. Ainsi, ce type de projets doit permettre de réduire les émissions de gaz à effets de serre ou d'augmenter les quantités de carbone éliminées et favoriser notamment le remplacement des combustibles fossiles par des combustibles renouvelables, la rationalisation de l'utilisation de l'énergie, les activités de boisement et de reboisement et l'amélioration de l'efficacité des services urbains. Les projets doivent porter sur un ou plusieurs gaz parmi ceux qui figurent sur la liste de l'Annexe A du Protocole de Kyoto concernant les différents secteurs ou sources d'activité. Enfin, les projets devraient aider les pays en développement à atteindre leurs objectifs de développement durable. À ce jour, plus de 2250 projets dans 68 pays ont été enregistrés et plus de 420 millions de dollars É.-U. de crédit ont été débloqués. La plupart des projets sont réalisés en Asie du Sud-Est et dans le Pacifique, en Amérique latine et aux Caraïbes.

Dans le cadre du Mécanisme, l'industrie extractive se voit offrir de nouvelles opportunités, notamment la mise au point de nouvelles technologies et produits et l'accès aux nouveaux marchés du carbone. De nombreux pays développés ont lancé des projets dans le cadre du Mécanisme dans des pays en développement dans les secteurs des industries de l'énergie renouvelable, de la manufacture, des industries chimiques, du boisement et du reboisement, de l'agriculture et du transport. Le Mécanisme permet aux sociétés minières transnationales de pénétrer le nouveau marché du carbone. Toutefois, pour être rentables, les projets miniers dans le cadre du Mécanisme doivent être de grande envergure.

Le projet Beatrix de capture du méthane en Afrique du Sud en constitue un bon exemple. La Goldfields Mining Company, propriétaire de Beatrix Gold Mine, a mis en œuvre un projet de crédit carbone pour capturer et détruire le méthane émis par la mine. Ce projet, l'un des premiers à impliquer les compagnies minières, et qui doit être approuvé par la Designated National Authority (Autorité nationale pertinente) chargée du Mécanisme pour un développement propre en Afrique du Sud, vise à réduire les effets des activités minières sur l'environnement au niveau des mines, notamment les émissions de gaz à effet de serre, pour générer des crédits carbone et utiliser le méthane récupéré pour produire de l'électricité. Le projet comprend un plan pour capturer et extraire le méthane de la partie souterraine sud de la mine et de capturer et le brûler à la sortie de certains trous de mine de surface. Le brûlage du gaz était programmé pour la fin de 2009.

*Source: Yupari, 2010a, 2010b; Gold Fields, 2010.*

**Effets sociaux**

Les activités extractives ont également des effets sociaux qui peuvent provoquer des tensions et des conflits dans les zones minières. À titre d'exemple, durant les phases d'exploration et de développement des mines, les questions

foncières et l'acquisition des terres, la construction de routes, le détournement des cours d'eau et l'afflux de personnes étrangères à la zone de la mine, notamment les travailleurs étrangers, peuvent contribuer à perturber

le mode de vie des communautés locales et constituer une source de ressentiment. Ces questions sont particulièrement sensibles dans les communautés entourant les mines artisanales où l'absence de limites bien définies pour les concessions et l'afflux de personnes appartenant à d'autres communautés à la recherche de filons lucratifs sont sources de tension<sup>2</sup>.

L'industrie extractive peut avoir plusieurs effets sociaux, parmi lesquels:

- Le déplacement de populations et la perte de moyens de subsistance qui en découle.
- L'aggravation de la pauvreté, par exemple, à cause de la dégradation de l'environnement dont dépendent les moyens de subsistance de la communauté.
- Aggravation des inégalités économiques internes, par exemple, entre les hommes et les femmes, entre ceux qui ont un emploi dans la mine et les chômeurs et entre les communautés qui perçoivent des indemnités et bénéficient d'autres avantages et rentes et ceux qui en sont privés.
- La dépendance économique à mesure que l'activité économique locale est réorganisée pour les besoins de la mine, ce qui rend la communauté vulnérable à une « économie en dents de scie », notamment lorsque la mine est fermée ou que sa rentabilité diminue par suite de la chute des prix des produits de base.

L'aggravation de la pauvreté, des inégalités économiques et de la dépendance risque de déstabiliser les rapports de force au sein de la communauté et perturber les structures sociales traditionnelles, renforçant ainsi l'inégalité entre les hommes et les femmes en raison de l'inégalité des chances d'emploi dans la mine, de l'interruption de la contribution des hommes aux travaux ménagers et l'énergie supplémentaire déployée par les femmes pour trouver de l'eau potable et de la nourriture du fait de la dégradation de l'environnement. À l'échelle nationale, les pays risquent d'être pris au piège de l'inégalité, incapables qu'ils sont de diversifier l'économie de façon à réduire les inégalités.

L'aggravation de la pauvreté, des inégalités économiques et de la dépendance risque également d'aggraver les questions sociales, notamment la recrudescence de l'usage de l'alcool et de drogues, la prostitution, le jeu et la perte de la cohésion culturelle interne. L'afflux d'étrangers ou de mineurs migrants, qui ne sont pas intégrés à la communauté ou sont soumis à ses contraintes sociales, complique le problème. Ces étrangers risquent d'entrer en conflit avec les résidents locaux en raison des différences entre les valeurs socioculturelles et de la compétition pour des ressources locales limitées.

La pauvreté et les privations économiques peuvent entraîner une perte générale des choix et options de développement, éroder le pouvoir sur le pouvoir décisionnel des communautés et faire perdre le contrôle sur l'avenir de la communauté et de ses acquis. Ce problème est parfaitement illustré par les événements qui ont lieu dans le delta du Niger où la violence des jeunes et la présence de milices sont en partie attribuées au sentiment de perte des biens de la communauté et d'exclusion de la mise en valeur des ressources naturelles. Le *Rapport sur le développement humain* de 2006 du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) relatif au delta du Niger souligne que cette région est la plus instable du Nigéria. Malgré ses richesses pétrolières, le delta du Niger est très mal classé dans les indices du développement humain et de la pauvreté, illustrant ainsi l'état de sous développement des communautés vivant dans cette zone.

Le déplacement et l'éviction forcés ou la réinstallation sont fréquents dans l'activité minière. Ces activités, notamment les décharges, disputent l'espace aux autres utilisations des terres, notamment l'agriculture, et peuvent facilement provoquer des tensions entre les mineurs, les agriculteurs et les communautés locales. La solution consiste à indemniser ceux dont les intérêts sont lésés ou qui subissent les effets négatifs de l'industrie extractive. L'indemnisation peut être monétaire ou prendre la forme d'une réinstallation, d'un emploi, d'une formation ou de moyens de subsistance de rechange. La valeur de l'indemnisation doit être soigneusement étudiée au moyen de méthodes convenues. La perturbation des moyens de subsistance par suite d'une réinstallation forcée pour les besoins de l'activité minière risque de créer des tensions durables entre les communautés et les compagnies minières.

D'autres effets sociaux de l'industrie extractive risquent d'entraîner la militarisation des zones minières pour les protéger, en réponse aux manifestations locales contre les activités minières, à la suite de conflits avec les groupes de militants locaux ou des actions de récupération menées par les communautés pauvres. La militarisation risque, en général, d'entraîner des violations des droits de l'homme, notamment à travers la montée des violences à caractère sexuel et la réinstallation forcée.

Au delà du conflit entre la mine et la communauté, il peut y avoir d'autres conflits plus graves avec les groupes armés qui luttent pour avoir la mainmise sur les produits minéraux. L'appât du gain peut entraîner des groupes rebelles et des mercenaires étrangers dans la lutte et étendre ainsi les conflits déjà en cours. Les méthodes utilisées par les groupes armés pour exploiter les minéraux comprennent l'extorsion ou la "taxation" des compagnies minières et des intermédiaires, l'exploitation directe et la vente des "futures" concessions des droits en prévision de la mainmise sur les filons avérés. Les violations graves des

droits de l'homme visant les civils, notamment le travail forcé, sont fréquentes.

En raison de la complexité des réseaux du commerce intermédiaire et de l'insuffisance de la documentation, la recherche des causes de conflit est très difficile. Les minéraux de grande valeur difficiles à réguler et à détecter, mais faciles à extraire et à transporter, sont les plus susceptibles d'être exploités dans des situations de conflit. Il s'agit notamment de l'or, de l'étain, des diamants et du coltan. Les situations de conflit sont non seulement une source de risques et de frais supplémentaires, mais peuvent également encourager les entreprises minières moins sensibles aux risques et peu soucieuses de leur réputation. Ces entreprises sont souvent adeptes de pratiques industrielles qui ne tiennent pas compte des considérations en matière d'environnement, de droits de l'homme et de fiscalité. Les exemples de guerres pour les minéraux en Afrique sont bien connus. Ce fut le cas notamment en Angola, en République démocratique du Congo, au Liberia et en Sierra Leone.

## Réguler les effets environnementaux et sociaux de l'industrie extractive

Les effets de l'industrie extractive sur l'environnement bénéficient actuellement d'une plus grande attention dans les grandes orientations par rapport aux deux décennies écoulées. La mise au point d'un cadre qui intègre convenablement les questions d'environnement à l'évaluation des coûts et avantages d'un projet minier a considérablement évolué durant les vingt dernières années. Cependant, l'application d'instruments normalisés pour évaluer et réguler les effets n'est pas très courante dans de nombreux pays africains. La situation est d'autant plus complexe que l'application des outils de gestion de l'environnement exige des compétences et des moyens techniques et financiers qui ne sont pas toujours disponibles ou fournis par les gouvernements. Ces limites sont encore plus prononcées en ce qui concerne les capacités de suivi et d'évaluation

des coûts sociaux, en particulier ceux que subissent les communautés vivant aux alentours des mines.

De nombreux systèmes juridiques nationaux et internationaux comportent des dispositions pour protéger les sites naturels et culturels et limiter ou interdire les activités minières dans ces zones; exiger des évaluations des effets avant d'autoriser certaines activités; établir des normes, notamment pour la qualité de l'air et de l'eau ou fixer des limites pour les rejets dans l'eau ou les émissions dans l'atmosphère; imposer des conditions pour la fermeture des mines et le versement d'indemnités pour la perturbation des moyens de subsistance, notamment le déplacement loin des terres agricoles.

### Zones protégées

Le classement des zones protégées de l'Union internationale pour la conservation de la nature et des ressources naturelles (UICN) est l'un des systèmes les plus efficaces pour identifier ces zones (encadré 4.3).

Le World Conservation Congress a adopté en octobre 2000, à Amman (Jordanie), une résolution qui recommande aux États membres « d'interdire toute exploration et extraction de ressources minérales dans les zones

protégées entrant dans les catégories I à IV relatives à la gestion des zones protégées de l'UICN<sup>3</sup>. »

Les opérations minières dans les zones protégées, notamment les forêts, ont suscité des controverses en Afrique. Le différend porte sur la question de savoir si la zone forestière concernée est classée comme une réserve stricte, ou devrait l'être, ou alors si certaines formes d'activités de production peuvent être autorisées et, si c'est le

cas, quelles formes d'activité extractive (le cas échéant) devraient être permises. Cependant, la décision finale est compliquée par certains facteurs comme les besoins financiers immédiats ou la volonté des pouvoirs publics et la puissance des compagnies minières qui risquent de faire passer au second plan les préoccupations légitimes au sujet de l'environnement, avec ce que cela implique comme conséquences à long terme.

### Encadré 4.3

#### Catégories des zones protégées par l'Union internationale pour la conservation de la nature

##### **Catégorie I a:** Réserve naturelle intégrale

Aires protégées pour conserver la biodiversité où les visites, l'utilisation par le public et les impacts sont strictement contrôlés et limités.

##### **Catégorie I b:** Zone de nature sauvage

Il s'agit généralement de vastes zones intactes ou légèrement modifiées qui ont gardé leur caractère naturel et leur influence, mais sont peu ou pas habitées. Ces zones sont protégées et gérées pour préserver leur aspect naturel.

##### **Catégorie II:** Parc national

Les aires de la Catégorie II sont de vastes zones naturelles ou proches des aires naturelles préservées pour protéger les processus écologiques à grande échelle, ainsi que le reste des espèces et écosystèmes qui caractérisent la zone et offrent des opportunités écologiquement et culturellement compatibles aux plans spirituel, scientifique, éducatif, récréatif et spectaculaire.

##### **Catégorie III:** Monument ou élément naturel

Les aires protégées de la Catégorie III sont réservées pour protéger un monument naturel donné, notamment un relief, un mont ou une grotte sous marins, un élément géologique ou même un élément vivant, comme par exemple un bocage ancien.

##### **Catégorie IV:** Zone de gestion des habitats/espèces

Les aires protégées de la Catégorie IV visent à protéger certains habitats ou espèces

##### **Catégorie V:** Paysages terrestres/marins protégés

Aire protégée où l'interaction entre l'homme et la nature a donné, au fil du temps, une zone originale d'une grande valeur écologique, biologique, culturelle et pittoresque où le maintien de cette interaction est vital pour la protection et le maintien de la zone, de son cadre naturel et des autres valeurs.

##### **Catégorie VI:** Aire protégée pour l'exploitation durable des ressources naturelles

Les aires protégées de la Catégorie VI visent à préserver les écosystèmes et les habitats, ainsi que les valeurs et les systèmes traditionnels de gestion de ressources y afférents. Il s'agit, en général, de vastes étendues dont la majeure partie est à l'état naturel, tandis qu'une autre partie est soumise aux règles de gestion durable des ressources naturelles qui sont exploitées à petite échelle de manière non industrielle et compatible avec les exigences de conservation de la nature, conformément à l'un des principaux objectifs fixés pour ce type de zone.

Source: Dudley, 2008.

## Évaluation des effets environnementaux et sociaux

Les instruments d'évaluation de l'impact environnemental internationalement reconnus ont permis aux compagnies minières de prendre convenablement en compte les considérations environnementales et sociales dans leurs décisions d'investissement. Les évaluations de l'impact environnemental et les évaluations de l'impact social font désormais partie intégrante des méthodologies d'évaluation de l'investissement, qui étaient auparavant fondées en grande partie sur des critères financiers. Les recommandations de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) de 1992 réaffirment la nécessité d'utiliser les instruments d'évaluation de l'impact et réitérent les aspirations des Directives de Berlin de 1991 sur la gestion de l'environnement. De plus en plus, les évaluations couvrent les effets sur la flore et la faune et sur la santé humaine, ainsi que les effets socio-économiques généraux directs et indirects de l'industrie extractive. Les institutions financières internationales ont mis au point des méthodes pour faire en sorte que les investisseurs du secteur de l'industrie extractive prennent suffisamment en compte ces effets environnementaux et sociaux dans le cadre de l'évaluation des projets. (On trouvera à l'appendice I un résumé des dispositions intégrant les considérations liées à l'environnement aux régimes miniers de plusieurs pays africains.)

L'intégration des instruments d'évaluation de l'impact des projets aux systèmes juridiques de nombreux pays

est en progression. Comme on l'a noté auparavant, les évaluations de l'impact environnemental et de l'impact social, ainsi que l'utilisation des garanties environnementales sont désormais courantes dans la plupart des régimes miniers. Le problème réside dans la capacité des pouvoirs publics à appliquer ces conditions. Les méthodes d'évaluation des effets moins visibles, notamment les systèmes aquatiques souterrains, ne sont pas aussi au point ou intégrées que celles qui sont utilisées pour évaluer les effets plus évidents, comme ceux qui concernent la couche superficielle de la terre ou les émissions dans l'atmosphère. L'évaluation stratégique de l'impact qui concerne les effets des mesures de politique générale proposées sur un groupe de projets (réels ou potentiels) par opposition aux projets pris individuellement, en est encore au stade embryonnaire en Afrique. Même en ce qui concerne l'évaluation des projets isolés, il reste beaucoup à faire pour élaborer un cadre et des instruments pour une évaluation intégrée des différents éléments en jeu. Cela s'applique tout particulièrement aux évaluations des effets potentiels sur la santé humaine qui fait partie intégrante du système d'évaluation de l'impact, comme l'ont rappelé les Ministres de la santé et de l'environnement dans la Déclaration de Libreville du 29 août 2008 (encadré 4.4).

#### Encadré 4.4

##### Déclaration de Libreville sur la santé et l'environnement en Afrique, 29 août 2008

Nous, Ministres africains en charge de la santé et de l'environnement, réunis les 28 et 29 août 2008 à Libreville (Gabon),

Réaffirmons notre engagement à mettre en œuvre toutes les déclarations et conventions internationales sur les liens entre la santé et l'environnement

Nous sommes préoccupés par le fait que:

- Plus de 23% des décès en Afrique, soit plus de 2,4 millions de décès par an, sont imputables à des facteurs de risque évitables liés à la détérioration de l'environnement, avec des effets particuliers sur les couches les plus pauvres et les plus vulnérables, notamment les enfants, les femmes, les populations rurales pauvres, les personnes vivant avec des incapacités, les réfugiés ou les personnes déplacées, et les personnes âgées;
- Soixante pour cent des écosystèmes vitaux de la planète sont déjà détériorés ou sont soumis à des pressions excessives, alors qu'ils assurent le maintien de la qualité de l'air, des sols et des ressources en eau;

Nous reconnaissons que:

-[...]

Les contraintes dans l'accélération de la mise en œuvre des stratégies intégrées de prévention des problèmes et menaces sur la santé publique résultant de facteurs de risque environnementaux tels que l'accès inadéquat à l'eau potable, le manque d'assainissement, la pollution de l'air, les maladies transmises par les vecteurs, la mauvaise gestion des produits chimiques et des déchets, y compris les nouvelles substances toxiques, la désertification, les risques industriels et domestiques, les catastrophes naturelles.

L'émergence de nouveaux risques environnementaux (changement climatique, expansion industrielle et nouvelles technologies) fait peser d'autres menaces sur la santé publique;

L'Afrique est, de toutes les régions, la plus vulnérable aux conséquences des risques environnementaux sur la santé; La gestion appropriée des risques sanitaires et environnementaux a un impact positif sur l'économie nationale,

[...]

Nous déclarons en conséquence que nous, pays africains, nous engageons à:

- Mettre en place une alliance stratégique entre la santé et l'environnement, comme base d'un plan d'action concerté; (par.1)
- Élaborer ou mettre à jour des cadres nationaux, sous-régionaux et régionaux afin de nous attaquer d'une manière plus efficace aux conséquences néfastes des risques environnementaux sur la santé, par l'intégration des liens entre la santé et l'environnement dans les politiques, les stratégies, les règlements et les plans nationaux de développement; (par.2)
- Instituer la pratique d'évaluations systématiques des risques sanitaires et environnementaux, notamment par l'établissement de procédures d'évaluation des effets sur la santé et de production de perspectives environnementales nationales; (par.9)

L'élaboration de normes pour les rejets et les émissions, l'intégration des obligations de fermeture des mines aux secteurs de l'industrie extractive et du traitement des

minéraux en Afrique et la mise en place d'un personnel d'encadrement doté des qualifications nécessaires pour réaliser des évaluations de l'impact demeurent

problématiques. Les contraintes en matière de ressources financières et humaines que connaissent la plupart des pays africains limitent la capacité des institutions chargées d'appliquer ces conditions.

Les problèmes qui se posent après la fermeture des mines, qui sont souvent ignorés dans la planification des fermetures, notamment au stade de la planification avant l'installation des mines, concernent le suivi, la maintenance et la remise en état. Le suivi et la maintenance comprennent l'échantillonnage de la qualité de l'eau à long terme, les inspections géotechniques des bassins de décantation et des installations de retenue des roches stériles, la réparation des barrages, des pentes des monticules de déchets et la reconstitution de la végétation, notamment là où les

### Participation de la population

La participation de la population, qui constitue une partie importante de la régulation des effets environnementaux et sociaux des projets miniers, peut contribuer à assurer la viabilité de la gestion générale de l'exploitation des ressources minérales. Cette participation présente deux avantages liés à la décision d'autoriser ou non la réalisation d'un projet susceptible d'avoir des effets environnementaux et sociaux considérables. Premièrement, les connaissances locales relatives aux effets permettent souvent d'obtenir des informations précieuses parfois oubliées par les experts extérieurs. Deuxièmement, elles renforcent la légitimité des projets en réduisant les coûts générés par les tensions sociales pouvant résulter d'un projet imposé de l'extérieur.

Cependant, le processus de prise de décisions peut prendre du temps et entraîner des dépenses supplémentaires s'il prévoit des consultations publiques. En outre, les groupes influents peuvent le contrôler et orienter les décisions dans des directions qui ne correspondent pas tout à fait aux vœux des participants. Cette orientation défavorable peut inciter les promoteurs des projets ou les pouvoirs publics à dénaturer le contenu et la portée du processus de consultation. Si le processus est ainsi parasité, une relation tendue s'instaurera entre les promoteurs et les communautés locales.

L'intégration de la participation de la population aux lois exigeant des évaluations de l'impact environnemental et

plantations initiales ont échoué. Les plans d'exploitation doivent inclure des plans pour le suivi, la maintenance et la remise en état après la fermeture de toutes les installations minières, notamment les travaux de surface et souterrains, les bassins de décantation et les installations de rejets des résidus. Il faut également prévoir un mécanisme de financement à cet effet.

L'évaluation de l'impact pose d'autres problèmes, parmi lesquels le montant des indemnités pour la perturbation des moyens de subsistance et la destruction des biens dans les cas de réinstallation. Comme le note Akabzaa (2009), le non versement des indemnités peut être une source de tension permanente entre les communautés de la zone des mines et les promoteurs des projets.

social est désormais une pratique courante. La réglementation de nombreux pays africains exige du promoteur du projet qu'il publie dans un moyen d'information accessible dans la zone du projet un communiqué dans la langue officielle et les langues locales indiquant l'endroit où l'on peut consulter une copie de l'étude de l'impact environnemental et le nom des personnes, censées recevoir les réclamations, ainsi que les délais prévus à cet effet.

Certains pays, comme l'Ouganda, exigent du promoteur qu'il « prenne, pendant et après la réalisation de l'étude, toutes les mesures nécessaires pour solliciter le point de vue de la population qui risque d'être touchée par le projet. » Le promoteur doit publier dans les médias dans une langue comprise par les communautés concernées les informations relatives au projet et à ses effets, ainsi que les avantages qui en sont attendus. Il est également tenu d'organiser, après les réunions avec ces communautés, d'autres rencontres au sujet du projet à des dates et dans les endroits convenus avec les dirigeants des organes publics locaux. Une fois l'étude achevée, le grand public doit être de nouveau invité à faire part de ses observations au moyen de notices prévues à cet effet et dans les médias. Un responsable officiel est chargé de décider s'il est nécessaire d'organiser une audience publique sur l'étude.

Ainsi, il faut prendre des dispositions pour assurer la participation de la population au processus d'évaluation

de l'impact environnemental et social, ainsi qu'à une autre évaluation lorsque les organismes publics entreront en jeu. L'efficacité des dispositions relatives à la participation publique dépend de l'imagination et de la flexibilité dans le choix des mécanismes et techniques de consultation et de discussion. Plus les critères permettant de décider s'il faut, ou non, organiser une audience publique durant l'examen d'une étude de l'impact environnemental et social sont précis, meilleur sera le résultat.

Le droit à un environnement sain est inscrit dans la plupart des constitutions africaines. En fait, certaines dispositions des constitutions de certains pays imposent aux organismes publics de respecter l'environnement et donnent même aux citoyens le droit de faire appliquer cette obligation. C'est ainsi que le droit à un environnement sain énoncé dans la constitution de l'Ouganda a été mis en avant par une organisation non gouvernementale pour intenter une action contre le gouvernement et ses organismes en charge de l'environnement. De telles dispositions peuvent étayer les plaintes des citoyens qui revendiquent le droit d'être entendus avant la prise de décisions concernant des projets susceptibles d'avoir des effets négatifs importants.

Les organismes prêteurs exigent de plus en plus des promoteurs des projets de l'industrie extractive qu'ils s'engagent à garantir la participation de la population. C'est ainsi que les politiques de sauvegarde du Groupe de la Banque mondiale relatives à l'environnement, à la réinstallation involontaire, aux populations autochtones et à la publication de l'information influent sur l'évaluation des demandes de prêt et sur les avenants imposés aux emprunteurs. En fait, la nécessité de renforcer la capacité de l'emprunteur à respecter les obligations relatives à l'environnement, à la participation et aux questions sociales imposées par ces politiques de sauvegarde influe de plus en plus sur les décisions de prêt.

La politique de la Société financière internationale (SFI) exige que les projets susceptibles d'avoir des effets environnementaux et sociaux importants soient accompagnés d'un plan pour les consultations publiques et la diffusion de l'information. Ce plan doit comprendre un inventaire des principales parties intéressées et des méthodes qui seront utilisées, un calendrier des activités de consultation

indiquant la manière de les intégrer au programme général du projet, ainsi qu'un budget et un état des besoins en personnel et en moyens de gestion pour sa mise en œuvre. Le plan doit également comprendre une synthèse des processus de consultation antérieurs ainsi que des critères permettant d'évaluer son efficacité.

Le cinquième des neuf principes de l'Équateur auxquels les grandes banques commerciales ont souscrit exige de ses adhérents de ne financer des projets susceptibles d'avoir d'importants effets sur l'environnement que si elles « ont la preuve que l'emprunteur ou l'expert de la tierce partie a organisé une consultation dans un cadre structuré et culturellement approprié avec les groupes touchés par le projet, notamment les populations autochtones et les ONG locales », que le rapport d'évaluation ou « son résumé a été publié pendant une période minimale raisonnable dans une langue locale et d'une manière culturellement adaptée » et que le plan de gestion de l'environnement du projet « prendra en compte ces consultations. » Les projets susceptibles d'avoir des effets négatifs sensibles, variés ou inconnus<sup>4</sup> (projets de la catégorie A) doivent faire l'objet d'une expertise indépendante<sup>4</sup>.

En raison d'un certain nombre de contraintes et problèmes, il existe un décalage entre l'énoncé des droits à la participation dans les instruments officiels et leurs applications. Le rééquilibrage des rapports de force, notamment en faveur des groupes marginalisés et vulnérables, la prise en charge des aspects autoritaires des cultures locales et l'atténuation des contraintes en matière de ressources humaines et matérielles des institutions publiques et de ceux qui subissent les effets des projets sur l'environnement, ou qui s'en préoccupent, figurent parmi les principaux problèmes à résoudre pour faciliter la participation publique. La réglementation du Pérou prévoit des mécanismes de financement de la participation publique afin de permettre au détenteur des droits d'exploitation minière de proposer, en coordination avec l'autorité compétente, la création d'un fonds volontaire privé pour faciliter la participation des populations qui résident dans la zone directement touchée par le projet (voir encadré 4.5). Ce fonds pourrait être complété par les contributions d'autres parties.

**Encadré 4.5****Participation publique dans l'industrie extractive: Régime du Pérou**

Les principaux instruments juridiques, du régime minier du Pérou sont le décret suprême N° 028-2008-EM (mai 2008) réglementant le processus de la participation publique dans l'industrie extractive; et la Résolution ministérielle N°304-2008-MEM/DM (juin 2008): règles régissant le processus de participation publique dans l'industrie extractive. Ces instruments énoncent les principes généraux, notamment le droit de participation de la population; le droit d'accès à l'information; le droit des citoyens de suivre, vérifier et faire appliquer les obligations contractuelles des promoteurs de projets. Cependant, ce processus de consultation/participation ne donne pas le droit de veto à la population locale: les parties intéressées doivent rester en contact permanent afin de favoriser et maintenir une relation sociale appropriée (*relacionamiento social*) et l'un des principaux objectifs du processus de participation est d'aboutir à des accords entre les promoteurs du projet et la population autochtone locale (notamment les paysans péruviens et les communautés autochtones) pour préserver les droits et les traditions de la population et élaborer les mesures visant à lui accorder les avantages et les indemnités nécessaires.

Les modalités de la participation dans chaque cas particulier sont définies par une autorité publique sur proposition du promoteur du projet. Les modalités pour les projets à grande échelle ou les projets de transformation des minéraux sont plus détaillées que celle des projets d'exploration, d'exploitation artisanale ou les petits projets. Modalités relatives à l'industrie extractive à grande échelle:

- Au moins deux ateliers sur la participation doivent être organisés avant et pendant la réalisation des études d'évaluation de l'impact.
- Le rapport de l'étude doit comprendre un résumé analytique dérivant, entre autres, les incidences et l'impact du projet dans un langage simple.
- Le promoteur du projet doit distribuer des exemplaires du rapport ainsi qu'un résumé analytique aux différentes autorités publiques et autochtones. Le rapport doit être rendu public dans la presse, la radio et les affiches pour permettre aux parties intéressées de faire des observations ou des commentaires auxquels le promoteur doit répondre.
- Au moins une réunion publique (*audiencia pública*) doit être organisée avec la participation des responsables de l'industrie minière et des autorités régionales et locales.
- L'autorité peut ordonner que le processus de participation soit mené dans la langue la plus courante dans la zone concernée ou en faisant appel à des interprètes.
- Le promoteur du projet peut, en coordination avec l'autorité, créer un fonds spécial pour aider la population à évaluer la situation et formuler des observations.
- L'autorité peut également ordonner la mise en place d'un fonds spécial pour financer la participation de la population et lui permettre de s'assurer que le promoteur s'acquitte de ses obligations.
- Les dépenses liées au processus de participation sont assumées par le promoteur.

Les consultations doivent précéder la finalisation des études de l'impact des activités d'exploration. Les études doivent être publiées sur le site Web de l'autorité concernée et dans la presse et diffusées à la radio. Les citoyens peuvent faire des observations ou poser des questions au promoteur. En ce qui concerne l'extraction artisanale et à petite échelle, la participation de la population se fait à travers la publication de l'instrument environnemental sur le site Web de l'autorité publique régionale concernée aux fins d'examen et d'observations par les parties intéressées.

Source: Bailetti.

Un travail considérable a été réalisé pour contribuer à la planification et à la mise en œuvre de processus de participation effectifs. Le rapport annuel de la SFI, *Doing Better Business through Effective Public Consultation and Disclosure*, en est un bon exemple. Ce document contient notamment des notes d'orientation pour recenser les possibilités de consultation aux différents stades des projets, une liste de référence des objectifs et mesures pour améliorer les consultations, ainsi qu'une liste des « techniques de consultation publique et de diffusion de l'information<sup>5</sup> ». On y trouve une série d'instruments applicables aux différentes situations. En collaboration avec la Banque mondiale, le Conseil international des mines et métaux a parrainé des études visant à traduire dans les faits la participation dans le cadre des projets miniers. Ces études tentent de lier les processus de participation aux activités des différentes phases des projets, aux normes légales ou autres, aux objectifs stratégiques des organismes promoteurs, aux caractéristiques des parties prenantes, à la stratégie de communication jugée appropriée et aux ressources disponibles.

L'élaboration des procédures relatives à la participation publique dans le cadre de la formulation de la politique générale pose des problèmes particuliers étant donné que les effets des activités des projets sont généralement plus localisés que ceux des activités liées aux grandes orientations. Le public concerné sera probablement beaucoup plus large dans le dernier cas que dans le premier. La formulation de la politique et des plans consiste souvent en des déclarations d'intention plus générales et abstraites que la prise de décision concernant l'approbation des projets. Même pour les responsables directement concernés, les conséquences des déclarations auxquelles ils ont souscrit dans les documents de politique générale ne sont pas

### Accès à l'information

Le rapport entre l'accès à l'information et la participation à la prise de décisions est exprimé dans le Principe 10 de la Déclaration de Rio qui affirme que « toute personne doit avoir accès aux informations sur l'environnement détenues par les pouvoirs publics, notamment les informations sur les substances et les activités dangereuses dans sa communauté, et pouvoir participer au processus de prise de décision. Les États doivent faciliter et encourager la prise

toujours évidentes si on les compare aux mesures qu'ils souhaitent prendre dans des situations particulières.

La formulation et l'adoption des politiques et des plans relèvent des prérogatives essentielles des pouvoirs publics. Le renforcement des procédures relatives à la participation publique à la formulation des politiques, la consolidation du rôle et de la qualité des représentants choisis par la population auprès des autorités et l'attribution de rôles appropriés aux organisations de la société civile sont indispensables pour améliorer la participation. Lorsque l'exécutif est très puissant, il y a un risque de voir le processus de participation s'arrêter au stade d'une représentation formelle sans effets sur les résultats en matière de politiques<sup>6</sup>.

La formulation de la politique minière de l'Afrique du Sud post-apartheid est le résultat des efforts déployés pour faire participer effectivement le grand public. Les consultations ont marqué toutes les étapes du processus (recensement des questions à partir de sources mondiales et locales, engagement des parties intéressées, réunions publiques, ateliers, audiences parlementaires, publication de formulaires pour les observations) et tout a été fait pour explorer les domaines pouvant faire l'objet d'un consensus, tout en tenant compte des points de divergence<sup>7</sup>. Le coût astronomique de cette procédure à court et moyen terme est largement compensé par les avantages des consultations. Un climat général stable et prévisible est ainsi créé, ce qui est indispensable pour les projets miniers de longue durée. L'expérience de la Table ronde du Canada destinée à mettre en place un cadre pour la responsabilité sociale des compagnies minières intervenant à l'étranger illustre la nature complexe du processus consultatif (Appendice J).

de conscience et la participation du public en assurant une large diffusion de l'information. » Ce principe est réaffirmé dans la Convention sur l'accès à l'information, la participation publique à la prise de décisions et l'accès à la justice pour les questions d'environnement (Convention d'Aarhus), qui est considérée comme un modèle de régime de participation publique<sup>8</sup>.

Le cadre législatif sud-africain est exemplaire de la tendance naissante en Afrique consistant à promulguer une législation sur la liberté de l'information susceptible de faire pression sur une culture bureaucratique du secret même pour les questions les plus courantes. Sa constitution garantit le droit pour chaque personne de recevoir ou de donner des informations et des idées et d'avoir accès aux informations détenues par les pouvoirs publics ainsi qu'à « toute information nécessaire pour l'exercice ou la défense de ses droits ». Étant donné l'importance de l'information pour un environnement sain, le droit d'accès devrait concerner les informations détenues par des personnes privées nécessaires pour son exercice ou sa protection. Ces droits sont soumis à des restrictions prévues par la loi, « générales dans la mesure où ces restrictions sont raisonnables et justifiées dans une société ouverte et démocratique fondée sur la dignité humaine, l'égalité et la liberté, en tenant compte de tous les facteurs pertinents. »

### Prise en charge des conflits

Comme on l'a vu auparavant, les conflits peuvent naître du mode de répartition des recettes et de l'absence de participation directe de communautés aux projets miniers. La question relative aux indemnisations pour les expropriations et aux autres droits est également une source potentielle de tensions à long terme. Un grand nombre de systèmes juridiques affirment que nul ne doit être privé ses intérêts sur la terre ou d'autres biens sans que des dispositions ne soient prises pour le versement rapide d'une indemnité appropriée. Le plus souvent, le problème se pose pour les couches relativement vulnérables ou moins puissantes de la société. En ce qui concerne la réinstallation, les normes de performance de la SFI fixent d'importants objectifs qui comprennent des critères pour élaborer et appliquer les plans nécessaires:

- Éviter ou, tout au moins, limiter, chaque fois que possible, la réinstallation involontaire en envisageant de revoir la conception du projet.
- Atténuer les effets économiques et sociaux de l'acquisition des terres ou des restrictions sur les moyens de subsistance des personnes touchées en les indemnisant pour les pertes de leurs biens conformément à

En outre, la loi sur la promotion de l'accès à l'information (2000) (Promotion of Access to Information Act) et ses textes réglementaires contiennent des dispositions visant à faciliter l'accès aux informations détenues par les institutions publiques et privées. Il s'agit de mécanismes pour rendre publiques les données détenues par les différentes institutions, de l'obligation de désigner des responsables chargés d'assurer la liberté d'accès, des procédures permettant d'accéder à l'information protégée, des délais nécessaires avant diffusion, de la prescription des arguments justifiant la non diffusion et des voies de recours contre les décisions des responsables et des institutions officiels. La Commission sud-africaine des droits de l'homme est chargée de suivre et de renforcer l'application de la loi. La plupart des pays africains en sont encore au stade de l'élaboration du cadre législatif pour assurer l'accès à l'information.

leur valeur réelle et en faisant en sorte que les activités de réinstallation soient menées en diffusant les informations nécessaires, en organisant des consultations et en assurant la participation des parties touchées en toute connaissance de cause.

- Améliorer les conditions de vie des personnes déplacées en leur fournissant un logement approprié sur le site de réinstallation avec toutes les garanties voulues en matière de propriété.
- La norme de performance n° 5 de la SFI sur l'acquisition des terres et la réinstallation involontaire examine en détail ces questions et propose un cadre d'intervention.

La prise en charge des situations de conflit, comme dans le cas de la République démocratique du Congo a donné lieu à des initiatives axées sur le renforcement des capacités en matière de gouvernance, la transparence, les procédures de certification, la réforme dans le domaine de la sécurité et la réglementation des compagnies transnationales. On dénombre actuellement plusieurs instruments et initiatives à l'échelle internationale, notamment les résolutions

1856 et 1857 (2008) du Conseil de sécurité de l'ONU, les activités de la Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo et l'initiative régionale contre l'exploitation illégale des ressources naturelles de la Conférence sur la Région des Grands Lacs.

Le Plan de certification du processus de Kimberley est un exemple de système conçu pour surveiller la production et la commercialisation des diamants afin de mettre un terme au commerce des pierres provenant des zones de conflit. Le commerce illicite des diamants a financé des décennies de conflits dévastateurs dans plusieurs pays africains. Le plan susmentionné, qui a été lancé en 2002, est une initiative pour un contrôle conjoint par les pouvoirs publics, les industries et la société civile pour faire en sorte que les diamants des zones de conflit ou les diamants volés n'entrent pas dans la chaîne de valeur légale. Le principal moyen de suivi prévu par le Plan consiste à examiner les résultats des missions d'experts dépêchées dans les pays participants, notamment ceux qui posent problème. Le Plan Kimberley, qui impose des conditions strictes à ses membres pour leur permettre de donner aux cargaisons de diamants bruts le label « hors zone de conflits », s'appuie sur diverses résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies qui fournissent aux États participants la base juridique permettant d'imposer des restrictions commerciales qui peuvent être contestées sur la base des règles de l'organisation mondiale du commerce, ce qui soulève la question de savoir si un plan de certification doit

être soutenu par les résolutions de l'ONU pour renforcer sa légitimité internationale.

Inspirée par le plan Kimberley, la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs a adopté le Protocole sur la lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles. Cet instrument oblige légalement 11 États membres à lutter ensemble contre l'exploitation illégale des ressources naturelles au moyen d'un système de surveillance et de certification appliqué à l'échelle sous régionale qui s'inspire largement du Plan Kimberley. L'un des principes ainsi repris stipule que le système de certification doit prendre en charge les problèmes liés à la gouvernance, au développement et à l'éthique dans les pratiques dans le domaine de l'industrie extractive, empêcher les produits minéraux provenant des zones d'exploitation non certifiées d'entrer dans les circuits de production contrôlés, autoriser les audits indépendants par des tierces parties et prévoir des sanctions crédibles en cas d'infraction. Le système de surveillance est composé de systèmes de suivi nationaux discrets qui alimentent une base de données régionale. Cette initiative d'origine africaine a été entérinée à l'échelle internationale, notamment par le Sommet du G8 de 2009. Le système de surveillance de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs est un modèle qui mérite d'être étudié pour être reproduit dans d'autres régions du continent (on trouvera au chapitre 6 des détails supplémentaires sur ce système).

## Industrie extractive et droits de l'homme

L'exploitation des minéraux est associée aux violations des droits de l'homme et constitue l'un des problèmes les plus souvent cités par les communautés touchées et par les organisations de la société civile qui s'occupent de ces questions. De fait, la plupart des effets sociaux de l'industrie extractive concernent les droits de l'homme. Les violations les plus souvent évoquées sont les disparitions, la violation du droit à un environnement sain, la détention arbitraire et la torture, la perte des terres et des moyens de subsistance sans négociation et sans une indemnisation suffisante, la réinstallation forcée, la destruction des sites ayant une valeur rituelle ou culturelle

importante sans indemnisation et les violations des droits du travail.

Il existe également des cas liés aux droits des populations autochtones comme ce fut le cas pour le projet d'oléoduc entre le Tchad et le Cameroun et le peuple Bagyeli. Ces communautés dépendent de la forêt et de ses produits pour leur subsistance. Moins de 5% des membres de cette population sont employés par le projet dont les effets sur le bien-être social sont considérables. L'exploitation accrue du bois, la perte des ressources en eau, les nuisances sonores et la pollution des cours d'eau ont endommagé leurs zones de chasse et de pêche et la destruction de la

forêt environnante et des plantes médicinales sont les sources de problèmes culturels et sanitaires. Dans la plupart des régions du continent, la protection des droits des populations autochtones a été problématique, étant donné que certains pays, comme par exemple le Botswana, ne reconnaissent pas officiellement tel ou tel groupe comme étant autochtone par comparaison avec le reste de la population, en dépit de preuves historiques qui attestent que les groupes San du Botswana sont originaires de ce pays.

Dans une étude réalisée en 2006 sur les violations des droits de l'homme par les compagnies minières, John Ruggie, Représentant spécial du Secrétaire général pour les droits de l'homme et les sociétés transnationales et autres entreprises, montre que, sur les 65 cas recensés dans le monde concernant 27 pays, deux tiers des violations ont eu lieu dans le secteur du pétrole, du gaz et des mines. Les activités des industries extractive et pétrolière sont généralement concentrées dans des zones relativement sous développées habitées par des populations agro-pastorales. L'ampleur des effets de « l'empreinte » des mines peut être considérable dans un sens ou dans l'autre. Le Représentant spécial du Secrétaire général a noté que « l'on est en présence d'une symbiose négative évidente entre les pires violations des droits de l'homme par les entreprises et les pays hôtes qui se caractérise par la combinaison d'un revenu national relativement faible, l'exposition à un conflit passé ou récent et une gouvernance défailante ou corrompue. » Cela étant, il n'est pas surprenant que la protection des droits de l'homme ait pris de l'importance dans les lois et cadres juridiques internationaux visant à réglementer les activités des compagnies minières.

Les pays miniers doivent protéger leurs citoyens contre les violations des droits de l'homme et de nombreuses constitutions africaines contiennent d'importantes dispositions relatives aux droits de l'homme qui sont contraignantes pour toutes les personnes physiques et morales exerçant sur leur territoire. La constitution de l'Afrique du Sud lie les droits en matière d'environnement aux droits de l'homme en assurant la protection contre les comportements inadmissibles des entreprises. Les dispositions de la constitution du Ghana en matière de droits de l'homme font explicitement mention du droit des travailleurs de créer des syndicats et d'y adhérer dans le cadre du droit à la liberté d'expression ou d'association.

La Charte africaine des droits de l'homme, qui a été ratifiée par 53 pays membres, comprend également un cadre normatif contraignant pour la protection des droits de l'homme dans l'industrie extractive. Son article 21.1 stipule que le droit de disposer librement de ses richesses et de ses ressources naturelles doit être exercé dans l'intérêt exclusif du peuple qui ne doit en aucun cas en être privé. La Charte contient également des dispositions relatives à la spoliation des richesses et des ressources naturelles et réaffirme le droit à une indemnisation suffisante.

Le respect des droits de l'homme par les compagnies minières est un élément important de l'aspect social de leur autorisation d'exercer, mais les dispositions du droit international relatives aux droits de l'homme n'en font pas une obligation légale, même si tout le monde reconnaît qu'avec la montée en puissance et l'influence des entreprises à l'échelle mondiale, la réglementation nationale ne suffit plus à empêcher les violations des droits de l'homme par les entreprises. Le cadre conceptuel *Protéger, respecter et réparer*, qui a été adopté en 2008 par l'ONU, propose des principes pour orienter les pays et les entreprises en matière de protection et de respect des droits de l'homme. Élaboré par le Représentant spécial à l'issue de consultations avec un grand nombre de groupes intéressés, le cadre de l'ONU s'articule autour des trois piliers ci-après: le devoir de l'État de prévenir les violations des droits de l'homme par de tierces parties, la responsabilité des entreprises en matière de respect des droits de l'homme et l'amélioration de l'accès des victimes des violations à des réparations judiciaires et non judiciaires. D'après Ruggie (2010), ce cadre a été conçu pour fonctionner de manière dynamique et aucun de ses piliers ne peut, à lui seul, prendre en charge la solution des problèmes de gouvernance constatés. Même si son caractère général fait qu'il peut s'appliquer à toutes les entreprises, il semble qu'il soit mieux adapté à l'industrie extractive, compte tenu des statistiques citées plus haut concernant les violations des droits de l'homme dans ce secteur.

Le cadre de l'ONU invite les gouvernements à considérer la protection contre les violations des droits de l'homme par les entreprises comme une responsabilité globale qui va au delà de l'évaluation de l'impact sur l'environnement, l'approbation et le suivi des projets. Il propose aux États plusieurs moyens pour renforcer les obligations légales

visant à améliorer la protection des droits de l'homme au niveau des entreprises, notamment l'encouragement de la culture du respect de ces droits dans les institutions et les entreprises. Pour ces dernières, les mesures pourraient consister à les obliger à établir des rapports, par exemple dans le cadre du code des entreprises, pour montrer de quelle manière elles ont traduit le respect des droits de l'homme dans les faits. Dans de nombreux cas, les incohérences des politiques et des pratiques des pouvoirs publics et des institutions nationales ont compromis la protection et le respect des droits de l'homme. Les exemples les plus significatifs des incohérences et du manque de coordination sont illustrés par les effets négatifs des mesures prises par les pouvoirs publics pour renforcer le commerce international ou attirer les investissements, notamment la signature de traités sur l'investissement ou le commerce et des contrats d'investissement avec des clauses de stabilisation, sur les capacités de l'État à assumer ses obligations en matière de protection des droits de l'homme.

Le différend en matière d'investissement qui a opposé El Salvador à une compagnie minière étrangère montre bien l'effet contraignant des accords commerciaux sur la capacité de l'État à remplir ses obligations en matière de protection des droits de l'homme. S'appuyant sur l'Accord de libre-échange entre l'Amérique centrale, la République dominicaine et les États-Unis, Pac Rim Cayman LLC, filiale d'une compagnie minière canadienne, a intenté un procès au Gouvernement salvadorien pour avoir imposé un moratoire sur les permis d'exploitation qui a touché son projet de mine d'or. El Salvador a la plus forte densité de population des Amériques et souffre d'une grave pénurie d'eau<sup>9</sup>.

Une étude de la SFI et du Représentant spécial du Secrétaire général a montré que certains types de clauses de stabilisation contenues dans les contrats entre les investisseurs et les pays hôtes risquaient de compromettre la capacité de l'État à protéger les droits de l'homme. L'étude souligne dans sa conclusion que les pays en développement étaient plus enclins à "inclure les dispositions juridiques à caractère social et environnemental, voire même les dispositions générales relatives à certaines questions, comme le salaire minimum, le travail, la santé, la sécurité et autres, dans la clause de stabilisation"<sup>10</sup>. Au plan géographique, les accords d'Afrique subsaharienne contiennent le plus fort

pourcentage des clauses les plus contraignantes. L'étude a enfin constaté que, du point de vue sectoriel, les accords relatifs à l'industrie extractive comprennent les clauses les plus contraignantes. Des débats sont en cours autour de la légalité et de l'applicabilité du gel des clauses, mais la présence même de ces dernières dans les contrats donne aux compagnies bénéficiaires un argument suffisant qui leur permet de faire pression sur les gouvernements pour qu'ils limitent, dans le pire des cas, l'application des lois. Les effets potentiellement contraignants de ces mesures sur la situation en matière de protection des droits de l'homme mettent en relief la nécessité d'intégrer la gestion des droits de l'homme aux procédures d'établissement des contrats entre les États et les investisseurs. Le renforcement de la culture du respect des droits de l'homme dans les institutions publiques pourrait contribuer à améliorer la cohérence des politiques en matière de protection des droits de l'homme.

En mai 2011, la dix-septième session du Conseil des droits de l'homme de l'ONU a examiné une proposition du représentant spécial du Secrétaire général visant à prendre en compte dix principes pour intégrer les risques en matière de droits de l'homme au processus de négociation des contrats entre l'État et les investisseurs<sup>11</sup>. Ces principes couvrent certaines questions comme la nécessité de faire en sorte que les clauses de stabilisation ne compromettent pas la protection des droits de l'homme et leur respect, la planification de la prise en charge des incidences des projets sur les droits de l'homme durant les négociations, l'implication effective de la communauté internationale et la mise en place de mécanismes de recours contre les effets négatifs non prévus par les contrats sur les tierces parties et la transparence des dispositions contractuelles. Pris ensemble, ces termes touchent aux trois piliers du Cadre de l'ONU et réduisent considérablement les possibilités d'incohérence dans les politiques et les interventions des pouvoirs publics. L'étude du Représentant du Secrétaire général sur les clauses de stabilisation comprend des exemples de cas où les contrats d'investissement ont été renégociés pour lever les contraintes qui compromettent le respect par les États et les entreprises de leurs obligations en matière de droits de l'homme.

Les compagnies minières sont toujours prêtes à proclamer qu'elles respectent les droits de l'homme. Le respect des

lois nationales est un moyen évident qui permet aux entreprises de montrer leur détermination dans ce domaine. Dans de nombreux cas en Afrique où les institutions chargées d'appliquer la loi et la culture de la protection des droits de l'homme sont faibles, l'engagement des grandes compagnies minières à respecter les droits de l'homme est capital. Le Cadre de l'ONU offre plusieurs moyens permettant aux entreprises de remplir pleinement leurs obligations. Il s'agit notamment de recenser les problèmes particuliers relatifs aux droits de l'homme auxquels elles sont confrontées dans leur contexte spécifique, de mettre en valeur les principaux instruments internationaux des droits de l'homme et les conventions de l'Organisation internationale du Travail (OIT) et de vérifier leurs effets sur le respect des droits de l'homme. Enfin, il s'agit des critères permettant d'évaluer la mesure dans laquelle les compagnies respectent ces droits.

Les victimes des violations des droits de l'homme dans les pays africains, et pas seulement celles qui sont attribuées

## Industrie extractive et emploi

L'industrie extractive à grande échelle a joué un rôle précurseur dans la création d'une main d'œuvre industrielle dans les pays exportateurs de minéraux comme le Ghana, l'Afrique du Sud et la Zambie. Cette industrie a fourni un grand nombre d'emplois dans de nombreux pays avant son déclin consécutif à la crise économique des années 80. La phase actuelle a marqué la restructuration des régimes de l'emploi et du travail en abandonnant, depuis la privatisation, la notion de sécurité de l'emploi dite « du berceau au tombeau » dont bénéficiaient la plupart des mineurs dans les entreprises publiques. À travers tout le continent, les réformes qui ont donné lieu à l'élaboration des régimes actuels, ont entraîné le licenciement de dizaines de milliers de travailleurs lorsque les compagnies publiques déficitaires ont été démantelées ou restructurées et vendues à des investisseurs étrangers. C'est ainsi que près de 40 000 travailleurs ont perdu leur emploi lorsque la société parapublique Zambian Consolidated Copper Mines a été restructurée et privatisée<sup>12</sup>.

La relance de l'industrie extractive depuis sa libéralisation et l'afflux considérable d'investissements étrangers ont

aux compagnies minières, sont confrontées à de nombreux obstacles dans leur quête d'une indemnisation. En règle générale, la plupart des citoyens ne peuvent recourir à la justice, et ce pour différentes raisons, notamment les dépenses induites, l'éloignement, la lenteur du traitement des affaires due à la surcharge de travail et à la complexité des procédures. Les démarches autres que judiciaires, notamment les institutions des droits de l'homme et les mécanismes de règlement des différends offrent de meilleures perspectives d'indemnisation rapide aux victimes d'abus. Au Ghana, la Commission des droits de l'homme et de la justice administrative, qui a été mise en place conformément à la constitution, a accumulé une expérience dans le traitement des affaires de violations supposées des droits de l'homme dans l'industrie extractive. Après avoir des cas individuels pendant des années, la Commission a réalisé, en 2006-2007, une enquête à l'échelle nationale sur les violations des droits de l'homme dans le secteur de l'industrie extractive du Ghana.

permis de créer de nouveaux emplois directs et indirects dans les pays miniers traditionnels et les nouveaux venus dans cette activités. Dans de nombreux cas, les compagnies minières offrent des formations techniques de valeur à leurs employés et les salaires sont supérieurs à ceux du reste du secteur économique. D'après une étude réalisée par le Conseil international des mines et métaux (2008), l'important secteur minier de la Tanzanie a créé près de 8 000 emplois directs et 45 000 emplois indirects. En 2009, l'industrie extractive à grande échelle employait directement plus de 17 000 personnes au Ghana. D'après une étude sur les effets socioéconomiques de l'industrie, l'entreprise Newmont Ghana Gold Ltd., qui emploie directement moins de 1800 travailleurs, déclare que ses activités ont permis de créer plus de 46 000 emplois supplémentaires par le biais de ses fournisseurs et des effets économiques plus larges<sup>13</sup>. Dans les pays africains qui dépendent des ressources minières, les pertes d'emplois les plus importantes dues à la crise financière et économique mondiale de 2008 sont le fait du secteur minier et la région de la Communauté de développement d'Afrique australe a été la plus touchée<sup>14</sup>.

Par ailleurs, les effets des nouvelles mines sur l'emploi ont été limités parce que « dans l'industrie extractive à grande échelle à forte intensité de capital les offres d'emplois sont limitées<sup>15</sup> ». D'après la Commission économique pour l'Afrique, les données des filiales africaines des entreprises des États-Unis montrent que les investissements étrangers dans le secteur manufacturier créent 17,5 fois plus d'emplois que les investissements dans l'industrie extractive<sup>16</sup>. Cette comparaison tempère l'importance des études réalisées par Newmont et le Conseil international des mines et métaux sur les emplois indirects de l'industrie extractive au Ghana et en Tanzanie, même si elles attirent l'attention sur la nécessité de prendre en compte les emplois créés par les relations locales et les retombées socioéconomiques des activités minières pour avoir un tableau complet des effets sur l'emploi. Cependant, d'autres études montrent que, dans certains cas, les conclusions sur les potentialités des nouvelles mines à grande échelle en matière de création d'emplois doivent tenir compte des emplois et autres moyens de subsistance en milieu rural, comme ceux des agriculteurs, des artisans mineurs et autres activités économiques rurales, qui ont été détruits ou gravement compromis par l'installation de la mine à grande échelle et dont la valeur pour l'économie rurale ne peut être remplacée par la mine fortement mécanisée<sup>17</sup>.

Les emplois et relations de travail dans le secteur minier industriel ont été créés dans le contexte de la dérégulation du marché du travail et de la croissance du « travail flexible » qui sont des aspects essentiels de la libéralisation économique mondiale. Les emplois temporaires et les contrats de travail à durée limitée sont une pratique courante dans l'industrie extractive à grande échelle<sup>18</sup>. L'Afrique du Sud, qui est le plus grand pays minier du continent, a inauguré le processus de dépermanisation des emplois dès le début des années 90 lorsque, face à la stagnation du prix de l'or, la baisse des réserves et l'augmentation des dépenses, les responsables des mines ont commencé à chercher les moyens de réduire leur importante facture salariale<sup>19</sup>. D'après le South African Department of Minerals and Energy (ministère des mines et de l'énergie d'Afrique du Sud), les travailleurs contractuels représentaient 28 % de la main d'œuvre de l'industrie extractive du pays en 2005. La dépermanisation a été décrite comme l'un des plus importants résultats de la privatisation de la ceinture de cuivre zambienne où les

postes « permanents » traditionnels ne représentaient, en 2008, que la moitié seulement de l'ensemble des emplois dans les cinq grandes compagnies minières<sup>20</sup>. En 2006, près de la moitié de la main d'œuvre de la mine de la compagnie AngloGold Ashanti's Geita, en Tanzanie, avait des contrats à durée déterminée et 3% seulement des employés permanents étaient syndiqués<sup>21</sup>.

D'après le Business Council of Australia (Conseil des affaires d'Australie), le développement de la flexibilité du travail dans l'industrie extractive a « donné de bons résultats » et « [a] permis d'encourager l'innovation; de renforcer l'obligation de rendre compte pour améliorer les résultats; d'améliorer la productivité; et d'augmenter les salaires et les revenus des actionnaires<sup>22</sup>. » Par contre, pour les syndicats des mineurs, « rien n'est plus susceptible de compromettre la philosophie du « travail décent » de l'OIT que le recours croissant au travail contractuel » car, « pratiquement dans le monde entier, les entrepreneurs, et leurs sous traitants, évitent d'accorder des avantages comme les pensions de retraite, l'assurance-maladie, le versement d'indemnité<sup>23</sup> en cas de décès ou de blessure, le paiement du salaire durant les congés de maladie, les congés payés, les allocations de maternité, etc.<sup>23</sup> ». Les études sur l'emploi dans l'industrie extractive dans plusieurs pays africains corroborent le point de vue de la Fédération internationale des syndicats des travailleurs de la chimie, de l'énergie, des mines et des industries diverses (ICEM)<sup>24</sup>.

Dès son apparition durant la période coloniale, l'industrie extractive en Afrique a suscité des craintes au sujet des conditions de travail, notamment le travail forcé, le déni du droit de créer des syndicats et d'engager des négociations collectives, ainsi que le non respect des normes de santé et de sécurité. Dans la plupart des pays miniers, l'industrie extractive demeure une activité dangereuse si l'on tient compte du nombre de personnes exposées aux risques de décès, de blessure et de maladie. La santé et la sécurité des travailleurs sont donc des préoccupations essentielles de cette industrie. La sécurité du travail et les incidences sur la santé varient considérablement selon les activités et les pays. C'est ainsi que dans une mine à ciel ouvert, par exemple, les contaminants présents dans l'air, comme les poussières de roche et les fumées, les nuisances sonores excessives, les vibrations et la chaleur peuvent provoquer

des problèmes de santé chez les mineurs qui sont exposés à ces risques pendant de longues périodes.

Dès sa création, l'OIT a pris en charge les problèmes professionnels et sociaux de l'industrie extractive. Elle a ainsi fixé les horaires de travail (mines de charbon) dans la convention n°31 de 1931 et adopté la Convention sur l'hygiène et la sécurité dans les mines (n°176) en 1995. Pendant plus de 50 ans, les réunions tripartites sur l'industrie extractive ont examiné un grand nombre de questions, parmi lesquelles l'emploi, les conditions de travail et la formation dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité du travail et les relations de travail dans l'industrie extractive du charbon et autre. Plus de 140 conclusions et résolutions ont été adoptées, notamment la Convention sur l'industrie extractive. Quelques uns de ces accords et résolutions ont été appliqués dans certains pays et l'OIT a aidé d'autres pays à organiser des programmes de formation et à élaborer des codes de sécurité. L'OIT a pour but d'assurer un emploi décent et sûr pour tous les mineurs et de faire en sorte que l'industrie extractive contribue au développement durable. D'après l'OIT, « on entend par emploi décent la possibilité d'effectuer un travail productif qui procure un revenu suffisant, la sécurité sur les lieux de travail et la protection sociale des familles, de meilleures perspectives d'épanouissement personnel et d'intégration sociale, la liberté pour les travailleurs d'exprimer leurs préoccupations, de s'organiser et de participer aux décisions qui les concernent et l'égalité des chances et de traitement pour les femmes et les hommes<sup>25</sup>. »

Les compagnies minières sont tenues de respecter les dispositions de la législation du travail et les pratiques locales. Elles doivent également respecter les normes de travail essentielles énoncées dans les conventions de l'OIT et réaffirmées dans la Déclaration sur les principes et droits fondamentaux du travail de 1998. La déclaration de principes tripartite de l'OIT relative aux sociétés transnationales et à la politique sociale engage ces sociétés à respecter, à encourager et à soutenir les principes relatifs aux droits fondamentaux, que le pays concerné ait ratifié

ou appliqué la Déclaration sur les principes et droits fondamentaux du travail de l'OIT.

On a noté que l'obstacle le plus courant qui empêche l'application des normes internationales est l'absence de capacités de certains pays et la prudence excessive de certains autres quant à l'éventualité d'un conflit avec les grandes compagnies minières étrangères au sujet de leurs pratiques en matière de travail. Les syndicats considèrent qu'il faut mettre à profit la puissance de ces compagnies pour appuyer les efforts déployés par les syndicats locaux et nationaux pour assurer les meilleures conditions de travail possibles pour les travailleurs. L'ICEM, à l'instar d'autres organisations syndicales mondiales, a décidé de signer des accords-cadres internationaux avec les compagnies transnationales sur la « promotion et la mise en œuvre de bonnes relations professionnelles et humaines » comme un élément de cet appui international.

En 2009, l'ICEM et AngloGold Ashanti ont signé un accord-cadre mondial qui les engage à établir une série de principes et valeurs, notamment le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la liberté d'association et l'interdiction du travail forcé et obligatoire. L'accord s'applique à toutes les activités sur lesquelles AngloGold Ashanti « exerce un contrôle direct ». En ce qui concerne les filiales ou dans le cas où cette compagnie ne contrôle pas directement ces activités, « elle doit faire de son mieux pour assurer le respect des normes et principes » prévus par l'accord. Cet accord n'a pas d'ascendant sur la législation nationale, les principes ou dispositions des conventions collectives locales, ce qui veut dire que, dans le cas où le climat et la culture en matière de relations de travail nationales influent sur les droits des travailleurs, cela pourrait limiter son effet. Cependant, un engagement à l'échelle mondiale en faveur des bonnes pratiques en matière de relations de travail et de droits de l'homme obligerait la compagnie AngloGold Ashanti ou toute autre société transnationale à respecter l'esprit de l'accord en toute circonstance.

## Productivité des ressources

La rareté croissante des minéraux relativement faciles à extraire, la hausse récente des prix et la nécessité de gérer l'environnement de manière prudente ont suscité un intérêt marqué pour l'analyse des flux de ressources minérales mondiales. Un certain nombre d'initiatives ont été prises pour assurer l'efficacité des ressources dans les secteurs public et privé aux niveaux mondial, régional et national. Les sommets du G8 en ont discuté durant les cinq dernières années. Le fait que le Conseil de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ait adopté, en 2004 et 2008, des recommandations sur la productivité des ressources, confirme l'importance accordée à cette question. L'OCDE a également publié un guide à l'intention des décideurs sur l'évaluation des flux de matériaux et la productivité des ressources. De même, l'Union européenne a adopté, en 2005, des stratégies thématiques sur l'exploitation durable des ressources naturelles et la réduction et le recyclage des déchets. La plupart des pays de l'OCDE ont lancé des initiatives pour encourager la réduction des déchets, la gestion durable des matériaux, les politiques intégrées pour les produits et l'initiative « 3R » (réduire, réutiliser et recycler). La Chine vient d'adopter une loi sur « l'économie circulaire<sup>26</sup> »

L'institut Wuppertal a proposé des mesures aux niveaux des politiques et de l'industrie pour améliorer la productivité des ressources dans la chaîne de valeur mondiale sur les sites d'extraction de minerais<sup>27</sup>. Au plan des politiques, les gouvernements pourraient:

- Lier les initiatives sur les questions sociales dans l'industrie extractive aux améliorations en matière de fonctionnement et d'efficacité des ressources.
- Encourager l'échange de connaissances, de techniques et d'expériences réussies sur la manière d'améliorer la productivité des ressources durant la phase d'extraction.
- Établir des systèmes de labellisation et d'information harmonisés au niveau international sur la consommation des ressources en matières premières et produits de base.

Au niveau opérationnel, l'industrie pourrait:

- Introduire des normes d'efficacité des ressources dans l'activité d'extraction au niveau mondial pour économiser sur les dépenses grâce à l'efficacité des ressources.
- Augmenter la productivité des ressources dans les partenariats avec les artisans mineurs ou les petits exploitants.
- Mettre en place des partenariats avec les fournisseurs de matières premières pour améliorer les normes de productivité des ressources.

En 2007, le Programme des Nations Unies pour l'environnement a mis en place un groupe international sur la gestion durable des ressources chargé de travailler sur les questions relatives à l'efficacité des ressources ainsi que la consommation et la production durables. La consommation et la production durables repose sur le principe selon lequel il y a (ou qu'il pourrait y avoir) un stock minimum de « capital naturel » nécessaire au fonctionnement de l'écosystème et qu'il faut absolument d'intégrer la notion de sa protection aux décisions et à la réglementation en matière de consommation et de production. La mission du groupe en question consiste à « effectuer des évaluations scientifiques indépendantes, cohérentes, autorisées et pertinentes au plan des politiques sur l'utilisation durable des ressources naturelles et, en particulier, leurs effets sur l'environnement tout au long du cycle de vie » et « contribuer à améliorer la compréhension de la manière dont de découpler la croissance économique de la dégradation de l'environnement. » Le groupe situe son travail par rapport à d'autres initiatives, notamment le processus de Marrakech, l'initiative 3R, l'approche de l'économie circulaire, le Global Environment Outlook et l'Évaluation de l'écosystème du Millénaire. Le secteur des métaux et des minéraux est l'un des domaines sur lequel il a axé son travail. Son groupe de travail sur les flux mondiaux de métaux a publié, en 2010, le premier de ses six rapports consacrés aux métaux qui porte, entre autres, sur le recyclage, les effets des métaux sur l'environnement, les données disponibles sur les réserves et les ressources

inexploitées, les perspectives futures de la demande pour les métaux, et décrit des options de politiques pour les métaux courants et les métaux essentiels<sup>28</sup>.

La norme ISO 2600 sur la responsabilité sociale, qui a été établie en 2010 à Genève par l'Organisation internationale de normalisation, fournit des orientations sur la responsabilité sociale qui pourraient servir à faire progresser la Vision africaine des mines à l'horizon 2050 et aider les pays à renforcer leurs cadres pour la responsabilité sociale et l'environnement.

## Incidences au plan des politiques

Si l'on veut que l'industrie extractive soit en mesure de générer des avantages socioéconomiques durables pour les communautés, il faut examiner soigneusement la nature de ces avantages et œuvrer à leur concrétisation. Étant donné que les risques sociaux sont en fin de compte assumés par les communautés et les travailleurs, la mise en œuvre de pratiques ancrées sur les droits de l'homme et les normes de travail fondamentales doit se faire avec la participation pleine et entière de toutes les parties concernées.

Par définition, le respect des droits environnementaux, économiques, sociaux et professionnels dépend de la présence d'institutions et de systèmes de gouvernance démocratiques. Des institutions démocratiques stables peuvent contribuer à prévenir les différends aux niveaux central et local de devenir violents, mais les nouvelles démocraties sont souvent instables et sont confrontées à des risques réels de conflit. Afin d'éviter les conflits violents dans les zones d'extraction, les autorités, les entreprises et les communautés locales devraient favoriser la transparence, établir un dialogue rassemblant toutes les parties intéressées avant le lancement des projets et veiller tout particulièrement à préserver les droits de l'homme et la sécurité.

La prise en charge des effets négatifs de l'industrie extractive aux plans environnemental et social nécessite une approche multiforme consistant à identifier les zones protégées, respecter les exigences en matière d'évaluation de l'impact pour tous les projets, appliquer les normes réglementaires, organiser des consultations publiques et

Étant donné que les sociétés transnationales sont des acteurs de premier plan en Afrique, leurs pays d'origine (OCDE ou pays nouvellement industrialisés) et leurs actionnaires devraient exercer une influence sur leur responsabilité sociale, en particulier lorsqu'elles exercent dans des pays africains où la gouvernance est défaillante ou des pays dont les capacités de négociation sont faibles. Les gouvernements africains, le secteur privé et la société civile doivent absolument poursuivre et faciliter le dialogue ouvert avec les pouvoirs publics et les opérateurs des pays d'origine des compagnies transnationales.

assurer la participation des citoyens avant la mise en œuvre des projets et améliorer l'accès à l'information en toute transparence. Les instruments et modèles internationaux concernant ces changements essentiels en matière de développement ne manquent pas et, même au niveau local, la plupart des pays disposent d'une législation appropriée.

Le cadre conceptuel de l'ONU « protéger, respecter et réparer » propose une série de principes généraux appropriés que les États et les compagnies minières pourraient appliquer dans le cadre de leurs obligations relatives à un grand nombre d'effets couverts dans le présent chapitre. En plus de l'utilisation du cadre susmentionné, les pays africains doivent renforcer leurs cadres législatifs et les capacités de leurs institutions exécutives.

Les minéraux ont été à l'origine de conflits dans certains pays du continent et des mécanismes ont été mis en place pour les prendre en charge; Il s'agit notamment du renforcement des capacités en matière de gouvernance, de la transparence dans la collecte et le partage des recettes, de la transparence dans l'attribution des licences d'exploitation, des processus de certification des minéraux, de la réforme de la sécurité et de la réglementation des activités des compagnies transnationales. L'application stratégique de ces initiatives adaptées aux contextes régionaux particuliers est indispensable. Même si elle peut souvent provoquer des conflits au sujet des ressources minérales, l'industrie extractive pourrait favoriser la paix et la sécurité régionales et renforcer l'intégration régionale à travers le développement des corridors.

L'architecture de la politique minière africaine doit être globale et prendre en compte les avantages (recettes, impôts, recettes d'exportation, création d'emploi etc.) et les coûts (environnement et coûts sociaux). Il convient d'adopter une approche créatrice pour le traitement des

problèmes environnementaux et sociaux afin de confirmer le rôle du secteur dans le développement. Le cadre doit être appuyé par des capacités institutionnelles, humaines et juridiques suffisantes.

## Notes

- 1 CNUCED, 2010.
- 2 Akabzaa, 2009.
- 3 Dudley, 2008, 13.
- 4 Principes de l'Équateur, [www.equator-principles.com](http://www.equator-principles.com).
- 5 SFI, 1998.
- 6 Akabzaa, 2009.
- 7 Dale, 1997; Mtegha et al., 2006.
- 8 Commission économique pour l'Europe, 1998.
- 9 van Harten, 2010; de Gramont, 2010.
- 10 SFI-ONU, 2008.
- 11 ONU, 2011.
- 12 Fraser et Lungu, 2006.
- 13 Kapstein et Kim, 2011.
- 14 Matenga, 2010; SARW, 2009; BAD, 2010.
- 15 CNUCED, 2007.
- 16 CEA, 2005.
- 17 Akabzaa, Curtis et Lissu, 2008.
- 18 CNUCED, 2010.
- 19 Crush et al., 2001.
- 20 Lee, 2008.
- 21 Anglogold Ashanti, 2007.
- 22 Peetz, 2005.
- 23 ICEM, 2004.
- 24 Bezuidenhout, 2008; Lee, 2008; Dymond, 2007; Curtis et Lissu, 2008; African Labour Research Network, 2007; Matenga, 2010.
- 25 Organisation internationale du Travail (OIT), « Travail décent », [www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--en/index.htm).
- 26 Padoan, 2008.
- 27 Kuhndt et al., 2008.
- 28 Le Groupe international sur la gestion durable des ressources a récemment publié un rapport intitulé "Decoupling Natural Resource Use & Environmental Impacts from Economic Growth" (2011). ([http://www.unep.org/resourcepanel/decoupling/files/pdf/Decoupling\\_Report\\_English.pdf](http://www.unep.org/resourcepanel/decoupling/files/pdf/Decoupling_Report_English.pdf))

## 5

# Exploitation minière artisanale et à petite échelle en Afrique

*Mobiliser le potentiel de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle afin d'améliorer les moyens de subsistance ruraux, relancer la création d'entreprises de façon responsable, promouvoir le développement local et le développement national intégré ainsi que la coopération régionale - Vision africaine des mines*

## Définition

Il n'y a pas consensus sur ce que constitue une opération d'exploitation minière à petite échelle, pas plus qu'une ligne de démarcation claire entre les diverses opérations d'exploitation minière à petite échelle. La raison en est en partie que les définitions varient de pays en pays. Les analystes utilisent une combinaison de critères pour arriver à une définition pratique de l'exploitation minière artisanale ou à petite échelle. En termes de production, l'Organisation des Nations Unies fixe une « limite supérieure » de 50 000 tonnes par an pour l'exploitation minière artisanale et à petite échelle dans les mines souterraines et de 100 000 tonnes par an dans les mines à ciel ouvert<sup>1</sup>. La

**L'EXPLOITATION MINIÈRE ARTISANALE** et à petite échelle est courante en Afrique et dépasse les frontières des pays dotés de minéraux de grande valeur. Les petits opérateurs miniers extraient et traitent également des minéraux industriels, tels que la chaux pour l'agriculture.

Peu de personnes contesteraient le fait que l'exploitation minière artisanale et à petite échelle apporte une contribution positive aux économies africaines et, en particulier, au renforcement des moyens de subsistance ruraux. Pourtant elle se heurte à de nombreux défis qui l'empêchent de réaliser pleinement son potentiel en tant que puissant facteur de développement socioéconomique. Les ripostes des pouvoirs publics face à ces défis sont développés eu égard à la Vision africaine des mines.

plupart des projets d'exploitation minière à petite échelle ont un financement plafond de 5 millions de dollars, et n'emploient en général pas plus de 50 travailleurs. Ces paramètres sont moins contraignants pour les opérations artisanales, qui sont plus avides de main-d'œuvre et utilisent des outils manuels ainsi que des techniques rudimentaires de transformation. Ces techniques artisanales sont dispendieuses et entraînent une faible récupération du minerai. La forme mécanisée d'exploitation minière artisanale et à petite échelle a une capacité de traitement plus grande et un meilleur taux de récupération, tout

en étant à son tour plus avides de main-d'œuvre que les opérations à moyenne et grande échelle.

En dépit des différences de définition, des attributs communs apparaissent: les plupart des exploitants miniers

manquent gravement de capitaux, fonctionnent rarement en tant qu'entreprise commerciale ou industrielle normale et n'utilisent pas de technologies modernes appropriées.

## Situation à l'échelle mondiale

L'exploitation minière artisanale et à petite échelle fait partie intégrante des économies de bon nombre de pays miniers. Les produits exploités sont variés et englobent des minéraux précieux et semi-précieux, des métaux communs, des minéraux industriels et des matériaux de construction. Toutefois, en raison de la nature informelle de nombreuses opérations d'exploitation minière artisanale et à petite échelle, il est souvent difficile d'estimer la production mondiale totale du secteur ou sa contribution aux économies nationales et à la production minière. L'analyse repose le plus souvent sur des données empiriques.

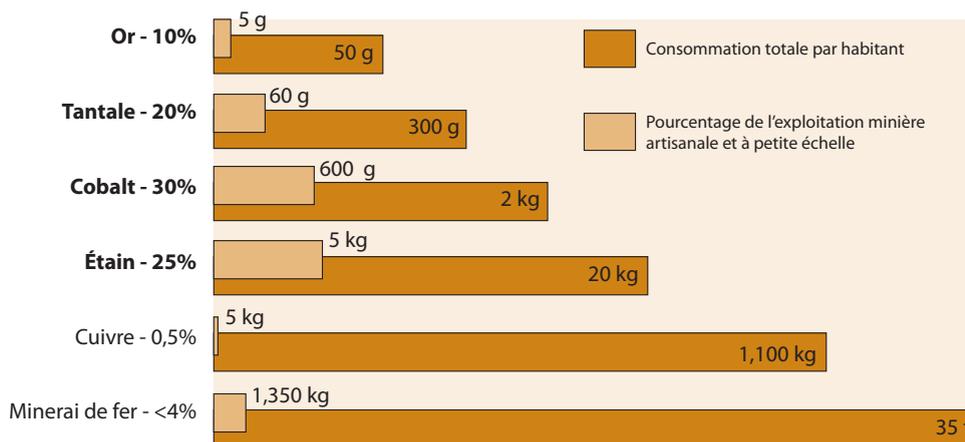
Cependant, les analystes reconnaissent unanimement que l'exploitation minière artisanale et à petite échelle fait vivre des millions de personnes: il s'agit de 13 à 20 millions environ d'hommes et de femmes dans plus de 50 pays du monde entier<sup>2</sup>. La moitié de ces personnes sont des femmes<sup>3</sup>. Malheureusement, 2 millions d'enfants seraient également impliqués. Plus de 100 millions de personnes

sont ainsi tributaires de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle pour ce qui est de leurs moyens de subsistance. C'est également le principal gagne-pain de certaines communautés rurales.

En outre, en dépit du manque de statistiques fiables, les analystes conviennent que l'exploitation minière artisanale et à petite échelle est un gros contributeur aussi bien à la production mondiale qu'à la consommation mondiale de certains produits minéraux. La production mondiale d'or provenant de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle est estimée à 330 tonnes par an (figure 5.1)<sup>4</sup>. Cette forme d'exploitation minière contribue davantage pour ce qui est des minéraux de grande valeur, tels que l'or, le diamant et le tantale, que dans les minéraux en vrac comme le minerai de fer et le cuivre. La plupart des petits opérateurs miniers s'occupent aussi de l'extraction du sable et du gravier.

**Figure 5.1**

Part de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle dans la consommation minière occidentale



Source: Nötstaller 1988; CASM 2008; Statistisches Bundesamt (tiré de la CIRGL, 2009).

## Profil en Afrique

Les activités d'exploitation minière artisanale et à petite échelle sont courantes en Afrique; elles occupent un grand nombre de personnes directement dans l'exploitation minière proprement dite et les services connexes et permettent de faire vivre de nombreuses personnes à charge (tableau 5.1). Le grand nombre d'exploitants miniers s'explique en partie par le chômage élevé dans

de nombreux pays et les critères peu strictes d'entrée dans le secteur, en particulier la production artisanale. Ce sous-secteur se caractérise par la grande faiblesse des capitaux d'amorçage, de faibles niveaux de compétence, une infrastructure limitée et la facilité d'entrée et de sortie, autant de facteurs qui contribuent à la fluctuation des nombres.

**Tableau 5.1**  
Pays africains comptant plus de 100 000 petits opérateurs miniers

Pays	Exploitation minière artisanale et à petite échelle	Nombre estimatif d'exploitants
Angola	150 000	900 000
Burkina Faso	200 000	1 000 000
République centrafricaine	400 000	2 400 000
Tchad	100 000	600 000
Côte d'Ivoire	100 000	600 000
République démocratique du Congo	200 000	1 200 000
Érythrée	400 000	2 400 000
Éthiopie	500 000	3 000 000
Ghana	1 100 000	4 400 000
Guinée	300 000	1 500 000
Libéria	100 000	600 000
Madagascar	500 000	2 500 000
Mali	400 000	2 400 000
Mozambique	100 000	1 200 000
Niger	450 000	2 700 000
Nigéria	500 000	2 500 000
Sierra Leone	300 000	1 800 000
Soudan	200 000	1 200 000
Tanzanie	1 500 000	9 000 000
Ouganda	150 000	900 000
Zimbabwe	500 000	3 000 000

Sources: Estimations des auteurs, fondées sur l'initiative CASM, les statistiques sur l'exploitation minière artisanale et à petite échelle pour l'Afrique.

En raison de sa forte intensité de main-d'œuvre, l'exploitation minière artisanale et à petite échelle est généralement considérée comme créant beaucoup plus d'emplois par dollar investi que l'exploitation minière à grande échelle. Les profils des emplois sont toutefois essentiellement ceux d'ouvriers non qualifiés mal rémunérés qui ont embrassé l'exploitation minière pour éviter la pauvreté. Le cadre de travail est en général marqué par de piètres conditions. L'emploi dans le secteur est très cyclique, ce qui traduit

des conditions économiques dures, telles que celles résultant de la sécheresse et de la restructuration économique. Lorsque l'activité économique est stable dans les autres secteurs, l'attrait de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle retombe et le secteur se contracte.

De nombreux ouvriers vendent leur production à des prix inférieurs à ceux du marché à des intermédiaires, dont certains financent leurs activités. Avec le revenu qu'ils

gagnent, ces exploitants ne peuvent que vivre en dessous du seuil de pauvreté, ce qui renforce le cycle de pauvreté dans lequel ils sont enfermés.

Les petits opérateurs miniers mènent en général une vie migratoire. Ils se déplacent de site en site en quête de minerais faciles à extraire et abandonnent le site dès qu'ils trouvent que le minerai est difficile à extraire. Ce comportement migratoire trouve sa justification dans une combinaison de facteurs économiques et sociaux pratiques: la vie dans les mines, le leurre de la découverte de gisements très prometteurs dans d'autres zones minières, le départ de zones minières (peut-être après que celles-ci ont été allouées à de grandes entreprises minières) et la nécessité de suivre la campagne agricole, par exemple. Étant donné que l'investissement en capital des exploitants est faible, le manque à gagner résultant du déplacement n'est pas un facteur dissuasif.

## Défis se posant en Afrique

La multitude des défis qui se posent au secteur de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle en Afrique a fait couler beaucoup d'encre<sup>5</sup>. Ces défis sont notamment: l'inadéquation des cadres directifs et réglementaires; la capacité technique limitée et l'accès réduit à la technologie (et la dégradation de l'environnement qui en découle); le manque de fonds; l'accès inadéquat aux zones de prospection et aux zones minières; les difficultés d'accès au

### Défis se posant aux pouvoirs publics

L'absence de cadres directifs spécifiques propres à faciliter l'apparition ou le développement d'opérations durables d'exploitation minière artisanale et à petite échelle est un gros problème dans la plupart des pays africains. Dans certains pays, la politique et les réglementations relatives à l'exploitation minière à petite échelle relèvent de la politique minière générale, qui ne fait aucune distinction entre l'exploitation minière à grande échelle et l'exploitation minière artisanale et à petite échelle. De ce fait, les problèmes particuliers de l'exploitation minière à petite échelle ne reçoivent pas l'attention qu'ils méritent. Même dans les pays disposant d'une politique distincte relative à l'exploitation minière à petite échelle, les procédures

Tout comme dans les autres régions, l'exploitation minière artisanale et à petite échelle concerne en Afrique de nombreux minéraux, allant des diamants et de toute une gamme d'autres pierres précieuses à des minéraux industriels dont le calcaire servant à des usages combinés et agricoles, les argiles servant à la poterie et à d'autres fins ainsi que de nombreux autres minéraux non métalliques, en passant par des métaux précieux tels que l'or et la tantalite. Ainsi non seulement l'exploitation minière artisanale et à petite échelle contribue à l'activité économique nationale et continentale, dans le cadre de programmes de développement globaux, mais encore elle peut offrir d'importantes possibilités d'améliorer les conditions dans les zones rurales et les zones reculées, surtout là où existent peu de moyens de subsistance.

marché; les difficultés tenant aux minéraux issus des zones de conflit; et les problèmes concernant le travail des femmes et des enfants. La possibilité pour l'exploitation minière artisanale et à petite échelle de devenir un outil de développement durable, en particulier dans les zones rurales, ne peut se concrétiser que si ces défis sont relevés de façon globale.

pour l'obtention de permis d'extraction sont en général lourdes, ce qui fait obstacle à l'officialisation. Sans des cadres spécifiques, les petits opérateurs miniers éprouvent des difficultés à obtenir des droits d'exploitation.

Même lorsque les opérateurs ont officiellement accès à l'exploitation, les droits d'exploitation ne prévoient pas la sécurité d'occupation: la durée de ces droits est brève et la taille de la zone exploitée est d'ordinaire réduite. Il arrive que plusieurs zones exploitées soient sur le même site métallifère, ce qui entraîne des conflits. Lorsqu'ils ne bénéficient pas de la sécurité d'occupation, les petits opérateurs miniers ne peuvent utiliser leurs droits d'exploitation

comme garantie pour emprunter. Le degré de mécanisation autorisé pour ces droits est limité soit par la loi soit par l'insuffisance des ressources dont dispose le secteur, ce qui peut empêcher les petites opérations minières de se développer au-delà de niveaux propres à assurer la subsistance.

L'absence de mécanismes d'appui institutionnel, financier et technique appropriés réduit la viabilité de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle. Les cadres directif et réglementaire dans la plupart des pays africains sont rarement assez favorables dans des domaines vitaux tels que l'accès à des mécanismes de financement appropriés, la fourniture d'informations et de services géologiques,

### Capacité technique et accès aux technologies appropriées

Les problèmes techniques auxquels se heurtent les petits opérateurs miniers découlent souvent de leur faible niveau d'éducation. Ils ignorent également d'ordinaire les dispositions législatives sur la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles, l'environnement, les droits d'exploitation et un cadre de travail décent. En outre, ils n'ont pratiquement aucune connaissance de la commercialisation, du développement des entreprises ou de la planification minière qui sont cruciaux pour mener des activités durables. De surcroît, ils n'ont en règle générale pas accès à des technologies appropriées et d'un coût abordable. Cet état de choses s'explique par le coût prohibitif des installations et des machines, le manque général de techniques appropriées de transformation à faible échelle, le manque de capacités techniques, le manque de capacités locales pour adapter les techniques traditionnelles d'exploitation et de transformation des minéraux à de petites opérations et la faible capacité des petits opérateurs miniers et des communautés minières d'assimiler les technologies disponibles. Toutes ces déficiences obligent

### Manque de fonds

L'accès au financement est le défi le plus redoutable qui se pose à nombre de petits opérateurs miniers. L'une des nombreuses raisons est que l'exploitation minière est une activité à fort coefficient de capital et une bonne partie des travaux à haut risque des débuts, tels que la prospection et l'estimation des réserves de minerai, sont réalisés sur

l'appui ou les installations techniques et en matière de commercialisation nécessaires pour relever le niveau de compétence des exploitants. Même lorsqu'un tel appui de l'État existe, son emplacement géographique peut représenter un problème pour les communautés minières.

Avec des incitations appropriées, le secteur privé pourrait apporter une forme ou une autre d'appui, mais les relations sont souvent acrimonieuses entre l'exploitation à grande échelle et l'exploitation minière artisanale et à petite échelle. La violation de concessions par les petits opérateurs miniers et l'éviction par les grandes compagnies minières d'exploitants autochtones du secteur informel débouchent sur des affrontements.

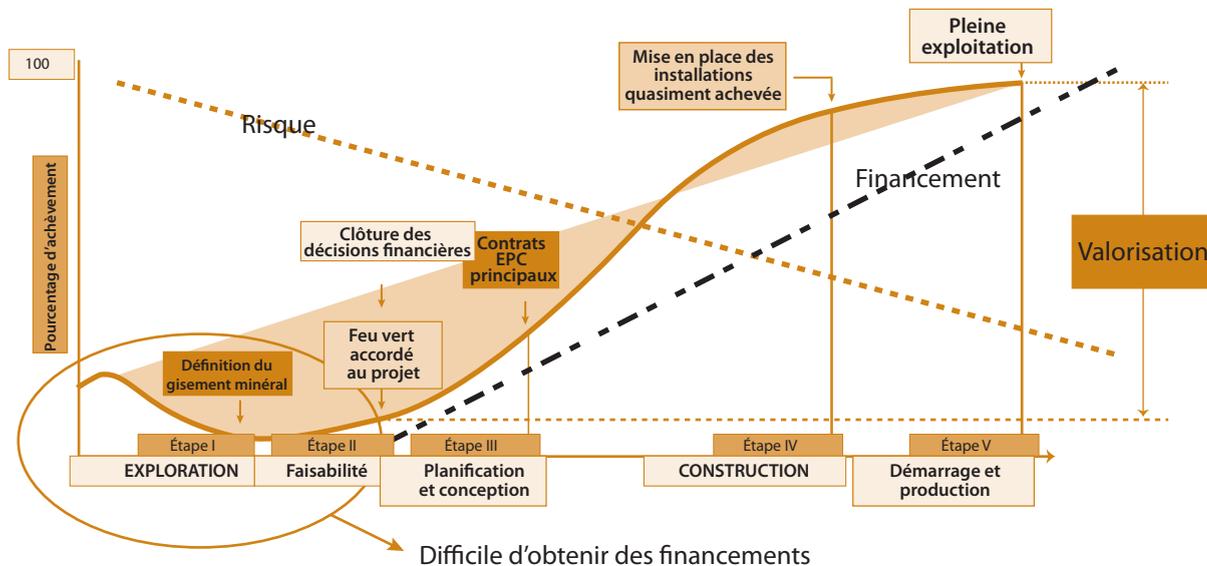
les exploitants à cibler le minerai facile à trouver, mais ces derniers stérilisent des ressources importantes puisqu'ils abandonnent immédiatement les concessions minières dès que le minerai est épuisé.

De piètres méthodes d'extraction vont de pair avec de piètres pratiques en matière de sécurité. De santé et d'environnement. Dans l'extraction souterraine à petite échelle, les formations rocheuses fragiles peuvent être mal soutenues, ce qui entraîne souvent des effondrements de la roche, des blessures ou des pertes en vies humaines. Les excavations anarchiques ne font pas l'objet de remise en état et les déchets sont éliminés sans discernement, partant la pollution de l'eau et la dévastation des terres. Le mercure provenant des opérations d'extraction de l'or est particulièrement pernicieux – et c'est d'autant plus malheureux qu'il n'est pas nécessaire de recourir à un niveau élevé de mercure, les exploitants pouvant utiliser d'autres méthodes d'extraction également efficaces.

fonds propres. Cette phase n'attire pas d'autres formes de financement, notamment celles provenant des principales institutions financières.

Figure 5.2

## Étapes successives d'un projet d'exploitation minière



Les difficultés de financement dont il a été fait état plus haut indiquent que la plupart des petits opérateurs miniers ne peuvent réaliser ces premières phases et, en conséquence, sans réserves de minerai quantifiées, ils ne peuvent mettre au point les plans de travail solides et crédibles que les banques exigent. (D'ailleurs, ils ont rarement la capacité d'élaborer de tels plans.)

Les petits opérateurs miniers n'ont éventuellement que peu d'actifs que les banques et les autres institutions de prêt peuvent accepter comme garantie. Contrairement à leurs homologues du secteur des grandes opérations minières, ils ne peuvent utiliser leurs droits d'exploitation (même lorsque ces derniers existent) puisque les réserves ne sont pas quantifiables et que l'absence de plans de travail empêche l'analyse des risques par les créanciers. Les migrations nombre d'opérateurs du secteur rendent également problématique l'accès à un tel financement.

### Accès inadéquat aux zones de prospection et d'exploitation

Les politiques relatives à l'exploitation minière artisanale et à petite échelle prévoient l'affectation de terrains ou de zones pour les activités de prospection et d'exploitation. Si elles sont convenablement appliquées, ces politiques peuvent réduire les tensions entre l'exploitation minière artisanale et à petite échelle et l'exploitation minière à grande échelle. Cette affectation pourrait entraîner la

Ces facteurs écartent les petits opérateurs miniers du domaine des institutions de financement officielles, leurs seules sources de financement n'étant que leurs rares ressources internes et le soutien concessionnel de l'État.

Ce manque d'accès expose les petits opérateurs miniers à l'exploitation par des négociants de minéraux voraces, comme on le voit par exemple dans le « supporter system » en Sierra Leone<sup>6</sup>. Les « supporters » sont en général des acheteurs de produits minéraux qui tentent de garantir la sécurité de l'offre en finançant les opérations minières; mais en tant que financiers des opérations du secteur de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle, ils arrachent des concessions déloyales en matière de prix des produits minéraux. Et les exploitants ne peuvent que se résoudre à cet état de fait.

diminution des conflits concernant les zones de prospection et d'exploitation et créer un espace de collaboration bénéfique pour les deux secteurs. Au nombre des multiples avantages pourrait figurer une réduction de la dégradation de l'environnement liée à l'extraction inorganisée.

Pourtant l'affectation de terres n'a jusqu'ici pas permis de résoudre ces problèmes, essentiellement parce que les zones démarquées n'ont pas fait l'objet de levés appropriés pour l'exploitation minière artisanale et à petite échelle. Les informations géologiques détaillées servant à prouver leur adéquation à cette forme d'exploitation sont rares, ce qui amoindrit la pertinence de politiques

### Difficultés d'accès au marché

Le secteur de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle comporte des arrangements complexes qui dépassent l'entendement technique des exploitants, en particulier en ce qui concerne les métaux précieux et les pierres précieuses. Certains exploitants sont liés aux bailleurs de fonds et aux fournisseurs de mercure (dans le sous-secteur de l'or) ou les fournisseurs d'outils pour l'extraction et la transformation. Les prix sont rarement conformes aux conditions du marché parce que ce sont les bailleurs de fonds qui les fixent. Dans cette chaîne de valorisation, les exploitants sont les moins bien indemnisés. Le manque de marché des utilisations finales transparent et bien développés (en bijouterie, par exemple) exacerbe davantage les problèmes de commercialisation.

### Minéraux issus de zones de conflit

En raison de la nature informelle d'une bonne partie de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle, ce secteur se prête à des arrangements illégaux, en particulier concernant des minéraux de grande valeur tels que les diamants, l'or et le coltan. La chaîne de valorisation pour ces minéraux, de l'extraction aux marchés extérieurs, en passant par la transformation, le commerce et le transport, se caractérise par des pertes, en particulier dans les pays se relevant d'un conflit où des questions de sécurité prolongées sont associées à des activités informelles.

Le lien entre l'exploitation des ressources naturelles et les conflits en Afrique est bien documenté, en particulier pour la chaîne de valorisation des diamants. Les diamants issus des zones de conflit<sup>7</sup> ont été utilisés par les groupes rebelles pour financer des campagnes militaires contre des gouvernements en place.

tendant à réserver des terres pour l'exploitation minière artisanale et à petite échelle. Les décideurs doivent à présent trouver les moyens de mener ou de financer des opérations de prospection globales pour déterminer les zones appropriées pour l'exploitation minière artisanale et à petite échelle et fournir ensuite ces informations aux exploitants miniers.

En ce qui concerne les minéraux industriels et les métaux communs, la rareté des marchés locaux et régionaux traduit le stade de développement des économies africaines. À part les agrégats pour le bâtiment et les travaux publics ainsi que la chaux pour la construction et l'agriculture, peu de pays africains ont des industries produisant des biens de consommation de base (tels que le papier, la peinture ou la poudre talc) pour absorber de grands volumes de minéraux industriels. Ces économies ne peuvent absorber les métaux communs, les minéraux ou d'autres produits minéraux à usage industriel provenant de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle; partant, ces produits sont exportés sous forme de minerai ou vendus à de grandes entreprises d'exploitation minière selon des arrangements bénéficiant rarement aux petits opérateurs miniers.

En tant qu'activité informelle s'accompagnant d'une protection juridique au mieux faible, l'exploitation minière artisanale et à petite échelle est une victime facile de la criminalité organisée et des organisations paramilitaires. Pendant les troubles civils dans certains pays (tels que la République démocratique du Congo et la Sierra Leone), des seigneurs de guerre et des mouvements rebelles se seraient appropriés le produit de l'exploitation minière artisanale pour financer la guerre. De cette manière, l'exploitation minière artisanale a indirectement contribué au conflit armé. Les efforts tendant à mettre fin au conflit en empêchant le mouvement des recettes provenant de l'exploitation minière artisanale vers les groupes armés ont relativement été couronnés de succès en ce qui concerne les diamants.

Des efforts plus vastes sont en cours pour mettre en place un cadre juridique et institutionnel plus solide pour l'exploitation minière artisanale qui améliorerait sa résistance aux tentatives de prise de contrôle par des groupes armés. L'effort le plus important a été coordonné par le secrétariat de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL). En décembre 2010, les chefs d'État et de gouvernement de la CIRGL ont signé la Déclaration de Lusaka (encadré 5.1). Ce mécanisme de surveillance et

de certification vise à s'attaquer à l'exploitation illégale persistante des ressources naturelles dans la région et au lien qu'elle a avec la prolifération des groupes armés. La Déclaration relève diverses initiatives de transparence et de certification dans le secteur minier, dont le Processus de Kimberley, et souligne la nécessité d'une approche régionale de l'endigement de l'exploitation illégale des ressources naturelles.

### Encadré 5.1

#### Déclaration de Lusaka

La Déclaration de Lusaka sur la lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles de la région des Grands Lacs a été signée par les chefs d'État et de gouvernement de l'Angola, du Burundi, du Kenya, de l'Ouganda, de la République centrafricaine, de la République démocratique du Congo, de la République du Congo, du Rwanda, du Soudan, de la Tanzanie et de la Zambie.

Dans la Déclaration, les chefs d'État et de gouvernement :

- Se sont engagés à lutter contre l'exploitation illégale des ressources naturelles par des moyens nationaux, régionaux et internationaux ;
- Ont approuvé six outils mis au point par le secrétariat de la CIRGL pour enrayer l'exploitation illégale des ressources naturelles: le Mécanisme régional de certification pour lutter contre l'exploitation et le commerce des ressources naturelles de la région; l'harmonisation des législations nationales; la création d'une base de données régionale sur les flux de minéraux; l'officialisation de l'exploitation minière artisanale, la promotion de l'Initiative pour la transparence des industries extractives (voir encadré 7.2 au chapitre 7) et le renforcement des systèmes de dénonciation;
- Ont chargé les institutions compétentes des États membres de mettre en œuvre les six outils, en particulier le Mécanisme régional de certification;
- Se sont engagés à transposer dans le droit de leurs pays respectifs le Protocole sur l'exploitation illégale des ressources naturelles dans la région des Grands Lacs;
- Ont encouragé l'harmonisation des diverses initiatives de transparence et de certification fonctionnant dans la région, telles que l'Institut international de recherche sur l'étain, l'Initiative pour la chaîne d'approvisionnement de l'étain;
- Ont demandé à la communauté internationale de soutenir et de renforcer l'initiative régionale de la CIRGL contre l'exploitation illégale des ressources naturelles.

La Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) a également mis au point un projet de cadre pour le suivi et la certification des produits minéraux extraits dans les pays membres de la SADC ou transitant par ces pays. Son objectif premier consiste à faire en sorte que les produits minéraux acquis illégalement n'entrent pas

dans les chaînes de valorisation légitimes, soit dans des pays où ont lieu l'exploitation minière et la transformation soit dans les pays par lesquels transitent les minéraux. Un objectif secondaire du projet de cadre est de promouvoir des pratiques éthiques dans l'exploitation minière grâce

à des déclarations transparentes des chiffres de la production et des exportations<sup>8</sup>.

La tâche consistant à faire en sorte que l'exploitation minière artisanale ne soit pas la proie des groupes armés a été renforcée récemment par les décisions politiques découlant des réactions aux atrocités commises en République démocratique du Congo. Votée en juillet 2010, la Financial Stability Act (loi sur la stabilité financière) des États-Unis fait obligation aux entreprises américaines de soumettre tous les ans à la Securities and Exchange Commission (SEC) un rapport déclarant si leurs produits contiennent du tantale, de l'étain, du tungstène ou de l'or provenant de ce pays ou de pays voisins. La loi est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2011. En vertu de cette loi, les minéraux provenant de la région de l'Afrique centrale et pour lesquels il n'existe pas une chaîne de responsabilité avec des données vérifiables ne seraient plus acceptables sur les marchés internationaux. L'UE serait en train d'envisager d'adopter une loi semblable.

Cependant, les progrès sont lents dans la pratique. Ils ont été les plus rapides pour l'étain et le tantale, dans le cadre d'un projet tendant à assurer une certification fiable impulsée par l'Institut international de recherche sur l'étain. Mais l'Institut lui-même a fait observer que:

### Questions relatives au travail des femmes et des enfants

Les pratiques culturelles et les contextes juridiques continuent d'enraciner le statut de minorité et de défavorisé des femmes dans les communautés centrées sur l'exploitation minière artisanale et à petite échelle. Une analyse de la chaîne de production de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle indique que la plupart des femmes se livrent aux activités qui leur sont allouées par la société (principalement des hommes), étant écartées des autres activités en raison de tabous culturels. Des facteurs clés de la problématique hommes-femmes englobent l'accès limité aux ressources (zone de prospection et ressources financières) susceptibles de permettre aux femmes de participer en tant qu'exploitantes. Les femmes sont en général défavorisées en matière de propriété et de possession de terres, de droits d'extraction, de capitaux et d'équipement. Dans certains pays, par exemple, les droits fonciers et les

« Il ne s'agit pas seulement d'appliquer un système dans des zones où il est sûr que le conflit est financé, mais aussi dans d'autres provinces de la [République démocratique du Congo] et dans les pays voisins, soit une zone couvrant pratiquement un tiers de l'Afrique. Compte tenu des ressources dont nous disposons, en vérité il est peu probable que toute la cassitérite de la région puisse être couverte par le système à temps et de nombreuses zones actuelles de production feront malheureusement l'objet d'un embargo effectif à compter du mois d'avril prochain. »

On ne saurait exagérer les conséquences d'un refus des marchés internationaux d'accepter le tantale, le tungstène ou l'or produits dans ces pays. Rien qu'en République démocratique du Congo, on estime entre 150 000 et 200 000 le nombre d'exploitants de ces minéraux et à plus encore en Tanzanie voisine. Bon nombre de personnes, principalement parmi les plus démunies n'ayant guère d'autres sources de revenu, subiraient une lourde perte de revenu et verraient s'amenuiser leurs moyens de subsistance.

Les gouvernements devraient donc veiller à ce que les exploitants artisanaux aient des moyens réalistes, pratiques et abordables de certifier la production avant qu'ils ne mettent en application cette législation.

droits d'extraction acquis par la femme lorsqu'elle était célibataire sont transférés à son mari au mariage<sup>9</sup>. Dans les cas relativement rares où elles ont quelque accès aux ressources, les femmes ne contrôlent pas ces ressources ni les avantages qui en découlent.

Les femmes profitent moins que les hommes de l'exploitation minière mais souffrent davantage de ses effets négatifs et de la nature du secteur. À titre d'exemple, la dégradation de l'environnement affecte la capacité des femmes d'approvisionner les familles en eau potable et de ramasser du bois de feu pour la production d'énergie. Cette situation mine leur rôle de prestataires de soins. Certaines machines de grande puissance et certains matériels à haut rendement destinés à l'exploitation minière artisanale et à petite échelle, tels que les marteaux pneumatiques, ne sont pas

faciles à manipuler par les femmes. En outre, les difficiles conditions de travail dans les zones minières ne répondent pas aux besoins particuliers des femmes, notamment en matière de santé et de sécurité, de rôles dans le domaine de la procréation et de l'hygiène.

Au sein des communautés centres sur l'exploitation minière artisanale et à petite échelle, les enfants sont souvent impliqués dans l'exploitation minière, soit pour leur propre compte soit pour celui de la famille. La Convention de l'OIT sur les pires formes de travail des enfants définit l'exploitation minière comme étant « les travaux qui, par leur nature ou les conditions dans lesquelles ils s'exercent, sont susceptibles de nuire à la santé, à la sécurité ou à la moralité des enfants ». La Convention a été ratifiée par 41 pays africains, et le cadre juridique interdit aux jeunes de moins de 18 ans de travailler dans les mines. On fait souvent fi de cela.

### Défis synergiques

Les défis auxquels font face les petits opérateurs miniers forment un cercle vicieux et exercent un effet d'auto renforcement sur les activités du secteur. En particulier, l'ignorance des conditions commerciales et du marché, ainsi qu'un manque de fonds, peuvent les obliger à brader leurs produits aux intermédiaires, chose propre à perpétuer la pauvreté.

## Relever les défis: quelques initiatives de pays

La littérature pertinente contient de nombreuses recommandations sur les moyens de relever les défis énoncés dans les sections précédentes. Le recueil sur les pratiques optimales pour l'exploitation minière artisanale et à petite échelle publié par la CEA (2002) propose un catalogue d'expériences provenant de l'Afrique, et dont certaines sont reproduites dans la section suivante.

Bon nombre de pays ont réexaminé leurs cadres directifs afin de faciliter la croissance de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle afin qu'elle puisse jouer son rôle dans le développement national et réduire la pauvreté. Ils ont fait une place de plus en plus grande au secteur dans les stratégies de réduction de la pauvreté.

Le travail des enfants est préjudiciable à leur éducation, ainsi qu'à leur développement physique et psychologique à long terme. Si les risques encourus par les enfants dans l'exploitation minière artisanale et à petite échelle sont les mêmes que ceux encourus par les adultes, il n'en demeure pas moins que les risques pour les jeunes corps et les jeunes esprits sont beaucoup plus graves à mesure que les mécanismes d'adaptation se mettent en place avec l'âge. Certains enfants, soit de leur plein gré soit à contrecœur, abandonnent l'école. Cet état de fait les prive de leur avenir mais diminue aussi la capacité du pays de réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement. Dans certaines communautés démunies, les filles risquent, davantage que les garçons, d'être retirées de l'école pour aider la famille dans les activités de soutien.

C'est ainsi que les exploitants artisanaux sont maintenus dans un piège de la pauvreté où leurs activités leur permettent rarement de dépasser le niveau de subsistance et ne peuvent être viables sur le plan économique et environnemental. Partant, la nécessité d'un appui gouvernemental.

Certains ont voté des lois pour simplifier les dispositions juridiques et d'autres, comme le Ghana et la Zambie, ont modifié la législation afin d'améliorer le contexte pour le secteur. Cependant, en dépit de ces mesures, la durée des droits d'extraction et la taille des concessions minières demeurent des contraintes dans certains pays.

Au-delà des réorientations de la politique générale et des modifications législatives, les approches adoptées par la plupart des pays ont contré des défis spécifiques. Il faut cependant une approche globale pour s'attaquer au cycle de la pauvreté qui limite le développement du secteur de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle. L'autorenforcement des défis souligne les limites à de

nouvelles réglementations sur la santé et la sécurité ou l'environnement sans améliorations à l'accès à la technologie, aux finances, ainsi qu'à l'information et aux services d'appui.

En outre, bien que les gouvernements africains puissent bien reconnaître l'utilité des cadres directifs et réglementaires fondamentaux indiqués ci-dessus, leur faible capacité peut empêcher la mise en application. La politique future doit être structurée de façon que les régimes aient un plan de mise en œuvre efficace appuyé par la capacité technique gouvernementale nécessaire.

Plusieurs initiatives illustrent le caractère insoutenable des initiatives pilotées par les donateurs<sup>10</sup> et soulignent la

nécessité d'un cadre différent et plus durable. Les plans pilotés par les donateurs peuvent combler un vide à court terme mais ne peuvent garantir la viabilité à long terme des centres d'appui technique – des mécanismes d'auto-financement sont requis. De nombreux mécanismes n'avaient aucune stratégie pour la remise des programmes au gouvernement à la fin du projet. De plus, le manque de capacité intérieure pour produire des technologies appropriées pour l'exploitation minière et la transformation à petite échelle peut avoir contribué. Et il existe toujours le danger de politiques bien intentionnées minant les objectifs originaux si les mesures ne sont pas bien gérées et bien suivies (encadré 5.2).

### **Encadré 5.2**

#### **Enseignements tirés au Ghana: effets néfastes de politiques bien intentionnées**

En vue de renforcer le secteur de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle afin qu'il passe de l'utilisation d'équipements rudimentaires à des méthodes mécanisées plus efficaces, la Ghana Minerals Commission a commencé à enregistrer les entreprises de services d'appui à l'exploitation minière afin de fournir un appui technique et financier aux petits exploitants. Même si quelques petites opérations d'exploitation ont bénéficié de cette politique, l'introduction de matériel lourd dans le sous-secteur a abouti à son utilisation par des exploitants du secteur informel aussi. Par exemple, le *chang fa* (matériel de traitement) chinois est maintenant couramment employé par les exploitants miniers.

Le recours à un tel matériel lourd a nui à l'environnement. En outre, l'attrait de prompts rendements de la mécanisation a provoqué une prolifération du secteur informel. Il y a peut-être plus de 500 000 exploitants travaillant dans le secteur informel, y compris certains empiétant sur les concessions relevant de l'exploitation minière à grande échelle. Étant donné que les exploitants ne suivent pas de bonnes pratiques, la mécanisation de leurs activités a augmenté le nombre d'accidents, comme l'effondrement des puits et des remblais, par exemple.

À présent, le défi pour les décideurs ghanéens consiste à appliquer les politiques visant à lutter contre les effets néfastes des activités des exploitants miniers, en fournissant des terrains appropriés et en décourageant les gens de travailler en dehors du cadre réglementaire.

Certains pays ont pris des mesures visant à aider les petits opérateurs miniers à commercialiser leurs minéraux. Ces mesures comprennent la libéralisation du commerce des produits minéraux issus de cette forme d'exploitation (par exemple en Tanzanie) grâce à des procédures explicites d'octroi de licences, à l'exigence de documents bien structurés indiquant les quantités achetées et les quantités vendues. Au Ghana, la Precious Minerals Marketing Company qui est étatique et d'autres entreprises privées sont autorisées à servir de marchés de minéraux précieux. Elles sont habilitées à nommer des agents qui effectuent

leurs achats et peuvent directement exporter au moyen de documents appropriés destinés à la banque centrale et à la douane.

De même en Éthiopie, les exploitants miniers sont tenus de vendre leurs produits à la Banque centrale. Cette dernière autorise également les exploitants à déposer leurs minéraux auprès d'elle jusqu'à leur vente. Cela permet aux exploitants de tirer parti des prix favorables. Au Mozambique, le fonds de développement du secteur minier, créé par le Gouvernement, joue un double rôle en aidant

(financièrement et techniquement) et en promouvant l'exploitation minière artisanale et à petite échelle, tout en servant d'acheteur d'or<sup>11</sup>, en particulier sur les sites reculés où les exploitants ont peu accès aux marchés concurrentiels. Dans ces endroits éloignés, ce fonds est souvent le seul acheteur légal.

Néanmoins, le commerce illicite, en particulier de minéraux précieux, est monnaie courante; Une approche adoptée par la Precious Minerals Marketing Company au Ghana et appliquée auparavant au Zimbabwe consiste à offrir des prix garantis proches de ceux du marché, afin de réduire le nombre d'intermédiaires et de commerçants avides. Une autre possibilité c'est que les autorités établissent une piste d'audit des achats de minéraux précieux vendus à différentes mines (enregistrées) avant de délivrer un permis d'exportation. Le système de suivi et de certification de la CIRGL et le système de certification du Processus de Kimberley sont des exemples.

Compte tenu de la rareté des fonds consacrés à la prospection, comme cela a été dit, le gouvernement est la principale source d'aide pour les petits opérateurs miniers

procédant à des investigations géologiques préliminaires. Certains systèmes de prêts publics ont fourni les fonds destinés à l'octroi de prêts<sup>12</sup>. Au Mozambique, le fonds de développement du secteur minier aide les petits exploitants à avoir accès à des fonds<sup>13</sup>. En Afrique du Sud, le gouvernement a aidé à mettre en place l'African Mining Fund, avec le soutien de la Société financière internationale (l'antenne de la Banque mondiale chargée des investissements du secteur privé), afin de fournir des fonds aux petits exploitants. Le Ghana aussi a géré des opérations de prêt (encadré 5.3).

Les projets d'aide financière au secteur de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle qui sont gérés selon des critères commerciaux, tels que les fonds autorenouvelables, se dotent de la capacité de rembourser les fonds empruntés, comme peut-être cela est démontré par les plans de travail. Le fait est cependant que toujours les opérateurs du secteur de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle se démènent pour rembourser les prêts, en réduisant progressivement les fonds disponibles pour les autres emprunteurs, ce qui conduit d'habitude à un effondrement du fonds.

### Encadré 5.3

#### Prêts à l'exploitation minière à petite échelle au Ghana

Le plan de prêts à l'exploitation minière du Ghana a été créé en 2006 au moyen de fonds provenant de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et du Mineral Development Fund du Gouvernement. À ce jour, environ 500 000 dollars ont été décaissés.

La plupart des bénéficiaires sont des orpailleurs, mais certains soient des producteurs de sel. Pour avoir droit, les orpailleurs doivent former des coopératives et accepter d'être liés par les conditions du prêt. Les prêts sont accordés sous forme d'espèces pour constituer le fonds de roulement, ainsi que pour acquérir le matériel d'extraction et les produits de consommation, et ils sont approuvés par une commission de décaissement des prêts (qui se compose de responsables de la Minerals Commission).

Les bénéficiaires sont tenus de rembourser le prêt en versements convenus (à un taux d'intérêt bonifié) lorsque la production commence. Un acheteur agréé de la Precious Minerals Marketing Company ou un négociant approuvé fait office de garant pour faire en sorte qu'avec chaque volume de minéral vendu, le montant convenu soit versé dans un compte de recouvrement des prêts. Le rythme de remboursement a été tout à fait élevé et aurait d'ailleurs pu être plus élevé si des consignes de sécurité plus strictes avaient été données.

Source : Ghana Minerals Commission.

Il existe certes dans certains pays toute une gamme de mécanismes, tels que les plans financiers à caractère

participatif, les coentreprises, les partenariats, les fonds de capital-risque, les banques d'investissement, les fonds

de placement, mais ils imposent des conditions auxquelles les petits opérateurs miniers ne peuvent satisfaire.

À quelques exceptions près: une coentreprise de vente d'améthyste entre une compagnie zambienne et un partenaire suédois, assuré par HIFAB, un organisme donateur suédois, en est un. Un autre, également en Zambie, était Sable Zinc, un projet de récupération de résidus de zinc. L'entreprise a été constituée par des anciens exploitants et un partenaire technique expérimenté dans la transformation du zinc, avec un appui de la Commonwealth Développement Corporation<sup>14</sup>.

Un important enseignement est que pour avoir accès au financement, les petits opérateurs miniers ont besoin de l'appui d'un partenaire technique compétent. Prêteurs et actionnaires recherchent une expérience prouvée dans le domaine de la gestion et des flux de trésorerie reposant sur de bonnes réserves de minerai entre autres – autant d'attributs faisant cruellement défaut chez les petits opérateurs miniers<sup>15</sup>.

La coopération entre les petits et les grands exploitants du secteur minier est un autre moyen permettant aux petits opérateurs miniers d'avoir accès au financement et à un appui technique et elle pourrait comporter un encadrement. Une grande compagnie minière adopterait par exemple plusieurs petites entreprises et leur fournirait un appui technique et commercial, notamment en garantissant leurs emprunts auprès des institutions commerciales. Les petites compagnies sont censées devenir des entreprises à part entière au bout d'une période convenue, normalement cinq ans, après quoi la grande compagnie cesserait d'encadrer ces compagnies et en adopterait une autre<sup>16</sup>.

Une collaboration productive entre les petites opérations minières et les grandes n'a pas été pleinement mise à profit. Pour les grandes opérations, cette collaboration relance l'image de la société et l'acceptabilité pour la communauté, offre des rendements financiers résultant de la sous-traitance des fonctions non essentielles et améliore les relations avec les petites entreprises minières. Pour les petites opérations, elle contribue à transférer à bon marché la technologie et les compétences (esprit d'entreprise et spécialisation). De plus, elle permet aux petits exploitants d'avoir accès au fonds de roulement, promeut le respect

des dispositions sur le plan juridique, environnemental et réglementaire, et améliore le fonctionnement global à mesure que les exploitants adoptent des pratiques optimales<sup>17</sup>.

Cependant, des questions de politique générale et structurelles importantes doivent être résolues avant que cet encadrement ne produise son plein potentiel. Cette approche doit être adoptée pour les exploitants artisanaux, qui ne sont pas aussi bien organisés que les adeptes de l'exploitation à petite échelle. De surcroît, une fois adoptée, la politique doit être suivie et ajustée au besoin (voir encadré 5.2).

En Afrique du Sud, l'encadrement et la sous-traitance préférentielle font tous deux parties de la Charte minière, ce qui indique une voie dans laquelle les lois nationales sont mises au point pour exécuter des programmes de sous-traitance et d'encadrement par les grandes compagnies minières. La Charte minière et la Mineral and Petroleum Resources Development Act (loi sur la mise en valeur des ressources minérales et pétrolières) sont des exemples de bonne pratique dans la stimulation de la responsabilité sociale des entreprises et de l'investissement social des entreprises.

La responsabilité sociale des entreprises et l'investissement social des entreprises ainsi que les initiatives d'encadrement sont en dehors des fonctions essentielles des entreprises minières et ils ont un coût. Un système d'incitations doit être mis en place pour lier explicitement la responsabilité sociale des entreprises, la sous-traitance et les initiatives d'encadrement, éventuellement en tant que tableau de bord servant à suivre les progrès accomplis. À l'échelle sous-régionale toutefois, les initiatives de responsabilité sociale des entreprises et d'investissement social des entreprises s'agissant des grandes compagnies minières tendent à être des opérations de philanthropie et de relations publiques, et l'encadrement offre peu d'exemples de réussite.

Il serait donc utile d'étudier une approche au niveau des communautés économiques régionales afin d'harmoniser les politiques et les réglementations pour encourager l'adoption de pratiques types. Il y a certainement lieu de mettre au point une panoplie régionale de règles pour

l'association entre les grandes opérations minières et les petites afin d'optimiser les avantages de cette relation<sup>18</sup>.

Le débat ci-dessus fait voir que faire des petites compagnies minières des entreprises opérationnelles viables est une tâche onéreuse. Une approche pragmatique pour distinguer les petites opérations potentiellement viables des établissements marginaux (en vue d'un appui ciblé) s'impose et un atelier de la Commission économique pour l'Afrique tenu à Johannesburg en 2009 a proposé certains critères:

- ▶ Accès aux compétences techniques – expertise technique et commerciale;
- ▶ Droits à des ressources minérales viables – emplacement; taille et qualité;
- ▶ Accès à la technologie – notamment compréhension des technologies de substitution;
- ▶ Esprit d'entreprise – volonté démontrée de maîtriser continuellement l'activité commerciale, de rechercher des partenariats et de manifester le souci de réussir;
- ▶ Respect des lois et des réglementations – volonté d'observer les lois sur l'environnement et le travail;
- ▶ Accès aux marchés – comprendre la dynamique de la demande et de l'offre;
- ▶ Répartition en petits groupes – ces derniers doivent fonctionner selon des critères commerciaux.

La problématique hommes-femmes présente ses propres défis, qui sont bien documentés dans les cadres régionaux. L'Union africaine reconnaît l'égalité de droits aux femmes dans tous les aspects de l'activité socioéconomique humaine et le principe de l'égalité entre hommes et femmes est consacré à l'article 4 1) de l'Acte constitutif, principe réaffirmé depuis<sup>19</sup>. Les communautés économiques régionales ont des protocoles s'attaquant aux disparités entre hommes et femmes. Cependant, les gouvernements membres africains doivent améliorer le rythme de la transition au plan interne des divers instruments régionaux, continentaux et internationaux sur les droits humains

et les droits des femmes. Les procédés d'analyse de la problématique hommes-femmes devraient être appliqués aux projets miniers, notamment le recours à des données ventilées par sexe, pour suivre les améliorations.

D'un point de vue réglementaire, la fourniture d'installations et de technologies sensibles aux besoins des femmes dans les zones minières devrait être rendue obligatoire tout autant qu'une exigence juridique de la délivrance d'un permis d'exploitation ou l'attribution des droits d'extraction<sup>20</sup>. Dans la mesure du possible, le matériel d'extraction devrait être adapté aux besoins des femmes d'un point de vue ergonomique. Une formation et des campagnes de promotion de la cause des femmes doivent être organisées dans les zones minières, en y incorporant les principes de l'Organisation internationale du Travail (OIT) préconisant un cadre de travail décent qui tienne compte des intérêts des femmes et soit exempt de harcèlement sexuel.

Les plans tendant à apporter une aide financière et technique devraient être sensibles aux besoins des femmes. Les sources de capitaux appliqueraient des principes mettant en avant des mesures correctives à appliquer dans l'octroi de prêts et de crédit. Une proportion des fonds destinés à l'exploitation minière artisanale et à petite échelle devrait être réservée aux femmes, afin de renforcer les fonds spéciaux tels que le fonds d'affectation spéciale africain en vue du renforcement des capacités des femmes africaines. Les informations concernant ces sources doivent être largement diffusées.

Les politiques concernant l'exploitation minière artisanale et à petite échelle doivent s'attaquer au travail des enfants. Lancé en 2005, le programme « Minors out of Mining » de l'OIT, visait à éliminer complètement le travail des enfants dans l'exploitation minière artisanale et à petite échelle dans les 10 ans. C'est un effort tripartite lancé par les gouvernements bénéficiant de l'appui du secteur privé (entreprises et travailleurs) et de l'OIT. Les pays africains participant au programme sont notamment le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Mali, le Sénégal, la Tanzanie et le Togo. Ce programme devrait constituer un aspect fondamental des stratégies visant à maintenir les enfants à l'école.

## Conséquences sur le plan de l'action

Le Vision africaine des mines prévoit un secteur minier sûr, sain, incluant les femmes et toutes les ethnies, respectueux de l'environnement et socialement responsable. Le Projet aspire à mobiliser tout le potentiel de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle pour stimuler la création d'entreprises aux niveaux local et national et améliorer les moyens de subsistance. Le Projet vise également à promouvoir une approche intégrée du développement social et économique rural. Dans cette optique, la politique relative à l'exploitation minière artisanale et à petite échelle doit être formulée et mise en œuvre dans le cadre d'une vaste stratégie de développement rural et devrait inclure les points suivants:

- ▶ Régulariser l'exploitation minière artisanale et à petite échelle du secteur informel;
- ▶ Simplifier et décentraliser les procédures permettant d'acquérir les droits d'extraction dans l'exploitation minière artisanale et à petite échelle;
- ▶ Mettre en place un plan de mise en œuvre réaliste, notamment un renforcement des capacités institutionnelles;
- ▶ Aider les exploitants miniers à passer de l'activité de subsistance à l'entreprise viable;
- ▶ Garantir un régime juridique qui donne aux détenteurs de droits dans l'exploitation minière artisanale et à petite échelle assez de terres, la durée des droits et la sécurité d'occupation;
- ▶ Fournir un appui institutionnel, technique et financier accessible;
- ▶ Encourager le secteur privé mieux ancré (notamment les grandes compagnies minières) à appuyer le secteur de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle;
- ▶ Développer les travaux de prospection qui aboutissent à la désignation et à l'affectation de zones pour l'exploitation minière artisanale et à petite échelle;
- ▶ Assurer la coopération régionale et internationale pour s'attaquer aux défis que représentent les minéraux issus des zones de conflit;
- ▶ Relever au plan local la capacité de gérer des systèmes de suivi et de certification avant de mettre en application l'interdiction du transport des minéraux non conformes;
- ▶ Appliquer les normes internationales interdisant le travail des enfants;
- ▶ Étudier et lancer des mesures visant à inverser la discrimination à l'encontre des femmes, qu'elle soit due à la loi ou résulte de la mise en pratique;
- ▶ Promouvoir la coopération sous-régionale en matière de mise au point de technologies, de recherche, de construction d'installations et de machines appropriées, de normes techniques, de compilation d'une base de données de capacité locale et de production de ressources financières.

### Notes

1 CEA, 2002.

2 Communities and Small Scale Mining, [www.artisanalmining.org](http://www.artisanalmining.org).

3 Hinton et al., 2003.

4 Telmer et Veiga, 2008.

5 Par exemple, Hentschel et al., 2003; Hinton et al., 2003; Mondlane et al., 2005; CEA, 2002, 2009.

6 Levin et Gberie, 2006.

7 Les diamants issus de zones de conflit sont des diamants provenant de zones sous le contrôle de forces armées

combattant des gouvernements élus et reconnus sur le plan international.

8. Plusieurs pays membres de la SADC, à savoir le Malawi, la Namibie et la Zambie, bien que non membres de la CIRGL, sont pays partenaires de la Déclaration de Lusaka. Étant donné que ces déclarations et protocoles donnent des responsabilités réciproques aux pays membres et aux pays partenaires, la voie à suivre tout logiquement serait d'harmoniser le système de suivi et de certification de la CIRGL avec celui de la SADC lorsque ce dernier aura été adopté.

9 ITRI, [www.itri.co.uk](http://www.itri.co.uk); 23 novembre 2010.

10 CEA, 2009.

11 Notamment le Tarkwa Small-Scale Mining Centre au Ghana et le projet Uis Tin Mining en Namibie.

12 Mondlane, 2009.

13 Svatwa, 2000.

14 Drechsler, 2001.

15 CEA, 2002.

16 16Goss, 2009.

17 CEA, 2009.

18 CEA, 2009.

19 CEA, 2009.

20 Par exemple, la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'UA en juillet 2004 a réaffirmé l'attachement aux instruments africains et internationaux sur l'égalité des sexes.

21 CEA, 2009.

# Initiatives de responsabilité sociale des entreprises

# 6

*Il est nécessaire pour les compagnies minières d'adopter la notion de responsabilité sociale des entreprises afin de contribuer à la réalisation d'objectifs de développement plus vastes. Les initiatives de responsabilité sociale des entreprises pouvant être volontaires ou faire l'objet d'une loi, il importe d'ancrer cette responsabilité dans tout cadre directif d'une manière propre à faire ressortir clairement les responsabilités des compagnies minières et des pouvoirs publics.*

*Vision africaine des mines*

**LE PRÉSENT CHAPITRE** examine la portée et les facteurs déterminants de la responsabilité sociale des entreprises et l'application du cadre dans l'industrie minière africaine. Il débat les avantages et les limites de la responsabilité sociale des entreprises, de même que les défis posés

par la pratique par les compagnies minières en Afrique eu égard à la capacité de l'État et aux attentes sociales du développement.

Les quelques décennies passées ont été marquées par des initiatives visant à reconnaître et à étendre la responsabilité sociale des entités industrielles et commerciales. L'hypothèse de base a été que les rôles et l'impact de ces entités vont au-delà de la fourniture de recettes et de la création d'emplois ainsi que la maximisation des bénéfices, ce qui accroît la valeur des actionnaires, qu'elles ont des pouvoirs et une influence (réelle et potentielle) au-delà de ce que supposeraient les structures juridiques et politiques, en particulier celles des pays en développement, dans lesquelles elles s'insèrent et qu'elles devraient être reconnues comme des participantes volontaires et influentes aux activités avec un vaste éventail de conséquences. Les compagnies ont des responsabilités sociales qui dépassent la simple maximisation du profit dans le cadre de leur contribution à la viabilité globale.

Il n'existe pas de définition largement acceptée de la responsabilité sociale des entreprises, ni de consensus au sujet de la liste des questions qu'elle couvre. « Elle se définit généralement comme l'ensemble des mesures par lesquelles l'entreprise inscrit dans sa stratégie et ses pratiques commerciales des préoccupations relatives à la société, y compris l'environnement, l'économie et les affaires sociales. Le respect de la loi est un minimum » que les entreprises doivent observer<sup>1</sup>.

Après analyse des nombreuses descriptions de la responsabilité sociale des entreprises, une étude est parvenue à la conclusion que « le défi pour l'entreprise n'est pas tant de définir la responsabilité sociale de l'entreprise que de

comprendre comment cette responsabilité est conçue dans un contexte spécifique et comment prendre cela en compte lors de l'élaboration des stratégies<sup>2</sup> ».

## Évolution de la responsabilité sociale des entreprises en tant que dogme de développement durable

Le développement dans le monde et l'institutionnalisation de la responsabilité sociale des entreprises sont dus aux exigences et aux pressions résultant de la prise de conscience croissante des citoyens des problèmes d'environnement et des préoccupations suscitées par les pouvoirs et les droits étendus que les sociétés commerciales ont acquis avec la libéralisation économique. Ces préoccupations se sont manifestées dans les pressions en vue d'investissements éthiques, de mouvements sociaux concernant des questions telles que l'environnement, le commerce équitable, les droits des consommateurs, des conditions de travail humaines, les droits des peuples autochtones ainsi qu'une responsabilité plus effective et une plus grande transparence. Dans les pays occidentaux dont sont originaires les plus grandes sociétés transnationales, l'apparition de puissantes organisations non gouvernementales internationales conjuguée aux avancées des technologies de l'information signifie que les cas d'irresponsabilité sociale ou environnementale peuvent rapidement faire tâche d'huile dans le monde entier, ce qui accroît le risque de porter atteinte à la réputation des entreprises. Les entreprises ayant de grandes empreintes sociales ou environnementales telles que l'exploitation minière ont été sans conteste au premier plan de celles ciblées par les exigences de normes élevées de responsabilité sociale. Depuis la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) de 1992, la responsabilité sociale des entreprises a vu son lien avec le développement durable s'accroître. Dans les pays africains exportateurs de ressources minérales, les compagnies minières des pays africains font partie des principales sociétés visées par les exigences de la responsabilité sociale des entreprises. Ce n'est pas seulement à cause des incidences environnementales et sociales majeures de leurs activités (chapitre 4), mais aussi parce que ces incidences sont amplifiées par le fait que leurs

activités tendent à se situer dans des parties relativement sous-développées des pays hôtes.

La voie menant à l'adoption de la responsabilité sociale des entreprises dans le cadre d'un modèle d'activité durable a été longue. Traditionnellement, les entreprises considéraient leur responsabilité sociale comme une « question facultative » qui leur faisait voir les contributions financières comme relevant de la philanthropie ou de la charité. L'importance accordée aux projets de responsabilité sociale des entreprises qui dépassaient le cadre des dons de charité pour se centrer sur des causes ou des organisations valables équivalait à s'éloigner de l'« activité de base » et à conduire à une productivité plus faible, à des coûts plus élevés et au gaspillage de ressources humaines et financières. Traiter avec des communautés et les parties prenantes intéressées passait pour prendre du temps et les directeurs de projets étaient réticents à s'engager dans des discussions avec ces parties prenantes. Sans des cadres obligeant les compagnies minières à faire cela, les préoccupations des communautés continuaient d'être considérées comme périphériques et toutes contributions étaient de la charité. Ces opinions ont changé, les entreprises admettant à présent que leur responsabilité sociale est nécessaire. Pour l'industrie minière mondiale, le projet « Mining, Minerals and Sustainable Development » (2000-2002) était un jalon important représentant la première réaction sérieuse de cette industrie à la pression croissante tendant à faire prendre en considération toutes les parties prenantes touchées par l'exploitation minière. Durant le projet, les parties prenantes ont été consultées afin de déterminer les questions essentielles ayant trait à l'exploitation minière et au développement durable. Le projet était une étape décisive en raison de la reconnaissance par le secteur industriel du rôle qu'il joue en contribuant aux priorités de développement durable axées sur le développement social aussi bien que la gestion de l'environnement.

De nos jours, il y a prolifération de cadres, normes et modèles de rapport sur la responsabilité sociale des entreprises, certains dus à une loi, la plupart étant toutefois des lignes directrices ou des codes volontaires. Ils sont de sources diverses, notamment les conférences des Nations Unies, les organes intergouvernementaux tels que l'ONU et les organes qui lui sont rattachés – l'Organisation internationale du Travail (OIT), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et la Banque mondiale – les législations nationales, les groupes d'institutions financières internationales privées,

### **Processus et cadres intergouvernementaux**

Les conférences des Nations Unies ont grandement contribué à établir le lien croissant entre la responsabilité sociale des entreprises et le développement durable. En 1992, au Sommet « Planète Terre » tenu à Rio, les gouvernements sont convenus d'adopter des principes du développement durable, centrés sur l'impact sur l'environnement et l'atténuation des effets des activités industrielles sur le milieu. Il y a eu un protocole spécifique sur la gestion des forêts. Les gouvernements ont décidé de tenir un

les associations industrielles et les organes multipartites. Nombre de ces sources ont des objectifs faisant double emploi mais des modèles de rapport différents. Les cadres et normes de responsabilité sociale des entreprises s'appliquant à l'exploitation minière viennent de l'ensemble de ces sources. La multiplicité et la diversité de ces cadres et normes ont aidé à intégrer cette responsabilité dans les opérations professionnelles quotidiennes, mais « le manque de coordination entre [ces multiples cadres et normes] est source de confusion<sup>3</sup> ».

sommet mondial pour le développement durable tous les 10 ans afin mesurer les progrès accomplis et d'affiner les engagements. Dix ans après le Sommet de Rio, le Sommet mondial pour le développement durable de 2002 s'est tenu à Johannesburg, avec pour la première fois un engagement de la part de la communauté internationale de faire de l'exploitation minière un facteur de développement durable (encadré 6.1).

**Encadré 6.1****Déclaration du Sommet Planète Terre tenu en 2002 (extraits)**

46. Les activités minières, les produits minéraux et les métaux sont importants pour le développement économique et social de nombreux pays. Les produits minéraux sont essentiels pour le mode de vie moderne. L'accroissement de la contribution des activités minières, des produits minéraux et des métaux au développement durable implique qu'on agisse à tous les niveaux pour:

- a) Soutenir les efforts visant à s'occuper des effets et avantages environnementaux, sanitaires et sociaux, y compris pour la santé et la sécurité des travailleurs, des activités minières, des produits minéraux et des métaux, tout au long de leur cycle de vie, et s'appuyer sur une série de partenariats, en renforçant les activités existantes aux niveaux national et international entre les gouvernements intéressés, les organisations intergouvernementales, les compagnies minières, les travailleurs et les autres parties prenantes pour promouvoir la transparence et l'obligation de rendre des comptes, en vue d'un développement durable des activités minières et des produits minéraux;
- b) Encourager la participation des parties prenantes, y compris les populations locales et autochtones et les femmes, pour qu'elles jouent un rôle actif dans la mise en valeur des produits minéraux et des métaux et le développement des activités minières, tout au long du cycle de vie de l'exploitation des mines, y compris après leur fermeture en vue de la réhabilitation des sites, conformément aux réglementations nationales et en tenant compte des impacts transfrontières significatifs;
- c) Promouvoir le recours à des pratiques minières durables, en apportant aux pays en développement ou en transition un soutien financier, technique et en matière de renforcement des capacités en ce qui concerne l'exploitation minière et le traitement des produits minéraux, y compris pour les activités minières à petite échelle, et améliorer, là où il est possible et il convient de le faire, les processus générateurs de valeur ajoutée, actualiser les informations scientifiques et technologiques et reconverter et réhabiliter les sites dégradés.

*Source: Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable.*

Créé après le Sommet mondial pour guider le suivi par les gouvernements des engagements mondiaux liés à l'exploitation minière figurant dans le Plan de mise en œuvre du Sommet mondial de Johannesburg pour le développement durable, le Forum intergouvernemental des mines, des minerais, des métaux et du développement durable fournit aux gouvernements des analyses des pratiques optimales sur une gamme de questions liées à l'exploitation minière et au développement durable. Le Forum répondait en partie à la nécessité de créer un organe intergouvernemental, afin de débattre les questions relatives aux minerais dans le cadre du Programme d'action de Johannesburg.

Le Pacte mondial des Nations Unies a été mis en route en 2000 par le Secrétaire général de l'ONU en tant qu'initiative stratégique destinée aux entreprises qui sont déterminées à aligner leurs activités et stratégies sur 10 principes universellement acceptés dans les domaines des droits de l'homme, du travail, de l'environnement et de la lutte

contre la corruption. Les responsabilités incombant au secteur privé dans le développement communautaire ne figurent pas expressément. À l'heure actuelle, 8 000 entreprises de plus de 120 pays, dont certaines des plus grandes compagnies minières, participent au Pacte mondial.

L'OCDE a publié plusieurs cadres tels que les Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales adoptés en 1976 et la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers, adoptée en 1997. Les Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales, ensemble de recommandations non contraignantes, fixent des principes et des normes volontaires pour les sociétés multinationales chargées dans les pays membres de l'OCDE ou en provenance de ces pays de questions telles que les droits de l'homme, l'environnement, la divulgation d'informations, la lutte contre la corruption, la défense des intérêts des consommateurs et l'emploi ainsi que les relations industrielles. La Convention sur la lutte

contre la corruption a constitué la base de la législation anticorruption dans les pays membres de l'OCDE.

### Autres initiatives et cadres

Les normes de performance de la Société financière internationale (SFI) – qui font partie du cadre de soutenabilité et les principes dits de l'Équateur, examinés tous deux au chapitre 4 – sont les cadres de responsabilité sociale des entreprises les plus notables mis en place par des institutions financières. Tous les projets du secteur privé qui sont financés, même partiellement, par la SFI doivent se conformer aux normes. Plus de 70 grandes banques, notamment Barclays, RBS, BNP Paribas, Citigroup et JP Morgan Chase, ont volontairement souscrit aux principes dits de l'Équateur, que les banques doivent appliquer à tous les clients qui empruntent 10 millions de dollars ou plus. Le mécanisme d'examen indépendant de la Banque africaine de développement (BAD), grâce à ses mécanismes de médiation et de respect à deux volets pour les projets financés par la BAD, contribue à renforcer la responsabilité sociale des entreprises et, en particulier, la nécessité de consultations approfondies avec les communautés. Le processus d'examen du respect permet à la Banque de déterminer si ses propres normes et règles ont été suivies.

Créé en 2001 pour améliorer le rendement en matière de développement durable dans le domaine de l'industrie des mines et des métaux, le Conseil international des mines et des métaux (ICMM) englobe actuellement 20 des grandes compagnies s'occupant actuellement des mines et des métaux, aussi bien que 31 associations minières nationales et régionales et associations mondiales de produits de base. Le cadre de développement durable du Conseil international, qui est une émanation du Forum intergouvernemental des mines, des minerais, des métaux et du développement durable, est le principal cadre industriel de développement durable et de responsabilité sociale des entreprises. Les 10 principes du cadre de développement durable du Conseil engagent les membres, entre autres, à :

- Intégrer dans le processus décisionnel des institutions les considérations relatives au développement durable;
- Défendre les droits humains fondamentaux et respecter les cultures, les coutumes et les valeurs lorsqu'ils

traitent avec leurs employés et autres agents et s'efforcer d'améliorer continuellement les résultats en matière de santé et de sécurité;

- S'efforcer d'améliorer continuellement la gestion de l'environnement et contribuer au développement social, économique et institutionnel des communautés dans lesquelles ils exercent leurs activités;
- Mettre en œuvre, avec leurs parties prenantes, des arrangements efficaces et transparents en matière d'engagement, de communication et d'établissement de rapports vérifiés par un expert indépendant.

Bon nombre de compagnies minières publient actuellement tous les ans des rapports sur la durabilité en plus des rapports financiers traditionnels en vue de se conformer à la nouvelle position internationale. Mais le défi a été d'élaborer des indicateurs et des modèles de rapport, permettant une évaluation significative des activités relevant de la responsabilité sociale des entreprises. Le Conseil international des mines, des minerais, des métaux et du développement durable s'est associé à l'Initiative mondiale concernant l'établissement de rapports sur l'environnement, cadre permettant au secteur industriel d'établir des rapports sur la gestion sociale et environnementale. L'Initiative mondiale a servi utilement à mettre au point des indicateurs et des modèles significatifs. De nombreuses entreprises publient à présent des rapports sur l'application par elles des principes de responsabilité sociale des entreprises même là où les conditions de fonctionnement n'en font pas une obligation.

La norme ISO 26000, Directives sur la responsabilité sociale, est un bon exemple de cadre d'un processus multipartite. Le processus qui a précédé l'adoption de l'ISO 26000 en septembre 2010 par l'Organisation internationale de normalisation regroupait un certain nombre de grandes organisations non gouvernementales, des organisations commerciales et industrielles, plus de 400 experts issus de 30 pays et des accords avec les organismes

internationaux tels que l'OIT et l'OCDE. L'ISO 26000 a été décrite comme s'inspirant de la définition donnée par Brundtland du développement durable en définissant la responsabilité sociale comme la responsabilité d'une organisation pour les incidences de ses décisions et de ses activités sur la société et l'environnement, reconnue grâce

## Législations gouvernementales

Certains pays africains ont créé des cadres statutaires pour la responsabilité sociale des entreprises. La Mineral and Petroleum Resources Development Act (2004) d'Afrique du Sud, par exemple, fait obligation à un postulant à un droit d'extraction de soumettre des plans sociaux et de travail. Aux termes du règlement 41, « [l]es objectifs du plan social et de travail consistent à promouvoir l'emploi et à faire progresser le bien-être social et économique de l'ensemble des Sud-Africains; b) contribuer à la transformation de l'industrie minière; c) faire en sorte que les détenteurs de droits d'extraction contribuent au développement socioéconomique des zones dans lesquelles ils exercent leurs activités ». La réglementation stipule que le plan social et de travail doit contenir des éléments détaillés d'un programme de mise en valeur des ressources humaines, un programme de développement local et des processus de gestion de la réduction et de la compression d'effectifs, et doit prévoir sur le plan financier la mise en œuvre de différents aspects du plan social et de travail<sup>5</sup>.

Lorsqu'il se voit octroyer le droit d'extraction, le postulant doit se conformer au plan social et de travail et en informer les employés. Le plan ne peut être modifié qu'avec l'accord du Ministre des mines. Lorsqu'un plan est approuvé légalement, le détenteur du droit d'extraction doit en respecter les clauses. Il doit soumettre tous les ans des rapports sur le respect des plans. Dans un cycle de vie complet, le plan social et de travail tente de s'attaquer aux questions socioéconomiques, aux problèmes de propriété et de mise en valeur de compétences techniques ainsi qu'à ceux se posant après la cessation de l'exploitation minière. Mais le cadre est statique et ne prévoit pas de mécanisme pour traiter les défis qui naissent à mesure que se déroulent les activités.

La Nigerian Minerals and Mining Act (loi nigérienne sur les minerais et l'exploitation minière) (2007) exige également

au comportement transparent et éthique qui contribue au développement durable, notamment à la santé et au bien-être de la société, prend en compte les attentes des parties prenantes, s'aligne sur la loi applicable, est conforme aux normes internationales de comportement et intégrée dans toute l'organisation et pratiquée dans ses relations<sup>4</sup>.

du détenteur du droit d'extraction qu'il conclue avec la communauté au sein de laquelle il exercera ses activités, « un accord de développement communautaire ou tout autre accord qui assurera le transfert d'avantages sociaux et économiques à la communauté » [chapitre 116(1)]. L'accord, qui doit être revu tous les cinq ans, doit traiter « la totalité ou une partie des [affaires] qui revêtent de l'intérêt pour la communauté d'accueil », lesquelles affaires sont énoncées au chapitre 116(3), de même que des mécanismes permettant à la communauté de participer « à la planification, à la mise en œuvre, à la gestion et au suivi des activités prévues qui ont été effectuées » (chapitre 117). La soumission de l'accord pour réexamen au bout de cinq ans permet d'incorporer les problèmes naissants à mesure que de nouvelles informations font surface, tout en renforçant les approches déjà en application ; cinq ans, étant une période raisonnable pour la stabilité requise par les investisseurs.

Les directives de Berlin de 1991 représentaient une tentative des compagnies minières de faire en sorte qu'elles se conforment aux normes du pays hôte pendant qu'elles exercent leurs activités à l'étranger. Récemment, en particulier en Australie et au Canada, des débats ont eu lieu sur le recours à la législation nationale pour exiger, des compagnies basées dans ces pays et de leurs filiales ou compagnies apparentées, un comportement socialement responsable à l'étranger. Les opposants à cette proposition ont estimé qu'une telle législation violerait la souveraineté des pays dans lesquels ces compagnies exercent leurs activités. D'autres personnes ont fait valoir que la législation imposerait à leurs compagnies des inconvénients par rapport aux concurrents de pays n'ayant pas une loi semblable. Par contraste, des partisans de la proposition ont soutenu que le pays hôte avait intérêt à voir ses compagnies agir conformément aux normes acceptables sur le plan international, en particulier lorsqu'elles peuvent se retrouver

dans des pays en développement où les institutions ou les régimes juridiques sont faibles. Cette controverse a trouvé une illustration dans le débat tenu au Canada à propos du

projet de loi C300 rejeté, introduit par le député membre du Parti libéral John McKay.

## Promouvoir le développement social et communautaire

L'évolution de la responsabilité sociale des entreprises a amené l'industrie minière à admettre que mettre en œuvre des programmes de développement communautaire et avoir conscience des responsabilités sociales sont rentables. Les mines, en particulier lorsqu'elles sont situées dans des zones reculées, exigent l'existence de bonnes relations avec les communautés de la localité; elles doivent obtenir et maintenir un permis social pour fonctionner et satisfaire les objectifs institutionnels de leurs compagnies ainsi que les attentes des actionnaires. Les compagnies minières admettent à présent qu'il est inacceptable pour la rentabilité que les communautés dans lesquelles elles exercent leurs activités vivent sans des services de base tels que l'approvisionnement en eau, les soins de santé, l'électricité et l'assainissement. Ces communautés manquent souvent d'infrastructures sociales telles que les écoles, les dispensaires, les hôpitaux et les cliniques, sans compter que leurs routes et leur infrastructure restante pour les transports sont en général médiocres. Une mine offre la possibilité d'améliorer les conditions dans ces communautés. Si la communauté où se trouve la mine ne tire pas parti de l'investissement et de l'infrastructure liés à la mine, elle restera une enclave. La mine et ses richesses sont notoires et il y a une forte tentation dans ces zones locales dépourvues de partager ces richesses.

De nombreuses compagnies comprennent que répondre aux besoins des communautés en matière de responsabilité sociale leur profitera. Ce n'est pas seulement une dépense commerciale mais un investissement en capital qui ne manquera pas de produire un rendement. Au niveau opérationnel, les compagnies peuvent maximiser la production car il n'y aura pas d'arrêts de travail vu que la communauté n'y a pas intérêt. Cette situation contribue à la compétitivité globale des compagnies et améliore leurs résultats. Au niveau stratégique, le risque global lié à l'investissement diminue, ce qui augmente la valeur des investissements sociaux des compagnies. Au plan externe, de bons programmes de responsabilité sociale

des entreprises augmentent le « capital politique » avec le gouvernement du pays hôte, renforcent les relations avec les investisseurs et démontrent de façon concrète la conscience des responsabilités sociales, ce qui fait monter le cours de l'action.

Si une société n'apporte pas d'avantages concrets à la communauté, elle risque de perdre le permis social nécessaire à son fonctionnement. Et cela a déjà entraîné des troubles civils déclenchés par les communautés dans de nombreux pays en Afrique et en Amérique du Sud, avec des retards dans la production, des blessures ou des décès, une couverture médiatique négative, la détérioration de la réputation et, en dernière analyse, une baisse du cours de l'action.

Les communautés disposent de moyens d'arrêter les opérations dans les mines pendant de longues périodes. Une communauté en Papouasie-Nouvelle-Guinée a ainsi coupé environ 30 km de lignes électriques, ce qui a interrompu le courant électrique et causé la fermeture de la mine pendant environ six semaines. Des barrages routiers, l'occupation armée de concessions minières, l'enlèvement de responsables des mines et d'autres types de révoltes des communautés se sont produits dans des zones où les communautés n'ont pas voix au chapitre et où les compagnies minières et le gouvernement n'ont pas pris en compte leurs besoins et aspirations. Ces troubles et les coûts sociaux ont incité les compagnies minières à incorporer la responsabilité sociale des entreprises dans le cadre de la bonne rentabilité.

La désobéissance civile et les troubles civils dans les zones minières ont plusieurs conséquences, toutes négatives. Une société minière pourrait voir sa réputation ternie auprès du public, des actionnaires et des investisseurs et des bailleurs de fonds potentiels. Ses actions chuteraient. Et elle pourrait rencontrer des difficultés à s'implanter dans de nouvelles destinations. En ce qui concerne les

gouvernements, l'intervention répressive pour faire face à la situation c'est signer sa perte. Si la police ou l'armée intervient pour qu'une mine continue de fonctionner et occupe un endroit où les communautés se révoltent contre les mines, cela peut déboucher sur des blessures ou des décès. La conséquence politique négative pour le gouvernement et la réputation du pays est imprévisible. Dans certains cas, une action en justice contre le gouvernement ou la société minière peut traîner pendant des années, ce qui décourage le développement du projet minier dans l'intervalle.

Les compagnies ont cherché à contribuer au bien-être social des communautés touchées par des activités minières, soit directement soit indirectement, en créant des fonds d'affectation spéciale pour financer les projets au profit de la communauté. Ces fonds ont parfois été mis en place après des arrangements énonçant une formule pour leur financement au moyen de recettes de l'activité commerciale ou industrielle.

Une formule de partenariat tripartite a été adoptée pour s'attaquer à ces défis. Les partenaires dans cette formule sont la compagnie devant mettre en valeur ou envisager de mettre en valeur afin de mettre en valeur une ressource, les organisations de la société civile telles que les groupes communautaires, les organisations non gouvernementales et les églises ainsi que les institutions publiques locales et centrales. L'objectif est de collaborer dans les projets de développement communautaire en déterminant et en apportant les ressources que chaque partenaire peut fournir. Ces arrangements permettent aux compagnies de fournir certaines ressources à la compagnie sans obligation

juridique et sans susciter des attentes insoutenables de la communauté ni encourager la dépendance à l'égard des compagnies. Le partenariat tend à reconnaître que les groupes de la société civile connaissent souvent mieux la communauté et ses besoins que les autres acteurs, et il peut contribuer à la mobilisation autour d'un projet fondé sur leurs connaissances locales ou susciter la participation à ce projet. Les ressources de l'administration centrale et locale pourraient être monétaires ou contribuer à coordonner le projet.

Les accords entre les compagnies minières et les représentants des communautés sont également devenus des instruments par lesquels ceux-là contribuent au développement local. En Australie, au Canada et aux États-Unis, des groupes autochtones ont amené le système judiciaire à reconnaître leurs droits sur des terrains désignés et admettre qu'ils ont le droit de négocier les conditions auxquelles les promoteurs peuvent avoir accès à ces zones. Les conditions négociées figurent généralement dans les accords sur l'impact et les avantages. Normalement, ces accords contiennent des dispositions visant à faire progresser la formation spécialisée ainsi que les possibilités d'éducation et les opportunités commerciales à l'intention des membres de la communauté. Ils stipulent également les paiements (redevances, parts des bénéfices, fonds d'affectation spéciale destinés à des fins spécifiques) à la communauté ou une indemnisation des membres de la communauté qui subissent des pertes par suite de la mise en valeur des ressources. Ces accords consolident la responsabilité de la compagnie à l'égard du bien-être des communautés en général, et pas seulement de celui de ses employés.

## Responsabilité sociale des entreprises et efficacité du développement

Les normes, cadres et modèles de rapport s'appliquant aux compagnies minières proviennent manifestement de multiples sources volontaires ou faisant l'objet d'une loi. L'efficacité des codes volontaires par opposition aux codes obligatoires constitue l'un des plus importants débats au sujet de la responsabilité sociale des entreprises, son caractère essentiellement volontaire étant perçu comme un accroissement du pouvoir des entreprises et un recul de l'État. La forme volontaire de la responsabilité sociale des

entreprises, par opposition à la réglementation par l'État, a été décrite comme l'équivalent pour les compagnies de ce que les mesures d'allègement de la pauvreté, telles que le ciblage et les fonds sociaux, étaient pour le secteur public et l'aide communautaire des donateurs, autant d'éléments de la riposte de la période postérieure au Consensus de Washington aux effets négatifs de la libéralisation du marché du brut dans les années 80<sup>6</sup>. Les codes et les principes directeurs volontaires ont été critiqués pour leur contenu

plutôt inorganisé et sélectif et leur manque de mécanismes de mise en œuvre efficaces ou de procédures pour suivre le respect des dispositions. Picciotto (2011) soutient que les codes volontaires ont leurs avantages, notamment la facilité relative de parvenir à des accords sur des clauses détaillées et spécifiques sur les obligations, qui peuvent s'appliquer plus facilement aux entreprises que ce ne serait le cas s'il s'agissait de codes contraignants pour les États. De surcroît, ils sont plus faciles à modifier et plus adaptables aux exigences d'entreprises spécifiques et il est plus aisé d'éviter certaines des rigidités à propos de lois appliquées de façon bureaucratique.

Ce ne sont pas tous les codes ou principes directeurs qui sont sans effet juridique. Certaines initiatives de codes volontaires tels que les codes de conduite inclus dans les contrats avec les fournisseurs peuvent devenir juridiquement contraignantes en tant que normales minimales de facto. Les systèmes d'étiquetage social et de certification incorporés dans les contrats relatifs à la chaîne logistique deviennent contraignants<sup>7</sup>. Ainsi, « après un examen plus attentif, on voit clairement que c'est inexact et inapproprié de traiter ces instruments comme s'ils existent en dehors de la loi. Les codes laissent supposer un degré d'officialisation des attentes et pratiques normatives. Ils interagissent également de diverses manières avec le droit officiel. [...] En pratique, comme déjà indiqué, un respect effectif des dispositions dépend inévitablement des mécanismes de contrôle et d'application qui peuvent être conçus, et en particulier compte tenu des pressions sociales et politiques qui s'exercent [...] le problème n'est pas de savoir si le droit impératif et le droit souple peuvent s'exclure mutuellement, mais de savoir comment on peut les combiner pour produire un règlement effectif »<sup>8</sup>.

La portée des questions et les approches de la responsabilité sociale des entreprises des pays d'Afrique exportateurs de minerais confirment les points indiqués précédemment que la responsabilité sociale des entreprises est agencée socialement dans des circonstances spécifiques et que ce qui est appliqué et l'efficacité de l'application ne sont pas seulement fonction du statut juridique de la responsabilité sociale des entreprises, mais aussi de la force des pressions politiques et sociales. Bien que la responsabilité sociale de nombreuses compagnies minières couvrent formellement

la gouvernance et l'éthique, l'emploi, la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles, la communauté et l'environnement, un échantillon de pays africains montre un intérêt prépondérant porté par l'État, les organisations de la société civile et le public aux questions environnementales et communautaires, telles que les moyens de subsistance et les atteintes aux droits de l'homme. En dépit de la précarisation généralisée du travail et de l'emploi dans le cadre du travail contractuel dans les mines d'Afrique, il y a une emprise beaucoup plus faible de l'État et du public sur les conditions de travail des exploitants miniers. En Afrique du Sud, parce que tant l'histoire que le fait que le mouvement syndical, notamment concernant le syndicat des mineurs, sont étroitement liés à d'autres mouvements sociaux, les problèmes relatifs au lieu de travail ont une plus forte visibilité que dans d'autres pays africains. Au Ghana, par exemple, les conditions de travail et de bonne santé des ouvriers des mines sont presque totalement absentes des discussions publiques animées et des campagnes d'organisations non gouvernementales, lesquelles privilégient les questions environnementales et communautaires et les questions de droits de l'homme.

La Zambie illustre comment les expériences historiques peuvent aussi façonner les attentes au niveau de la responsabilité sociale des compagnies minières. Dans les discussions contemporaines en Zambie sur les activités de responsabilité sociale des compagnies minières, il y a des comparaisons défavorables avec les pratiques de la défunte entreprise d'État Zambian Consolidated Copper Mines (ZCCM), qui appliquait une approche « cycle de vie » de la responsabilité et de l'assistance sociales. Dans le contexte de la politique nationale de prise en charge par l'État des secteurs de la santé et de l'éducation, la ZCCM fournissait des services médicaux, des installations et services d'assainissement, des écoles et des équipements collectifs aux communautés vivant dans le Copperbelt. Cela a pris fin avec la liquidation de la ZCCM et la privatisation de ses mines. Toutes les compagnies minières privées étrangères qui ont succédé à la ZCCM disposent de programmes de responsabilité sociale, mais rien de comparable du point de vue de la portée et de l'ampleur à ceux de la ZCCM<sup>9</sup>.

Dans d'autres pays africains, l'inadéquation entre les attentes des parties prenantes et ce que les compagnies font réellement s'explique davantage par des facteurs immédiats que par des comparaisons avec le passé. Au Ghana, une compagnie a offert un appui à des activités agricoles de remplacement à des personnes que sa mine d'or a déplacées alors qu'une bonne partie du groupe cible aurait préféré une formation à des compétences artisanales ou l'accès à une partie des concessions minières, qui n'était pas en cours d'utilisation, pour y pratiquer l'orpaillage<sup>10</sup>. L'attention a également été appelée sur des divergences similaires entre la responsabilité sociale des compagnies minières d'Afrique du Sud et les aspirations de l'après-apartheid des ouvriers et des communautés<sup>11</sup>.

Ces inadéquations entre la responsabilité sociale des entreprises et les attentes de la société se posent dans le cadre de la question de savoir dans quelle mesure la responsabilité sociale des entreprises peut contribuer à résoudre certains des nombreux problèmes de développement que rencontrent les pays riches en minerais – tout autant qu'à élucider l'accusation portée contre les entreprises d'avoir deux poids, deux mesures dans une mise en œuvre vigoureuse des activités de responsabilité sociale par nombre d'entreprises, à l'origine pourtant de pratiques beaucoup plus dommageables que celles que la responsabilité sociale des entreprises tente d'améliorer. En faisant pression sur les gouvernements des pays en développement pour qu'ils réduisent au minimum leurs taxes et leurs redevances, les compagnies minières diminuent en fait la capacité fiscale de l'État. Par contraste, ces compagnies appliquent des politiques et diffusent leurs contributions à l'infrastructure sociale que l'État est trop pauvre pour se le permettre mais qui ne peut réaliser ce qui est nécessaire. Tout en

proclamant leur responsabilité sociale, nombre de compagnies s'appuient de plus en plus sur de la main-d'œuvre contractuelle précarisée travaillant dans des conditions d'insécurité et peuvent payer à de nombreux travailleurs des salaires, qui tout en satisfaisant au minimum requis par la loi, ne sont pas des salaires décents<sup>12</sup>.

Une question épineuse résultant de l'attente suscitée par la responsabilité sociale des entreprises dans le développement communautaire consiste à tracer la ligne de démarcation entre les responsabilités de l'État envers ses citoyens et la façon dont la responsabilité sociale d'une compagnie minière complète les efforts de l'État. Dans de nombreux pays africains, la coordination entre la planification et l'investissement par l'État, d'une part, et l'investissement dans le cadre de la responsabilité sociale, d'autre part, laisse à désirer. Qui plus est, la responsabilité sociale des entreprises pourrait réduire la motivation du gouvernement à s'acquitter de ses responsabilités envers ses citoyens, et ces derniers pourraient en venir à considérer la société comme le prestataire de ces services dont la fourniture devrait pour eux incomber à l'État<sup>13</sup>. Une meilleure coordination entre la planification et l'investissement par l'État, d'une part, et les dépenses des entreprises, d'autre part, au titre de leur responsabilité sociale pourrait améliorer la valeur des deux courants de dépenses. Ainsi, par exemple, l'utilisation durable d'une école ou d'un dispensaire construits au titre de la responsabilité sociale des entreprises est mieux assurée si le projet est coordonné avec l'État – pour faire en sorte qu'il s'insère dans un plan plus vaste et que l'État puisse prendre à sa charge le personnel de santé ou les enseignants si la mine cesse son appui.

## Conséquences sur le plan de l'action

Il n'est plus possible ni faisable pour les compagnies minières de considérer leurs contributions aux problèmes sociaux des communautés et d'autres questions relevant de la responsabilité sociale des entreprises comme étant à la périphérie de leurs activités de base. Que cela découle d'une évaluation des mesures à prendre selon l'appréciation propre de l'entreprise afin de maintenir une activité soutenue et viable, ou que ce soit un préalable à l'obtention

d'un permis essentiel ou d'un financement, ou que ce soit pour éviter la responsabilité de violations de la loi, les pressions en vue de se conformer aux normes concernant un comportement socialement responsable se font de plus en plus fortes. Si une grande attention est accordée au traitement des questions communautaires, il faut faire davantage pour répondre aux attentes des communautés et donner suite aux autres questions, telles que les

préoccupations des syndicats au sujet de la précarisation et du programme de travail décent plus vaste.

Aux fins de l'élaboration de politiques, les initiatives de responsabilité sociale des entreprises ne devraient pas être considérées comme se substituant à la responsabilité de l'État envers ses citoyens dans la mise en place des infrastructures de base et d'autres biens publics. En effet, les initiatives de responsabilité sociale des entreprises devraient compléter les efforts de l'État par le biais des institutions de l'administration locale et des autorités locales. Le cadre que le gouvernement choisit pour consolider la responsabilité sociale des entreprises devrait énoncer clairement les responsabilités des compagnies minières et celles devant être dévolues aux communautés minières et communiquées à ces communautés.

Les différents types de cadres devraient être considérés comme faisant partie de la concertation nationale sur les obligations de l'industrie minière concernant les objectifs de développement social. Sans un tel débat, on court le risque de voir la définition des exigences de

responsabilité sociale des entreprises d'une juridiction laissée à l'appréciation de l'industrie. Cette approche spéciale peut conduire à l'incertitude quant à combien il faudrait consacrer à la responsabilité sociale des entreprises et quant aux types de projets de responsabilité sociale des entreprises devant être mis au point de même qu'aux mécanismes nécessaires pour leur mise au point. Les indicateurs concernant l'évaluation de l'impact de bons projets de responsabilité sociale des entreprises doivent être intégrés dans le cadre et appliqués par une gamme de parties prenantes, telles que la société civile. Le cadre doit privilégier la consultation des parties prenantes et permettre l'examen des obligations et des engagements. Cet examen doit être fondé sur l'obligation de présenter des rapports lesquels devraient faire partie du cadre de responsabilité sociale des entreprises.

## Notes

1 CNUCED, 2004.

2 Dahlsrud, 2006.

3 CNUCED, 2004.

4 Lowellyne, 2011.

5 Kloppers et du Plessis, 2008.

6 Utting, 2003.

7 CNUCED, 2004.

8 Picciotto, 2011.

9 Lungu et Mulenga, 2005.

10 Hilson, 2007.

11 Fig, 2003; Olaleye, 2010.

12 Utting, 2003.

13 Whellams, 2007.



# Obtention, gestion et partage des recettes minières



*Il est essentiel d'avoir une part adéquate des recettes minières et de l'utiliser de manière équitable. Un régime fiscal efficace et transparent devrait catalyser le développement des infrastructures sociale et matérielle et de celle nécessaire à la diffusion des connaissances. Vision africaine des mines*

## Obtention des recettes

### Aperçu général

L'un des problèmes clefs est que la logique de la maximisation et du rapatriement du bénéfice des investissements étrangers privés contraste avec le désir d'une nation de retenir une portion aussi grande que possible des recettes engendrées par l'exploitation de ses actifs miniers. Les gouvernements sont écartelés entre diverses directions dans la mise en place d'incitations suffisantes pour que les compagnies investissent dans la prospection, la mise en valeur et la production tout en recueillant des recettes adéquates pour le développement socioéconomique. Un

**LE PRÉSENT CHAPITRE** expose l'idée de l'obtention, de la gestion et du partage des recettes minières. Il examine les objectifs souvent conflictuels des compagnies minières et des gouvernements dans les pays riches en ressources. Il débat divers instruments fiscaux disponibles pour le secteur minier, la nécessité de lier la politique fiscale aux options de développement, la gestion des recettes minières et l'allocation d'une portion équitable de ces recettes aux communautés vivant à proximité des projets miniers ou touchées par ces derniers.

régime fiscal convenablement structuré viserait à équilibrer ces objectifs.

Le consensus veut que les régimes fiscaux des opérations minières soient conçus de façon à répartir la « rente » entre l'investisseur et le pays dans lequel se trouvent les minerais. L'investisseur doit être indemnisé grâce à un taux de rendement pour le risque lié à l'investissement, et le gouvernement hôte doit être indemnisé pour l'exploitation de ressources non renouvelables. Une récompense

est due au pays possesseur une fois que ses minerais sont extraits et vendus, que le vendeur déclare un bénéfice ou non (bien que les effets pervers potentiels de paiements initiaux élevés consacrés à l'élaboration et au fonctionnement des projets miniers doivent entrer aussi en ligne de compte). Toute recette en sus du rendement de l'investissement devrait être partagée entre l'investisseur et le gouvernement hôte.

Les droits d'extraction peuvent être perçus de manière semblable aux partenariats public-privé (PPP); mais contrairement aux PPP pour l'infrastructure et l'agriculture - dans lesquels le gouvernement hôte est censé recevoir un actif amélioré à la fin du droit d'extraction -, dans l'exploitation minière, l'État se voit remettre en général un actif épuisé et éventuellement devenu dangereux à l'expiration du droit d'extraction - peut-être un trou dans le sol voire un dépotoir. Cet état de choses intensifie les pressions exercées sur les gouvernements pour qu'ils maximisent les avantages fiscaux et économiques pendant que l'actif est productif. Les impératifs du développement durable exigent en outre que l'actif minier produise un avantage matériel pour les générations futures qui en sont privées - la soi-disant équité entre les générations - ce qui introduit des questions de responsabilité pour la quantité de richesse que les actifs miniers engendrent et pour la façon dont cette richesse devrait être répartie.

L'adéquation des recettes que les gouvernements africains obtiennent de l'exploitation minière est sujette à

### Recettes minières et instruments fiscaux

Otto et Cordes (2002), Otto *et al.* (2006) et Daniel *et al.* (2010) sont des ouvrages qui ont discuté de façon très détaillée l'imposition minière et soulèvent des questions qui revêtent de l'importance pour la politique fiscale. Il y a la combinaison des impôts directs et indirects, les types

controverse. Il n'existe aucune mesure précise ou incontestée pour déterminer l'adéquation, mais il est impossible d'ignorer l'impression généralisée que l'Afrique n'a pas été proportionnellement dédommée de l'exploitation de ses ressources minières. Ce sentiment s'est particulièrement exacerbé depuis les premières années (2002-2007) de l'actuelle flambée des cours des minéraux, qui a substantiellement gonflé les bénéfices pour les compagnies minières.

Pourtant, peu de ces bénéfices élevés ont rapporté aux pays miniers africains et à leurs communautés locales des avantages accrus ou proportionnels. Les avantages revenant aux gouvernements figuraient dans les régimes fiscaux généreux de la politique minière de la plupart des pays, résultante des réformes des années 80 et 90 qui avaient souvent été prescrites par la Banque mondiale (voir chapitre 2).

Un aspect crucial de la plupart des régimes est que la pression fiscale pendant la durée de vie utile des actifs miniers est répartie de façon qu'une taxe peu élevée est payée jusqu'à ce que le capital investi soit récupéré. Cette situation reporte les versements d'impôts et durant les périodes de flambée des cours, les avantages reviennent principalement à l'investisseur. Cela accentue inévitablement le sentiment d'iniquité dans la répartition de ces avantages et a entraîné un mécontentement généralisé.

et les montants des impôts, la maximisation des recettes publiques dans le court et le moyen terme, les incitations fiscales disponibles pour la réalisation d'objectifs spécifiques et les systèmes de stabilité fiscale (primes au réinvestissement et problèmes de change) (encadré 7.1).

**Encadré 7.1****Quelques taxes minières****Instruments fiscaux directs**

- Impôt sur le revenu des sociétés (plus retenue à la source)
- Impôt progressif sur les bénéfices (tel que l'impôt forfaitaire de l'Afrique du Sud sur l'or)
- Impôt sur 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 (TVA)/impôt sur les biens et services
- Prélèvements sur le travail (compétences, chômage)

**Autres impôts**

- Appels d'offres, enchères (comme pour les hydrocarbures)
- Frais de surface
- Droits de licence
- Contrats de partage de la production
- Prise de participation par l'État

L'impôt sur le revenu des sociétés est un impôt typique, général et non limité à l'exploitation minière. Les questions d'ordre général qui se posent sont le taux d'imposition, les déductions admissibles au revenu brut et la mesure dans laquelle les pertes sont reportées à nouveau (voire sur les exercices antérieurs). Les provisions pour amortissement sont un mécanisme par lequel on tente d'influer sur le schéma des dépenses d'un projet minier. Le traitement des dépenses environnementales et sociales – en particulier celles consacrées à la gestion actuelle de l'environnement, à l'atténuation des conséquences des catastrophes et au financement de la clôture des mines – mérite un examen attentif. À titre d'exemple, la création de fonds sociaux ou pour l'environnement est devenue monnaie courante dans les régimes miniers, mais le point de savoir si les dépenses consacrées à ces activités devraient être prises pour une déduction du revenu brut pose problème. Il faut traiter les autres coûts déductibles pour le calcul du revenu imposable.

Déterminer le montant des recettes provenant de la vente des minerais peut être une gageure. Bon nombre de minerais ayant une importance économique ont un prix publié et il est relativement facile de déterminer les recettes

appropriées pour ces minerais. Même sans prix publié, il est souvent possible de trouver un prix de référence afin de déterminer les recettes d'une société minière. C'est ainsi que le prix de l'aluminium sert souvent de référence pour déterminer les prix de vente de la bauxite et de l'alumine. Une controverse peut toutefois éclater à propos d'une évaluation appropriée des sous-produits, partiellement en fonction de la facilité avec laquelle ces sous-produits peuvent être séparés du minerai principal. En particulier, lorsque le minerai est fourni aux partenaires du projet, aux actionnaires ou à d'autres entités, il est nécessaire d'éviter la tarification de cession interne, c'est-à-dire de faire en sorte que l'évaluation du minerai produit soit transparente et faite dans des conditions de pleine concurrence. Les accords relatifs à la production et à la vente doivent donc inclure des références aux prix à utiliser pour déterminer les recettes.

Les redevances sont le principal moyen de s'assurer que le pays obtient une valeur minimale pour le minerai produit<sup>1</sup>. Elles peuvent être fixées en tant que montant par unité de production, en tant que taux fondé sur la valeur de minerai vendu ou, moins couramment, sur la base des bénéfices tirés du fonctionnement de la mine ou de la rentabilité de ce

fonctionnement. Les redevances présentent aussi l'avantage d'être relativement faciles à fixer et à recouvrer et elles exigent donc un système moins sophistiqué au sein de l'administration fiscale du pays. Elles sont généralement applicables à la valeur du minerai à la sortie de la mine, le but étant de dédommager l'État de la perte d'une ressource non renouvelable, qu'un bénéfice soit réalisé ou non. Si leur taux est trop élevé cependant, les redevances peuvent stériliser les gisements marginaux puisqu'elles représentent effectivement un coût opérationnel (voir juste plus bas).

Les impôts sur le revenu locatif des ressources tentent de mettre en œuvre le concept de base de la répartition du loyer et ils sont imposés sur le bénéfice du projet ou de la compagnie, déduction faite d'un taux de rendement « normal » du capital. Certains membres de la communauté des investisseurs miniers s'y opposent, comme le montre l'opposition bruyante et largement réussie venant principalement des compagnies minières, manifestée contre les propositions récentes visant à adopter un impôt sur les superbénéfices en Australie. Toutefois, il est en général reconnu que l'impôt sur le revenu locatif des ressources présente l'avantage d'avoir un impact neutre sur l'environnement. De ce fait, contrairement à d'autres impôts, il ne cause aucune distorsion aux incitations.

Les principaux éléments de l'impôt sur le revenu locatif sont les suivants:

- Le taux plancher de rendement au-delà duquel l'impôt devrait s'appliquer;
- Le taux d'imposition à appliquer;

- Le point de savoir si l'impôt devrait être appliqué à chaque projet ou à un groupe de projets du même investisseur;
- Les déductions de revenus à autoriser à des fins d'imposition.

Land (2010) propose une discussion récente sur l'impôt sur le revenu locatif des ressources dans l'industrie minière. Un moyen de contourner la difficulté éprouvée à déterminer un taux spécifique, décrit par Land, est de le lier au rendement à long terme des obligations émises par le pays hôte, d'autant que cela doit incorporer le risque-pays<sup>2</sup>. L'approche de base consiste à déterminer le taux de rendement plancher auquel l'impôt sur le revenu locatif serait déclenché par analogie avec le taux d'intérêt payable par le pays sur la dette commerciale à long terme plus une marge pour compenser les risques supplémentaires encourus dans les projets miniers. Pour ce qui est du taux de l'impôt sur le revenu locatif, Land (2010) fournit des chiffres allant de 10% à 70% (bien que le taux le plus élevé, concernant la Papouasie-Nouvelle-Guinée, ne s'applique plus).

L'impôt sur le revenu locatif des ressources est l'un des impôts qui soient les moins sources de distorsion parmi les instruments fiscaux habituels du secteur minier parce qu'il ne stérilise pas de ressources, comme le pourraient les redevances sur les minerais de grande valeur. Les gisements marginaux ne dépasseraient jamais le plancher de l'impôt sur le revenu locatif et par conséquent un impôt sur le revenu locatif élevé n'aurait pas d'incidence négative sur les décisions d'investissement concernant de tels gisements.

**Tableau 7.1****Impôts sur le revenu locatif des ressources en Afrique**

Pays	Secteur	Année	Type
Ghana	Hydrocarbures	1984	Contractuel
Tanzanie	Hydrocarbures	1984	Contractuel
Ghana	Minerais	1985–2003	Loi
Madagascar	Hydrocarbures et minerais	années 80	Loi
Namibie	Hydrocarbures	1993	Loi
Zimbabwe	Minerais	1994	Loi
Angola	Hydrocarbures	années 90	Contractuel
Malawi	Minerais	2006	Loi
Libéria	Minerais	2008	Loi

Source: Land, 2010.

L'impôt sur le revenu locatif des ressources est réputé pour la complexité administrative qu'il suppose, à porter éventuellement à son passif, mais il exige la même chose en matière d'information et d'audit que les impôts sur le revenu classiques. Les principales différences sont les suivantes:

- ▶ Un projet cloisonné sert à faire les évaluations (aspect assoupli uniquement pour les dépenses de prospection) même si le cloisonnement ne s'applique pas uniquement à l'impôt sur le revenu locatif;
- ▶ Il est utilisé un revenu cumulatif et non annuel, comme base de l'évaluation. Bien qu'il s'agisse d'une question d'informatique, des problèmes peuvent se poser pour les années antérieures;
- ▶ L'utilisation des flux de trésorerie, plutôt que l'approche comptable, exclut des frais non liquides comme l'amortissement.

L'impôt sur le revenu locatif des ressources ne prémunit pas contre les évasions fiscales telles que la tarification de cession interne, la faible capitalisation ou une allocation inutile de frais généraux et, dans ce sens, ne diffère nullement des autres types d'imposition des bénéficiaires.

La tarification de cession interne de la production en particulier a polarisé l'attention, mais la tarification de cession

interne des intrants et du matériel constitue un problème complexe pour les gouvernements et un problème qu'il leur est plus difficile de traiter. Les prix sont souvent moins transparents et l'évasion fiscale peut se produire grâce au recours à des fournisseurs basés dans des paradis fiscaux et qui ne sont pas en situation de pleine concurrence. Le paiement du service de la dette à des institutions liées à l'investisseur peut provoquer des problèmes semblables. Sur ce plan, le G-20, l'Organisation de coopération et de développement économiques et l'Union européenne sont toutes en train de réprimer les paradis fiscaux, travail qui mérite l'appui des gouvernements africains.

Les impôts sur les dividendes et les prises de participation par l'État sont également des traits de nombreux régimes fiscaux. Les droits sur les intrants importés, notamment ceux utilisés pendant la phase de prospection et les phases de mise en valeur de la mine, tendent à être limités, lorsqu'ils sont imposés. Si elle n'est pas bien suivie, cette approche peut empêcher le développement de systèmes d'approvisionnement locaux, lorsque cela est économiquement viable et priver le pays des avantages de liens locaux améliorés (examinés plus avant au chapitre 8). Dans certaines juridictions, le système d'administration locale prescrit des impôts sur la propriété payables à l'autorité locale pour les terrains et les bâtiments. En fonction de la façon dont ces biens sont évalués et du taux d'imposition, ces impôts peuvent produire des recettes substantielles à partir des actifs des opérations minières à grande échelle.

Les pays africains devraient envisager de prélever un impôt sur les gains en capital sur tout bien minier vendu avant le début des opérations minières. Même si les statuts ont des dispositions relatives à l'impôt sur les gains en capital, l'application – lorsque les sociétés écoulent leurs

actifs et quittent le pays – signifie des défis qui peuvent être traités en exigeant que les compagnies s'acquittent de leurs obligations fiscales en tant que préalable à tout transfert de leurs droits d'extraction.

## Stabilisation fiscale

L'expérience aussi bien que la prudence soulignent qu'il importe de privilégier non seulement des éléments particuliers mais aussi l'ensemble des mesures fiscales dans les projets minières. Dans de nombreux projets de grande ampleur en Afrique, les parrains et leurs créanciers ont recherché et obtenu l'assurance qu'il n'y aurait aucun ajout à l'ensemble de mesures fiscales arrêté initialement. Durant la récente période marquée par des prix et des bénéfices élevés cependant, les régimes fiscaux existants n'ont pas permis d'obtenir pour les pays minières africains une part proportionnellement importante des grands bénéfices supplémentaires. Les pressions exercées sur les gouvernements pour qu'ils prélèvent des impôts supplémentaires, en dépit des clauses de stabilité, se sont parfois révélées irrésistibles, ce qui corrobore l'argument tendant à mettre

au point des régimes fiscaux qui maintiennent l'équité durant les périodes d'alternance des phases d'expansion et de récession, caractéristique du cycle des cours des produits minières.

Les clauses de stabilité facilitent la mobilisation de capitaux pour les grands projets, mais elles sont souvent profondes à tort. Un facteur dans la détermination de leur durée devrait être la période requise pour rembourser les prêts initiaux accordés au projet par des prêteurs extérieurs, éventuellement. Insérées avec d'autres exigeant le traitement des impôts le plus favorable pour la société bénéficiaire, ces clauses risquent de provoquer des pertes imprévisibles pour les recettes publiques si les autorités accordent des concessions à ceux qui arrivent plus tard.

## Optimiser les recettes minières et les liens grâce à la recherche de prix

L'un des éléments les plus importants d'un régime minier qui tente d'optimiser l'impact du développement est la fixation d'une valeur marchande équitable des ressources – le « système de recherche des prix ». Une répartition transparente et concurrentielle des actifs minières connus en concessions peut aider. La vente aux enchères de blocs potentiels d'hydrocarbures est courante dans l'industrie pétrolière mais paradoxalement rare pour les minéraux « solides ». L'adjudication publique aura sans conteste de mauvais résultats pour les terrains sans actifs avérés ou les zones à faible potentiel de prospection. De nombreux projets de mise en valeur des minéraux en Afrique au cours des 10 dernières années ont, malgré tout, concerné des gisements connus ou de vieux travaux, et nombre de ces concessions ont été octroyées à des investisseurs à titre discrétionnaire plutôt que par adjudication publique. Même en cas d'adjudication publique, la sélection des compagnies minières a été souvent basée essentiellement sur la capacité financière et technique des soumissionnaires de réaliser le projet. Cela contraste avec un prix de soumission qui

tend à inclure une prime initiale ou à utiliser les recettes publiques et d'autres instruments pour maximiser tant les recettes que les autres avantages du développement.

Le Vision africaine des mines vise à créer un régime fiscal efficace et transparent qui catalyse l'infrastructure sociale, et matérielle et celle nécessaire à la diffusion des connaissances. Les pays minières africains devront explorer des systèmes de concessions plus transparents et plus concurrentiels, en particulier pour l'écoulement des actifs minières connus. Un tel système pourrait tendre à maximiser l'impact des actifs minières sur le développement par l'inclusion de divers liens dans les offres:

- Éléments fiscaux - maximisation des recettes publiques grâce à une combinaison de « primes de signature » (paiements soumissionnés préalables), impôt sur les sociétés, retenues à la source, taux des redevances et impôt sur le revenu locatif des ressources ou intérêt passif;

- Liens infrastructurels – qui englobent les possibilités de PPP dans l’infrastructure en faisant remonter la capacité d’accès ouvert aux tiers afin d’encourager l’utilisation accessoire de l’infrastructure par d’autres secteurs économiques et sociaux à des tarifs non discriminatoires;
- Liens en amont – lancement d’appels d’offres avec les produits locaux en tant que part des ventes totales ou des intrants totaux exprimés en jalons symboliques, tels que des périodes de production de 5, 10, 15 ou 20 ans;
- Liens en aval – degré de valeur ajoutée localement avant l’exportation, avec à l’appui un train approprié d’incitations gouvernementales;
- Liens en matière de savoir – lancement d’appels d’offres concernant des contributions annuelles aux initiatives locales dans les domaines suivants: domaine technique, mise en valeur des ressources humaines, recherche-développement et développement technologique.

Un point à signaler dans cette approche c’est que plus la variété des éléments sur lesquels les offres doivent être évaluées est grande, plus le système est compliqué et plus les problèmes de mise en œuvre sont grands.

## Gestion des recettes

### Impact des recettes

Les recettes provenant des opérations minières offrent aux gouvernements, entre autres choses, les ressources financières nécessaires pour financer l’infrastructure physique et sociale, notamment le capital humain. L’impact potentiel d’importantes recettes provenant des industries extractives sur les autres secteurs de l’économie suscite toutefois une préoccupation. Le principal risque est que l’apport des recettes de l’industrie minière, que ce soit au secteur public ou au secteur privé, débouche sur une appréciation du taux de change réel, ce qui tend à saper la compétitivité des autres secteurs exposés à la concurrence internationale – « mal hollandais ». En outre, un secteur dominant d’exportation des ressources naturelles peut déstabiliser le système économique d’une nation, en particulier s’agissant de pays sans institutions politiques démocratiques.

Diverses recommandations sont avancées en vue d’une gestion prudente du secteur minier, notamment des stratégies d’épargne appropriées, le ciblage de l’inflation et la gestion du taux de change, ainsi que l’effort vers « une voie de croissance soutenue des dépenses publiques sans

accélération au-delà de la capacité permettant à l’économie de produire des résultats »<sup>3</sup>. Au nombre des mesures à prendre figurent la création de fonds de placement extraterritorial qui limitent ou endiguent l’utilisation de recettes supplémentaires (par la stabilisation ou des fonds souverains) ou des lois fixant des limites aux dépenses publiques et restreignant les usages auxquels une partie de ces recettes peut servir<sup>4</sup>.

Étant donné la possibilité intérieure limitée pour des relations interindustrielles verticales, les gouvernements pourraient envisager de créer des fonds de développement régional afin d’investir dans l’infrastructure économique, physique et humaine à long terme pour stimuler le commerce intrarégional et les économies d’échelle par le biais de marchés plus grands. Le « New Growth Path », adopté par l’Afrique du Sud en 2010, recommande de créer un fonds de développement africain qui fera office de fonds souverain et investira dans l’infrastructure régionale<sup>5</sup>.

## Transparence des recettes

Les campagnes menées ces dernières années par les organisations de la société civile ont mis en exergue la transparence des recettes en tant que facteur essentiel de la promotion de la richesse minière au service du développement socioéconomique. Les principaux éléments de cette transparence sont les suivants:

- Un bon dispositif pour collecter, recevoir et enregistrer l'ensemble des recettes publiques provenant de l'industrie minière;
- Des mécanismes permettant une communication obligatoire, régulière et ouverte de l'information, concernant tant les recettes reçues par les organes publics que les paiements effectués par chaque société engagée dans de telles opérations à des institutions et agents publics;
- Des processus et institutions crédibles pour tenir la comptabilité et assurer l'audit des recettes et des paiements;
- Des moyens de participation du public, à l'échelle nationale et locale, au contrôle et à l'exécution des obligations des institutions publiques, des agents et des compagnies en matière de transparence;
- Initiative pour la transparence des industries extractives (encadré 7.2).

### Encadré 7.2

#### Initiative pour la transparence des industries extractives

Lancée en juin 2003 par le Premier Ministre britannique de l'époque, Tony Blair, afin d'assurer la transparence des recettes dans les industries extractives, l'Initiative pour la transparence des industries extractives est devenue l'une des principales initiatives permettant de renforcer la transparence des recettes.

En dépit de certaines critiques, elle représente une tentative acceptable d'améliorer la transparence. Vingt pays africains ont à ce jour accepté d'y avoir recours pour renforcer la communication de l'information et l'audit des recettes provenant des entreprises d'exploitation du pétrole et des ressources minières. Comptant 18 des plus grandes compagnies minières y figurant en tant que membres, le Conseil international des minerais et des métaux lui apporte son soutien.

L'intensité avec laquelle ces engagements sont exécutés dépendra de l'association avec de vastes publics et de l'examen par ces derniers, aux niveaux local, national et international. C'est ainsi que le Nigéria a mis au point un cadre juridique tendant à soutenir l'Initiative pour la transparence des industries extractives et à rendre le processus obligatoire. L'Initiative ne couvre toutefois pas encore le début de l'exécution des contrats, moment de la fuite d'une bonne partie des recettes.

La mise en œuvre de l'Initiative pour la transparence des industries extractives doit obéir aux critères suivants:

- Tous les paiements matériels de pétrole, de gaz et de minerai par les compagnies aux gouvernements (« paiements ») et toutes les recettes matérielles venant des compagnies pétrolières, gazières et minières aux gouvernements (« recettes ») sont régulièrement publiés, par une voie accessible et de manière complète et compréhensible, à l'intention d'un vaste public;
- Lorsque de tels audits n'existent pas déjà, les paiements et les recettes font l'objet d'un audit crédible indépendant, appliquant les normes d'audit internationales;

- Les paiements et les recettes sont mis en concordance par un administrateur crédible et indépendant, appliquant les normes d'audit internationales, avec publication de l'avis de l'administrateur concernant la mise en concordance, notamment les écarts éventuels;

Cette approche est étendue à toutes les compagnies, y compris les entreprises publiques;

La société civile est activement engagée en tant que participante à la conception, au contrôle et à l'évaluation du processus et contribue au débat public;

Le gouvernement hôte met au point avec le concours des institutions financières internationales si nécessaire, un plan de travail public, financièrement viable pour les points précédents, comportant notamment des objectifs mesurables, un calendrier d'exécution et une évaluation des problèmes de capacité éventuels.

Source: Initiative pour la transparence des industries extractives <http://eitransparency.org>.

## Partage de recettes entre communautés locales

La découverte d'une ressource à extraire du sol suscite toujours parmi les communautés locales le sentiment qu'elles ont tout à gagner. Pour désamorcer les possibilités de conflit, les gouvernements à divers niveaux doivent élaborer des directives claires pour répartir les avantages et les richesses entre l'administration centrale et les autorités et les communautés locales. Les droits de propriété et d'autres frais, par exemple, peuvent être prélevés et collectés directement par l'administration locale. Certains pays ont introduit des programmes pour l'allocation de portions des recettes minières de l'administration centrale aux institutions des communautés minières locales ou, moins couramment, permettre aux administrations à un niveau plus bas de prélever des impôts. Ces systèmes précisent souvent ce qui suit:

- Les composantes des recettes publiques sur lesquelles les fonds doivent être alloués, que ce soit les redevances, l'impôt sur les sociétés, les dividendes ou une combinaison de l'une quelconque de ces recettes;
- La proportion à allouer;
- Le bénéficiaire des fonds, que ce soit les administrations à un niveau plus bas ou des groupes au sein de la communauté, et leurs parts respectives;

- Comment les paiements doivent être faits, que ce soit directement par les percepteurs de recettes de la banque centrale ou par l'intermédiaire d'un autre organisme ou institution public, existant ou à créer à cet effet.

Plusieurs pays en Asie et en Amérique latine appliquent ces accords de partage des recettes, qui sont bien moins courants en Afrique. Au Ghana, le Mineral Development Fund, formé en 1993, offre un dispositif par le biais duquel une partie des redevances minières versées à l'administration centrale sont distribuées aux communautés locales. Au titre du Fund, 9% de ces recettes vont à la communauté locale pour partage par l'assemblée de district (l'unité administrative locale) et les autorités traditionnelles locales. Il fournit également des fonds à mettre à disposition sur demande, à utiliser pour des problèmes spécifiques dont on peut prouver qu'ils proviennent de l'exploitation minière. Pourtant, il suscite des plaintes portant par exemple sur l'adéquation des montants reçus; les retards dans le décaissement des fonds; la rareté des informations à l'intention des institutions bénéficiaires concernant les montants payés par les compagnies minières aux institutions locales; le manque de dispositifs pour vérifier l'usage fait des fonds par les institutions traditionnelles; et la contribution limitée de la communauté aux décisions concernant l'utilisation des fonds.

La Sierra Leone a mis en place depuis 2001 le Diamond Area Community Development Fund dans lequel sont versées 25% du montant équivalent à 3% des taxes à l'exportation des diamants prélevées sur les diamants artisanaux et utilisées pour développer les communautés qui exploitent les diamants. En outre, le Gold and Diamond Office de l'État dépose 0,75% de la valeur des exportations dans un compte détenu par les ministères chargés des ressources minières et l'administration locale, compte dont des ressources sont décaissées au profit des chefferies et des districts.

Le fonds a plusieurs buts; mener des efforts en vue des opérations de transformation après la guerre; récupérer les zones diamantifères qui ont été occupées par les insurgés, permettre aux communautés de promouvoir leur propre programme de réduction de la pauvreté, fournir les services et l'infrastructure de base et réduire l'exploitation minière artisanale illégale grâce à un système d'incitations qui lie le nombre de licences émises au montant reçu par

chaque chefferie et chaque district. Il existe des formules pour calculer les fonds à allouer aux conseils de district et aux chefferies et ces fonds ne sont décaissés que lorsque des projets de développement spécifiques ont été approuvés. Des directives existent pour l'approbation des projets<sup>6</sup>.

Le Conseil international des mines et des métaux examine les expériences acquises à partir des programmes<sup>7</sup> et estime que la plupart des gouvernements considèrent les minéraux comme faisant partie intégrante du patrimoine naturel du pays, partant la nécessité d'une répartition équitable des avantages dans tout le pays. Il fait valoir que, bien que les communautés locales doivent recevoir un dédommagement pour le mal causé par l'exploitation minière, les gouvernements ne devraient pas leur accorder des privilèges superflus, tout simplement parce qu'elles sont proches d'un actif national. De tels privilèges pourraient à la longue conduire à la dislocation politique et à la sécession.

## Conséquences sur le plan de l'action

La conception des cadres fiscaux nationaux pour les minéraux doit être guidée par des objectifs nationaux de développement durable, à tous les niveaux. Comme précisé dans le Vision africaine des mines, il faut privilégier l'exploitation minière pour la croissance, le développement socioéconomique et l'atténuation de la pauvreté. Les pays devraient disposer de systèmes d'obtention et de gestion des recettes équitables et bien agencés.

Tout régime fiscal efficace doit concilier les attentes des investisseurs et des gouvernements. Les divers instruments fiscaux devraient être intégrés dans un ensemble qui soit attrayant pour les investisseurs et maximise le potentiel d'obtention de recettes du gouvernement. Il faudrait envisager le recours à des instruments auto-ajustables appropriés pour les scénarios de demande mondiale dynamiques aussi bien que statiques tels que les impôts sur le revenu

locatif des ressources ou les impôts forfaitaires (comme en Afrique du Sud) qui privilégient la rentabilité et non le bénéfice. Les impôts qui conduisent à la stérilisation des gisements miniers devraient être réduits au minimum ou écartés.

Une utilisation efficace des recettes minières dans l'infrastructure physique et sociale durable marque la transformation prudente des capitaux miniers limités en d'autres formes de capitaux à long terme – afin d'assurer l'équité entre les générations - et se renforce par la transparence dans la collecte ainsi que dans l'utilisation. Il faudrait concevoir des systèmes qui allouent une partie des recettes minières aux communautés vivant à proximité des zones minières afin de garantir des avantages durables au-delà de la durée de vie de la mine.

## Notes

- 1 Otto *et al.* (2006) rendent compte de manière détaillée des différentes formes de redevances..
- 2 Un des éléments les plus controversés de l'impôt sur le revenu locatif des ressources proposé en Australie était le taux de rendement planché.
- 3 Daniel, 2004.
- 4 Bell et Maurea, 2007.
- 5 Gouvernement sud-africain, 2010.
- 6 Sierra Leone, 2008.
- 7 ICMM, 2009.



## 8

# Optimiser les liens dans le secteur minier

*Pour que sa contribution au développement participatif s'améliore, le secteur minier doit être mieux intégré dans le tissu économique national et régional grâce à des liens. Afin de mettre à profit les possibilités en matière de liens, il faudrait faire face à des défis tels que ceux ayant trait aux déficiences dans la formation de capital humain, en particulier dans les domaines à forte intensité de recherche, de même qu'aux insuffisances sur le plan de l'infrastructure - Vision africaine des mines*

**LES DOTATIONS EN** minerais sont par nature limitées, souffrent d'une baisse à long terme des prix réels et sont susceptibles de fluctuations cycliques. Leur extraction et leur transformation exigent en général de nombreuses qualifications et beaucoup de capitaux. Ces dotations manifestent une dynamique de croissance propre qui, si

elle est comprise et gérée, peut servir à changer la position économique déclinante de l'Afrique.

Le Plan d'action de Lagos pour le développement économique de l'Afrique, 1980-2000, a fait observer que le fait que les industries exportatrices de matières premières n'aient pas pu s'intégrer dans les économies nationales des États membres a empêché l'établissement de relations interindustrielles verticales. (Ce fait et d'autres sont examinés dans la section suivante.). Le Plan d'action a donc préconisé d'intégrer la mise en valeur des ressources naturelles dans les programmes et projets nationaux et multinationaux africains de développement socioéconomique, afin d'encourager la complémentarité des différentes ressources naturelles disponibles dans les divers États membres dans le processus de production et de promouvoir les relations interindustrielles verticales au sein des économies africaine<sup>1</sup>. Il préconisait également « la création ou le renforcement du mécanisme national pour l'élaboration de politiques en vue d'assurer que des relations interindustrielles appropriées existent entre ces secteurs de ressources et les autres secteurs de l'économie afin de promouvoir le développement rural intégré<sup>2</sup>».

Des exemples de tentatives infructueuses faites dans tout le continent au fil des ans ont provoqué un certain scepticisme au sujet de la capacité des projets miniers de catalyser la croissance et le développement. La réflexion récente a une fois de plus éveillé l'intérêt dans les liens au service du développement économique, notamment le développement des couloirs et le regroupement, afin de faciliter

la croissance des environnements économiques dégradés. Ce point s'est inspiré en partie de l'expérience des pays riches en ressources tels que le Canada, les États-Unis, la Finlande, la Norvège, la Suède et, dans une certaine mesure, l'Australie dont les économies basées initialement sur l'extraction de produits primaires se caractérisent actuellement par des exportations de produits manufacturés hautement spécialisés et à forte intensité de savoir.

Dans ces pays, le développement industriel reposait sur la poursuite de l'exploitation des ressources et l'augmentation de la valeur ajoutée intérieure à partir de liens avec

les industries directement et indirectement associées à de grands projets miniers. Les sites miniers, auparavant des enclaves, sont devenus des pôles de croissance, et l'agglomération a non seulement accru la productivité de la main-d'œuvre, mais aussi relevé les revenus parmi la population locale en diffusant davantage la croissance économique. Fait plus important, elle a promu un passage à une trajectoire de croissance plus dynamique et plus durable étant donné que les industries secondaires et tertiaires, favorisées à un stade précoce, ont continué de fonctionner bien après que les minerais avaient été épuisés<sup>3</sup>.

## Conceptualisation et quantification des liens le secteur minier

### Types de liens

Que signifie « lien » dans l'industrie minière? Le terme est utilisé dans plusieurs disciplines de l'économie, telles que l'analyse des entrées-sorties, des groupements économiques et de la chaîne logistique. L'analyse des entrées-sorties, qui vise à décrire les relations entre différents secteurs économiques dans une économie nationale ou régionale, utilise le terme relations industrielles verticales pour désigner des secteurs qui donnent des résultats à un secteur particulier et obtiennent de ce secteur des résultats. Elle sert principalement à quantifier l'impact du changement de produit dans un secteur sur le reste de l'économie.

L'analyse des groupements d'entreprises qui sont liées et dépendent les unes des autres vise moins à quantifier qu'à identifier les liens qui peuvent être basés sur la production de résultats sous forme de produits physiques et sur des interactions moins tangibles, telles que l'échange d'idées. L'analyse des groupements est souvent appliquée en même temps que l'analyse de la chaîne logistique, qui étudie le processus de production en tant que séquence. Les deux analyses font usage des termes « liens en amont et liens en aval » (de même que les liens connexes, ajoutés plus tard).

L'analyse des entrées-sorties est une technique quantitative, mais les deux autres analyses sont moins centrées sur la quantification des liens - et se résument moins à cela-

Dans un environnement économique, les liens servent à définir toute interaction commerciale entre des entreprises axées sur le profit qui se développent naturellement dans une économie de marché performante. Les liens se forment au moment où les entreprises recherchent le moyen le plus économique et le plus efficace de sous-traiter les compétences, le matériel et les services dont elles ont besoin pour produire un produit commercial. De cette manière, les liens relèvent la production, renforcent la diversification des produits et la spécialisation, de même que la productivité. La plupart des liens commerciaux sont créés par le biais de chaînes logistiques qui englobent les achats, l'externalisation et la sous-traitance des activités entre les grandes entreprises et les petites. Les liens commerciaux prennent diverses formes et peuvent être informels et officiels, directs et indirects. Les arrangements officiels comprennent les contrats de fourniture, les accords de commercialisation et de franchisage des licences technologiques, les partenariats et coentreprises. Les arrangements informels englobent la collaboration en matière d'information sur le marché ou les réseaux de transfert de technologie<sup>4</sup>.

L'ouverture d'une mine d'or, de chrome, de minerai de fer ou de diamant donne d'ordinaire lieu à la création de deux groupes de liens principaux. Le premier groupe comprend des liens en amont (jusqu'à la mine) et des liens en aval - jusqu'aux entreprises d'enrichissement ou de

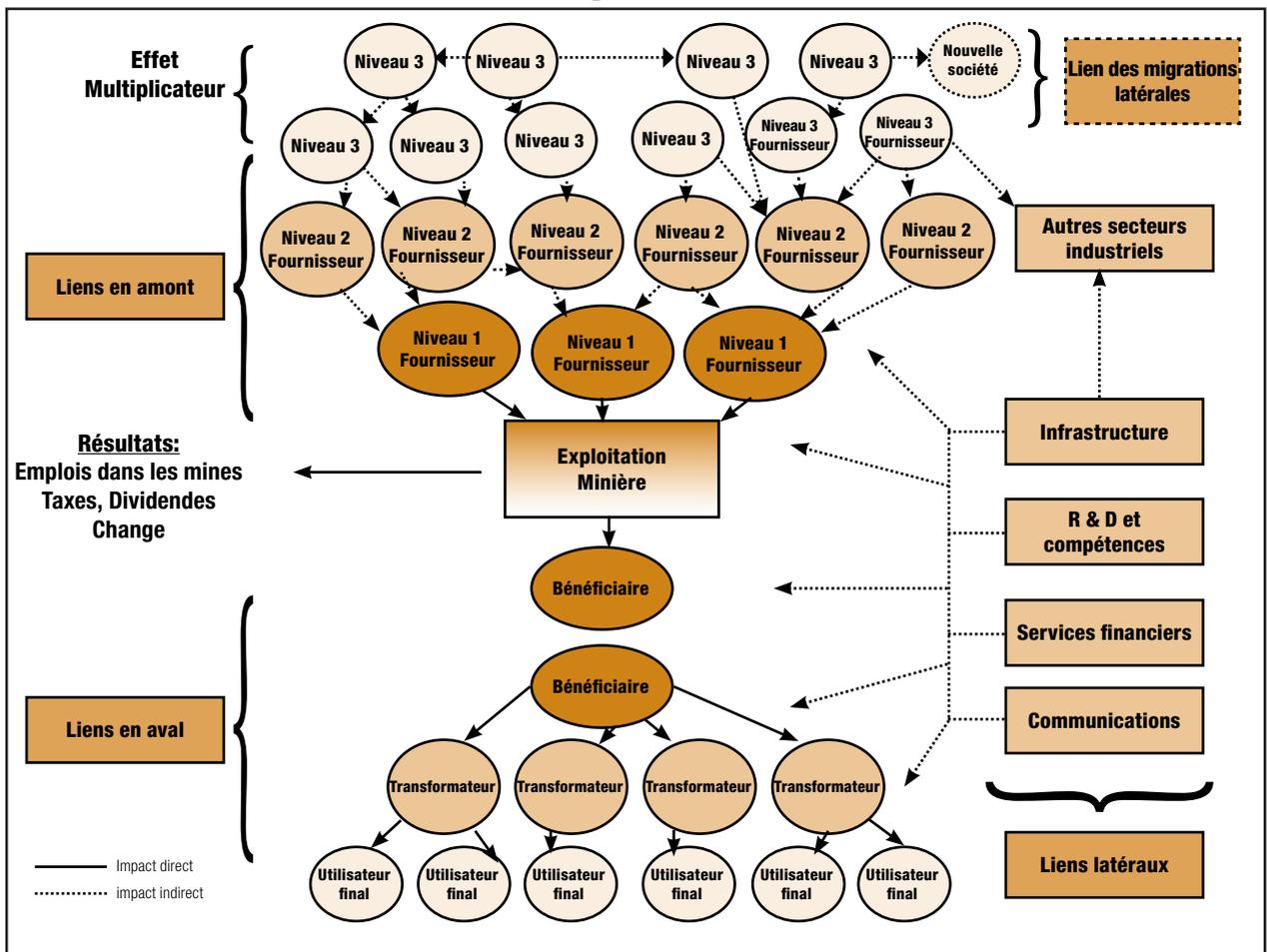
transformation de la production de la mine). Le second comprend les liens connexes (jusqu'aux industries ou organisations fournissant des intrants technologiques et en matière de ressources humaines et d'infrastructure) et des liens de migration connexe (développement de différentes utilisations de technologies types employées dans l'industrie). (Ces idées sont développées dans les sous-sections suivantes.)

L'ordre, l'envergure et l'intensité de l'établissement de liens ultérieures subissent l'influence d'une foule de facteurs, notamment la taille, le type, l'emplacement et l'envergure du produit extrait; la disponibilité de l'infrastructure physique d'appui; la qualité des compétences locales; les

pratiques des entreprises en matière de passation de marchés; l'environnement juridique; et le degré d'implication du gouvernement et des entreprises productrices dans la conduite du processus.

Pris collectivement, les divers liens forment un système de parties individuelles qui peuvent fonctionner indépendamment les unes des autres mais parviennent à leur plein dynamisme par l'interaction et le chevauchement (figure 8.1). Chaque participant à l'industrie est relié aux autres et l'industrie doit être perçue comme un système intégral.

**Figure 8.1**  
Liens dans l'industrie minière et relations entre entreprises



Source: Lydall, 2010.

*Liens en amont.* Pris collectivement, les liens en amont désignent les diverses relations directes et indirectes interentreprises qui relient une industrie à des fournisseurs ou à la chaîne logistique. Les liens en amont sont en général fondés sur des interactions demande-offre verticales, horizontales et technologiques entre les entreprises productrices, les fabricants spécialisés, les fournisseurs d'intrants, les agents et distributeurs ainsi que les fournisseurs de services qui interviennent durant la vie d'une opération<sup>5</sup>.

Dans l'industrie minière, les liens en amont apparaissent avant qu'une usine soit mise en service – les gisements étant identifiés, testés et quantifiés, les fonds obtenus; les questions juridiques et les problèmes de permis étant réglés; les plans pour le développement et les travaux de terrassement lancés; et la main-d'œuvre, les matières premières, le matériel et les services d'utilité publique rendus disponibles. Les effets d'entraînement en amont se poursuivent bien qu'avec des fournisseurs différents, une fois que la vitesse de croisière est atteinte. L'intensité du développement de liens faiblit une fois qu'une mine est mise hors service et ferme. Les liens en amont gagnent en importance à mesure qu'augmente la complexité de l'extraction, de la transformation et du transport des produits minéraux, avec apport en grande quantité des machines et du matériel pour le bâtiment et les travaux publics; la fabrication d'ouvrages en métal; les véhicules; l'eau, les services scientifiques et techniques; l'électricité; les services aux entreprises; et les services de transport et de communication<sup>6</sup>.

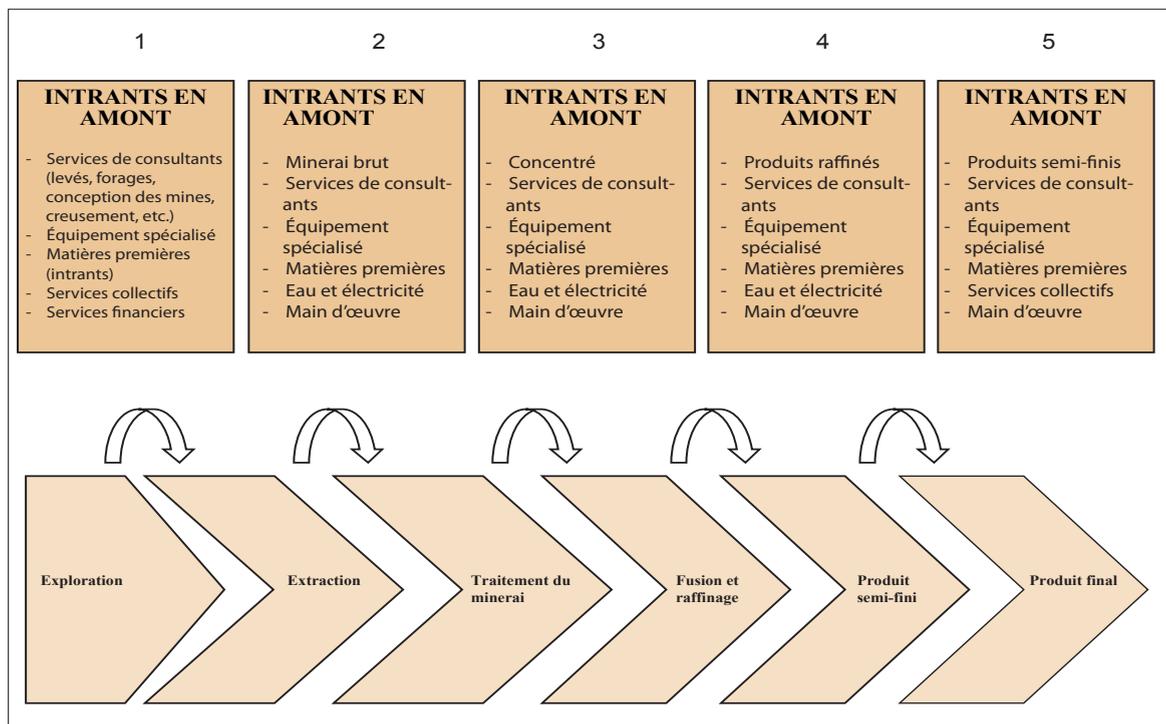
Le degré de diversification économique locale dépend aussi dans une grande mesure de l'établissement ultérieur de liens entre le premier niveau de fournisseurs qui soutient directement la mine et les fournisseurs qui les soutiennent eux (voir figure 8.1). À mesure que chacun de ces fournisseurs s'étend, sa dépendance à l'égard des autres entreprises fournisseuses s'accroît. Ce processus est continu et l'effet de multiplication augmente avec chaque lien supplémentaire<sup>7</sup>.

*Liens en aval.* Au plan national, les liens en aval marquent l'interconnexion d'un secteur aux autres secteurs de l'économie régionale qui en consomment la production dans le processus de production. Une chaîne de valorisation minière typique comprend six étapes (figure 8.2): prospection, extraction minière, transformation du minerai, fusion et raffinage, semi-fabrication et fabrication du produit final.

Le minerai tout venant est en général le principal produit de l'étape de l'extraction minière et il forme le principal apport à l'étape de la transformation du minerai. Le concentré qui en résulte est l'apport essentiel à l'étape de la fusion et du raffinage. Le produit raffiné est ensuite transformé en produits semi-fabriqués et, à la fin de la chaîne de valorisation, ces produits sont consommés par une gamme de secteurs manufacturiers/industriels différents.

Figure 8.2

## Principales étapes de la chaîne de valorisation du minerai



Source: Lydall, 2010.

Le charbon, le pétrole et le gaz sont consommés dans la production d'énergie. Les produits pétroliers raffinés sont utilisés dans la fabrication de produits chimiques. Les minerais métalliques et les minéraux industriels sont consommés dans la fabrication de métaux communs et les produits minéraux non métalliques, chaque niveau successif de transformation ajoutant de la valeur.

Une étude de la Communauté de développement de l'Afrique australe a évalué la chaîne de valorisation pour divers minéraux produits dans la région<sup>8</sup>. Les résultats montraient que la valeur du minéral ou de l'élément (par poids) contenu dans les produits en aval (y compris ceux assemblés) par rapport à celle du premier produit généralement vendable pour chaque élément peut atteindre un facteur de 400 au moins. À titre d'exemple, la valeur unitaire du cuivre dans un moteur est de 117 fois celle contenue dans le cuivre cathodique, 38 fois celle du fer dans les réservoirs fabriqués et six fois celle du platine dans les autocatalyseurs. Le rapport peut atteindre 173 fois pour les pierres précieuses en bijouterie, et 5000 par carat dans un diamant poli. Étant donné ces rapports, l'établissement

de liens en amont devrait viser à créer une plate-forme industrielle intégrée de produits d'approvisionnement en pièces de rechange et, à la longue, de fabrication de matériel original<sup>9</sup>.

Les liens en aval en Afrique sont souvent faibles parce que les produits minéraux ne sont pas consommés dans l'économie nationale, mais exportés sous forme brute ou partiellement transformée, en l'absence de toute fabrication locale. Un enrichissement accru peut produire tant des avantages nationaux (davantage de devises) que des avantages locaux (accroissement des revenus salariaux et de la passation de marchés locaux). De surcroît, les produits intermédiaires et finis à base de minéraux ne sont pas assujettis à la même détérioration des termes de l'échange et à la même volatilité que les matières premières et ils peuvent de ce fait constituer une base économique plus stable<sup>10</sup>.

Cependant, les matières premières disponibles ne donnent pas automatiquement un avantage sur les secteurs de l'enrichissement au titre de la fabrication, c'est le cas des

questions d'avantages comparatifs telles que la logistique, les coûts comparatifs de production, les compétences et la technicité. S'agissant des minéraux précieux, les produits primaires sont en général disponibles sur tous les marchés mondiaux à des prix déterminés sur le plan international, ce en raison de leur ratio élevé de la valeur au poids (ou valeur au volume). La majeure partie de l'enrichissement (fabrication de la bijouterie et taille des diamants) a lieu dans des pays qui n'ont pas ou n'ont que peu de production minière de minéraux précieux. Plus le ratio valeur - poids (ou valeur - volume) est bas, en général, plus l'avantage qui résulte de l'emplacement dans le pays d'origine est grand, étant donné les coûts de transport élevés par unité de poids (ou de volume) du produit minéral. Ainsi, pour les produits de base en gros, bien que les prix soient en général déterminés au niveau international, une certaine transformation se produit dans le pays d'origine mais la fabrication a souvent lieu à proximité du marché du produit (installations en cuivre par exemple).

Les plus grands stocks d'approvisionnement de minéraux dans l'économie mondiale sont, pour la fabrication,

l'acier et les polymères (à partir du pétrole brut), pour l'agriculture, l'azote, les phosphates et la potasse et pour l'infrastructure, le ciment, l'acier (barres) et le cuivre. Dans les zones couvertes par les diverses communautés économiques africaines, les ressources pour la quasi-totalité de ces stocks d'approvisionnement sont disponibles. Partant, les questions cruciales sont de deux ordres: les produire à des prix compétitifs sur le plan international à de grandes économies d'échelle; et développer les marchés communs régionaux en éliminant les barrières au commerce intrarégional, en créant ainsi de grands marchés qui peuvent absorber une partie importante de la production accrue.

Les usines de taille médiocre en Afrique, qui vendent sur place à des prix de monopole, compromettent gravement la croissance des secteurs en aval et entraînent un détournement du commerce plutôt que la création de courants commerciaux. Il existe, bien entendu, des exceptions (encadré 8.1).

### Encadré 8.1

#### Industrie des phosphates du Maroc

Avec les plus grandes réserves du monde, le Maroc est le plus grand exportateur et le deuxième plus grand producteur de phosphates, après les États-Unis. Le Centre international de développement des engrais a en 2010 estimé la part du Maroc à 85% des ressources mondiales de phosphates.

Représentant environ 95% de la production minière en 2009, l'industrie des phosphates domine l'extraction minière. Elle est gérée par une entreprise publique, l'Office chérifien des phosphates, responsable de la gestion et du contrôle de l'ensemble des aspects de l'extraction et de l'enrichissement des phosphates.

Le pays a un grand secteur en aval de produits phosphatés. Les principaux produits sont l'acide phosphorique et les engrais phosphatés. L'acide phosphorique en 2009 représentait 2,8 millions de tonnes, dont l'Inde était le principal client. Les engrais représentaient 2,4 millions de tonnes. Le Maroc dispose de plusieurs usines de phosphates, Maroc Phosphore II à Safi étant l'un des plus grands complexes d'acide phosphorique du monde<sup>1</sup>. En 2008, l'Office chérifien des phosphates a démarré un plan d'expansion de 12 milliards de dollars qui vise à doubler la production de phosphates d'ici à 2015<sup>2</sup>.

Les minéraux présentant un potentiel largement local et régional ont reçu moins d'attention et moins d'investissements que le secteur de l'exportation. Cependant, remplacer les importations par des produits minéraux d'origine locale et faciliter l'expansion des marchés locaux et régionaux de ces produits réclamerait autant d'efforts que l'enrichissement pour les marchés internationaux. Les liens fondés sur les intrants apportés dans l'économie nationale et régionale (tels que la production manufacturière, l'agriculture et les bâtiments et les travaux publics) doivent par conséquent avoir la priorité.

Notes:

1. <http://www.mbandi.com/indy/chem/af/mop0005htm>.

2. Newman, 2009.

*Liens connexes.* De par son envergure et le champ de ses activités, l'extraction minière crée la masse critique nécessaire pour établir d'autres domaines tels que les services financiers, l'énergie, la logistique, les communications, la valorisation des compétences et le développement technologique. L'intensité et l'ampleur de tels liens connexes dans l'économie régionale a une influence déterminante sur les liens en amont et aval ultérieurs, en particulier plus bas dans la chaîne de valorisation minière où des intrants tels que la recherche-développement (R-D), les compétences, la technologie et l'infrastructure gagnent en importance.

La formation des liens connexes était également la viabilité des autres secteurs et industries connexes dans une économie. En Australie et au Canada, par exemple, les gouvernements ont reconnu l'importance de ces liens et soutenu leur développement (chapitre 10) L'Afrique se doit de faire davantage dans ce sens.

*Liens de migration connexe.* Les liens en amont, en aval et connexes sont cruciaux pour déclencher une diversification économique soutenue dans un pays minier. Mais

## Quantification de l'impact du secteur minier

Il est d'habitude difficile de quantifier les liens, et les comparaisons quantitatives entre pays ou opérations minières peuvent être trompeuses. Une des raisons est la classification des activités. Dans certains pays et certaines branches d'activité industrielle (l'exploitation de la bauxite en Australie en est un exemple on ne peut plus éloquent), une bonne partie du processus de production est sous-traitée en faveur d'entreprises du bâtiment et des travaux publics et est enregistrée comme activité de

l'expérience à l'échelle mondiale montre que la transition réelle – de l'état d'exportateur de produits primaires à l'état de pays industriel influent à forte intensité de technologie et de savoir – exige de développer les liens plus dynamiques dans chaque étape de la chaîne d'enrichissement du minerai, liens qui offrent des récompenses commerciales plus grandes<sup>11</sup>. L'extraction minière devrait être perçue non seulement comme une source de produits d'exportation (métaux et minerais) mais encore comme un moteur du développement de son industrie des intrants (liens en aval) et de l'exportation des services connexes de cette industrie, à savoir les biens d'équipement et les connaissances spécialisées dans des domaines tels que la régulation des procédés industriels, le matériel de construction et la manutention, qui peuvent tous servir dans un grand nombre de secteurs économiques tout comme dans l'extraction minière<sup>12</sup>. Les liens de migration connexe n'apparaissent en général que dans les étapes avancées du développement industriel. Ils sont également fortement tributaires d'investissements à long terme dans la valorisation des ressources humaines techniques (formation d'ingénieurs, par exemple) et de la R-D.

construction dans la comptabilité nationale. Le même type de difficulté de classification complique l'analyse des différentes opérations au niveau micro, de même que les comparaisons entre elles.

Les compagnies minières sous-traitent les travaux à divers égards. Une entreprise qui sous-traite peu relève les niveaux d'emploi et la valeur ajoutée de l'industrie minière dans les statistiques mais semble avoir peu de liens avec le

reste de l'économie. Par contraste, une entreprise ayant des volumes de production et des technologies similaires et sous-traitant autant que possible contribue peu à l'emploi

et au PIB dans la comptabilité nationale, mais semblera avoir de très solides liens avec les autres secteurs.

## Changement d'optique concernant les liens dans le secteur minier en Afrique

La plupart des régimes miniers actuels d'Afrique ont été introduits dans les années 80 et 90 pendant une période de stagnation de la demande mondiale. Les gouvernements étaient préoccupés, entre autres, par le fait que beaucoup exigent des investisseurs pour qu'ils établissent des liens pourrait décourager les rares investissements miniers. Avec toutefois un retour certain du balancier de la pendule mondiale de l'offre et de la demande, les gouvernements africains doivent d'urgence réviser leurs régimes afin de conditionner l'exploitation des ressources à la maximisation par les investisseurs de l'impact du développement.

Les ministres africains ont déjà souligné la nécessité d'un plus grand enrichissement local des ressources minières de l'Afrique et le renforcement de sa base industrielle par le biais de liens en amont, en aval et connexes, en préconisant une amélioration dans les politiques, les cadres juridique, réglementaire et administratif concernant les ressources minières et le renforcement de la base industrielle [de l'Afrique] par le biais des régimes d'exploitation des ressources minières et pour le développement des liens du secteur minier avec l'économie nationale<sup>13</sup>.

Jourdan (2010) s'aventure plus loin et propose que l'Afrique laisse ses ressources minières dans le sol (en vue de leur

exploitation à une date ultérieure) si les liens ne peuvent être mis en place. Sa recommandation repose sur le fait que si les capitaux étrangers – par le biais des sociétés transnationales – exploitent les actifs, il est peu probable que les forces du marché établissent naturellement les liens, parce que les sociétés transnationales disposent déjà de leurs liens mondiaux pour l'optimisation des rendements. Les faits concernant l'extraction minière en Afrique au cours des 50 dernières années semblent corroborer cette thèse. Même alors, l'auteur fait valoir que les inconvénients liés aux capitaux étrangers peuvent être éliminés ou atténués grâce à des stratégies gouvernementales qui obligent ou incitent les sociétés transnationales à réaliser les liens locaux.

Les gouvernements africains ont rarement stimulé les liens par des interventions structurées, mais un cas de succès c'est Mozal au Mozambique (encadré 8.2). En comptant sur l'hydroélectricité plutôt que les ressources minières, le gouvernement a reconnu les dangers du recours à un projet isolé à forte intensité de capital pour impulser le développement. Dès le départ, le projet a sérieusement privilégié la mise en place de liens.

**Encadré 8.2****Mozal (Mozambique)**

Le Mozambique est sorti de sa longue guerre civile pour être l'un des pays les plus pauvres du monde. La fonderie d'aluminium de Mozal dans le sud était le premier grand projet de développement du pays depuis des dizaines d'années et il avait vu le jour grâce à des investissements privés d'acteurs internationaux, la facilitation étant assurée par le gouvernement et l'appui régional apporté par le Gouvernement sud-africain<sup>1</sup>.

La fonderie a commencé ses activités en 1999. D'entrée de jeu, un programme de développement des entreprises locales – Mozlink – a été impliqué dans le projet, géré par la Société financière internationale et Mozal avec le centre de promotion des investissements du Mozambique. Mozlink avait élaboré un programme visant à former et à encadrer des petites et moyennes entreprises locales dans l'extraction minière afin qu'elles soumissionnent, emportent et exécutent des contrats dans le bâtiment et les travaux publics en suivant les normes appliquées par Mozal. Ce succès a encouragé la formation de Mozlink pour fournir une assistance technique et en matière de gestion afin de relever la capacité des fournisseurs des PME du secteur de l'extraction minière locale afin qu'ils participent à la chaîne logistique de Mozal pour les biens et services, en renforçant ce faisant les chaînes logistiques locales. En 2007, Mozlink avait renforcé les capacités de 45 petites et moyennes entreprises locales. En outre, les dépenses mensuelles consacrées à 250 entreprises locales soutenant Mozal sont passées à 17 millions de dollars. Les résultats des petites et moyennes entreprises mesurés par la gestion de qualité, la maintenance et la sécurité se sont améliorés de 20% <sup>2</sup>.

Au nombre des retombées indirectes provoquées par Mozlink figuraient la Mozambique Organization for Quality, chargée de promouvoir et de former des entreprises nationales mozambicaines en matière de normes internationales en matière de santé, de sécurité, de qualité et d'environnement; le Mozambican Business Network, chargé d'encourager l'interaction avec les petites et moyennes entreprises minières; et un programme triennal (bénéficiant de l'appui de la Société financière internationale et de grands investisseurs étrangers), chargé de faire participer davantage les petites et moyennes entreprises locales aux programmes de passation de marchés pour l'extraction minière, le gaz naturel et d'autres zones industrielles<sup>3</sup>.

Les liens connexes de la fonderie englobaient un réseau électrique amélioré, un grand réseau de distribution d'eau, des logements, de meilleures routes, une jetée pour charger directement les produits sur les paquebots, une autoroute reliant le port de Maputo à l'Afrique du Sud, ainsi que des améliorations globales de la confiance des investisseurs, qui les ont incités à envisager de mettre sur pied une grosse opération d'extraction de sable (Corridor sands)<sup>4</sup>.

*Notes:*

1. CEA, 2004.

2. Jaspers et Mehta, 2007.

3. Jaspers et Mehta, 2007.

4. CEA, 2004; Sandenbergh et al., 2009.

**Obstacles au développement de liens dans le continent**

Tout en ayant une expérience diversifiée en matière de développement, des dotations en minéraux et des besoins économiques différents, les pays africains partagent les

mêmes obstacles qui empêchent le développement de liens dans le secteur minier. Les plus notables de ces obstacles sont une obtention et une gestion inadéquates de la rente

tirée de l'exploitation des ressources (voir chapitre 7); de piètres infrastructures pour l'exploitation des ressources; des barrières commerciales et des contraintes qui pèsent

sur les marchés régionaux; des freins à la valorisation en aval; l'échec à s'assurer des liens en amont; et les ressources humaines (qui sont examinés à présent).

## Médiocrité de l'infrastructure

L'infrastructure est un facteur déterminant de l'industrialisation. Elle touche directement le degré d'agglomération des industries en amont et en aval associées à une opération minière particulière, tout en influençant la croissance des autres secteurs économiques ayant les mêmes exigences.

L'infrastructure de l'Afrique subsaharienne est inadéquate, fragmentée et onéreuse, même par rapport à celle des autres régions à faible revenu (tableau 8.1). Les principaux domaines déficitaires sont l'approvisionnement en énergie et les routes<sup>14</sup>.

**Tableau 8.1**

### Déficits d'infrastructure

Unités normalisées	Afrique subsaharienne	Autres régions
Densité des routes bitumées (en kilomètres par kilomètres carrés)	31	134
Densité routière totale (en kilomètres par kilomètres carrés)	137	211
Densité de lignes fixes (nombre de lignes pour 1 000 habitants)	10	78
Densité mobile (pour 1 000 habitants)	55	76
	2	3
Capacité de production électrique (en mégawatts pour 1 million d'habitants)	37	326
Couverture en électricité (en pourcentage de la population)	16	41
Approvisionnement en eau amélioré (en pourcentage de la population)	60	72
Assainissement amélioré (en pourcentage de la population)	34	51

Source: Yepes et al., 2009.

L'Afrique compte 15 États sans littoral et nombre des lignes ferroviaires qu'ils utilisent ont été endommagées ou détruites pendant les guerres civiles, ce qui a énormément compliqué la logistique du commerce mondial. L'éloignement des ports accroît les coûts moyens de fret en réduisant effectivement le financement disponible pour réinvestissement. Tumafor (2009) montre que les coûts de la logistique en Afrique sont d'environ 250 fois la moyenne mondiale, ce qui fait que les ressources de nombreux pays africains sont abandonnées là où elles sont, étant donné que les projets individuels ne peuvent à eux seuls assumer les coûts d'infrastructure nécessaires. Limão et Venables (2001) soutiennent qu'une détérioration de l'infrastructure de la moyenne au 75<sup>e</sup> centile accroît les coûts de transport de 12 points de pourcentage et réduit les volumes des échanges commerciaux de 28%.

En Afrique, l'infrastructure de qualité médiocre représente 40% des coûts de transport pour les pays côtiers, et jusqu'à 60% pour les pays sans littoral. Les coûts commerciaux élevés minent la compétitivité des producteurs et diminuent le bien-être des consommateurs parce que les intrants importés et les biens finaux sont rendus plus chers<sup>15</sup>. Les pays sans littoral sont encore défavorisés en ce sens qu'ils doivent compter sur la stabilité politique et de bonnes structures institutionnelles dans les pays de transit<sup>16</sup>.

Cependant, bien que la médiocrité de l'infrastructure pose problème pour la réalisation des liens, la dotation de l'Afrique en minéraux pourrait servir à mettre en place l'infrastructure primaire nécessaire pour le développement des autres secteurs.

## Obstacles au commerce

Les obstacles au commerce sont un puissant frein à la croissance dans de nombreux pays africains. Lorsque l'environnement commercial est plus favorable, les entreprises sont mieux placées pour tirer parti des nouvelles opportunités, croître et créer des emplois. Selon le rapport *Doing Business* 2010 de la Banque mondiale, les entreprises manufacturières en Afrique éprouvent des difficultés à exporter à cause de la piètre administration douanière

et des réglementations commerciales et douanières restrictives<sup>17</sup>. Bien que les réductions tarifaires fassent l'objet d'une grande attention, l'amélioration des formalités douanières et de la logistique commerciale profiterait énormément aux exportateurs africains. Selon l'OCDE (2009), une réduction des retards aux frontières de 6,3% ou du nombre de documents requis pour le commerce de 11% augmenterait les flux commerciaux en Afrique de 10%.

## Freins à la valorisation en aval

Les facteurs intervenant dans un piètre développement des liens en aval englobent l'absence de grandes économies d'échelle pour demeurer compétitif dans de nombreux procédés d'enrichissement; les stratégies des entreprises multinationales d'enrichissement (avec la capacité ailleurs) et l'incapacité des entreprises locales de pénétrer des chaînes de valorisation mondiales établies (ainsi que les contraintes qui pèsent sur l'infrastructure et le commerce).

La capacité excédentaire à l'étape de la fusion et du raffinage de la plupart des métaux communs, par rapport à l'étape de l'extraction, a fait baisser les frais de fusion. Les frais de fusion et de raffinage du cuivre sont tombés de 30% à moins de 10% du prix du cuivre raffiné au cours des 10 dernières années, ce qui a réduit la rentabilité globale des fonderies et des raffineries. Ironie du sort, la capacité excédentaire découle en partie des incitations gouvernementales visant à promouvoir une transformation plus poussée.

Les métaux communs et les métaux précieux sont facilement commercialisés jusqu'à l'étape de produit semi-fabrique. En l'absence de réseaux commerciaux établis, la production peut être vendue à des bourses de commerce. La situation est plus compliquée pour les produits avec une gamme plus vaste et non normalisée de différences

de qualité, tels que de nombreux minéraux industriels. La plupart des sociétés multinationales qui produisent de tels minéraux sont étroitement intégrées aux utilisateurs de leurs produits et ces relations existent depuis plusieurs années. Les coûts d'un changement de fournisseur sont très élevés et un tel changement comporte des risques techniques considérables que les entreprises s'efforcent donc d'éviter.

Certaines multinationales préfèrent envoyer les ressources brutes à une installation centrale d'enrichissement, ou ont pour principe de s'en tenir à leur "compétence de base" en matière d'extraction et puis – si elles ont une position de monopole ou d'oligopole dans le pays – ne mettent les ressources semi-transformées à la disposition du marché local qu'à un prix de monopole (prix de parité des importations). Gérer cette situation nécessitera peut-être des niveaux minimums d'enrichissement dans l'accord d'extraction ou une autorité efficace de la concurrence ou un bon organe de réglementation<sup>18</sup>. D'autres mesures consistent à exiger des entreprises minières qu'elles fournissent leur production à des entreprises locales à des prix franco à bord ou à des prix de parité des exportations, ou qu'elles vendent une certaine proportion de leur production aux marchés nationaux ou régionaux (ces derniers fixeraient également un prix de référence représentatif).

## Obstacles à l'obtention d'intrants en amont

Les principales difficultés découlent des stratégies d'achat centralisées de la plupart des multinationales qui extraient des ressources et du manque de secteur privé national doté

de la capacité requise et ayant accès aux capitaux pour saisir ces opportunités. De même, les ressources humaines locales de base et les compétences techniques nécessaires

pour mettre en place ces industries font défaut. De plus, des coûts de fret plus bas, une logistique plus efficace et la libéralisation du commerce ont exposé la plupart des marchés de facteurs de production à la concurrence internationale.

Le faible développement des marchés panafricains de biens et de services industriels a restreint l'émergence d'entreprises endogènes novatrices. Les entreprises africaines doivent renforcer l'adaptation de leurs produits aux besoins du consommateur afin de promouvoir la formation de liens en amont de deuxième et troisième niveaux<sup>19</sup>.

### Déficiences sur le plan des ressources humaines

Selon la Banque mondiale (2009), l'éducation en Afrique subsaharienne laisse davantage à désirer que dans les autres régions. À elle seule, l'industrie minière ne peut changer la donne, mais des mesures sélectives de la part tant du secteur privé que du secteur public pour mettre en place une capacité durable dans les domaines de la géologie, de l'extraction minière, de la transformation des minéraux et de la métallurgie de base – afin de contribuer à localiser l'industrie – contribuerait à développer des liens. L'Afrique du Sud est cas couronné de succès

Stipuler (et mettre en vigueur) dans les contrats ou les licences des prescriptions relatives à une teneur locale minimale en produits d'origine nationale peut aider à surmonter les difficultés, bien que cette stratégie comporte le risque d'encourager la recherche de rentes à moins qu'elle ne soit soigneusement structurée. Investir dans l'enseignement de base et technologique approprié peut se révéler coûteux et ne donne d'habitude de résultats que dans le long terme, les résultats tendant à être plus durables toutefois.

avec un puissant groupe d'industries de biens et services spécialisés de même que des institutions et programmes établis du niveau de l'enseignement supérieur visant à transférer et à améliorer les compétences dans le secteur. Pourtant, même la formation dispensée par l'Afrique du Sud au niveau de l'enseignement supérieur est bien trop faible pour soutenir une croissance locale forte, étant donné la concurrence pour les compétences qui s'exerce à l'échelle internationale<sup>20</sup>.

### Liens spatiaux

Sandenbergh *et al.* (2009) débattent des exemples de relation synergique entre l'extraction en gros et le développement de l'infrastructure conduisant à d'importants avantages économiques en Afrique. Des exemples sont l'industrie des phosphates au Maroc (voir encadré 8.1) ainsi que l'industrie du minerai de fer en Mauritanie et celle du manganèse au Gabon. Ils montrent également que la mise en place de l'infrastructure des transports et de l'énergie, conjuguée à des opérations d'extraction en gros, peut avoir des incidences économiques directes et indirectes importantes, notamment sous forme d'emplois et de devises. Cela peut également déboucher sur des liens en amont pour d'autres produits en gros, souvent de source intérieure, tels que les agrégats, le sable et le calcaire, et peut développer le potentiel pour la transformation en aval<sup>21</sup>.

Fauconnier (2004) soutient que les possibilités d'utiliser l'infrastructure afin de promouvoir les liens dans le secteur minier abondent en Afrique. Une forte demande mondiale de minéraux a prolongé la viabilité de nombre de gisements intérieurs, surpassant les dépenses d'équipement élevées pour l'infrastructure (de même 70 à 80% du montant total des dépenses d'équipement consacrées à de nouvelles mines de minerai de fer). La demande en hausse pourrait fournir les « points d'ancrage » pour le développement intégré du potentiel abandonné dans d'autres secteurs (tels que l'agriculture, la foresterie et le tourisme), à partir d'une approche fondée sur les ressources ou les couloirs de développement pour optimiser ces liens spatiaux fournis par l'infrastructure du projet d'ancrage, comme en Afrique australe, grâce à des initiatives de développement spatial (chapitre 10).

**Encadré 8.3****Minerai de fer mauritanien et manganèse gabonais****Mauritanie**

La Mauritanie a de vastes gisements de minerai de fer et est grand producteur et exportateur de minerai de fer depuis environ un demi-siècle. La production a commencé en 1963 et en 1966 plus de 200 millions de dollars avaient été investis dans l'extraction, l'infrastructure portuaire et une ligne de chemin de fer vouée au transport du minerai à 650 kilomètres jusqu'au port. Au milieu des années 70, les opérations d'exploitation du minerai avaient d'importantes incidences directes et indirectes sur l'économie, représentant environ 25% du PIB en raison de la forte consommation de services de distribution (énergie et eau) et des liaisons dans les secteurs des transports et des services. À l'époque, l'exploitation du minerai de fer fournissait près de 30% de l'ensemble des recettes publiques<sup>1</sup>.

La Mauritanie est le septième exportateur mondial de minerai de fer. La production est largement sous le contrôle de la société d'État, qui produit environ 12 milliards de tonnes de minerai par an. La compagnie est en train de mettre en place un projet Guelb II de 700 millions de dollars, censé ajouter environ 4 millions de tonnes à la production annuelle<sup>2</sup>. Des informations font état de plans tendant à doubler la production par suite de l'agrandissement de l'infrastructure d'exploitation du minerai de fer et de la construction du deuxième port minéralier<sup>3</sup>.

**Gabon**

En 2009, le Gabon était le septième producteur de manganèse, avec environ 8% de la production mondiale. La Comilog (contrôlée à 67% par Eramet de France et à 25% par le gouvernement) est la société de production exploitant la mine à ciel ouvert à Moanda. La mine a une capacité de 4 millions de tonnes de minerai. Les exportations sont principalement destinées à la Chine.

La Comilog a commencé à construire le Complexe métallurgique de Moanda, sur le site de la mine de Moanda<sup>4</sup>. Il comprendra une usine de production du métal d'une capacité de 20 000 tonnes par an de manganèse métal et de 65 000 tonnes par an de silicomanganèse. Le Complexe doit bénéficier de la construction de l'usine d'énergie hydroélectrique de Poubara, projet gouvernemental tendant à améliorer l'approvisionnement national en énergie. Le Complexe métallurgique de Moanda doit commencer à produire à la fin de 2012 ou au début de 2013. La compagnie a déclaré que les améliorations prévues au chemin de fer transgabonais, où la Comilog détient une part de 75%, sont en bonne voie<sup>5</sup>.

Notes:

1. Handloff, 1988.

2. Reuters, 2010.

3. Mauritanides 2010, [www.mauritanides2010.com/](http://www.mauritanides2010.com/).

4. <http://minerals.usgs.gov/minerals/country/pub/2009/>.

5. Bermudez-Lugo, 2009.

**Conséquences sur le plan de l'action**

Bien que les ressources minières soient une source limitée d'avantages comparatifs, les faits à l'échelle mondiale montrent qu'elles peuvent catalyser la croissance et le développement soutenus seulement si elles sont bien gérées

et bien soutenues. Les politiques et stratégies appropriées sont essentielles pour mettre à contribution l'impact du développement que l'extraction et la transformation engendrent tout naturellement et que les responsables

méconnaissent souvent. Les principaux aspects englobent les liens en amont, les liens en aval, les liens connexes à partir d'une opération minière déterminée. Les principaux moteurs de ces liens sont notamment une importante base de l'esprit d'entreprise qui peut servir les marchés locaux, régionaux et d'exportation; la production compétitive (productivité élevée et coûts bas par rapport aux concurrents); la technicité et les compétences spécifiques; l'accès aux marchés (intérieurs et étrangers); la bonne information sur le marché; les faibles coûts de l'activité économique; les faibles coûts du financement matériel; les zones économiques spéciales; l'assurance qualité; et la R-D<sup>22</sup>.

L'Afrique est dans la position exceptionnelle du continent qui possède tous les minéraux nécessaires pour s'industrialiser. Il s'agit maintenant d'appliquer les principes de base – utilisation des recettes provenant de la vente des ressources minières pour fixer les bases sur lesquelles les effets d'entraînement peuvent se manifester et se multiplier. Il faut collectivement mettre l'accent sur l'exploitation des possibilités et la minimisation des faiblesses. Quatre questions critiques doivent être traitées: les problèmes de ressources humaines; la faiblesse de la capacité d'innovation au sein des entreprises; la faiblesse des exportations; et la piètre compétitivité des entreprises, en particulier à cause de la médiocrité de l'infrastructure et des services publics.

Les réformes requises peuvent se récapituler comme suit:

*Intégrer de façon plus délibérée et plus systématique la politique minière dans la politique de développement.* Cela passe par un abandon de l'importance (pratiquement exclusive) traditionnellement accordée à l'extraction minière.

*Renforcer l'intégration du secteur primaire dans l'économie au sens large.* Établir des relations interindustrielles verticales exige des stratégies complémentaires, avec création d'abord de l'environnement des affaires et des institutions du secteur public qui favorisent la croissance. Ensuite – autant que le peuvent les gouvernements – fixer des conditions d'accès aux ressources minières qui imposent aux détenteurs de droits d'extraction la prise en compte des liens et qui fournissent aux investisseurs des incitations

à structurer les projets de façon à renforcer l'intégration des projets miniers dans l'économie nationale et régionale au sens large. Des jalons raisonnables pour la teneur en produits d'origine nationale et la valeur ajoutée doivent être incorporés dans les régimes miniers.

*Promouvoir l'enrichissement du minéral avant l'exportation.* La poursuite de la transformation en aval des minéraux avant l'exportation ne devrait pas figurer au centre des préoccupations nationales pour l'industrie minière prise isolément. L'enrichissement ne contribue à la croissance et à la diversification que s'il engendre des liens en amont et des liens connexes au-dessus de la moyenne et ne devrait pas être appliqué simplement parce que le pays est doté de ressources minières. Bien que certains pays aient eu recours à des taxes à l'exportation pour promouvoir la transformation en aval, l'expérience est contrastée et il faudrait appliquer de telles taxes judicieusement, éventuellement seulement après qu'une étude indépendante a indiqué que l'investissement dans l'étape suivante de la valorisation est faisable. De nouveaux accords commerciaux, en particulier les accords de partenariat économique avec l'Union européenne, sont susceptibles de compliquer le recours à cet instrument – chapitre 9).

*Axer les efforts sur le développement des biens d'équipement et d'industries de services en amont.* Cela est crucial pour la création d'emplois et pour la création de nouveaux produits et procédés.

*Renforcer le développement des liens locaux par la participation locale et les modèles d'autonomisation.* La participation locale et les modèles d'autonomisation peuvent produire de nombreux avantages.

*Étendre l'infrastructure économique.* Financer et piloter la mise en place de l'infrastructure économique, en particulier celle relative à l'énergie et aux transports, est essentiel dans une mise en valeur prudente des minéraux<sup>23</sup>. Les responsables doivent maximiser les effets de ruissellement bénéfiques de l'infrastructure dus à l'extraction minière grâce à des couloirs de ressources. La planification doit étudier l'utilisation indirecte ou intégrale par d'autres secteurs économiques. L'infrastructure minière doit permettre à des tiers un accès à des tarifs

non discriminatoires. L'infrastructure élargie promouvra également le développement rural.

*Valoriser les ressources humaines et favoriser l'innovation.* Des efforts doivent être axés sur le développement des compétences techniques supérieures que requiert l'industrie minière. L'appui du public est requis pour l'innovation dans les domaines liés à l'exploitation des ressources naturelles par le biais de systèmes d'innovation nationaux, tels que l'incitation fiscale en matière de R-D locale et la valorisation des ressources humaines techniques, de même que l'allocation d'une partie de la rente tirée de l'exploitation des ressources naturelles pour développer des liens technologiques.

*Impulser l'intégration régionale.* La tendance graduelle à l'intégration régionale contribuerait dans une certaine mesure à surmonter les obstacles à l'établissement de liens, par la création de marchés communs régionaux (unions douanières). Les gouvernements africains doivent démanteler les nombreux obstacles au commerce intrarégional afin de réaliser les marchés communs plus grands et de surmonter les critères très exigeants à l'admission qui ont trait à de médiocres économies d'échelle pour bon nombre de possibilités de relations interindustrielles verticales (examinées au chapitre 9). Afin d'atténuer l'appréciation de la monnaie (mal hollandais) et d'avoir accès aux marchés régionaux, le New Growth Path<sup>24</sup> de l'Afrique du Sud a suggéré la création d'un fonds de développement africain chargé d'investir dans l'infrastructure régionale

de stimuler le commerce et l'investissement intrarégionaux (voir également Jourdan, 2010, pour une proposition tendant à créer un fonds africain de développement régional chargé de soutenir, à long terme dans la région, l'infrastructure physique et celle nécessaire à la diffusion des connaissances.

En conclusion, tout développement réussi du domaine de l'établissement de liens repose sur une promotion simultanée des facteurs: compétences, épargne, résultats des entreprises, gouvernance, tarification, élaboration des politiques et capacité de mise en œuvre. Il est également censé dépendre de la maximisation de l'impact d'une ressource naturelle sur le développement par l'optimisation de l'intérêt que portent les investisseurs potentiels à la réalisation de liens étendus, compte tenu de la demande de ressources spécifiques à un moment donné.

Qui plus est, étant donné le caractère intersectoriel des questions à résoudre pour promouvoir le développement de liens, il est fondamental d'adopter une approche stratégique sectorielle et spatiale intégrée. Non seulement l'ensemble des parties prenantes (travailleurs, secteur privé et pouvoirs publics) doivent œuvrer ensemble, mais les services et organismes publics doivent aussi jouer des rôles constructifs, au plan national comme régional.

## Notes

- 1 Commission de l'Union africaine, 1980: par. 77.
- 2 Commission de l'Union africaine, 1980: 172.
- 3 Aroca, 2001; Walker et Jourdan, 2003; Wright et Czelusta, 2003.
- 4 Stanton et Polatajko, 2001.
- 5 Lydall, 2009.
- 6 Aroca, 2001; San Cristobal et Biezma, 2006.
- 7 Walker, 2001.
- 8 SADC, 2000.
- 9 Walker et Jourdan, 2003; Baxter, 2009.
- 10 Walker et Jourdan, 2003.

- 11 Walker, 2001.
- 12 Walker et Jourdan, 2003; Walker et Minnitt, 2006.
- 13 UA, 2008.
- 14 Yepes et al., 2009; Eberhard et al., 2008; et Foster, 2008.
- 15 Limão et Venables, 2001; Lahti, 2007; Eifert et al., 2008; Sandenbergh et al., 2009.
- 16 Portugal-Perez et Wilson, 2008.
- 17 Banque mondiale, 2009.
- 18 Sandenbergh et al., 2009.
- 19 Lahti, 2007.

- 20 Walker et Minnitt, 2006; Sandenbergh et al., 2009.
- 21 Pour le Gabon, Bermudez-Lugo (2009).
- 22 Baxter, 2009.
- 23 En outre, les technologies de l'information et de la communication, les installations de traitement de l'eau

en gros et des déchets, les logements, les aéroports, les établissements scolaires et centres de formation ainsi que les points de vente au détail concourent tous à réaliser des effets d'accumulation durables et à long terme.

- 24 Gouvernement sud-africain, 2010.

# Enjeux du commerce international et de l'investissement



*Puisque l'existence d'un secteur minier dynamique, concurrentiel et fondé sur les connaissances revêt un caractère crucial pour l'Afrique, il est important de connaître les régimes internationaux d'échanges commerciaux et d'investissement actuellement en vigueur en matière de ressources minérales, ainsi que les implications des diverses dispositions prévues par les traités. Ce sont en effet ces traités qui retardent l'avènement d'un secteur minier africain à forte valeur ajoutée –*

*Vision africaine des mines*

L'histoire et l'expérience des pays non africains récemment industrialisés montrent que les régimes d'échanges commerciaux et d'investissement jouent, à l'instar des politiques nationales sur le commerce, l'investissement et l'industrie, un rôle critique dans les processus de transition et de développement des entreprises industrielles

nationales. La plupart des pays africains ont en effet, au cours de ces vingt dernières années, fortement libéralisé leurs économies, leurs échanges et leurs investissements, sous l'incitation initiale des conditions imposées par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, puis, par la suite, des changements survenus dans lesdits régimes.

Cette libéralisation a en fait accentué les vulnérabilités structurelles des pays en développement producteurs de minéraux. Aujourd'hui, en lieu et place de la diversification économique, ces pays possèdent des économies en moyenne moins diversifiées et plus concentrées que précédemment, comme par exemple dans les exportations minières et agricoles à faible valeur ajoutée – lesquelles sont toutes deux extrêmement sensibles aux chocs qui frappent les prix extérieurs.

La Vision africaine des mines reconnaît que si les pays africains veulent s'orienter vers des secteurs miniers intégrés au sein des économies nationales et régionales avec l'appui de l'engagement ferme des entreprises nationales, et s'éloigner de la prédominance actuelle des enclaves minières, les gouvernements devront procéder à d'importants changements dans les politiques et pratiques qu'ils mènent dans divers secteurs économiques. Cette vision constate que la transformation des enclaves minières en un secteur économique industriel dynamique et fondé sur les ressources nécessitera « des actions volontaristes et audacieuses de la part des parties prenantes, *en particulier des gouvernements* ».<sup>1</sup>

Le présent chapitre analyse le champ d'application octroyé par les régimes d'échanges et d'investissement actuels aux stratégies nationales. Il se concentre sur les actions menées par les gouvernements pour favoriser le développement industriel, la diversification économique, la valorisation des minéraux au cours de la chaîne de valeur, ainsi que la promotion des entreprises locales. Il couvre des sujets comme les instruments politiques axés sur la

diversification économique et le développement industriel, ainsi que les outils de valorisation. L'architecture juridique du commerce et de l'investissement repose sur les accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les accords internationaux sur l'investissement et les échanges comme les traités bilatéraux sur l'investissement, et les accords commerciaux bilatéraux, régionaux et multilatéraux.

## Contexte

Un document antérieur à la Vision africaine des mines<sup>2</sup> appelait « les États membres de l'UA à travailler ensemble à s'assurer que les accords internationaux qu'ils signent favorisent, sans l'affaiblir, l'espace politique qui permet à l'Afrique d'intégrer le développement de ses ressources minérales dans ses économies ». La déclaration tenait compte du fait que les pays africains négocient de plus en plus d'accords commerciaux et d'investissement – en particulier avec les pays développés – qui exigent une libéralisation plus large que celle requise par l'OMC. Ces accords prévoient en général une libéralisation accrue pour les échanges de biens et de services et les règles régissant l'investissement et la passation des marchés publics, mais ils demandent une réduction de la protection de la propriété intellectuelle. La déclaration a donc instamment appelé les pays africains et les communautés économiques régionales à veiller à ce que les négociations en cours sur les accords de partenariat économique (APE), et celles de l'OMC, ne limitent pas les politiques de développement nationales, et évitent même tout « effet de verrouillage » sur la libéralisation commerciale qui a accentué la dépendance des pays africains à faible revenu à l'égard des produits de base.

L'espace et la souplesse offerts par les règles internationales sur l'application des tarifs, les subventions, les restrictions à l'exportation, les exigences de performance applicables aux entreprises étrangères et la propriété intellectuelle ont, de tous temps, été exploités par les pays mettant en œuvre des politiques nationales de développement industriel. Les économies nouvellement industrialisées de l'Asie sont souvent citées en exemple mais « en fait, il existe peu de cas d'industrialisation réussie dans lequel le gouvernement n'a pas activement promu son industrie<sup>3</sup> ».

Le régime actuel qui prévaut en matière de commerce international et d'investissement a accentué les difficultés rencontrées par les pays en développement dans la promotion de leurs intérêts nationaux et de leurs objectifs de développement durable. Les accords internationaux ont progressivement réduit l'espace octroyé aux stratégies et politiques nationales de développement du même type que celles mises en œuvre pour assurer la transition des pays actuellement industrialisés, y compris pour les producteurs de matières premières fondées sur les ressources naturelles<sup>4</sup>. Ces accords ont, par exemple, restreint les possibilités offertes par l'utilisation des subventions dans le développement de la production locale de nouveaux biens ou de nouvelles méthodes de production, et réduit celles permettant d'imposer aux investisseurs étrangers des exigences de performance, lesquelles favorisent le transfert de technologies et le recours aux composantes produites dans le pays<sup>5</sup>.

Bien que les pays en développement puissent bénéficier des dispositions de l'OMC sur le traitement spécial et différencié, une évaluation portant sur ces dispositions a conclu qu'il était peu probable qu'elles fussent actuellement suffisantes pour permettre aux pays les moins avancés de promouvoir, par exemple, leur développement économique ou réduire leur marginalisation économique à l'échelle internationale. La majorité de ces dispositions n'a pas su dégager ces pays des règles de l'OMC, ce qui explique leur niveau de développement, du fait qu'elles constituaient davantage des clauses de « l'effort maximal » plutôt que des obligations à part entière.<sup>6</sup>

Le processus de libéralisation commerciale a ainsi accentué les vulnérabilités structurelles des pays en développement

producteurs de minéraux. Aujourd'hui, en lieu et place de la diversification économique, ces pays possèdent des économies moins diversifiées et plus concentrées que précédemment, comme par exemple dans les exportations minières et agricoles à faible valeur ajoutée – lesquelles sont extrêmement sensibles aux chocs qui frappent les prix

## Tarifs douaniers

Les tarifs douaniers représentent l'instrument commercial le plus couramment utilisé pour favoriser l'industrialisation. La totalité des économies industrielles actuelles y ont eu largement recours pour protéger les industries naissantes engagées sur la voie de la compétitivité. Les enseignements tirés des autres régions du monde, en particulier de l'Asie, montrent en outre que ces tarifs douaniers jouent un rôle important dans le développement de l'industrie manufacturière orientée vers les marchés intérieurs et d'exportation. Les tarifs douaniers peuvent contribuer à l'obtention de résultats très positifs (mais variables) dans le développement des entreprises industrielles et nationales<sup>7</sup>.

La réduction tarifaire a joué un rôle central dans la libéralisation commerciale qui prévaut depuis les années 80. Elle s'est accompagnée du déclin de la fabrication en Afrique et en Amérique latine – pour ne citer que ces deux exemples. La tarification est devenue plus litigieuse après la création de l'OMC, laquelle a été suivie par l'interdiction et l'enclavement de nombreux instruments politiques nationaux, lesquels constituaient des éléments clés des outils utilisés par les politiques industrielles avant l'établissement de l'OMC. Si le Cycle de l'Uruguay a réduit les tarifs industriels moyens de tous les membres de l'OMC, il a cependant exposé les pays en développement à une souplesse considérable en n'imposant pas cette libéralisation à l'ensemble des lignes tarifaires. Chaque pays en développement a même eu la possibilité de déterminer quelles seraient les lignes tarifaires à « consolider », ainsi que le champ d'application de la réduction tarifaire pour chaque gamme de produits.

La plupart des pays africains n'ont consolidé qu'une partie de leurs tarifs – ceux qui se situent à des niveaux relativement élevés. Dans la pratique cependant, les taux appliqués

extérieurs. La CNUCED (2010) a noté que « à la fin des années 90, la structure de la production de la sous-région [de l'Afrique subsaharienne] rappelait celle de la période coloniale, en étant principalement axée sur l'agriculture et les mines. »

sont bien moins importants du fait des conditions régissant les prêts octroyés par les institutions de Bretton Woods ou des engagements pris par les gouvernements lors des accords commerciaux bilatéraux et régionaux. Dans certains pays africains, les fabricants locaux de produits minéraux industriels (comme les producteurs de ciment d'Afrique de l'Est et les fabricants de produits en aluminium du Ghana) se sont plaints des effets préjudiciables de cette réduction tarifaire et de l'afflux des importations compétitives qui ont suivi la libéralisation commerciale<sup>8</sup>.

Les négociations sur l'accès aux marchés pour les produits non agricoles (AMNA), qui s'inscrivent dans le cadre du Cycle de Doha de l'OMC, pourraient drastiquement réduire le recours aux tarifs industriels encouragé par le Cycle de l'Uruguay. En se fondant sur les propositions émises par les pays développés, les modalités sur l'AMNA tendent à lier et à réduire les tarifs industriels, en harmonisant les droits entre les produits et les pays. Les effets immédiats de cette décision sur l'Afrique varieront, en exerçant de fortes incidences sur les huit pays africains<sup>9</sup> qui doivent réduire leurs tarifs en ayant recours à la « formule suisse », et de faibles incidences sur les pays les moins avancés, lesquels ne seront pas tenus d'appliquer ladite formule (tout en étant obligés d'accroître la part de leurs biens en position tarifaire consolidée). Même les pays les moins avancés vont ainsi subir une limitation de leur espace politique.

Akyuz (2009) a constaté qu'« un engagement irréversible en faveur de la réduction tarifaire dans un grand nombre de secteurs est susceptible d'enfermer les pays en développement dans la division du travail qui prévaut à l'échelle internationale, du fait que la plupart d'entre eux auront besoin de fournir un soutien et une protection aux nouveaux secteurs nécessitant une modernisation

industrielle ». D'une manière générale, les implications à long terme des propositions de consolidation et de réduction des tarifs industriels pourraient nuire à la capitalisation, au progrès technologique et à la croissance de la productivité puisque ce sont eux qui détiennent les clés de la réduction des écarts de revenus et des retards à l'égard des pays plus riches.

Outre l'OMC, divers accords de libre échange – notamment les APE entre la majorité des pays africains et leurs principaux partenaires commerciaux comme l'Union européenne (UE) – limiteront le recours aux tarifs pour les importations en provenance de l'UE. Les APE visent à remplacer les accords commerciaux préférentiels signés dans le cadre de l'Accord de Cotonou par des accords commerciaux compatibles avec l'OMC, même si ces derniers s'étendent au-delà du commerce des biens. En vertu des APE, les tarifs seront éliminés pour pas moins de 80% des importations en provenance de l'UE, sur certaines périodes définies, et en échange d'un accès aux marchés de l'UE libre de droits et sans contingentement. Les dispositions de statu quo signifient qu'aucun nouveau tarif ne pourra être introduit et que ceux existant ne pourront être accrus.

Vu la taille et la diversité des biens fabriqués que l'Afrique importe de l'UE – en 2006, les machines, les produits chimiques et les produits manufacturés représentaient 78% des importations en provenance de l'UE<sup>10</sup> – l'élimination des tarifs affectera le soutien qu'ils apportent au développement de l'industrie manufacturière locale, notamment des activités liées aux ressources minérales.

Les APE provisoires prévoient de courtes listes pour les produits sensibles exclus du démantèlement tarifaire et intègrent des clauses très étroites en matière de protection des industries naissantes. Ces clauses ne compensent pas l'espace de liberté politique qui est perdu du fait du démantèlement tarifaire appliqué à la plupart des biens européens en vertu des APE. Bien qu'il soit difficile de se prononcer précisément sur les implications contraignantes réelles de ces clauses sur l'industrialisation fondée sur les minéraux, les négociateurs nationaux et régionaux ne semblent pas avoir pris en compte le développement de ce secteur et des activités afférentes lors de la rédaction des listes de produits sensibles. Dans la plupart des cas,

la création de ces listes repose sur des considérations statiques quant aux besoins des industries existantes: les objectifs politiques dynamiques, comme la diversification économique et la création de nouvelles industries, ont reçu une attention très réduite.

De plus, les gouvernements nationaux et les blocs régionaux n'ont pas su coordonner la couverture des listes de produits sensibles à travers les groupements liés aux APE. Cette omission va freiner la création des chaînes de valorisation transfrontalières et empêcher l'optimisation de la valorisation des produits minéraux. « Cela signifie que les futures politiques axées sur la promotion du développement des nouveaux secteurs productifs ne seront pas à même d'intégrer un élément de protection tarifaire sélectif, lequel est couramment présent dans ces politiques et a été largement utilisé, dans le passé, par les pays actuellement développés<sup>11</sup>. »

Les tarifs industriels ne constituent pas toujours le meilleur outil de promotion pour la diversification et la modernisation technologique. Les pays en développement en ont néanmoins besoin pour leur arsenal: les tarifs applicables à certaines catégories de produits, qui reflètent l'avancement de la modernisation technologique, peuvent constituer des instruments clés des politiques sectorielles pour soutenir la diversification et le progrès technologique<sup>12</sup>.

De même, Akyuz (2009) constate que « puisque les industries n'émergent pas de manière spontanée, les tarifs peuvent être nécessaires pour les nouvelles industries plus avancées (comme les produits de haute technologie) car elles se créent consécutivement aux processus de modernisation industrielle tout en étant éliminées en faveur d'industries moins avancées (à forte intensité de main-d'œuvre, pour des produits à faible technologie) lorsqu'elles deviennent compétitives. Ainsi, à un moment donné, pour être efficace à l'égard de l'industrialisation, le recours aux tarifs nécessitera la coexistence de tarifs très bas et de tarifs très élevés. [...] Dans le processus consécutif de la construction des industries compétitives placées sous une protection temporaire en tant qu'industries naissantes, le niveau optimal des tarifs, ainsi que leur structure, changeront avec le temps. »

Les accords commerciaux devront donc tenir compte de la capacité des pays en développement à se diversifier et à moderniser leurs technologies.

## Barrières non tarifaires

Les barrières non tarifaires présentes sur les marchés, en particulier ceux des pays développés, contraignent de longue date la viabilité des industries de transformation et de valorisation des pays en développement exportateurs de matières premières. Le nombre des mesures techniques, comme les normes de sécurité, les réglementations techniques, et les prescriptions visant des objectifs environnementaux, a fortement augmenté. En 2006, dix ans à peine après la fin du Cycle de l'Uruguay, les prescriptions d'origine gouvernementale sur l'essai et la certification des produits avaient été multipliées par sept.

Les barrières non tarifaires légitimes, qui visent à répondre aux préoccupations environnementales, offrent des opportunités d'accès aux nouveaux marchés, ou protègent celles qui existent déjà, tout en se fondant sur des pratiques favorables à l'environnement.<sup>13</sup> Les problèmes surgissent cependant lorsque la finalité de ces mesures techniques dépasse le cadre des objectifs légitimes qui leur ont été

fixés. Certains pays peuvent y avoir recours en tant qu'instruments stratégiques de leur politique commerciale, au point que ces mesures deviennent une forme de protectionnisme à même de réduire les importations de manière déloyale<sup>14</sup>. Lors des récentes négociations sur l'AMNA, une proposition de l'Argentine a mis en évidence le fait que les barrières non tarifaires faussent, par exemple, dans le secteur des produits chimiques, le commerce international et accroissent les coûts de transaction liés à l'exportation pour les industries nationales – plaçant ainsi ces dernières dans une position nettement désavantageuse par rapport aux autres producteurs de l'OMC.

Au cours de ces dernières années, plusieurs pays exportateurs de minéraux ont fait part de leurs inquiétudes quant à la possibilité que les législations nationales et régionales se transforment en barrières non tarifaires pour les exportations minières des pays en développement. Un cas notable est exposé à l'encadré 9.1.

**Encadré 9.1****Craintes à l'égard de REACH****Points saillants**

Le Cadre réglementaire pour l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques (REACH) est une réglementation de l'Union européenne (UE) qui gère l'utilisation sécurisée de ces produits chimiques pendant la totalité de leur durée d'utilité. Sa portée s'étend aux producteurs de métaux, en s'appliquant directement aux métaux, aux composés métalliques et aux métaux d'alliage fabriqués et importés dans l'UE.

Depuis juin 2007 en effet, le système REACH repose sur quatre piliers: l'enregistrement, l'évaluation, l'autorisation et la restriction des substances chimiques. Il s'appliquera à toutes les substances en tant que telles, que ce soit dans les préparations ou les articles fabriqués ou importés dans le marché de l'UE dont le volume est supérieur ou égal à 1 tonne par an. Le système REACH exige que la plupart des produits chimiques relevant du champ d'application de la réglementation soient enregistrés avant d'obtenir l'autorisation d'être fabriqués et distribués dans le marché de l'UE. L'enregistrement préalable et l'enregistrement s'appliquent tous deux directement aux métaux, aux composés métalliques et aux métaux d'alliage fabriqués ou importés dans le marché de l'UE. Ils ne s'appliquent pas aux minéraux, minerais et concentrés de minerai qui ne sont pas chimiquement modifiés. L'accès à l'UE est impossible sans enregistrement préalable. Si ce dernier n'a pas été mené à son terme, tandis que la commercialisation ou l'utilisation des substances continuent, le producteur, l'importateur et les clients risquent d'être dans l'illégalité.<sup>1</sup>

**Préoccupations**

Les représentants gouvernementaux et industriels d'Amérique latine, d'Amérique du Nord et d'Afrique ont exprimé leurs préoccupations quant à l'éventualité que les règles REACH puissent devenir une barrière non tarifaire pour les produits miniers.

La Déclaration ministérielle Inde-Brésil-Afrique du Sud, adoptée en mars 2006 au Brésil, a fait part des craintes envers les conséquences involontaires du système REACH pour les économies en développement. Elle a instamment invité l'UE à s'assurer que ce système ne devienne pas une barrière technique au commerce. Les ministres ont également exprimé leurs inquiétudes quant au fait que les coûts élevés de mise en conformité, la possibilité de substituer ces produits et l'absence de capacités technologiques et humaines pour la mise en conformité pourraient empêcher l'accès au marché de l'UE des exportations en provenance des pays en développement. Le représentant sud-africain a fait remarquer que le système REACH impose des coûts supplémentaires d'environ 9,2 milliards d'euros aux pays en développement et implique un long processus d'enregistrement.

Les ministres des 26 pays africains représentés à la deuxième session plénière du Partenariat minier africain, en février 2005 au Cap, ont émis des réserves quant aux « conséquences involontaires » que la législation REACH pourrait avoir sur les exportations de produits minéraux africains vers l'Europe, et souligné la nécessité de veiller à ce que ce système REACH ne « crée pas d'obstacles aux stratégies de développement économique et de réduction de la pauvreté des États africains ». Ils ont demandé des exemptions, la simplification des procédures ainsi qu'une assistance aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique pour la mise en conformité aux règles REACH.

Source: Yupari, 2010.

Notes:

1. Conseil international des mines et métaux (ICMM), 2008.

2. PMG, 2005.

## Taxes à l'exportation

Les taxes d'exportation peuvent jouer un rôle clé dans le développement de la compétitivité des industries des pays en développement tributaires de produits de base. Elles sont largement utilisées: des données récentes révèlent que 11% du commerce mondial des ressources naturelles est couvert par les taxes sur les exportations, contre seulement 5% pour le commerce mondial. Selon les estimations, ces taxes d'exportation couvrent 15 à 25% environ du commerce mondial de la pêche et de la sylviculture, et 5 à 10% des échanges internationaux de carburants et de produits miniers<sup>15</sup>. Ces taxes ne sont pas interdites par l'accord afférent de l'OMC<sup>16</sup>.

De nombreux accords commerciaux régionaux ont cependant interdit leur utilisation en arguant qu'elles peuvent

fausser les échanges et les prix, tels ceux de l'UE, de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), de la Communauté des Caraïbes (CARICOM), du Marché commun du Sud (MERCOSUR) et de l'Accord ANZCERTA. Certains accords de libre-échange bilatéraux interdisent, eux aussi, les taxes à l'exportation, notamment les accords Canada-Chili, Canada-Costa Rica, Japon-Singapour et UE-Mexique<sup>17</sup>.

Dans l'industrie minière, l'incidence de ces taxes varie fortement d'une sous-position de produits à l'autre, et ce sont le fer, le cuivre, les perles fines ou de culture et les pierres qui sont les plus fréquemment soumis aux taxes sur l'exportation (tableau 9.1).

**Tableau 9.1**  
Taxes d'exportation sur certains minéraux

Produit minéral	Pays	Taux de la taxe (en pourcentage, sauf mesure contraire)
Aluminium	Chine	15
	Russie	6,5
	Indonésie	10
Manganèse	Chine	20
	Ghana	6
Molybdène	Chine	15-20
	Russie	6,5
Nickel	Russie	5-30 (selon sa forme)
	Ukraine	30, mais supérieur à 5,5 euros/kg
Ferraille d'acier	Chine	10
	Russie	15 ou 15 euros/tonne métrique (le plus important des deux)
	Inde	15
	Argentine	20
	Guinée	25 000 francs guinéens GNF/tonne métrique (4,98 dollars au taux actuel)
Étain	Vietnam	35
	Chine	10-20
	Russie	6,5
	Rép. dém. du Congo	11
	Indonésie	10
Tungstène	Chine	10
	Russie	6,5
Zinc	Chine	5-15
	Ukraine	30, mais supérieur à 0,32 euro/kg

Source: Price, 2009.

De nombreuses économies développées, notamment les États-Unis et le Japon, sont de plus en plus critiques

à l'égard des taxes et restrictions sur l'exportation. Ils soutiennent qu'elles faussent les échanges et constituent

une menace pour la compétitivité de leurs entreprises puisqu'elles font grimper le prix de leurs importations tout en baissant celui payé par leurs concurrents. La Chine a été tout particulièrement ciblée par les États-Unis et l'UE qui l'ont accusée de favoriser ses entreprises exportatrices par l'imposition de restrictions, lesquelles incluent des taxes sur certaines de ses exportations comme les minéraux de terres rares. En 2009, les États-Unis et l'UE ont porté plainte ensemble contre la Chine devant l'OMC, en affirmant que ses restrictions à l'exportation des matières premières comme le charbon à coke faussaient le marché mondial et nuisaient à leurs fabricants d'acier<sup>18</sup>.

L'UE, qui importe 70 à 80% de ses matières premières, avait auparavant déclaré que l'objectif central de sa politique commerciale était « un marché mondial ouvert, entièrement libéré de toute forme de distorsion sur les échanges concernant l'énergie et les matières premières<sup>19</sup>. » La stratégie européenne, qui a recours aux accords de libre échange pour interdire ou restreindre l'utilisation des taxes d'exportation, a été mise en œuvre par le biais des APE, lesquels vont bien au-delà des accords portant sur les marchandises nécessaires à sa compatibilité avec les règles de l'OMC. L'accord sur les marchandises de l'APE intégral signé en 2007 entre l'UE et les 15 membres du Forum des Caraïbes (Cariforum) contient par exemple un engagement des pays des Caraïbes en faveur de l'élimination de leurs taxes d'exportation sur une période de trois ans. Les APE provisoires signés avec les régions et pays africains prévoient diverses dispositions visant à supprimer ou restreindre fortement le recours à ces taxes pour des situations exceptionnelles ou les cas d'accord mutuel. La Côte d'Ivoire et le Ghana peuvent par exemple appliquer des taxes d'exportation s'ils peuvent démontrer l'existence de circonstances exceptionnelles. Il en va de même pour la Communauté de l'Afrique de l'Est, si elle en a reçu l'autorisation d'un Conseil APE, et du Cameroun et de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), lesquels doivent consulter la Commission européenne au préalable<sup>20</sup>. Ces dispositions limitent la capacité des régions et pays signataires africains à recourir aux taxes d'exportation pour promouvoir la transformation de leurs produits de base comme les minéraux.

Certains pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique ont exprimé des inquiétudes quant aux restrictions des APE

sur les taxes d'exportation, du fait de leurs implications sur les politiques visant à stimuler le développement de la chaîne de valorisation. En avril 2008, une conférence des ministres du Commerce et des Finances de l'Union africaine a publié une déclaration commune sur les APE dans laquelle ils demandent un examen des diverses dispositions des APE provisoires, notamment celles concernant les taxes d'exportation.

Le désaccord qui prévaut sur les taxes d'exportation constitue l'un des sujets les plus litigieux qui empêchent la conclusion d'APE intégraux engageant les groupements APE africains<sup>21</sup>. La Namibie n'a signé l'APE provisoire de la SADC qu'après s'être réservé le droit de ne pas appliquer ledit accord tant que la disposition sur les taxes d'exportation ne sera pas levée.

Même si ces taxes ne constituent pas des solutions miracles, elles pourraient s'inscrire dans le cadre de stratégies politiques porteuses d'incitations en faveur du développement des entreprises nationales de fabrication ou de transformation, lesquelles génèrent des exportations à plus haute valeur ajoutée et créent des emplois dans les économies en développement riches en minéraux.<sup>22</sup>

La Déclaration de Dar es-Salaam des ministres du Commerce des PMA demande que le recours aux taxes d'exportation sur les carburants et les produits miniers soit plus souple du fait que ces taxes constituent des outils légitimes de développement<sup>23</sup>. Un système de taxes d'exportation progressives qui serait bien conçu pourrait en outre représenter un instrument de stabilisation du revenu – les taux de taxation s'alignent sur les fluctuations des cours mondiaux des matières premières en profitant de gains exceptionnels et en atténuant les répercussions néfastes de la baisse des prix sur le revenu des producteurs<sup>24</sup>.

Les distorsions des signaux émis par les prix du marché constituent un effet potentiellement négatif des taxes d'exportation. C'est pour cette raison que certains auteurs ont suggéré que les décideurs tiennent également compte des éventuels effets pervers, comme l'appropriation, par des opérateurs intermédiaires, en lieu et place des transformateurs, de la marge moins-disante qui résulte des imperfections des marchés nationaux, ainsi que des impacts négatifs des termes de l'échange sur le pays, lorsque le

marché international des produits transformés est dominé par un unique acheteur<sup>25</sup>.

## Règlementation de l'investissement étranger et espace des politiques nationales

Le libéralisme qui caractérise les régimes miniers africains illustre l'importance que ses gouvernements accordent au fait d'attirer l'investissement étranger direct (IED). Ils sont nombreux à considérer les multiples réglementations sur l'investissement étranger – telles que, par exemple, les accords de l'OMC, les accords commerciaux régionaux ou bilatéraux et les traités bilatéraux sur l'investissement – comme un compromis permettant de sécuriser leurs IED.

Les traités bilatéraux sur l'investissement sont des instruments internationaux juridiquement contraignants qui modèlent le cadre actuel des IED. Les traités se sont, dès l'origine, concentrés sur la protection de l'investissement contre les nationalisations ou expropriations, l'existence d'assurances pour le libre transfert des fonds et la présence de mécanismes de résolution des litiges entre les investisseurs et les États hôtes. Les pays développés signent des traités bilatéraux sur l'investissement pour ouvrir les opportunités d'investissement extérieur à leurs entreprises tandis que les pays en développement sont mus, dans cette démarche, par la volonté d'accroître leurs IED. La force d'attraction de ces traités bilatéraux sur l'investissement reste cependant controversée car des études séparées de la CNUCED et de la Banque mondiale ont conclu que leur influence demeure, au mieux, marginale<sup>26</sup>.

L'Accord général sur le commerce des services (GATS) et l'Accord sur les mesures concernant les investissements liés au commerce (TRIM) sont des accords de l'OMC dont les dispositions sur les IED sont les plus directes et indirectes. Le GATS crée un cadre dans lequel les membres de l'OMC peuvent décider des secteurs et sous-secteurs de services qu'ils vont libéraliser, dans le respect des principes de base de l'accès au marché et du traitement national, ainsi que des conditions régissant ledit accès et ledit traitement. Il offre ainsi aux pays la possibilité d'autoriser les prestataires étrangers de services à entrer sur leurs marchés aux conditions qu'ils ont prédéterminées. Il couvre

un large éventail de services, des plus complexes aux plus simples, selon quatre modes de prestation. Le mode de prestation 3 – « présence commerciale » – qui couvre les IED des prestataires de services, constitue le mode central en matière de réglementation de l'investissement étranger.

L'accès au marché et le traitement national prévus par le GATS ont des implications pour l'espace politique intérieur, en particulier lorsqu'ils orientent les investissements étrangers vers les objectifs de développement national et promeuvent les entreprises nationales. La plupart des pays africains ont peu de chances d'exporter leurs services, en particulier ceux du mode 3, et leurs engagements risquent ainsi de ne s'accompagner d'aucun avantage réciproque. Malgré les demandes formulées par d'autres pays membres de l'OMC – des économies développées, pour la plupart – la majeure partie des pays africains reste donc prudente en matière d'engagements, même si certains d'entre eux ont accepté des contrats majeurs dans plusieurs secteurs et sous-secteurs des modes 1, 2 et 3. Les États-Unis ont par exemple demandé au Ghana, en 2002, de supprimer toutes ses limitations sur l'accès au marché, et d'autoriser le traitement national pour la prestation des services énergétiques des modes 1, 2 et 3.

La portée que ces accords peuvent avoir en faveur de l'équilibre des pays africains entre la protection de l'investissement et l'accroissement du développement économique dépend de leurs termes et du fait que leurs règles et leurs limitations sont ajustées, ou non, aux objectifs de développement et aux attentes sociales des pays<sup>27</sup>.

La question importante est par conséquent de savoir si, et dans quelles proportions, les pays africains peuvent garder la possibilité de procéder aux choix et aux décisions qui leur sont nécessaires pour promouvoir leurs objectifs de développement national, en influant, par des mesures directes ou indirectes, sur le montant et la nature des IED

qu'ils reçoivent et, plus important encore, réglementer

## Exigences de performance

Il existe un domaine où les effets contraignants du régime réglementaire de l'investissement international sont frappants. Il s'agit des exigences de performance pour les entreprises étrangères, lesquelles sont décrites comme une « garantie de politique industrielle ». Les pays ont, de tous temps, couplé les incitations et les réglementations en vue d'encourager les entreprises, en particulier les entreprises étrangères, à approfondir et étendre leur intégration au sein des économies locales, et de réaliser leurs objectifs de développement national. Ces mesures ont été utilisées pour poursuivre un certain nombre d'objectifs politiques, comme l'augmentation de la teneur en produits nationaux, en particulier pour les entreprises étrangères; la promotion des firmes manufacturières exportatrices, du transfert de technologies et des coentreprises (locales et étrangères); le développement des ressources humaines locales; l'encouragement de l'apprentissage par expérience; et la création d'emplois<sup>28</sup>.

Les TRIM ont interdit plusieurs exigences de performance, notamment celles contraires au principe international du traitement national, ainsi que plusieurs restrictions quantitatives décidées par l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Les TRIM ne visent pas expressément à réglementer l'investissement, et n'affectent pas non plus directement la capacité des membres de l'OMC à réglementer et poser des conditions sur l'entrée et l'utilisation des investissements étrangers.<sup>29</sup> Du point de vue du développement, le point important tient au fait que les TRIM « interdisent les exigences de teneur en produits nationaux, lesquelles obligent, ou incitent par des mesures, l'investisseur à recourir à des produits fabriqués localement, et non à l'étranger, ainsi que les revenus en devises, l'équilibrage des recettes en devises et les entrées de devises attribuables aux investissements ».<sup>30</sup> Les politiques et mesures juridiques nationales qui favorisent les produits nationaux peuvent ainsi être contraires aux mesures TRIM.

Les pays en développement se sont fortement opposés aux TRIM et la majeure partie d'entre eux a montré peu

en toute liberté la conduite des entreprises étrangères concernées.

d'enthousiasme à l'égard de l'élimination des instruments que cet accord a pris pour objectif dans l'idée d'encourager l'industrialisation. Ils sont également nombreux à considérer que les TRIM imposent des restrictions à l'action des gouvernements sans aucune réciprocité pour celle des multinationales. Selon la CNUCED (2007: 1):

« De nombreux pays ont utilisé ces exigences de performance comme un outil d'optimisation de leurs bénéfices issus des investissements étrangers directs (IED). Les exigences de teneur en produits nationaux, qui forcent les investisseurs étrangers à acheter une partie des composantes de leur production auprès d'entreprises nationales, sont par exemple couramment conçues pour créer des formations et des emplois locaux, promouvoir le transfert de technologies et améliorer les déséquilibres commerciaux ».

Lors de la réunion ministérielle de l'OMC dans la Région autonome spéciale de Hong-Kong en 2005, il a été convenu que les pays les moins avancés pourraient continuer à appliquer les TRIM existantes jusqu'en 2012, sous réserve d'un élargissement supplémentaire de la part du Conseil du commerce des marchandises de l'OMC. Les pays les moins avancés pouvaient en outre introduire de nouvelles TRIM sur cinq ans, à compter de 2005, et ce délai pouvait être prolongé. La totalité des pays les moins avancés doivent cependant supprimer progressivement l'ensemble des TRIM avant l'année 2020. Ces décisions auraient pu exercer une incidence importante sur l'Afrique puisqu'elle compte 33 des 49 pays classés en tant que pays moins avancés, notamment les pays riches en minéraux comme l'Angola, la République démocratique du Congo, la Guinée, le Libéria, Madagascar et la Sierra Leone. Vu que le Cycle de Doha est inachevé, ces décisions n'ont pas été mises en œuvre alors que les pays les moins avancés pourraient demander instamment à ce qu'elles soient résolues, en tant que « premiers fruits » des négociations, et mises en application avant la conclusion des négociations du Cycle de Doha.

Les exigences de performance et exigences économiques, telles que celles visant à multiplier les liens entre les investisseurs étrangers et les fabricants locaux, contribueraient à équilibrer la vaste libéralisation qui est normalement promue par les accords internationaux sur l'investissement, et elles pourraient même être ajustées aux règles de l'OMC. Les mesures sur la teneur en produits nationaux et les transferts de technologies pourraient contribuer à établir des liens ascendants et descendants, et participer au développement économique du pays hôte<sup>31</sup>. Ces exigences de performance doivent cependant fixer des objectifs clairement définis et être concrètement mises en œuvre.

Comme indiqué précédemment, la stratégie adoptée par l'Afrique depuis les années 90 pour attirer les investissements étrangers directs vers son secteur minier a suivi une approche libérale quant aux modalités d'approvisionnement des entreprises pour leur production de biens et services, et à leurs lieux d'approvisionnement. Certains pays autorisent ainsi les sociétés minières à retenir une large part de leurs recettes en devises en dehors du pays producteur afin de couvrir leurs importations et leurs

coûts opérationnels. Au Ghana, par exemple, la Banque centrale a autorisé les rétentions externes, jusqu'à hauteur de 80%, en 2008 et 2009, bien que, selon la Chambre ghanéenne des mines, leur taux réel n'ait été que de 37% en 2008, et de 34% en 2009, tandis que l'industrie minière à grande échelle du Ghana achetait localement 47% de ses entrants et 71% de ses consommables<sup>32</sup>. Dans le cas ghanéen, la différence entre les rétentions autorisées et les achats étrangers réels pourrait illustrer la manière dont les entreprises minières deviennent plus sensibles aux intérêts du pays hôte dans leurs liaisons en amont et en aval.

Les stratégies suivies par les sociétés minières à l'égard de la teneur en produits nationaux ont eu tendance à se concentrer sur le champ immédiat de leurs travaux, soit sur leurs fonctions et activités de construction ou de gestion essentielles pour le développement ou l'exploitation de leurs projets. Les politiques devraient donc chercher à mieux ajuster ces stratégies sur les aspects des politiques et priorités économiques publiques qui sont en faveur du développement industriel, du secteur privé, de l'investissement et de la compétitivité<sup>33</sup>.

### Exigences de performance et traités bilatéraux sur l'investissement

Certains accords régionaux et bilatéraux sont beaucoup plus restrictifs que les TRIM en matière d'exigences de performance, du fait qu'ils couvrent toutes les mesures régissant les IED, et non pas uniquement celles liées au commerce. L'ALENA, par exemple, interdit les exigences de performance en tant que condition pour réaliser un investissement, ou condition post-investissement<sup>34</sup>. Les

traités bilatéraux sur l'investissement qui sont signés avec les États-Unis, comme l'illustre celui conclu avec le Rwanda (encadré 9.2), prévoient plusieurs interdictions en matière d'exigences de performance sur l'investissement, lesquelles dépassent largement celles qui sont exclusivement liées au commerce.<sup>35</sup>

**Encadré 9.2****Extraits de l'Accord bilatéral sur l'investissement USA-Rwanda de 2008****Article 8: Exigences de performance**

1. Nulle Partie ne pourra, sur son territoire, en matière d'établissement, d'acquisition, d'expansion, de gestion, de conduite, d'exploitation, de vente ou de toute autre opération concernant un investissement réalisé par un investisseur d'une Partie ou d'une Partie non contractante, imposer ou mettre en application une exigence ou mettre en œuvre un engagement ou une obligation:

- a) à exporter un certain niveau ou pourcentage de biens et services;
- b) à atteindre un certain niveau ou pourcentage de teneur en produits nationaux;
- c) à acheter, utiliser ou accorder une préférence aux biens produits sur son territoire, ou à se procurer des biens auprès de personnes vivant sur son territoire;
- d) à créer une quelconque liaison entre le volume ou la valeur des importations et le volume ou la valeur des exportations ou du montant des entrées de devises associées audit investissement;
- e) à limiter, sur son territoire, la vente des biens ou services que ledit investissement produit ou fournit en associant, de quelque façon que ce soit, ces ventes au volume ou à la valeur de ses exportations ou de ses recettes en devises;
- f) à transférer une technologie particulière, un processus de production ou toute autre connaissance exclusive à une personne vivant sur son territoire; ou
- g) à fournir à partir du seul territoire de la Partie les biens que ledit investissement produit, ou les services qu'il fournit, à un marché régional spécifique ou au marché mondial.

2. Nulle Partie ne pourra conditionner la prestation ou la prestation continue d'un avantage lié à l'établissement, l'acquisition, l'expansion, la gestion, la conduite, l'exploitation, la vente ou toute autre opération concernant un investissement réalisé par un investisseur d'une Partie ou d'une Partie non contractante sur son territoire, au respect d'un quelconque engagement:

- a) à atteindre un certain niveau ou pourcentage de teneur en produits nationaux;
- b) à acheter, utiliser ou accorder une préférence aux biens produits sur son territoire, ou à se procurer des biens auprès de personnes vivant sur son territoire;
- c) à créer une quelconque liaison entre le volume ou la valeur des importations et le volume ou la valeur des exportations ou du montant des entrées de devises associées audit investissement; ou
- d) à limiter, sur son territoire, la vente des biens ou services que ledit investissement produit ou fournit en associant, de quelque façon que ce soit, ces ventes au volume ou à la valeur de ses exportations ou de ses recettes en devises.

Les traités bilatéraux sur l'investissement entre les États-Unis et le Canada visent systématiquement l'obtention de concessions, ce qui signifie que les investisseurs bénéficient du traitement de la nation la plus favorisée et du traitement national avant leur installation. Ils sont ainsi exemptés

de toute exigence de performance, laquelle tend à être une condition d'entrée. Par contraste, les traités bilatéraux sur l'investissement de l'UE ont tendance à placer l'obtention du traitement de la nation la plus favorisée et du traitement national après l'entrée sur le territoire, et

à accroître l'éventualité des exigences de performance pour l'investisseur<sup>36</sup>.

Certains de ces traités ont commencé à mentionner des questions sensibles comme les droits de l'homme et le

développement socio-économique général. Les derniers traités bilatéraux sur l'investissement de l'Afrique du Sud font par exemple référence au programme du Black Economic Empowerment (encadré 9.3).

### Encadré 9.3

#### Les traités bilatéraux sur l'investissement de l'Afrique du Sud et les défis du développement

L'Afrique du Sud post-apartheid a encouragé les traités bilatéraux sur l'investissement pour ouvrir son territoire aux investissements étrangers. La question de la compatibilité de certains de leurs termes contenant des mesures politiques concrètes est cependant soulevée, notamment pour ceux qui améliorent le sort des Sud-Africains précédemment désavantagés. Le lien qui existe entre les dispositions constitutionnelles du pays visant à corriger les effets de plusieurs décennies d'injustices sociales et les limites posées par certains de ces traités fait également l'objet de nombreuses discussions.

Certains investisseurs étrangers affirment, à l'instar de leurs gouvernements, que le programme du Black Economic Empowerment va à l'encontre des garanties prévues par les obligations des traités qui accordent le traitement national, le traitement de la nation la plus favorisée et le traitement équitable. Le programme contient des mesures en faveur de l'équité dans l'emploi et de l'accès préférentiel aux licences et contrats gouvernementaux, ainsi que des chartes sectorielles exigeant que les entreprises atteignent les indicateurs et objectifs fixés par le programme en matière de cession des prises de participation de la minorité aux partenaires. Pour éviter ce type de clauses, le traité conclu avec la République tchèque prévoit des mesures précises pour assurer la promotion de l'égalité ou favoriser les personnes désavantagées du fait d'une discrimination injuste.

L'examen gouvernemental du cadre stratégique du traité pour 2009 a indiqué que les grandes questions qui concernent les pays en développement n'avaient pas été abordées durant le processus de négociation du traité et que les règles imposées exerçaient ainsi de graves incidences sur le développement durable. Il a également affirmé que les dispositions de ces traités bilatéraux liées à l'investissement n'obligeaient pas les entreprises étrangères à transférer des technologies, à former les employés nationaux ou à acquérir des produits dans le pays. Les clauses sur le traitement spécial ou différencié sont également absentes alors qu'elles participent concrètement du développement économique des parties aux traités. Cet examen gouvernemental a enfin considéré que ces traités semblent favoriser les intérêts des pays développés et de leurs entreprises, et ne prévoient aucune mesure de sauvegarde, exception et limite nécessaires à toute activité gouvernementale légitime.

*Sources: Bastida et Yupari, 2009; Ministère sud-africain du commerce et de l'industrie, 2009a, 2009b; Commission sud-africaine des droits de l'homme, 2009; Peterson, 2006.*

## Exigences de performance des APE

Les Accords de partenariat économique (APE) entre l'UE et certaines régions africaines – comme les APE provisoires signés à la fin de l'année 2007 avec 18 pays africains – pourraient restreindre la liberté politique des pays africains dans le domaine de la réglementation visant les investisseurs de l'UE. Les APE provisoires ne couvrent que les biens mais prévoient diverses dispositions

en matière commerciale – pour les investissements, la concurrence, la passation des marchés publics, les services et la propriété intellectuelle – lesquelles pourraient faire l'objet de négociations futures au titre des « clauses de rendez-vous ». Ce sont les APE provisoires de la Côte d'Ivoire, du Ghana et de la Communauté économique et

monétaire d'Afrique centrale qui offrent les dispositions les plus larges<sup>37</sup>.

L'UE assure la cohérence des exigences des APE intégraux qu'elle négocie avec les régions africaines. Parmi ses membres d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, seul le groupement du Cariforum a conclu un APE intégral dont les dispositions offrent des indications sur les clauses que l'UE cherchera à obtenir de ses APE africains. Cet accord a été décrit comme « excédentaire » du fait qu'il dépasse les seuils fixés pour déterminer la compatibilité à l'OMC prévue à l'article XXIV du GATT, à l'article V du GATS et dans de nombreuses conditions « OMC-plus ». Se fondant sur ces indications, Sauvé et Ward (2009) concluent que :

« L'APE du Cariforum marque une distance importante avec les accords commerciaux antérieurs entre la [Commission européenne] et la région du Cariforum puisqu'il va au-delà du commerce des marchandises pour inclure des domaines comme le commerce des services, l'investissement, les marchés publics, la concurrence et les questions de propriété intellectuelle liées au commerce... En effet, même si les inévitables différences entre les APE sont (éventuellement) autorisées pour les régions de l'Afrique et du Pacifique, du fait de la variété des structures économiques, des niveaux de développement et des valeurs collectives, il est juste d'affirmer que l'APE du Cariforum a fixé une barre de référence pour les futures négociations sur les APE, et peut-être également pour les prochains accords d'échanges préférentiels conclus par l'UE. Il ne fait guère de doute que cette barre est assez élevée ».

## Dispositions sur l'expropriation

L'expropriation a été l'une des principales questions controversées durant l'élaboration des lois internationales sur l'investissement. Les principes fondamentaux du droit coutumier international sur l'expropriation stipulent que les avoirs étrangers ne peuvent faire l'objet d'une expropriation ou d'une mesure équivalant à l'expropriation, sous réserve de quatre conditions: la mesure vise des fins publics; elle est prise conformément aux lois applicables et

Les dispositions adoptées au titre des accords sur les services, l'investissement et la concurrence dans les APE du Cariforum se combinent pour limiter le pouvoir de réglementation des pays du Cariforum sur l'entrée des capitaux européens, ainsi que leur pouvoir de détermination des termes régissant l'entrée et l'activité des entreprises de l'UE. Ces accords prévoient tous le traitement national pour les capitaux de l'UE dans les pays du Cariforum, de telle sorte qu'ils ne puissent être désavantagés de quelque manière que ce soit par rapport aux acteurs des économies locales, par des mesures comme les exigences de performance. Au titre de l'accord sur l'investissement, les parties sont convenues d'abroger les restrictions pesant sur le contrôle étranger, d'interdire l'utilisation d'instruments normalement utilisés pour examiner les investissements étrangers à l'aune de leurs avantages locaux, et d'assurer le traitement national aux capitaux étrangers, ce qui implique d'interdire les exigences de performance « qui encouragent les liaisons économiques ou protègent les entreprises nationales<sup>38</sup> ».

« En écartant les outils nationaux pour encourager l'investissement étranger, le modèle des APE déplace ainsi l'adaptabilité offerte par les instruments nationaux en termes d'ajustement et d'organisation des réglementations, puisque les coûts et avantages liés à l'accès au marché deviennent plus visibles avec le temps dans les différents secteurs. C'est en ce sens que le modèle des APE exige que les États [d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique] renoncent à leur espace politique fondamental; ils doivent accepter les restrictions juridiques d'un instrument conventionnel qui manque d'adaptabilité et sera très difficile à ajuster ou à abroger<sup>39</sup>. »

à la procédure légale; elle est non discriminatoire; enfin, elle s'accompagne d'une indemnisation.

La doctrine du droit international fait la distinction entre deux grandes catégories d'expropriation: l'expropriation directe, qui implique la prise de possession directe des avoirs et inclut la perte de la totalité, ou quasi-totalité, du contrôle desdits avoirs; et la prise de possession indirecte

qui signifie que le propriétaire est privé des avantages substantiels de ses avoirs sans expropriation formelle. L'une des prises de possession indirectes importantes concerne l'expropriation réglementaire, lorsqu'une mesure est prise à des fins réglementaires mais exerce une incidence suffisante sur la valeur économique de l'investissement pour être considérée comme une expropriation. Ces dernières

années, les occasions de litiges sur l'investissement portant sur des expropriations supposées réglementaires se sont raréfiées. Les publications laissent entendre que le principal défi consiste à distinguer entre l'exercice légitime de l'autorité gouvernementale et la prise de possession réglementaire exigeant des indemnités<sup>40</sup>.

## Résolution des litiges entre les investisseurs et les États

Les accords internationaux sur l'investissement prévoient souvent la résolution des litiges par la voie de la négociation entre les parties. Certains d'entre eux incluent des dispositions autorisant l'arbitrage entre les investisseurs étrangers et les États hôtes, sans l'intervention de l'État d'origine de l'investisseur. La disposition la plus avancée à cet égard concerne l'ALENA (et certains ALE récents qui suivent le modèle de l'ALENA).

L'ALENA autorise l'investisseur à soumettre, pour arbitrage, une réclamation dénonçant le fait que l'État hôte a enfreint une disposition de l'ALENA sur l'investissement, auprès du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements, de l'Additional Facility, ou d'un tribunal ad hoc, conformément aux règles d'arbitrage prévues par la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international. Les dispositions de l'ALENA concernent les questions souvent absentes des accords internationaux sur l'investissement, comme la présentation dudit différend devant un tribunal national, le

lieu de l'arbitrage, la nomination des experts, les mesures correctives disponibles, les mesures provisoires et l'exécution des sentences<sup>41</sup>.

Depuis la fin des années 90, le nombre des différends entre investisseurs et États relatifs aux traités a considérablement augmenté. Certains ont été portés devant le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements, la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international, la Chambre de commerce de Stockholm, des arbitrages ad hoc, et le Centre régional du Caire pour l'arbitrage commercial international. La multiplication de ces différends a suscité des discussions sur la forme que devrait prendre tout contrepois face aux droits des investisseurs prévus dans les accords internationaux sur l'investissement. Certains accords récents soulignent les préoccupations d'ordre public et assurent l'équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics, en incluant des exceptions générales pour protéger la santé publique, la sécurité ou l'environnement.

## Implications politiques

Avec l'accroissement continu du nombre des accords sur les échanges et l'investissement, une nouvelle génération d'accords voit le jour, laquelle intègre des dispositions sophistiquées et complexes pour encadrer les activités des pays et des entreprises multinationales. Les pays en développement pourraient rencontrer deux défis principaux<sup>42</sup>.

Le premier concerne la capacité. Ces pays sont nombreux à manquer des ressources nécessaires à leur pleine participation lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des règles internationales sur l'investissement. Dépourvus des connaissances indispensables, les négociateurs des

pays en développement africains (et d'autres régions) peuvent considérer qu'il est difficile de prendre part aux pourparlers menés pour obtenir des concessions, ou de s'engager dans lesdits pourparlers sans mesurer la totalité des conséquences induites par les accords qu'ils concluent.

Le second défi concerne le contenu. Les pays peuvent estimer qu'il est difficile de relier l'objectif visant à créer un cadre politique stable, prévisible et transparent pour les IED, lequel permet aux entreprises internationales de poursuivre leurs visées, avec celui qui est le leur, à savoir

conserver la marge de liberté nécessaire à la réalisation de leurs objectifs de développement.

Il est d'une importance primordiale que les pays en développement africains et d'autres régions gardent un

œil attentif aux incidences exercées par les dispositions spécifiques des traités qu'ils sont invités à conclure, et ne les signent pas sous l'impulsion d'une confiance qui pourrait s'avérer naïve à l'égard des objectifs et du sens desdits traités.

## Notes

- 1 CUA-UNECA, 2009: 7.
- 2 La Déclaration d'Addis-Abeba sur le développement et la gestion des ressources minérales africaines, adoptée par la première Conférence des ministres de l'Union africaine responsables du Développement des ressources minérales, en octobre 2008.
- 3 ul Haque, 2007.
- 4 CNUCED, 2006a.
- 5 CNUCED, 2006a.
- 6 CNUCED, 2010.
- 7 Chang, 2005.
- 8 China Cement Net, 2010;
- 9 Le Botswana, l'Égypte, le Gabon, le Maroc, la Namibie, l'Afrique du Sud, le Swaziland et la Tunisie.
- 10 Commission européenne, 2007.
- 11 Centre-Sud, 2008.
- 12 CNUCED, 2006.
- 13 OMC, 2003.
- 14 CNUCED, 2006b.
- 15 OMC, 2010.
- 16 Selon l'article XI.I du GATT, « aucune partie contractante n'instituera ou ne maintiendra à l'importation d'un produit originaire du territoire d'une autre partie contractante, à l'exportation ou à la vente pour l'exportation d'un produit destiné au territoire d'une autre partie contractante, de prohibitions ou de restrictions autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions, que l'application en soit faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation ou de tout autre procédé. ».
- 17 Piermartini, 2004.
- 18 Bureau du Représentant américain du Commerce, 2009.
- 19 Mandelson, 2008.
- 20 Stevens et al., 2008.
- 21 CUA, 2010.
- 22 Réseau Tiers Monde, 2010.
- 23 OMC, 2009.
- 24 OMC, 2010.
- 25 Piermartini, 2004.
- 26 Hallward-Driemeier, 2003.
- 27 Mann, 2008.
- 28 CNUCED, 2006.
- 29 CNUCED, 2007a.
- 30 Akyuz, 2005: p. 54.
- 31 Singh, 2007.
- 32 Chambre ghanéenne des mines, 2009.
- 33 ODI, 2006.
- 34 Yupari, 2010.
- 35 Tobin et Rose-Ackerman, 2003.
- 36 Molineuvo, 2006; Malik, 2006.
- 37 Stevens et al., 2008.
- 38 Van Harten, 2008.
- 39 Van Harten, 2008.
- 40 CNUCED, 2007b.
- 41 CNUCED, 2003b; CNUCED, 2006b.
- 42 CNUCED, 2007.

# Gestion minière: le pouvoir des institutions

# 10

Chapitre

*Un secteur minier bien gouverné  
qui contribue à l'industrialisation  
de l'Afrique – Vision africaine des  
mines*

**L'UN DES THÈMES** centraux du présent rapport concerne la nécessité de réorienter l'attention politique, pour qu'elle cesse de se concentrer sur l'extraction minière et s'oriente vers un cadre élargi intégrant les politiques liées aux mines, aux industries et au développement. Cette réorientation obéit aux objectifs de la Vision africaine

des mines, laquelle concerne un secteur qui n'est pas seulement « une composante clé d'une économie africaine diversifiée, dynamique, mondialement compétitive et en voie d'industrialisation », mais également « fondé sur la connaissance », « catalyseur et participant d'une [...] croissance générale et du développement ».

Les chapitres précédents ont observé que ce thème central et ces objectifs ont des implications pour la politique institutionnelle. Le présent chapitre ambitionne d'explorer ces implications ainsi que les incidences liées à la réalisation de cette vision en faveur d'un secteur minier durable et bien gouverné.

## Repenser le rôle des institutions dans la réalisation des objectifs de développement

Les politiques intégrées qui portent sur l'industrialisation et le développement exigent qu'une analyse soit menée sur les liaisons entre les institutions responsables des mines et celles en charge des autres secteurs (comme les infrastructures, l'agriculture, le commerce, le développement industriel, la formation technique, l'emploi et la santé). Elles nécessitent également une analyse sur les capacités desdites institutions. Mkandawire (2010) rappelle la conception des institutions en tant qu'« instruments de transformation [potentiels] dans le contexte de l'extrême pauvreté et du sous-développement », et non pas en tant que « restrictions pesant sur les acteurs sociaux<sup>1</sup>. »

Un examen récent de l'État africain face à la performance économique postcoloniale met en lumière la controverse qui touche les institutions publiques directement engagées dans la production, la commercialisation et les autres activités commerciales<sup>2</sup>. Cet examen analyse également l'incidence exercée par les programmes de la Banque mondiale dans l'affaiblissement des institutions publiques, lesquelles sont déjà en crise, et la promotion d'une idéologie incompatible avec l'élaboration d'un ensemble de programmes solides visant à mener des efforts en faveur de la transformation structurelle. Cet examen préconise un « État développementiste » – qui « fournisse [leadership et] orientations dans la construction... d'un cadre [de

développement exhaustif] », lequel doit prévoir « des incitatifs et des sanctions, de manière à ce que les agents économiques qui réalisent ses objectifs soient récompensés, et que ceux qui y font défaut soient pénalisés ». Il reconnaît que les politiques de développement exigent un dialogue avec les agents sociaux et économiques clés, mais affirme que, du fait que « les forces du libre marché ne génèrent pas la transformation économique par elles-mêmes, l'État développementaliste doit jouer un rôle central dans l'allocation des ressources et la coordination efficace des activités économiques cruciales<sup>3</sup>. »

Evans (2010) rappelle l'évidence que « seul un processus souple et créatif d'exploration et d'expérimentation, qui accorde une attention soutenue aux idées institutionnelles locales » peut contribuer à établir des dispositifs institutionnels porteurs d'un État développementaliste. Cette approche a cependant été opposée à l'expérience réelle de nombreux pays africains lors de ces trente dernières années ou même au-delà<sup>4</sup>.

## Institutions promouvant les liens fondés sur les minéraux

Les institutions les plus importantes sont celles qui sont responsables de l'éducation technique, du développement des infrastructures (en particulier, l'énergie, le transport et les télécommunications) et de la mobilisation des ressources financières. Le développement des liens requiert la promotion des compétences techniques et entrepreneuriales, le soutien aux institutions qui offrent des formations sur la recherche et le développement scientifiques et technologiques (R-D) ainsi que l'encouragement à l'accroissement des interactions entre lesdites institutions et l'industrie<sup>5</sup>.

Les points suivants méritent ainsi d'être soulignés: les institutions sont davantage que des structures formelles; la reproduction d'institutions extérieures ne fonctionne pas nécessairement (bien qu'une étude comparative d'expériences vécues par d'autres pays peut contribuer à susciter une adaptation créative); il convient de faire preuve d'un scepticisme sain lors de l'évaluation des propositions axées sur l'adoption de modèles, car il existe une tendance à créer des constructions idéales qui ignorent les limites des institutions réelles dont elles s'inspirent, ainsi que les contextes particuliers dans lesquels elles ont vu le jour et opèrent; les institutions n'exercent un impact qu'au terme de longues années, ce qui nécessite d'adopter une vue à long terme, et non des remèdes à court terme; enfin, la capacité des nations africaines à installer des arrangements fonctionnels est sévèrement entravée par la mesure dans laquelle le processus de réforme est déterminé – indépendamment des discours – par des programmes externes influents.

Upstill et Hall (2006) rendent compte du large soutien apporté par le gouvernement australien à la R-D liée aux minéraux. Certaines des institutions par lesquelles la R&D est canalisée sont l'Organisation de la recherche scientifique et industrielle du Commonwealth et le programme des Centres de recherche en coopération, lequel est intégré au Ministère de l'innovation, de l'industrie, des sciences et de la recherche. L'institution analogue du gouvernement canadien est le Conseil canadien de l'innovation minière. L'encadré 10.1 présente la principale institution de recherche minière de l'Afrique du Sud.

**Encadré 10.1****Mintek: Une innovation minière et métallurgique de premier ordre**

L'organisme national de recherche minière de l'Afrique du Sud, Mintek, est l'une des premières institutions mondiales de recherche et de développement (R-D) spécialisées dans le traitement des minéraux, la métallurgie extractive et les autres services liés aux minéraux.

Mintek travaille étroitement avec l'industrie et les organismes relatifs à la R-D, en fournissant un éventail complet de services sur le développement des technologies de processus – études préliminaires en laboratoire, essais pilotes à grande échelle en usine, schémas de procédé minéral intégré – et en développant le soutien aux études de faisabilité financées.

Il réalise des projets d'ingénierie, de construction d'usines et d'activités de mise en service auprès de partenaires locaux et internationaux. Les services de Mintek liés aux technologies sont appuyés par des laboratoires et des usines pilotes pour la préparation des échantillonnages, le broyage et la pulvérisation, les processus de séparation physique, la flottation, la fusion, le lessivage, la récupération des métaux et la purification. Ces installations sont soutenues par des services laboratoires et minéralogiques analytiques internationalement reconnus.

Environ 27% du budget annuel de Mintek est financé par la voie parlementaire, le reste étant pris en charge par les activités commerciales visant les clients internationaux. Ces activités incluent les contrats R-D, la vente de produits et de services, les accords de licence technologiques et l'exploitation de coentreprises privées.

En tant qu'institut spécialisé dans la R-D, Mintek est une composante importante du Système d'innovation national de l'Afrique du Sud. Suite à la publication d'un Livre blanc sur les sciences en 1996, l'Afrique du Sud a restructuré la totalité de ses conseils scientifiques, dont Mintek, en vue d'améliorer leur compétitivité scientifique et technologique. Le gouvernement a mis en place un Système d'innovation national, lequel va de pair avec un Fonds d'innovation, afin de répartir équitablement les fonds destinés à la recherche au titre des votes parlementaires entre les acteurs engagés dans les sciences, l'ingénierie et les technologies, par le biais d'un processus d'appels d'offre compétitif.

Cette approche a encouragé la recherche collaborative entre le gouvernement, les conseils scientifiques, les universités et les entreprises. Parmi les critères d'éligibilité au Fonds d'innovation figure la capacité à commercialiser les résultats et les produits de recherche – ce qui est une claire illustration de l'avantage économique et social national, et une preuve que l'Afrique du Sud améliore, à l'intérieur et à l'extérieur de son territoire, sa compétitivité en matière d'innovation.

Plusieurs projets fondés sur les minéraux, dont le thème portait sur la valorisation, ont été lancés avec le soutien du Fonds d'innovation. Les exemples incluent la conception assistée par ordinateur, la fabrication de bijoux en or, platine et diamant, la recherche sur la fabrication d'alliages à haute température entre le platine et le manganèse pour le secteur aérospatial et la mise au point de technologies alternatives pour l'industrie locale du titane.

*Source: Mintek, [www.mintek.co.za](http://www.mintek.co.za); National Advisory Council on Innovation, [www.nacinnovation.biz/](http://www.nacinnovation.biz/); Ministère sud-africain des Sciences et Technologies, [www.dst.gov.za](http://www.dst.gov.za).*

Les institutions financières internationales ont un rôle à jouer dans la chaîne de valorisation, notamment par le développement des capacités des entités publiques et

privées, l'octroi de subventions et de prêts, y compris avec la Banque africaine de développement (encadré 10.2).

**Encadré 10.2****La Banque africaine de développement**

La mission de la Banque africaine de développement est de contribuer à réduire la pauvreté, améliorer les conditions de vie des Africains et mobiliser les ressources en faveur du développement économique et social du continent. L'institution ambitionne d'aider les pays africains – individuellement et collectivement – dans leurs efforts visant à atteindre le développement économique durable et le progrès social.

Établie en 1963, elle soutient les programmes de développement de ses pays membres régionaux. Elle s'est toujours engagée dans l'établissement des infrastructures. Son soutien aux Initiatives pour les programmes d'infrastructure et le développement spatial du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique, son appui au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs et son parrainage en faveur de la Facilité africaine de soutien juridique sont autant d'exemples récents d'initiatives liées au cadre élargi des politiques minières proposées par la Vision africaine des mines.

La Banque africaine de développement est un acteur majeur parmi ses pays membres régionaux. Son engagement en faveur des mines a inclus des prêts directs aux entités privées, des prises de participation et une assistance technique. Ses projets se sont étendus de la construction d'usines de ciment et de l'extraction minière de dépôts de fer au traitement de la bauxite.

*Source: Groupe de la Banque africaine de développement, [www.afdb.org](http://www.afdb.org).*

En 2006, le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) a initié, à l'échelle du continent, une étude sur les initiatives de développement spatial (SDI), laquelle a proposé, à titre indicatif, une liste des couloirs de développement africains principalement fondés sur les ressources minières. Cette initiative pourrait soutenir le développement d'autres secteurs<sup>6</sup>. L'annexe 2 de la Vision africaine des mines propose un résumé du concept des

Initiatives pour le développement spatial et affirme que « le modèle des SDI offre un moyen pratique de réaliser une approche régionale du développement, laquelle dépasse les limites des projets multinationaux, en encourageant la durabilité du processus de développement intégré dans une région définie par son potentiel économique, et non par ses frontières politiques<sup>7</sup>. »

**Carte 10.1****Corridors potentiels de développement de l'Afrique en fonction des ressources**

Source: *Vision africaine des mines, Annexe 2, UA, Addis-Abeba, 2009.*

L'approche en faveur des SDI encourage la « densification » spatiale des couloirs de ressources, afin de catalyser le développement des autres secteurs par la densification des jonctions d'infrastructure par les infrastructures de raccordement, l'objectif étant d'ouvrir le potentiel bloqué des autres secteurs, en particulier l'agriculture, l'industrie alimentaire, les forêts, le traitement du bois et le tourisme. Les contrats d'extraction doivent cependant prévoir l'accès, pour les tierces parties, aux infrastructures,

selon des tarifs non discriminatoires, afin de concrétiser cet impact collatéral. L'approche en faveur des SDI promeut également l'avancement sectoriel, par les liaisons en amont et en aval de tous les projets liés aux ressources (et non exclusivement aux minéraux) et aux infrastructures d'un secteur donné. (Le chapitre 11 offre un résumé des projets dans lesquels les communautés économiques régionales harmonisent leurs politiques minières, et les SDI jouent un rôle.)

## Rôle traditionnel des institutions dans le secteur minier

Les institutions chargées des rôles plus traditionnels du secteur minier, comme la délivrance des licences d'exploration et d'extraction minières et la négociation des accords afférents, peuvent favoriser les liaisons. L'imposition, par les entreprises minières, d'obligations lors de l'établissement d'infrastructures d'accès ouvert (voir le chapitre 7) constitue un mécanisme possible. Le soutien offert par

ces institutions aux petites entreprises minières locales, en matière de formation des compétences, de fourniture de nouveaux équipements et d'accès aux financements avantageux, peut également favoriser les impacts sur le développement. Certaines initiatives, conçues et mises en œuvre de manière durable, pourraient exercer un impact de grande ampleur, non seulement sur les participations

locales dans le secteur minier, mais également améliorer l'intégration des mines dans les économies nationales (voir le chapitre 5).

En termes de prescriptions politiques formellement exprimées au moins, nous avons abandonné depuis longtemps la position dans laquelle l'objectif principal était de limiter les institutions publiques en vertu d'une idéologie de confiance dans le libre marché<sup>8</sup>. Cette position a souvent abouti à une insistance dogmatique sur la réduction des dépenses publiques, sans qu'une attention suffisante ne soit portée aux considérations stratégiques des objectifs de développement, ce qui a entraîné un affaiblissement des institutions déjà affectées par la crise touchant les économies dans lesquelles elles interviennent<sup>9</sup>.

Il a été fait allusion à la controverse suscitée par le rôle des entreprises minières publiques: nombreuses sont celles qui ont fait défaut en Afrique et disparu du paysage institutionnel (voir le chapitre 2) mais certaines restent, tant en Afrique (comme l'entreprise publique de phosphate du Maroc – voir l'encadré 8.1 du chapitre 8) que dans d'autres régions (voir le chapitre 3).<sup>10</sup> Afin d'être significatives, les discussions menées en Afrique sur la création de ces entreprises (semblables à celles de Namibie et d'Afrique du Sud) doivent soigneusement identifier les objectifs particuliers à réaliser, tenir compte de la variété des expériences passées et s'allier aux mécanismes pour résorber

les faiblesses institutionnelles qui ont contribué, dans le passé, à leurs modestes performances.

L'importance des institutions gouvernementales de prospection géologique est aujourd'hui largement reconnue. Ces institutions peuvent fournir une base pour les informations, lesquelles améliorent la qualité des décisions et les positions de négociation des pays africains lors de leurs pourparlers avec les entreprises internationales. La prospection géologique dispose cependant trop souvent de faibles ressources humaines et matérielles sur le continent. Les institutions chargées de la réglementation de l'impact environnemental des opérations minières sont devenues des composantes saillantes du paysage juridique de l'Afrique au cours des vingt dernières années.

Les institutions chargées de la conception des régimes fiscaux pour les mines, de la collecte et de la vérification des revenus provenant des opérations minières, requièrent une certaine attention. Les exigences de compétences deviennent toujours plus prononcées lors de la conception et de l'administration des taxes sur les rentes de ressources.<sup>11</sup> Certains pays ont cherché à améliorer leur performance en mettant en place des unités spécialisées au sein des administrations fiscales, et en coopérant avec les institutions publiques dotées de connaissances spécialisées. Dans le cadre de l'Initiative pour la transparence des industries extractives en particulier, certains responsables ont eu recours à des vérificateurs aux comptes privés.

## La négociation des contrats

La Vision africaine des mines reconnaît le caractère critique des négociations initiales sur les contrats ainsi que la nécessité « [...] d'améliorer la capacité des États africains à négocier, avec les CNC, les régimes d'exploitation des ressources. Ces négociations sont généralement extrêmement asymétriques puisque le CNC est fortement doté en ressources et compétences tandis que l'État en est faiblement pourvu<sup>12</sup>. » Elle remarque que ces contrats tendent à concerner le long terme et à être négociés en amont, avant que l'extraction minière ne commence, ce qui suscite

d'importants obstacles lors de leur renégociation. Il est donc important que les négociateurs gouvernementaux identifient les questions cruciales dès le départ, notamment celles qui impliquent des liens potentiels, et ce, même si l'économie locale peut ne pas être en mesure d'en retirer un avantage immédiat. D'autres extrants importants sont présentés dans l'encadré 10.3.

**Encadré 10.3****Extrants clés des contrats miniers de la Vision africaine des mines**

La Vision africaine des mines recommande que les négociateurs s'assurent des éléments suivants avant toute signature d'un accord minier:

- Équité dans la part des rentes de ressources;
- Souplesse du régime fiscal qui doit être sensible aux mouvements des prix et stimuler le développement national;
- Accès d'une tierce partie aux infrastructures des ressources (en particulier le transport, l'énergie et l'eau) selon des tarifs non discriminatoires;
- Développement du secteur des fournisseurs/intrants de ressources locales lorsque cela est possible (en particulier pour les biens d'équipement, les services et les biens de consommation), par le recours à des jalons souples sur la teneur locale;
- Établissement d'industries de traitement des ressources par le recours à des jalons et incitations souples sur la valorisation, et l'utilisation de stipulations initiales sur la tarification concurrentielle des extrants/produits de ressources sur le marché national pour la durée du projet;
- Développement des ressources humaines locales et des capacités technologiques, par des investissements conventionnels dans la formation, la recherche et le développement, de préférence en partenariat avec l'État;
- Dispositions de sauvegarde pour la transparence et la bonne gouvernance, application de normes sécuritaires et sanitaires internationalement reconnues, gérance environnementale et matérielle, responsabilité sociale des entreprises et recrutement préférentiel du personnel local.

Source: UA-UNECA, 2009: 21.

Les organisations multilatérales se sont engagées dans le développement des capacités liées à la négociation des contrats. La Banque africaine de développement a créé une Facilité africaine de soutien juridique (encadré 10.4) afin de fournir une aide juridique spécialisée dans les différends sur les plaintes des fonds vautours, et de développer les capacités des pays africains riches en ressources dans la négociation des transactions commerciales complexes, notamment celles sur les ressources naturelles. De la même manière, la Banque mondiale a mis en place l'Organisme de conseil technique des industries extractives à l'attention des gouvernements des pays en développement riches en ressources. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a aidé plusieurs pays africains par son Projet régional de développement des capacités pour la négociation et la régulation des contrats d'investissement. La Commission économique pour l'Afrique lance, par le biais de son Institut de développement économique et

de planification (IDEP), qui est basé à Dakar, au Sénégal, un cours sur la négociation des contrats miniers et l'élaboration des politiques publiques, en se fondant sur la Vision africaine des mines. L'objectif est d'offrir, tous les ans, une formation aux décideurs politiques et autres parties prenantes.

Ces initiatives traduisent le besoin évident de développer urgemment les capacités engagées dans ce secteur vital. Des enseignements intéressants peuvent également être tirés des contributions fournies aux pays en développement par le Groupe d'assistance technique du Secrétariat du Commonwealth (devenu la Division des services de conseil économique et juridique, laquelle est aujourd'hui intégrée à la Division des services de conseil spécialisé). Il serait cependant utile d'accroître la coordination pour éviter toute duplication et conflit possible parmi ces diverses initiatives.

**Encadré 10.4****La Facilité africaine de soutien juridique**

Plus de 70% des dommages accordés aux plaignants (1 milliard de dollars environ) dans le cadre d'affaires judiciaires instituées par des fonds vautours l'ont été à l'encontre des pays membres régionaux de la Banque africaine de développement.

C'est en partie pour cette raison que les ministres africains des Finances ont appelé de leurs vœux, en juin 2003, la création d'une facilité de soutien technique juridique, l'objectif étant d'aider les pays pauvres fortement endettés à résoudre le problème croissant des fonds vautours. La Commission pour l'Afrique a également demandé, en mars 2005, l'établissement d'une facilité de ce type à l'attention des pays africains. La réunion Grande Table sur les politiques publiques, de février 2007, a recommandé l'instauration d'une facilité de conseil technique pour aider les pays membres régionaux à négocier les contrats sur les ressources extractives, et la création d'un environnement approprié et porteur, s'inscrivant dans un cadre juridique et réglementaire moderne. Le *Rapport 2007 sur le développement en Afrique*, qui a été exclusivement consacré aux ressources naturelles dans la perspective du développement durable de l'Afrique, a souligné la nécessité de principes solides pour orienter la conception de contrats efficaces dans le secteur des ressources naturelles africaines.

Le personnel d'encadrement de la Banque africaine de développement a engagé un consultant externe pour mener une étude sur la viabilité de cette facilité. En confirmant l'urgente nécessité de cette structure, l'étude a recommandé la création d'une organisation autonome, indépendante et internationale, dont l'approche serait axée sur la lutte contre les fonds vautours, l'aide aux pays membres régionaux dans la négociation des transactions complexes et le développement des capacités de ces pays dans ces secteurs et les secteurs afférents.

## Réglementer le pouvoir d'appréciation des gouvernements dans l'octroi des droits d'exploitation du sous-sol

L'un des domaines clés où les systèmes juridiques nationaux prévoient des règles concerne le mode décisionnel des gouvernements en matière de droits miniers. Leur objectif sous-jacent est de réconcilier la volonté de souplesse et de contrôle des institutions gouvernementales avec les exigences de transparence et d'efficacité qui peuvent améliorer la qualité des décisions et contribuer à la création d'une valeur économique pour l'État.

Certains régimes laissent à la discrétion des gouvernements le soin de décider des personnes bénéficiant d'un droit d'exploitation du sous-sol, et cette décision est tenue au respect de larges principes juridiques constitutionnels et administratifs. Le fait que cette discrétion puisse intentionner des actions, ou utiliser des mécanismes pour résoudre les litiges et évaluer si lesdits droits ont été correctement appliqués dans un cas spécifique, contribue à leur cherté et à leur fréquente imprévisibilité, lesquelles sont peu

rassurantes pour les nombreux demandeurs ou parties intéressées. Certains critères accordent plus (ou moins) d'importance à l'ordre dans lequel les demandes sont soumises et réduisent la discrétion à une simple récompense<sup>13</sup>.

Pour les projets de grande envergure et dans de nombreuses juridictions, la personne chargée de la décision sur l'octroi des droits miniers est le ministre des Mines. Une disposition autorise la possibilité de lui demander de consulter ou de demander l'avis d'un autre organisme ou haut responsable officiel dont les recommandations seront fournies par écrit. Si le ministre est autorisé et envisage de ne pas tenir compte de ces recommandations, il doit en expliquer les raisons par écrit. Ces dispositions permettent à la décision de bénéficier d'intrants techniques.

Plusieurs pays confient ces décisions d'octroi à de hauts responsables placés en-dessous du niveau ministériel.

Certaines décisions peuvent même être prises localement, et non par le gouvernement central – c'est le cas par exemple des licences pour les gisements à petite échelle.

Il existe une autre méthode de réglementation du pouvoir discrétionnaire, laquelle consiste à le soumettre à une adjudication. Les offres sont présentées et une sélection a lieu à partir de l'évaluation de la totalité des offres qualifiées. Cette méthode est appropriée pour les secteurs qui ont été concrètement délimités, possèdent des informations détaillées et génèrent un intérêt important parmi les soumissionnaires potentiels. Les critères d'évaluation

doivent être clairement définis et étudiés pour assurer la crédibilité et l'efficacité du processus. (Une note sur les processus d'adjudication est jointe à l'Appendice L).

Les États africains pourraient envisager de classer leurs territoires en zones de ressources minérales inconnues – dans lesquelles le régime discrétionnaire pourrait prévaloir exclusivement – en zones de ressources connues – dans lesquelles la procédure d'adjudication est la mieux à même de fonctionner – et en zones de ressources partiellement connues – dans lesquelles des travaux d'exploration de l'État sont requis.

## Autres défis liés à la gouvernance

La transparence du processus décisionnel et de la comptabilisation des revenus est une réalité qui semble souhaitée par la quasi-totalité des acteurs. Ses implications pratiques doivent cependant être systématiquement suivies. Les registres sur les bénéficiaires des droits miniers, ainsi que l'existence et le contenu des accords sur le développement minier, devraient être accessibles au public en pratique, et non pas seulement en théorie. L'Initiative pour la transparence des industries extractives (voir le chapitre 7) tend par exemple à mobiliser les soutiens en faveur de la transparence des revenus, et ses principes peuvent être promus par divers dispositifs institutionnels. Certains pays ont créé des organismes dans lesquels des personnalités juridiques indépendantes sont d'importants vecteurs de promotion; d'autres se sont limités à constituer des mécanismes moins officiels, lesquels assurent la coordination et l'orientation des travaux menés par les institutions existantes. Ce qui importe à cet égard consiste à savoir si les structures mises en place sont des appareils majoritairement rhétoriques qui revendiquent une adhésion aux principes de transparence – ou s'ils les promeuvent et les mettent en application.

La participation publique dans le processus décisionnel constitue une autre norme largement reconnue comme souhaitable (voir le chapitre 4). La notion d'État développementiste et démocratique propose l'intégration de cette participation dans les dispositifs institutionnels chargés d'appliquer les programmes de développement<sup>14</sup>. Le rôle

des organisations de la société civile dans la promotion de cette participation et l'approfondissement de la gouvernance démocratique est de plus en plus reconnu.

Les organisations minières (comme les Chambres des mines nationales et régionales) ont, à l'instar des syndicats, une longue tradition de représentation organisée et de pouvoir d'influence sur les gouvernements. Depuis la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain de 1972, les organisations de la société civile sont plus nombreuses à avoir recherché, et obtenu, une certaine légitimité pour intervenir dans la formulation des politiques dans les enceintes internationales.

En Afrique, ces organismes opèrent, à l'échelle nationale et régionale, dans des domaines liés aux minéraux. Pour certains projets, ils ont entrepris un plaidoyer en faveur des droits de l'homme et des questions environnementales, recherché la mise en œuvre de normes établies, organisé la participation communautaire au sein des procédures d'évaluation des incidences environnementales et sociales, et travaillé avec les entreprises minières sur des schémas de modes de subsistance alternatifs et de développement communautaire. En matière de formulation politique, certaines de leurs revendications concernent l'élaboration et l'application des normes respectueuses des droits de l'homme et de l'environnement dans les opérations minières, la transparence des revenus et la suppression des lacunes affectant les régimes fiscaux. Leurs efforts

ont contribué à renforcer la visibilité et la participation des nationaux, à combler les lacunes affectant les capacités des entreprises et des organisations publiques, et à consolider la légitimité des résultats produits par les procédures consultatives. Néanmoins, il reste beaucoup à faire, à l'échelle nationale et régionale, pour mieux intégrer les organisations de la société civile dans les processus décisionnels.

Kaufmann et al. (2009) identifient six éléments majeurs dans leurs évaluations de la gouvernance de plusieurs pays: la visibilité et la responsabilisation; la stabilité politique et l'absence de violences; l'efficacité gouvernementale; la qualité réglementaire; l'état de droit; enfin, le contrôle de la corruption.

Ces éléments sont en effet utiles pour évaluer l'état des institutions gouvernementales d'un pays mais il convient de faire preuve de prudence à leur égard. Plus un analyste cherche à les additionner dans une large évaluation portant sur les institutions d'un pays, moins son exercice est probant. Les instruments utilisés dans le mesurage de ces éléments contiennent de nombreux aspects subjectifs et plus flous qu'il ne semble à première vue. Les groupes constitutifs, dont les perceptions sont à la base de certains mesurages, peuvent accorder une importance exagérée à certains groupes influents et peu représentatifs. Ces éléments ne sont pas non plus exhaustifs: les objectifs de développement recherchés par les institutions gouvernementales doivent occuper une place centrale dans l'évaluation de la gouvernance.

La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) sont deux institutions continentales qui

contribuent au renforcement de l'évaluation de la performance gouvernementale. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples inclut des dispositions sur la gestion des ressources naturelles<sup>15</sup>. Concernant le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, Adotey Bing-Pappoe observe qu'en « demandant aux gouvernements et à la société civile de s'engager collectivement en faveur des questions posées à la nation, et à mener cet engagement en ayant recours aux informations probantes fournies par la pratique du développement, il devrait contribuer à l'amélioration de l'incidence et de la qualité des processus décisionnels fondés sur les preuves<sup>16</sup>. » Des mesures sont prises pour inclure des indices spécifiquement liés à la gouvernance des industries extractives dans les procédures d'évaluation du Mécanisme.

De manière plus générale, toute approche qui s'axe résolument sur les défis de la gouvernance doit intégrer le rôle des acteurs externes – comme les entreprises, les actionnaires et leurs gouvernements d'origine. La recherche de l'exactitude dans l'évaluation et la description des relations existant entre les limites de la gouvernance interne et les activités des acteurs externes exige une analyse minutieuse et réaliste. En outre, et comme l'ont indiqué Stevens et Dietsche (2008), toute explication parcimonieuse qui ignore le contexte temporel et historique est incapable de saisir les dynamiques des diverses « variables porteuses de changement institutionnel positif ». De même, en se concentrant sur les contraintes pesant sur les capacités internes, ou sur les limites de la gouvernance, l'analyste offre souvent un prétexte au détournement de l'attention portée aux obstacles que le positionnement historiquement déterminé de l'Afrique – en tant que fournisseur de matières premières bon marché – place sur la voie de ses possibilités de développement.

## Incidences politiques

Les incidences sur les politiques publiques sont les suivantes:

- Les programmes de développement doivent occuper une place centrale dans la création et l'évaluation des institutions et de leurs dispositifs;
- La promotion des liens existant entre les mines et les autres secteurs doit jouer un rôle critique dans le développement institutionnel de l'Afrique, à l'échelle nationale et régionale;

- Les institutions importantes du continent ont urgemment besoin d'un renforcement de leurs capacités dans plusieurs domaines;
- Le développement institutionnel repose de manière cruciale sur l'analyse concrète du contexte – et non sur l'adoption automatique ou l'imposition de modèles;
- L'attention doit être portée sur l'amélioration des critères d'évaluation des différents aspects de la gouvernance si l'on veut accroître leur pertinence, leur objectivité et leur représentativité;
- La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs offrent des possibilités sérieuses quant à l'amélioration de la gouvernance.

## Notes

- 1 Edigheji, 2010.
- 2 UNECA, 2011.
- 3 UNECA, 2011: 7.
- 4 Mkandawire, 2009.
- 5 Pour une présentation sur ces interactions en Afrique du Sud, voir Walker et Minnitt (2006) et Lydall (2009).
- 6 NEPAD, 2006.
- 7 UA-UNECA, 2009.
- 8 En complément des autres travaux cités ci-dessus, dans le présent chapitre, voir, par exemple, Rodrik (2006) et Lall (1995).
- 9 Mkandawire, 2001.
- 10 Voir également Auty (1993).
- 11 Land, 2010; Calder, 2010a, 2010b.
- 12 UA-UNECA, 2009: 21.
- 13 UNECA, 2004: 81–83.
- 14 UNECA, 2011; Mkandawire, 2010.
- 15 [www.africa-union.org/official\\_documents/Treaties%20Conventions\\_%20Protocolss/Banjul%20Charter.pdf](http://www.africa-union.org/official_documents/Treaties%20Conventions_%20Protocolss/Banjul%20Charter.pdf).
- 16 Bing-Pappoe, 2010; voir également Masterson et al. (2010).



# Stratégies régionales et sous-régionales pour l'harmonisation des politiques minières



*L'intégration régionale [...] dans la réduction des coûts de transaction, l'établissement des synergies interrégionales, le renforcement de la compétitivité et la réalisation d'économies d'échelle sera un catalyseur pour le développement du secteur des minéraux. Concernant la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des autres produits [...] il est nécessaire d'accélérer l'harmonisation interrégionale de plusieurs facteurs critiques comme les lois, les réglementations et les régimes fiscaux – Vision africaine des mines*

**L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE RÉGIONALE**, qui serait progressive et fondée sur les secteurs, a été reconnue de longue date comme une composante centrale de

toute stratégie de développement prospective et complète pour l'Afrique. Comme l'a prévu l'Union africaine, la coopération en faveur des minéraux, qui repose sur l'harmonisation politique, s'inscrit ainsi dans le processus général du renforcement de l'harmonisation des communautés économiques régionales (CER) et de leur intégration définitive.

Les avantages induits par l'intégration régionale des secteurs miniers sont illustrés par la Communauté européenne du charbon et de l'acier qui a précédé l'intégration européenne (encadré 11.1). Quatre de ses caractéristiques sont riches d'enseignements utiles à l'heure où l'Afrique cherche à accroître son intégration par l'harmonisation des ses politiques minières.

Il y a, en premier lieu, le fait que les minéraux et les autres ressources naturelles, qui figurent souvent dans les causes et participent de la durée des conflits touchant le continent, peuvent être utilisés de manière stratégique pour renforcer l'intégration économique régionale, assurer la paix et la sécurité et stimuler la coopération. Il y a, en second lieu, le fait que la collaboration entre les institutions supranationales peut directement contribuer et accélérer l'intégration économique. Il y a, en troisième lieu, le fait que l'abrogation des tarifs et des barrières non tarifaires sur les biens et services peut favoriser le commerce, consolider l'intégration économique et permettre des économies d'échelle. Enfin, il y a, en quatrième lieu, le fait que l'intégration économique régionale, la paix et la sécurité – comme stipulé dans la Vision africaine

des mines – peuvent être réalisées en dépit des hostilités historiques et de la méfiance tenace.

### Encadré 11.1

#### La Communauté européenne du charbon et de l'acier

La Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) a été établie par le Traité de Paris en 1951 en tant que marché commun pour le charbon et l'acier des six États signataires : la France, l'Allemagne de l'Ouest, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg. Elle fut l'une des premières organisations à s'axer sur l'intégration supranationale et le précurseur direct de l'UE.

Elle comprenait quatre institutions : la Haute Autorité (l'exécutif), l'Assemblée commune, le Conseil spécial des ministres et la Cour de justice. En 1967, la CECA a fusionné avec la Communauté économique européenne (appelée également Marché commun) et la Communauté européenne de l'énergie atomique pour former la Communauté européenne. En 1993, cette dernière est devenue l'UE. La CECA a cessé d'exister en 2002 à l'expiration du Traité de Paris.

La CECA a supprimé les tarifs internes et autres barrières commerciales (notamment sur les transports), créé un tarif externe commun, réglementé la production et les ventes et facilité l'investissement dans le charbon et l'acier. Son existence est marquée par une période de croissance commerciale entre ses États membres pour le charbon et l'acier mais elle est demeurée largement inefficace dans la réglementation de ces industries – principalement du fait des changements fondamentaux survenus dans les conditions du marché durant les années 60. Les craintes prévues à l'égard de la rareté de l'offre n'ont pas été confirmées. Les industries charbonnières des États membres ont été devancées par le pétrole et les autres sources d'énergie primaire, tandis que la sidérurgie a été dépassée par l'émergence de grands centres internationaux de production sidérurgique. Les États membres ont également soutenu activement leurs industries nationales (notamment par le protectionnisme) sans égard pour la CECA, laquelle est peu intervenue pour les arrêter. Elle n'a pas non plus réussi à empêcher l'apparition de nouveaux cartels.

Ces faits ont cependant été compensés par les accomplissements politiques. L'idée qui sous-tendait la CECA était d'empêcher la perspective d'une Troisième Guerre mondiale et de la rendre matériellement impossible : la CECA a été créée pour assurer la paix durable par l'intégration économique et ouvrir la voie à l'instauration d'institutions supranationales. Elle a réussi à atteindre ces objectifs : il n'y a pas eu de guerre en Europe de l'Ouest depuis 1945 – malgré les hostilités séculaires existant entre certains de ses États membres – et la CECA a jeté les fondements de l'UE – l'un des exemples au monde les plus achevés en matière d'intégration économique internationale.

Sources : Alter et Steinberg, 2007.

L'Afrique a néanmoins des attributs particuliers, comme l'ingérence étrangère, qui doivent être intégrés dans l'harmonisation politique et l'intégration économique, notamment en matière de rythme. Les pays africains se trouvent par exemple à des stades très variables du développement et possèdent un passé colonial très divers. La présence de nombreuses communautés économiques régionales constitue également un obstacle, notamment

en cas d'absence de coordination. Le rêve d'une Communauté économique africaine qui verrait le jour grâce au processus en six étapes<sup>1</sup> du Traité d'Abuja peut néanmoins devenir réalité si ces barrières sont surmontées et le paysage offert par les diverses CER, qui sont marquées par le chevauchement des adhésions et l'incohérence des programmes, transformé.

## Paysage de l'intégration en Afrique

Le paysage de l'intégration africaine se compose d'un éventail de CER qui inclut les huit communautés que la Commission de l'Union africaine (CUA) reconnaît

comme les piliers de la Communauté économique africaine (tableau 11.1).

**Tableau 11.1**

### Les communautés économiques régionales africaines

Communauté économique régionale	Couverture géographique
Union du Maghreb arabe (UMA)	Cinq pays représentant la majeure partie de l'Afrique du Nord
Marché commun d'Afrique orientale et australe (COMESA)	19 pays incluant l'Égypte, en Afrique du Nord, la totalité des pays d'Afrique orientale (à l'exception de la Tanzanie) et sept pays d'Afrique australe
Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD)	28 pays d'Afrique occidentale, centrale et du Nord
Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE)	Cinq pays d'Afrique de l'Est
Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAS)	10 pays d'Afrique centrale
Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)	15 pays représentant la totalité de l'Afrique de l'Ouest
Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD)	12 pays de la Corne de l'Afrique et du Nord de l'Afrique orientale
Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC)	14 pays représentant la totalité de l'Afrique australe

Source : Auteurs.

L'adhésion double ou multiple est courante. Outre ces CER, il existe six autres groupes: la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale, la Communauté économique des pays des Grands Lacs, la Commission de l'océan Indien, l'Union du fleuve Mano (UFM), l'Union douanière d'Afrique australe (SACU) et l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA).

Face à ces multiples groupes régionaux, les dirigeants africains ont souligné, dans de nombreux forums, la nécessité d'accroître la coordination et l'harmonisation dans la construction d'un continent intégré. Le chapitre XIX du Traité d'Abuja souligne l'importance d'établir cette Communauté économique africaine « par la coordination, l'harmonisation et l'intégration progressive des activités des communautés économiques régionales. » Il enjoint également les pays membres à « promouvoir la coordination et l'harmonisation ente les activités d'intégration des communautés économiques régionales et les activités

de la Communauté. » L'article 3 de l'Acte constitutif de l'UA de 2001 met en évidence la nécessité de « coordonner et harmoniser les politiques entre les Communautés économiques régionales existantes et futures pour la réalisation progressive des objectifs de l'Union. » L'adoption du Programme d'intégration minimum (encadré 11.2) démontre l'engagement continental en faveur de l'intégration et de l'acceptation du fait que cette intégration doit tenir compte des différences existant parmi les États membres et qu'elle peut minimiser, par l'harmonisation, les différences politiques. Le NEPAD réaffirme l'importance de créer un cadre socio-économique intégré africain dont les objectifs principaux seront l'éradication de la pauvreté, la promotion de la croissance et l'intégration de l'Afrique dans l'économie mondiale. La coordination sectorielle est reconnue comme une stratégie efficace pour la consolidation graduelle et systématique de l'intégration régionale du continent.

**Encadré 11.2****Programme d'intégration minimum 2009–2012**

La Commission de l'Union africaine (CUA) a élaboré, à la demande des organes politiques de l'UA, le Programme d'intégration minimum pour traiter des résultats mitigés produits par l'intégration régionale et continentale. Selon les termes du Traité d'Abuja, seules quelques CER ont produit des résultats bénéfiques.

Le Programme inclut des initiatives priorisées par les Communautés économiques régionales (CER) et les parties prenantes de l'intégration régionale en vue d'accélérer l'intégration. Il doit être mis en œuvre par les CER, les États membres et la CUA, aux côtés des partenaires du développement de l'Afrique, selon le principe de subsidiarité.

Il a été conçu dans l'idée d'une intégration à « géométrie variable ». Cette approche permet aux CER de progresser selon différents rythmes. Il vise les principaux objectifs suivants et priorise, par ordre d'importance, certains secteurs.

**Principaux objectifs**

- Situer les CER dans le contexte de la mise en œuvre du Traité d'Abuja ;
- Identifier les programmes régionaux et continentaux prioritaires, qui ont été initiés par la CUA, et dont la mise en application relève de la compétence des autorités nationales ou régionales, selon le principe de subsidiarité ;
- Identifier les projets régionaux et continentaux de la CUA et des CER dont la mise en œuvre repose sur le principe de subsidiarité ;
- Renforcer les initiatives de coopération économique existant actuellement entre les CER et identifier les mesures susceptibles d'accélérer l'intégration dans certains secteurs ou domaines prioritaires ;
- Identifier les domaines prioritaires qui requièrent une coordination et une harmonisation audacieuses dans chaque CER et parmi les CER ;
- Aider les CER à identifier et mettre en œuvre les activités prioritaires qu'elles doivent mener à bien pour franchir les différents stades de l'intégration prévus à l'article 6 du Traité d'Abuja;
- Aider les CER à mettre en œuvre le MIP en appliquant un calendrier clairement défini ;
- Élaborer et mettre en œuvre d'autres mesures d'appui pour contribuer à l'établissement d'un marché unique dans les domaines prioritaires ;
- Identifier les programmes et projets communs aux CER.

**Secteurs priorités**

- Libre circulation des services, des biens et des capitaux ; paix et sécurité ; infrastructures et énergie; agriculture; commerce; industrie; investissements; enfin, statistiques.
- Chacun de ces secteurs comprend des sous-secteurs qui reprennent les objectifs de la phase 1 (2009-2012) ainsi que les initiatives prévues pour cette période.

**Financement du Programme d'intégration minimum**

Il est prévu que le MIP soit financé par des sources internes comme les prélèvements obligatoires, les contributions des institutions financières panafricaines et les partenaires de coopération. La création d'un Fonds pour l'intégration africaine a été proposée.

En Afrique, l'harmonisation politique – en particulier dans le secteur minier – a de profondes racines historiques en tant que composante de la consolidation de

l'intégration et de la facilitation de la circulation des biens et services. En Afrique australe, le développement des infrastructures routières et ferroviaires intégrées, qui

a été conçu pour aider et intégrer les activités minières à l'échelle nationale et internationale, illustre par exemple la réalité de l'intégration physique à un stade précoce. Les infrastructures routières et ferroviaires qui sont interconnectées depuis l'époque coloniale et reliées aux industries extractives continuent d'être des voies majeures pour l'acheminement des biens et des services dans de nombreux pays. Les initiatives liées au développement spatial et les couloirs de développement (voir les chapitres 8 et 10) cherchent également à utiliser l'exploitation des ressources naturelles dans le cadre de la stratégie du continent en faveur du développement général des infrastructures.

Le Plan d'action de Lagos pour le développement économique de l'Afrique, qui a été adopté en 1980, a ravivé la reconnaissance de l'importance de la coopération sectorielle dans la consolidation de l'intégration régionale. Durant les années 80 et 90, des conférences régionales des ministres en charge des Ressources minérales ont été organisées pour tenter d'établir des mécanismes de coordination pour ce secteur et à cet égard, la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies (UNECA) a joué un rôle clé. La Déclaration de Durban de 1997, qui met en évidence l'harmonisation des politiques et la collaboration dans les secteurs minier et énergétique, a été l'un de ses fruits. Ces réunions, qui couvraient la collaboration bilatérale fondée sur de simples réseaux d'information et les tentatives plus délicates en faveur de politiques communes et de législations, normes et procédures harmonisées, a également défendu l'idée d'une approche africaine pour les minéraux.

La plupart de ces réunions ont recommandé le renforcement des institutions publiques sous-régionales, l'allocation de ressources supplémentaires au secteur minier et la promotion des industries minières, et ce, dans l'objectif d'aider le continent à bénéficier de l'exploitation de ses abondantes ressources. La principale lacune de ces déclarations concerne l'absence de tout plan d'action détaillé et limité dans le temps pour leurs États membres. Le déroulement de la mise en œuvre a été laissé aux États membres, ce qui a invariablement ralenti l'avancement du projet. La vision sur l'intégration de l'industrie continue cependant de prévaloir parmi les États membres et demeure un point de ralliement central pour l'intégration.

La décision prise par les chefs d'État et de gouvernement de l'UA, en 2009, de fusionner le Partenariat minier africain (AMP) et la Conférence des ministres de la CUA en charge du développement et de la gestion des ressources minières a transformé cet AMP en une institution technique reconnue au sein des structures de la CUA. Cette décision a démontré que l'attachement à l'intégration sectorielle était important pour l'intégration régionale. L'AMP, lancé en février 2004 par 21 ministres africains chargés du Secteur minier pour concrétiser et mettre en œuvre les objectifs minéraux et miniers du NEPAD, a assumé un rôle de coordination dans l'établissement d'un consensus sur les stratégies minières continentales. La Vision africaine des mines, adoptée en février 2009, est en fait née des discussions tenues dans le cadre de l'AMP lors du processus consultatif.

De nombreuses autres initiatives en faveur de l'intégration sont fondées sur la collaboration dans le secteur minier. Ces initiatives incluent des organisations régionales comme le Centre pour les mines d'Afrique australe et orientale (SEAMIC) qui a été créé en 1977 sous l'égide de la CEA. Ce Centre couvre les efforts menés par le continent pour utiliser le secteur dans la promotion du développement socio-économique et le renforcement de l'intégration. La mission générale de ce centre, dont les membres incluent l'Angola, les Comores, l'Éthiopie, le Mozambique, la Tanzanie et l'Ouganda, est de promouvoir le développement minier en Afrique australe et orientale par l'établissement d'un centre indépendant et compétent en matière de connaissances, de recherche et de développement (R&D), de services, de produits et de formation, lequel serait également une plateforme d'informations géo-scientifiques pour la sous-région.

Les objectifs du SEAMIC qui concernent le continent incluent la création de réseaux sous-régionaux de programmes et de services pour promouvoir la collaboration régionale; la promotion de l'industrialisation liée aux minéraux; le soutien à la libre circulation des capitaux, de la main-d'œuvre, des biens et des services destinés au développement du secteur minier; enfin, la facilitation de l'harmonisation sous-régionale pour les politiques et législations minières. Le projet sur le Centre de compilation des données géo-scientifiques sur l'Afrique orientale et australe (GEODESA), qui s'inscrit dans le cadre du SEAMIC,

avec la participation de 13 pays, pour améliorer la qualité et l'accessibilité des informations géo-scientifiques et analytiques, a été établi en prenant appui sur les études géologiques existantes. Il a créé un inventaire des études régionales sur l'exploration minière ainsi qu'une base de données sur les systèmes d'information géologique. Les méthodes de partage des informations géo-scientifiques normalisées, qui a lieu parmi les États membres par le biais du GEODESA, pourraient s'étendre à l'ensemble de l'Afrique.

Il existe des initiatives collaboratives similaires comme le Réseau panafricain pour un système d'information géologique et le PANFACT, lequel harmonise la collecte des données et les méthodes de stockage. Les réseaux comme les Communautés des petites exploitations minières ont également contribué à l'harmonisation de ces méthodes et à l'adoption de positions communes. Les Déclarations de Yaoundé et de Harare constituent d'autres approches continentales.

## Efforts d'harmonisation des politiques minières sous-régionales

Les pays africains ont recherché l'harmonisation des politiques sous-régionales dans le cadre de leurs CER. Les initiatives menées sous l'égide de la SADC, de la CEDEAO, de l'UEMOA, de la CAE et de l'UFM offrent diverses expériences en matière d'initiation et d'élaboration de stratégies sectorielles pour le renforcement de l'intégration économique, et incluent les nombreuses difficultés afférentes.

Ces stratégies s'articulent généralement autour de trois axes : l'alignement des politiques, l'adoption de normes communes et la promulgation de codes ou éléments communs en matière de régimes juridiques et réglementaires miniers. De nombreux analystes ont cependant remarqué que l'adoption de ces codes ou éléments communs ne peut s'avérer efficace qu'après l'alignement des politiques et la promulgation des normes communes.

### Communauté de développement de l'Afrique australe

Le programme d'harmonisation des politiques minières de la Communauté de développement de l'Afrique australe s'appuie sur le Protocole pour le secteur minier, adopté en 2000, lequel fournit un cadre formel pour la coopération et l'intégration. Ce Protocole identifie les domaines de coopération spécifiques à l'industrie minière régionale, en incluant l'harmonisation des politiques nationales, la facilitation du développement des capacités humaines et technologiques, la promotion de la participation du secteur privé et le respect des normes internationales sur la protection sanitaire, sécuritaire et environnementale. Les ministres des mines de la SADC ont approuvé son cadre en mars 2006 et un plan de mise en œuvre a rapidement suivi en octobre 2007.

certification et le traçage des produits miniers, des zones de production sous-régionales vers les lieux d'exportation. L'harmonisation politique revêt un caractère d'urgence face à l'accroissement des ventes et des achats illégaux de minerais le long de la chaîne d'exportation, lequel engendre d'importantes pertes de revenus pour les États membres.

Un examen mené en 2009 sur les politiques minières nationales de la SADC a identifié des points d'intervention nationale pour chacun des États membres tandis qu'un effort est déployé à l'échelle nationale pour combler les écarts existant entre les politiques. Les travaux qui sont actuellement entrepris visent à élaborer un cadre pour la

Le processus suivi par la SADC peut servir d'exemple à d'autres. Premièrement, son cadre et son plan de mise en œuvre ont été élaborés selon une procédure participative. Deuxièmement, et malgré le caractère non contraignant des recommandations de son cadre et de son plan, la longue tradition de collaboration qui a prévalu au sein de cette sous-région a cimenté les engagements pris en faveur de l'élaboration de conditions d'exploitation uniformisées, laquelle vise à promouvoir la durabilité de l'exploitation minière dans le cadre du Protocole pour le secteur minier. Troisièmement, et bien que le suivi des progrès – appuyé par l'assistance technique que le Bureau pour l'Afrique Australe de l'UNECA fournit par le biais de

son programme pluriannuel<sup>2</sup> mené avec le Secrétariat de la SADC – ait contribué à surmonter les lacunes du Secrétariat en matière de ressources humaines, la SADC doit,

à long terme, développer les capacités indispensables à la réalisation du programme (avec la participation continue de l'UNECA et d'autres partenaires).

## Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest

La Directive de la CEDEAO sur l'harmonisation des principes directeurs et politiques du secteur minier, qui a été adoptée en juillet 2009, présente les objectifs de la sous-région pour le secteur minier. Un projet de politique sur le développement minier de la CEDEAO a été examiné par les parties prenantes en avril 2011 et redéfini, tandis qu'un plan d'action pour sa mise en œuvre était parallèlement élaboré.

L'expérience récente mais rapide de la CEDEAO souligne l'importance de désigner le leader du processus (le Président de la CEDEAO), de fournir les ressources nécessaires à la supervision et à l'aide aux États membres, de définir un calendrier pour la durée du processus et de consulter la totalité des parties prenantes pertinentes.

## Union économique et monétaire ouest-africaine

Les efforts d'harmonisation politique de l'UEMOA s'inscrivent dans le cadre de la stratégie menée dans la sous-région en faveur de l'uniformisation des conditions d'exploitation et de la promotion d'une politique de convergence au sein de l'union douanière. Cet effort d'harmonisation s'appuie sur la Politique minière commune de l'UEMOA qui a été adoptée en 2000.

L'harmonisation du cadre de l'UEMOA et des directives minières de la CEDEAO représenterait une étape cruciale dans l'émergence d'un environnement opérationnel uniforme parmi les 15 États membres de la sous-région. Vu que l'harmonisation de leurs programmes sectoriels est déjà en cours, cette initiative devrait s'étendre aux industries minières parallèlement à l'avancement de cette collaboration.

## Communauté de l'Afrique de l'Est

Le traité établissant la CAE souligne l'engagement de ses États membres à coopérer conjointement et efficacement dans la gestion et l'utilisation durable des ressources naturelles. Bien que la politique d'harmonisation minière de la CAE n'ait pas encore démarré, ses États membres témoignent d'un engagement, notamment par le biais de

la troisième Stratégie de développement de la CAE. Les programmes et plans sous-régionaux devraient intégrer les aspirations de la Vision africaine des mines. Ce processus devrait également être régi par des engagements astreignants et des mécanismes de sanctions applicables en cas de non-conformité.

## Union du fleuve Mano

La relance de l'Union du fleuve Mano (UFM) en 2004, qui a fait suite à des années de conflit, a redynamisé la motivation de ses États membres à l'égard du renforcement de la coopération, de l'accélération de l'intégration et de la promotion du développement durable. Les États membres avaient auparavant agi selon des cadres politiques sectoriels différents, malgré leurs aspirations à devenir une union douanière suite au lancement de l'UFM en 1973. Dans ce nouvel esprit d'intégration régionale, et à l'heure

où ses pays offrent une richesse géologique similaire et souvent transnationale, il est impératif que l'exploitation de ses ressources bénéficie d'une approche sous-régionale.

En 2008, l'UFM a chargé la Banque mondiale d'étudier le secteur et de recommander des stratégies pour l'harmonisation de son environnement politique. Le projet de rapport souligne la nécessité d'harmoniser les lois et les réglementations, principalement celles de l'exploitation

artisanale, dans le cadre des efforts menés à grande échelle pour l'intégration.

Le plan d'action de l'UFM pour l'harmonisation politique, qui se fonde sur l'examen de la Banque mondiale, devrait être façonné par les initiatives actuellement menées en

Afrique de l'Ouest et sur le continent. Il devrait également intégrer les directives minières et politiques de développement de la CEDEAO, la Vision africaine des mines ainsi que les recommandations qui émanent de l'actuel examen des régimes miniers africains impulsé par l'UA.

## Enseignements et options politiques

Les faits mentionnés ci-dessus révèlent le caractère volontaire qui marque la conformité à ces initiatives. Bien que certaines de ces approches prévoient un calendrier d'application, la plupart des cadres politiques ne sont pas contraignants et dépendent du rythme adopté par les États membres pour s'y conformer. Cet état de fait explique les différences de rythme qui existent dans chaque groupe sous-régional. La SADC a par exemple réalisé des progrès notables en faveur de l'harmonisation politique, du fait des liens historiques existant dans sa sous-région. Son approche, qui bénéficie considérablement de cet « esprit communautaire », est riche d'enseignements pour les autres pays du continent. Dans une autre région, l'UEMOA a facilité le processus en cours grâce à son Code minier commun.

Les avantages de l'approche suivie par la CEDEAO, qui charge son Président de superviser la mise en œuvre, fournit à ses États membres le soutien technique et financier nécessaire et rend compte tous les ans à son Conseil des ministres des progrès accomplis, devraient être étudiés de plus près et adaptés, le cas échéant, par les autres CER. La durée limitée du cadre de la CEDEAO facilite la surveillance et l'opportunité des actions correctives et permet de s'assurer que la totalité des États membres sont sur la bonne voie.

En ce qui concerne l'avenir, les blocs régionaux devraient envisager d'instaurer des mécanismes contraignants à l'égard de la mise en œuvre du programme d'harmonisation, prévoir des sanctions en cas de non-conformité (si possible) et créer une structure chargée de surveiller les progrès et d'offrir une assistance lorsque cela est nécessaire. Le fait d'imposer un caractère obligatoire à la conformité aux accords peut néanmoins aller à l'encontre de l'esprit qui anime le travail des communautés sous-régionales et

de l'UA. Cette approche doit donc être principalement intergouvernementale, et non supranationale.

À l'heure où l'intégration africaine se renforce, le contenu et les priorités des stratégies de mise en œuvre de ces approches régionales doivent s'harmoniser pour assurer leur conformité aux aspirations de la Vision africaine des mines. Les initiatives actuellement menées en faveur de la rationalisation des communautés économiques régionales et de leurs programmes augurent bien de l'avenir de l'harmonisation politique sectorielle prévue par la Vision africaine des mines.

La réalisation de ces processus aboutira en définitive à un environnement politique harmonisé à l'échelle du continent, lequel permettra au secteur minier de contribuer à la durabilité du développement – comme prévu par la Vision africaine des mines.

L'harmonisation régionale et continentale des politiques, lois, programmes et stratégies offrent des avantages complémentaires. Pour ne citer qu'un exemple, les approches harmonisées pour attirer l'investissement étranger mettraient un frein à la concurrence mutuellement nuisible qui prévaut en matière d'incitations à l'investissement. Elles faciliteraient également la coopération dans le développement des ressources minières, en particulier pour celles qui se trouvent à cheval sur une ou plusieurs frontières.

En outre, une intégration économique régionale qui crée de vastes marchés, facilite la mobilité des flux de facteurs et stimule la coopération économique transfrontalière interafricaine, favoriserait fortement « le développement des ressources minières (en particulier les minerais industriels) axé sur la production locale de biens industriels et de consommation » – ce qui constitue l'un des objectifs

de la Vision africaine des mines. Une industrialisation africaine fondée sur le secteur minier bénéficiera de la transformation des petites économies fragmentées, de l'expansion des marchés nationaux en marchés régionaux, de l'élargissement des espaces économiques régionaux et continentaux et de leurs économies d'échelle axées sur la production et le commerce.<sup>3</sup>

## Notes

1 L'article 6 du Chapitre II du Traité d'Abuja sur les modalités d'établissement de la Communauté économique africaine prévoit les étapes suivantes selon un calendrier variable (Traité établissant la Communauté économique africaine, le 3 juin 1991 à Abuja, au Nigeria). Première étape : renforcement des CER existantes, et création de CER là où elles n'ont pas été mises en place. Deuxième étape : consolidation de l'intégration sectorielle, coordination et harmonisation des activités et élimination progressive des tarifs et barrières non tarifaires. Troisième étape : établissement de zones de libre échange et d'unions douanières. Quatrième étape : coordination et harmonisation des CER en vue d'établir une union douanière continentale. Cinquième étape : instauration

Les expériences régionales et sous-régionales constituent des pièces maîtresses du cadre continental du fait qu'elles illustrent la convergence politique à un niveau subalterne. Le partage des expériences est ainsi un élément central du processus général. Il conviendra de développer les capacités permettant de réaliser ces initiatives au niveau national, sous-régional et continental.

d'un Marché commun africain. Sixième étape : mise en place d'une Communauté économique africaine par le biais d'une union monétaire et économique.

2 L'Assemblée générale des Nations Unies a décidé en 2006 de renforcer les bureaux sous-régionaux de la CEA en vue de promouvoir l'intégration et le développement. Elle a recommandé que le principal vecteur de la coopération technique sous-régionale prenne la forme d'un programme pluriannuel mené avec les CER et intégrant les priorités de leurs États membres.

3 UNECA, 2010.



# Perspectives d'avenir: principaux défis et messages politiques

# 12

Chapitre

**LE PRÉSENT RAPPORT-CADRE** sur les régimes miniers africains a examiné le secteur minier africain sous différents angles, notamment son histoire, ses caractéristiques actuelles et les principaux arguments en faveur

de la recherche des nouvelles directions prévues par la Vision africaine des mines. Le présent chapitre résume les principaux défis posés au secteur minier africain, ainsi que les messages politiques afférents.

## L'héritage minier africain et la quête d'une nouvelle approche axée sur le développement

Le paradoxe du secteur minier africain réside aujourd'hui dans ses déficiences structurelles historiques. Ses principales caractéristiques – et difficultés – sont celles d'une industrie enclavée. La majeure partie du secteur a des liens très lointains avec le reste de l'économie nationale ; les titres de propriété et l'exploitation des mines sont entre les mains d'entreprises étrangères ; la plupart des minéraux sont exportés à l'état brut ; enfin, l'industrie importe la quasi-totalité de ses intrants de l'étranger.

Le rapport affirme que cette économie minière enclavée est un héritage colonial que les nationalisations postindépendance (par la création de nouvelles entreprises minières publiques) n'ont pas réussi à résorber. Les réformes subséquentes de la Banque mondiale, qui devaient attirer les capitaux-investissements privés étrangers, ont supprimé le rôle direct que l'État jouait dans la production et isolé encore davantage cette économie enclavée.

C'est ainsi que la quête d'une nouvelle approche a vu le jour en faveur du développement minier, laquelle s'est accélérée après le début de la flambée des prix des matières premières survenue aux alentours de 2002. Les principes centraux du présent rapport et de la Vision africaine des mines affirment ainsi que les opérations minières doivent constamment être réévaluées pour mieux contribuer aux larges objectifs de développement à long terme; que les opérations minières n'ont pas besoin, et ne doivent pas, être des activités enclavées; que la restructuration du secteur minier africain, par la suppression de son isolement, constitue une tâche fondamentale pour les responsables politiques africains et les personnes engagées en faveur de son rôle transformateur.

## Optimiser les liens miniers par une approche politique volontaire

La Vision africaine des mines et le présent rapport affirment que le renforcement des liens existant entre l'extraction des ressources minières et le développement industriel de l'Afrique revêt un caractère vital si l'on veut permettre à ces ressources de jouer un rôle transformateur. Le rapport observe que les liens de migration d'amont, d'aval, marginaux et latéraux ne sont pas suffisamment développés (à l'exception des transports et de l'énergie), ce qui se traduit par le choix de l'orientation de l'industrie – l'extraction et l'acheminement par bateau des minéraux bruts vers les marchés extérieurs.

Des obstacles existent cependant qui empêchent le renforcement de ces liens. Ils incluent les déficiences des infrastructures qui empêchent la circulation des biens et services; l'insuffisance des marchés africains des produits miniers qui reflète la faiblesse générale du niveau d'industrialisation de l'Afrique; les lacunes technologiques; enfin, les fortes pénuries de compétences.

Ces liens ne peuvent se développer par le seul fait que l'Afrique dispose de gisements miniers de premier ordre. Leur renforcement exige des politiques et stratégies adéquates pour démultiplier l'extraction minière et les opérations de transformation, et produire de meilleurs résultats en matière de développement économique. Il requiert par exemple:

- ▶ Qu'une plus grande attention soit portée aux minéraux offrant de meilleures possibilités de développement industriel national et régional, et d'intégration;
- ▶ Des investissements dans les infrastructures économiques, en particulier l'énergie et les transports; que la planification visant ces infrastructures explore les utilisations possibles par les autres secteurs économiques;
- ▶ L'engagement des gouvernements dans la définition des termes de l'accès aux ressources minières; que ces termes imposent l'obligation de liens aux détenteurs de droits miniers et fournissent les incitations permettant aux investisseurs de structurer leurs projets de manière à accroître leur intégration dans l'économie nationale – et régionale; que ces termes puissent inclure des dispositions permettant un haut niveau de teneur en produits nationaux;
- ▶ Des investissements en ressources humaines et en développement des connaissances, en particulier pour les compétences hautement techniques requises par l'industrie minière;
- ▶ L'intégration régionale pour favoriser le commerce et l'investissement dans les infrastructures de la région.

## Opportunités persistantes de l'industrie minière mondiale

La demande en produits miniers a bondi depuis le début de la présente décennie et touche de nombreux métaux, en particulier l'aluminium, le cuivre, le zinc, le plomb, le nickel et l'étain – tous faisant l'objet d'une forte demande mondiale. La montée subite de la demande provient principalement de la croissance marquée de l'appétit industriel avide de la Chine et de l'expansion industrielle du Brésil et de l'Inde (ainsi que de la consommation relativement soutenue des pays industriels). De nombreux analystes considèrent que les produits miniers traversent un « supercycle » – soit une période prolongée de tendance à la hausse pour les prix.

Ce supercycle offre aux gouvernements des opportunités pour l'accroissement de leurs recettes fiscales (à tout le moins) et la diversification de leur chaîne de valorisation minière (dans le meilleur des cas). Bien que l'Afrique n'ait pas réussi à ce jour à tirer parti de la flambée des prix des matières premières, les opportunités continuent de prévaloir. La concurrence géopolitique qui concerne les ressources minérales du continent – qui est due aux préoccupations liées à la sécurité à long terme des matières premières – dynamise, à tout le moins, le potentiel d'opportunités des gouvernements des pays miniers africains dans la négociation de concessions de licences et de régimes fiscaux plus favorables. En étant plus audacieux,

ils pourraient reconsidérer les questions liées aux prises de participations dans les entreprises minières ou les nouveaux groupes publics – lorsque ces derniers opèrent commercialement et en concurrence ouverte avec des entreprises privées.

En restructurant, comme requis par la Vision africaine des mines, le secteur minier africain pour l'orienter vers

des régimes plus axés sur le développement, les gouvernements africains pourraient retenir utilement les enseignements tirés de l'Amérique latine. Les initiatives récentes et actuelles de cette région visent à renforcer le rôle des institutions publiques dans l'amélioration des structures relationnelles existant entre les entreprises minières et les priorités nationales de développement.

## Encourager la contribution de l'activité minière artisanale et des petits exploitants miniers

L'activité minière artisanale et les petits exploitants miniers, qui sont nombreux en Afrique, couvrent un large éventail de produits. Ils assument la subsistance (souvent précaire) de populations, contribuent aux économies nationales et sont à même de jouer un rôle plus actif.

Des mesures doivent être prises pour les intégrer dans la vie économique, en particulier ceux des zones rurales, et leur offrir les soutiens financiers et techniques qui leur font cruellement défaut. L'environnement politique doit encourager la coopération entre les petits et les grands exploitants miniers, et permettre la conversion des activités minières artisanales et des petits exploitants miniers en entreprises commerciales viables. Une approche pragmatique permettrait de faire la distinction entre ceux dont les activités sont potentiellement viables et ceux dont les activités sont marginales.

Une approche régionale coopérative pourrait également combler la majeure partie des déficiences techniques et financières de ces entrepreneurs. Si cette approche était couplée avec une coopération internationale plus large, elle pourrait résoudre le défi posé par les minéraux contributeurs de conflits. Au niveau local, les interdictions pesant sur le transport des minéraux non conformes aux systèmes de suivi et de certification doivent être renforcées même si la priorité doit être accordée au développement des capacités.

Enfin, les normes internationales interdisant le travail des enfants dans les mines doivent être rigoureusement appliquées. Un travail supplémentaire devra par ailleurs être mené pour explorer et mettre en œuvre des mesures permettant de remédier à la discrimination contre les femmes dans les activités minières artisanales et chez les petits exploitants miniers, qu'elle soit due à des régimes juridiques ou à une pratique opérationnelle.

## Prévention et gestion des impacts miniers

L'insuffisance de la gestion et de la réglementation concernant les impacts nuisibles des mines sur l'environnement, la société et les droits humains a attisé les attitudes critiques et, dans certains cas, hostiles des communautés minières à l'égard de l'industrie et du gouvernement. Ces impacts peuvent cependant être réduits, sinon éliminés unilatéralement. D'une manière plus générale, les incidences des mines sur le changement climatique requièrent une attention plus soutenue de la part des gouvernements et des entreprises.

Les gouvernements doivent consolider les cadres régissant l'évaluation, la gestion et la réglementation de ces impacts. Ils doivent également renforcer les capacités et l'efficacité des organismes de régulation et améliorer la manière dont ces institutions interagissent avec les nationaux, en particulier ceux affectés par les mines. Dans les projets d'indemnisation, de réinstallation et de délocalisation axés sur des opportunités de subsistance alternatives, l'amélioration de l'évaluation des impacts, de la planification et de la coordination entre les gouvernements et les

entreprises minières contribuerait à réduire au minimum les différends impliquant des communautés.

## Renforcement de la responsabilité sociale des entreprises

Il est important de développer et de mettre en œuvre la responsabilité sociale des entreprises (RSE) dans les directives sur les responsabilités des entreprises minières. Les initiatives de RSE doivent compléter les plans de développement gouvernementaux – en plus de contribuer à la croissance socio-économique des communautés minières – et respecter un cadre qui soit à la fois pleinement

consultatif, dans sa conception et dans son application, et partie intégrante des programmes de développement social plus larges. Les gouvernements doivent suivre une approche favorable à la RSE, laquelle définira clairement leurs propres obligations ainsi que celles des entreprises minières, et ne pas laisser la RSE aux mains de décideurs ponctuelles.

## Améliorer la gouvernance

Le rapport avale les implications normatives de tout État démocratique développementiste. Il invite instamment les gouvernements à reconnaître et à mobiliser le potentiel positif des institutions publiques et à promouvoir, dans le même temps, les normes démocratiques.

De nombreux pays africains ont réalisé des progrès dans l'encouragement à la participation publique lors des processus législatifs, ainsi que dans l'élargissement de l'espace de travail des communautés et organisations de la société civile. Il reste cependant beaucoup à faire – pour mettre en application les lois existantes, assurer l'obligation

redditionnelle des institutions et, plus généralement, protéger les droits de l'homme et du travail.

L'amélioration des capacités étatiques et institutionnelles dans l'élaboration et l'application des politiques et réglementations représente un défi permanent, tout comme la cohérence politique et la coordination entre les institutions et les secteurs. Ces deux défis dépassent les frontières nationales pour concerner les cadres régionaux et inter-étatiques. Il est en effet important de créer et de garantir, à l'échelle nationale et sous-régionale, un espace d'entente institutionnelle qui serait spécifiquement axé sur la promotion du développement des liens.

## Prêter attention aux implications du commerce international et des régimes d'investissement

Lors de leur réunion placée sous l'égide de l'Union africaine à Addis-Abeba en octobre 2008, les ministres africains en charge des Ressources minières ont appelé « les États membres de l'UA à travailler ensemble pour s'assurer que les accords internationaux qu'ils signent favorisent, sans l'affaiblir, l'espace politique qui permet à l'Afrique d'intégrer le développement de ses ressources minérales dans ses économies ». Ils ont également invité instamment « [ces États membres] et les Communautés économiques régionales (CER) à veiller à ce que les Accords de partenariat économique (APE) en cours, et les négociations de

l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ne limitent pas cet espace ». Ces mots n'ont rien perdu de leur pertinence en trois ans. Si les aspirations de la Vision africaine des mines doivent être satisfaites, les pays africains devront cultiver leurs capacités à négocier des accords accordant la marge de liberté dont ils ont besoin pour poursuivre les objectifs de développement de cette vision.

## Tirer parti des avantages de la coopération régionale et de l'intégration

La coopération régionale et l'intégration fournissent les opportunités requises pour le partage des capacités de développement et encouragent la circulation des facteurs de production à travers les frontières. L'harmonisation politique permet en outre de résister, et même d'inverser, « la course à l'abîme » – une caractéristique saillante de la compétition menée pour attirer les investissements miniers étrangers.

### Mots de conclusion

La Vision africaine des mines prévoit que les mines deviennent « une composante clé d'une économie africaine diversifiée, dynamique, mondialement compétitive et en voie d'industrialisation » – ce qui constitue, sans aucun doute, un objectif à long terme ambitieux. L'engagement en faveur de la réalisation de cet objectif n'oblige cependant pas l'Afrique à négliger les réalités actuelles ou à les balayer d'un revers de la main. L'actualité est en effet riche d'événements porteurs non seulement de défis mais également de potentialités en faveur d'un changement d'orientation – comme recommandé par la Vision africaine des mines.

L'expérience suscitée par le Plan d'action de Lagos nous rappelle que l'élaboration des politiques est plus fructueuse lorsque les instruments de mise en œuvre sont en place. Pour la majeure partie de l'Afrique, ce plan continue de relever de la rhétorique des déclarations officielles et reste dissocié de la politique réelle. Cette dernière – qui se vérifie dans les déclarations budgétaires, les textes de loi

Cette harmonisation doit être fortement accélérée. La lenteur des progrès réalisés à ce jour provient en partie de la nature non irrévocable de la plupart des cadres adoptés. Il serait donc utile d'explorer si les dispositions de ces cadres pourraient devenir juridiquement contraignantes et limitées dans le temps, et de surveiller les processus d'harmonisation politique. Les processus nationaux et régionaux devront être alignés, et se conformer aux aspirations de la Vision africaine des mines.

miniers, les accords miniers et les instruments de portée similaire – a souvent donné lieu, soit à des actions à court terme visant des préoccupations immédiates, soit à une attention continue à l'égard des ressources naturelles brutes d'extraction et d'exportation.

La constitution du secteur minier en tant qu'enclave résulte d'une phase particulière de l'histoire africaine et ne doit pas être considérée comme une réalité inévitable de sa destinée. La Vision africaine des mines et le présent rapport proposent que le continent relève le défi qui consiste à aller de l'avant vers les « nouvelles directions » établies. Ce travail exigera de porter son regard au-delà de l'horizon limité de l'histoire coloniale et récente pour s'étendre à la Vision africaine des mines dans le cadre d'un processus planifié de développement durable à long terme.



# Références

## Chapitre 2

- Adedeji Adebayo (1993). *Comparative strategies of economic decolonization in Africa*, dans Ali A.
- Allen G. Keith (1958). *Gold Mining in Ghana*, in *African Affairs*.
- Asante Samuel K. B (1979). *Stability of Contractual Relations in the Transnational Investment Process*, *The International and Comparative Law Quarterly*.
- Crisp Jeff (1984). *The Story of An African Working Class: Ghanaian Miners' Struggles 1870-1980*,
- Derksen Richard (1983). *Forminiere in the Kasai, 1906 – 1939*, dans *African Economic History*.
- Dumett Raymond (1985). *Africa's Strategic Minerals During the Second World War*, *Journal of African History*.
- Fell Godfrey (1939). *The Tin Mining Industry in Nigeria*, *Journal of the Royal African Society*.
- Good, Charles M. (1972). *Salt, Trade, and Disease: Aspects of Development in Africa's Northern Great Lakes Region*, *International Journal of African Historical Studies*.
- Greenhalgh, Peter (1985). *West African Diamonds 1919-1983: An Economic History*, Manchester University Press.
- Hailey Lord (1957). *An African Survey, Revised 1956: A study of problems arising in Africa south of the Sahara*, Londres, New York et Toronto : Oxford University Press.
- Hausman, Ricardo et al. (2008a). *Reconfiguring Industrial Policy: A Framework with an Application to South Africa*, CID Working Paper No. 168, Harvard University, Accessed at: [http://www.hks.harvard.edu/var/ezp\\_site/storage/fckeditor/file/pdfs/centers-programs/centers/cid/publications/faculty/wp/168.pdf](http://www.hks.harvard.edu/var/ezp_site/storage/fckeditor/file/pdfs/centers-programs/centers/cid/publications/faculty/wp/168.pdf)
- Hausmann, Ricardo et al. (2008b). *Reconfiguring Industrial Policy: A Framework with an Application to South Africa*. HKS Working Paper No. RWP08-031. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1245702>
- Hodder B.W (1959). *Tin Mining on the Jos Plateau of Nigeria*, dans *Economic Geography*.
- Illegbune Charles U (1976). *Concessions Scramble and Land Alienation in British Southern Ghana, 1885-1915*, *African Studies Review*.

- Lanning Greg et Marti Mueller (1979). *Africa Undermined: Mining Companies and the Underdevelopment of Africa*, Middlesex : Penguin Books.
- Libby et Woake (1980). Lovejoy Paul E. (1978). *The Borno Salt Industry*, dans International Journal of African Historical Studies.
- Macdonald Geo (1902). *Gold in West Africa*, dans Journal of the Royal African Society.
- McDougall E. Ann (1990). *Salts of the Western Sahara: Myths, Mysteries, and Historical Significance*, dans The International Journal of African Historical Studies.
- Phimister Ian R (1976). *The Reconstruction of the Southern Rhodesian Gold Mining Industry: 1903-10*, dans The Economic History Review, New Series.
- Radmann Wolf (1978). *The Nationalization of Zaire's Copper: From Union Minière to Gecamines*, dans Africa Today.
- Rodrik, Dani (2004). Industrial Policy for the Twenty-First Century: KSG Faculty Research Working Paper Series RWP04-047. Accessed at: <http://web.hks.harvard.edu/publications/workingpapers/citation.aspx?PubId=2135>
- Rodri, Dani (2008). Normalizing Industrial Policy, The World Bank (on behalf of the Commission on Growth and Development) [http://dev.wcfia.harvard.edu/sites/default/files/Rodrick\\_Normalizing.pdf](http://dev.wcfia.harvard.edu/sites/default/files/Rodrick_Normalizing.pdf)
- Silver Jim (1981). *The Failure of European Mining Companies in the 19th Century Gold Coast*, dans Journal of African History.
- Slinn Peter (1979). *The Mining Ordinance of Northern Rhodesia: A Legislative History 1924-1958*, dans Journal of African Law.
- Taylor Cliff D., Klaus J. Schulz, Jeff L. Doebrich, Greta J. Orris, Paul D. Denning et Michael J. Kirschbau (2005). *Geology and Nonfuel Mineral Deposits of Africa and the Middle East*, Reston, VA : U.S. Geological Survey.
- Thomas Roger (1973). *Forced Labour in British West Africa: The Case of the Northern territories of the Gold Coast, 1906-27*, dans Journal of African History.
- Nations Unies (ONU) (2009). « Annexe statistique du Rapport sur les OMD 2009 ». <http://mdgs.unsd.org/Resources/Static/Data/2009%20Stat%20Annex.pdf>.
- Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) (2005). *Développement économique l'Afrique : Repenser le rôle de l'investissement étranger direct*, New York et Genève : Nations Unies.
- Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) (2009). *Rapport sur le développement industriel 2009*. Genève : Nations Unies.
- U.S. Geological Survey (USGS) (s.d.). "Mineral Information: Africa and the Middle East." USGS Mineral Yearbook country profiles. <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/Africa.html>.
- Banque mondiale (1992). *Stratégie pour le secteur minier africain*, Document technique de la Banque mondiale n° 181, Série du Département technique Afrique, Unité des mines, Division de l'industrie et de l'énergie, Washington.
- Yachir Faysal (1988). *Les mines en Afrique aujourd'hui : Stratégies et perspectives*, New Jersey, Tokyo et Dakar : Université des Nations Unies.
- Zezeza Paul Tiyambe (1993). A Modern Economic History of Africa, Volume I: The Nineteenth Century, Dakar : CODESRIA.

## Chapitre 3

- Associated Press (2010). *Brazil's Vale buying stake in British BSG Resources, with big iron-ore holdings in Guinea*.
- Centre d'études stratégiques et internationales (CSIS) (2008). *India in Africa: Moving beyond Oil*, South Asia Monitor, n° 119.
- Commission des Communautés européennes (2008). « Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil : Initiative sur les matières premières – Répondre à nos besoins fondamentaux pour assurer la croissance et créer des emplois en Europe », Bruxelles : Commission des communautés européennes.
- Cuddington J. et Jerret D. (2008). *Super Cycles in Real Metals Prices*, documents de travail des services du FMI, vol 55, n° 4.
- Heap A. (2005). *China – The Engine for a Commodities Super Cycle*, New York, Citigroup, Smith Barney.
- Humphreys D., (2009). *The Great Metals Boom: a Retrogressive, Resource Policy*, Elsevier.
- Lapper Richard (2010). *Brazil accelerates investment in Africa*, Financial Times, disponible à : [www.ft.com/cms/s/0/e9550408-1519-11df-ad58-00144feab49a.html?ncklick\\_check=1](http://www.ft.com/cms/s/0/e9550408-1519-11df-ad58-00144feab49a.html?ncklick_check=1),
- National Academies Press (2008). *Minerals, Critical Minerals, and the US Economy*, Washington : National Academies Press.
- Pal Parthaprathim (2008). *Surge in Indian Outbound FDI to Africa: An Emerging Pattern in Globalization*, document présenté lors de la Conférence du *Centre for Global Studies* à l'Université de l'Illinois, Chicago, États-Unis.
- Pricewaterhouse Coopers LLP (2011). *Mine 2011: The game has changed*.
- Sommet des Amériques sur le développement durable (1996). *Plan d'action*, Santa Cruz de la Sierra, Bolivie, 7 et 8 décembre 1996.
- Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) (2007). *Rapport sur l'investissement dans le monde*, New York et Genève : Nations Unies.
- Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) (2009).
- Commission économique pour l'Afrique (CEA) (2009). *L'impact de la crise financière et économique mondiale et de la récession sur le secteur minier de la SADC*, ECA/SA/AEGM/MINING/2009/2.
- Vidyarthi K. (2008). *Indian Tiger's African Safari: India's Trade Engagements with Africa: A Comparison with China*, The India Economy Review, volume 31.

## Chapitre 4

- ACTSA, Christian Aid and SCIAF (2007) *Undermining Development? Copper Mining in Zambia*, <http://www.actsa.org/Pictures/UpImages/pdf/Undermining%20development%20report.pdf>
- African Development Bank (AfDB) (2010).
- African Labour Research Network (2007). *Gold Mining Companies in Africa—Workers Experiences*.
- Akabzaa Thomas (2009). *Mining in Ghana: Implications for National Economic Development and Poverty Reduction*, dans Bonnie Campbell, éd., *Mining in Africa: Regulation and Development* Londres et New York : Pluto Press.
- Alexandre de Gramont Mining for facts: PacRim Cayman LLC v. El Salvador.
- Columbia FDI Perspectives No. 29, September 8, 2010.
- Bezuidenhout A (2008). *New Patterns of Exclusion in the South African Mining Industry* dans Adam Habib A. et Bentley K. (éds) *Racial Redress and Citizenship in South Africa* (HSRC Press, Cape Town, Afrique du Sud).
- Ching, K. L. (2009) *Raw Encounters: Chinese Managers, African workers and the Politics of Casualisation in Africa's Chinese Enclaves*, *The China Quarterly* (2009)
- Crush J. T., Ulicki T. Tseane et E.J. van Veuren (2001). *Undermining Labour: The Rise of Sub-Contracting in South African Gold Mines*, *Journal of Southern African Studies*, Vol. 27, n° 1 (mars 2001), p. 5-31.
- Curtis M. and T. Lissu (2008). *A Golden Opportunity? How Tanzania is Failing to Benefit from Gold Mining* (2<sup>nd</sup> édition), Dodoma: Christian Council for Tanzania, [www.pambazuka.org/images/articles/407/goldenopp.pdf](http://www.pambazuka.org/images/articles/407/goldenopp.pdf).
- Dale Michael Otto (1997). *South Africa: Development of a new mineral policy*, dans *Resources Policy*.
- Dudley N. (Ed) (2008). *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*. Gland, Suisse : Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources.
- Dymond Abi (2007). *Undermining Development? Copper Mining in Zambia*, Action for Southern Africa, Christian Aid and Scotland's Aid Agency, [www.actsa.org/Pictures/UpImages/pdf/Undermining%20development%20report.pdf](http://www.actsa.org/Pictures/UpImages/pdf/Undermining%20development%20report.pdf).
- Fraser A. and J. Lungu (2006). "For Whom the Windfalls – winners and Losers in the Privatisation of Zambia's Copper Mines," Southern African Regional Poverty Network, [www.sarpn.org/documents/d0002403/1-Zambia\\_copper-mines\\_Lungu\\_Fraser.pdf](http://www.sarpn.org/documents/d0002403/1-Zambia_copper-mines_Lungu_Fraser.pdf).
- Ghana Commission for Human Rights and Administrative Justice (CHRAJ) (2008) *The State of Human Rights in Mining Communities in Ghana*
- Gold Fields (2010). "Beatrix Gold Mine: Technical Short Form Report," Johannesburg : Gold Fields. [www.goldfields.co.za/ops\\_beatrix.php](http://www.goldfields.co.za/ops_beatrix.php).
- Gus Van Harten - Thinking twice about a gold rush: Pacific Rim v El Salvador Columbia FDI Perspectives No. 23, May 24, 2010, <http://www.vcc.columbia.edu/content/thinking-twice-about-gold-rush-pacific-rim-v-el-salvador>
- Fédération internationale des syndicats de travailleurs de la chimie, de l'énergie et des industries diverses (ICEM) (2004). "Contract/Agency Labour: A Threat to Our Social Standards," Genève : ICEM. [www.icem.org/files/PDF/Key\\_issues\\_pdfs/CAL/CAL-DOCLLEN.pdf](http://www.icem.org/files/PDF/Key_issues_pdfs/CAL/CAL-DOCLLEN.pdf).
- Conseil international des mines et métaux (ICMM) (2008). "Resource Endowment: The Challenge of Mineral

- Wealth: Using Resource Endowments to Foster Sustainable Development,” Londres : ICCM.
- Société financière internationale (SFI) (1998). *Doing Better Business through Effective Public Consultation and Disclosure*, Washington : SFI.
- Société financière internationale et Nations Unies (SFI-ONU) (2008). *Stabilization Clauses and Human Rights*, Washington : SFI. [www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/p\\_StabilizationClausesandHumanRights/\\$FILE/Stabilization+Paper.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/p_StabilizationClausesandHumanRights/$FILE/Stabilization+Paper.pdf).
- Kapstein E. et R. Kim (2011). “The Socio-Economic Impact of Newmont Ghana Gold Limited,” Accra : Stratcomm Africa.
- Kuhndt Michael, Fisseha Tessema et Martin Herrndorf (2008). *Global Value Chain Governance for Resource Efficiency Building Sustainable Consumption and Production Bridges across the Global Sustainability Divides*, dans Environmental Research, Engineering and Management.
- Lee (2008).
- Matenga C.R (2010). “The Impact of the Global Financial and Economic Crisis on Job Losses and Conditions of Work in the Mining Sector in Zambia,” Organisation internationale du travail, Lusaka, Zambie. [www.ilo.org/public/english/region/afpro/lusaka/download/publication/impactofglobal2010.pdf](http://www.ilo.org/public/english/region/afpro/lusaka/download/publication/impactofglobal2010.pdf).
- Mtegha H.D., F.T. Cawood et R.C.A. Minnitt (2006). *National minerals policies and stakeholder participation for broad-based development in the Southern African Development Community (SADC)*, dans Resources Policy.
- Padoan Pier Carlo (2008). Remarques liminaires du Secrétaire adjoint lors de la conférence OCDE-PNUE sur l’utilisation efficace des ressources, [www.oecd.org/dataoecd/45/43/40677040.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/45/43/40677040.pdf).
- Peetz Dan (2005). “Is Individual Contracting More Productive?” Queensland Independent Education Union, Brisbane, Australie, [www.qieu.asn.au/Paper9-D\\_1\\_.Peetz.pdf](http://www.qieu.asn.au/Paper9-D_1_.Peetz.pdf).
- Ruggie John (2010). “Protect, Respect and Remedy: A Framework for Business and Human Rights,” New York : Nations Unies, Conseil des droits de l’homme.
- Southern African Resource Watch (SARW) (2009). *Impact of the Global Financial Crisis on Mining in southern Africa*, Johannesburg : DS Print Media, [www.sarwatch.org/sarwadoocs/SARW\\_Financial\\_impact\\_mining\\_30Jun09\\_Report.pdf](http://www.sarwatch.org/sarwadoocs/SARW_Financial_impact_mining_30Jun09_Report.pdf).
- Nations Unies (ONU) (2011). « Rapport du Représentant spécial du Secrétaire général sur la question des droits de l’homme, des entreprises transnationales et des autres entreprises commerciales », John Ruggie, New York et Genève : ONU.
- Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) (2007). *Rapport sur l’investissement dans le monde*. New York et Genève : Nations Unies.
- Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) (2010). *Rapport sur l’investissement dans le monde*, New York et Genève : Nations Unies.
- Commission économique pour l’Afrique (CEA) (2005). *Rapport économique sur l’Afrique 2005*, Addis-Abeba : CEA.

Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE-ONU) (1998). *Convention sur l'accès à l'information, à la participation publique dans les processus décisionnels et l'accès à la justice dans les questions environnementales*, Aarhus [www.Unece.Org/Env/Pp/Documents/Cep43e.Pdf](http://www.Unece.Org/Env/Pp/Documents/Cep43e.Pdf).

Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) (2008). *Afrique : Atlas de notre environnement évolutif*. Malte : Progress Press Inc.

## Chapitre 5

Hinton J., M.M. Veiga et C. Beeinhoff (2003). *Women and artisanal mining: Gender roles and the road ahead*. Dans : *The Socio-Economic Impacts of Artisanal and Small-scale Mining in Developing Countries*. Éd. G Hilson, Pub. A.A. Balkema, Swets Publishers, Pays-Bas.

Communautés des petites exploitations minières (CASM) (2008).

Drechsler, B. (2001), *Small-scale Mining & Sustainable Development within the SADC Region*, MMSD Research Topic 1, Research report compiled for the Mining, Minerals and Sustainable Development (MMSD).

Goss, (2009). *Partnering with IFC – Addressing Challenges in Africa*.

Hentschel et al. (2003). *Artisanal and small-scale mining challenges and opportunities*, MMSD Breaking New Ground IIED.

Hinton J., M.M. Veiga et C. Beeinhoff, (2003). *Women and artisanal mining: Gender roles and the road ahead*. Dans : *The Socio-Economic Impacts of Artisanal and Small-scale Mining in Developing Countries*. Éd. G Hilson, Pub. A.A. Balkema, Swets Publishers, Pays-Bas.

Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL) (2009).

Yupari A (2010a). "Climate Change Law and Policy Implications for the Extractive Industry," Dundee University Online Prepublication.

Yupari A (2010b) "Climate Change: Selected Policy and Legal Issues for the Mining Industry," Dundee University Online Prepublication.

Levin et Gberie (2006). *Dealing for development*, Une étude sur la commercialisation des diamants en Sierra Leone, DDI.

Mondlane S. (2009). *The ASM in Mozambique: Experiences, challenges and opportunities for rural Development*, Document d'information pour la conférence annuelle du CASM, Maputo, Mozambique.

Mondlane S, Daniel F, Carvalho P et Martins J., (2005). *The health and safety regulations for the Artisanal and Small Scale Mining activities: The Mozambique case study* ; présenté lors de l'AGA du CASM ; Salvador – Bahia – Brésil.

Svotwa R.S, (2000), *Situational Analysis in Strengthening Small-scale and Artisanal Mining Sector in Zimbabwe*, Study done for UNIDO.

Telmer K.H. et M.M. Veiga (2008). *World emissions of mercury from artisanal and small scale gold mining*. Dans : *Mercury Fate and Transport in the Global Atmosphere: Measurements, Models and Policy Implications*. *Rapport provisoire du partenariat mondial sur le mercure du PNUE sur les transports de mercure et la recherche*. [www.cs.iaa.cnr.it/UNEP-MFTP/index.htm](http://www.cs.iaa.cnr.it/UNEP-MFTP/index.htm).

Commission économique pour l'Afrique (CEA) (2002). *Compendium on Best Practices in Small-Scale Mining in Africa*.

- Commission économique pour l'Afrique (CEA) (2009a). The Impact of the Global Financial and Economic Crisis and Recession on the SADC Mining Sector, ECA/SA/AEGM/MINING/2009/2.
- Commission économique pour l'Afrique (CEA) (2009b), Viable SME mining, presentation to workshop on small and medium sized enterprises and the development of the extractive industry, Johannesburg, December 2009.
- ## Chapitre 6
- Boon, E.K. & Ababio, K. (2009) Corporate Social Responsibility in Ghana: Lessons from the mining sector, [http://www.iaia.org/iaia09ghana/documents/cs/CS4-1\\_Boon&Ababio\\_CSR\\_in\\_Ghana.pdf](http://www.iaia.org/iaia09ghana/documents/cs/CS4-1_Boon&Ababio_CSR_in_Ghana.pdf)
- Cronje, F., Chenga, C, van Wyk, J. (2008) Corporate Social Responsibility in the Zambian Mining Industry Benchmarks, South Africa, [http://www.benchmarks.org.za/research/gap3\\_part1.pdf](http://www.benchmarks.org.za/research/gap3_part1.pdf)
- Dahlsrud A (2008). « Définitions de la responsabilité sociale des entreprises : une analyse des 37 définitions », *Corporate Social Responsibility and Environmental Management* 15, p. 1–13, [www.unglobalcompact.org/gh/documents/resources/How%20CSR%20is%20defined-%20analysis%20of%2037%20definitions.pdf](http://www.unglobalcompact.org/gh/documents/resources/How%20CSR%20is%20defined-%20analysis%20of%2037%20definitions.pdf).
- Fig D (2003). Le CSER et le développement de l'Afrique du Sud dans *Corporate Social Responsibility and Development: Towards a New Agenda?*
- Hilson G (2007). "Championing the Rhetoric? Corporate Social Responsibility in Ghana's Mining Sector," *Greener Management International*, numéro 53.
- Kloppers, H. and du Plessis, W., (2008), Corporate Social Responsibility, Legislative Reforms and Mining in South Africa', *Journal of Energy and Natural Resources Law*, vol. 26, no. 1.
- Lauwo, S. - Silences in Corporate Social Responsibility in Developing Countries: Evidence from the Mining Industry of Tanzania, [http://www.organizzazione.unina.it/cms7/proceedings/proceedings\\_stream\\_33/Lauwo.pdf](http://www.organizzazione.unina.it/cms7/proceedings/proceedings_stream_33/Lauwo.pdf)
- Lowellyne James (2011). "How ISO 26000 Defines Good Corporate Governance," Sustainable Business Forum, 7 mars.
- Lungu J., et C. Mulenga (2005). *Corporate Social Responsibility Practices in the Extractive Industry in Zambia*, <http://archive.niza.nl/docs/200505301137193579.pdf>.
- Olaleye W (2010). "Corporate Governance Practices of South African Mining Companies with Operations in South Africa in South African Mining Companies in Southern Africa Corporate Governance and Social Responsibilities" (Southern Africa Resource Watch), [www.boell.org.za/downloads/SARWbook-FA.pdf](http://www.boell.org.za/downloads/SARWbook-FA.pdf).
- Picciotto Sol (2011). *Regulating Global Corporate Capitalism*, Cambridge, RU : Cambridge University Press.
- Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) (2004). "Disclosure of the Impact of corporations on Society—Current Trends and Issues," Nations Unies, New York et Genève, [www.unctad.org/en/docs/iteteb20037\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/iteteb20037_en.pdf).
- Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) (2010), Corporate Social Responsibility in Latin America, [http://www.unctad.org/en/docs/dtlktcd20102\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/dtlktcd20102_en.pdf)
- Utting P (2003). RSE et développement : un nouvel agenda est-il nécessaire ? dans *Corporate Social Responsibility and Development: Towards a New Agenda?* IRNU, [www.unrisd.org/unrisd/website/events.nsf/d063b7f4013ddaeb80256b59004b47a3/3b9e23f717b84550c1256e23004dab40/\\$FILE/confsum.pdf](http://www.unrisd.org/unrisd/website/events.nsf/d063b7f4013ddaeb80256b59004b47a3/3b9e23f717b84550c1256e23004dab40/$FILE/confsum.pdf).

Ward, H. (2010) The ISO 26000 international guidance standard on social responsibility: implications for public policy and democracy, [http://www.fdsd.org/wordpress/wp-content/uploads/ISO26000\\_and\\_transnational\\_democracy\\_Sept\\_draft.pdf](http://www.fdsd.org/wordpress/wp-content/uploads/ISO26000_and_transnational_democracy_Sept_draft.pdf)

What does the new ISO 26000 hold in store? – Part I, <http://blog.boreal-is.com/?p=348>

Whellams M (2007). *The Role of CSR in Development: A Case Study Involving the Mining Industry in South America*, [www.whellams.com/downloads/MWThesis.pdf](http://www.whellams.com/downloads/MWThesis.pdf).

## Chapitre 7

Bell Joseph et Faria Maurea (2007). *Critical Issues for a Revenue Management Law*, dans Humphreys: Escaping the Resource Curse.

*Principles, Problems and Practice*, Édité par Philip Daniel, Michael Keen et Charles McPherson, Washington : Routledge.

Daniel Philip, M. Keen et Charles McPherson (2010). *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice*, Routledge.

Otto J. et J Cordes (2002). *The Regulation of Mineral Enterprise: a Global Perspective on Economics, Law and Policy*, Rocky Mountain Mineral Law Foundation.

Gouvernement sud-africain (2010). "The New Growth Path: The Framework," [www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=135748](http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=135748).

Otto J., C. Andrews, F. Carwood, M. Doggett, P. Guj, F. Stermole et J. Stermole (2006). *Mining Royalties: A global study on their impact on investors, government, and civil society*, *Directions in Development, Energy and Mining*, Washington : Banque mondiale, <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/3360991156955107170/miningroyaltiespublication.pdf>.

Conseil international des mines et métaux (ICMM) (2009). *Minerals Taxation Regimes: A review of issues & challenges in their design & application*, Londres : ICMM et Secrétariat du Commonwealth.

Land Bryan C (2010). "Resource Rent Tax: A Re-appraisal," dans *The Taxation of Petroleum and Minerals*:

Sierra Leone (2008). *Diamond Area Community Development Fund*.

## Chapitre 8

Commission de l'Union africaine(CUA). (2008) Plan of Action for African Acceleration of Industrialization- Promoting Resource-Based Industrialization: A Way Forward"

Baxter, R (2009). *Facilitating mineral beneficiation in South Africa*, Présentation lors du lancement du projet de stratégie de valorisation de DME, Gallagher Estate.

Commission de l'Union africaine (1980). *Plan d'action de Lagos pour le développement économique de l'Afrique*.

Bermudez-Lugo, Omayra (2009). *The mineral industry of Gabon*, US Geological Survey Minerals Yearbook.

Aroca, Patricio (2001). *Impacts and development in local economies based on mining: The case of the Chilean II Region*, dans *Resources Policy*.

Eberhard A., V. Foster, C. Briceño-Garmendia, F. Ouedraogo, D. Camos et M. Shkaratan (2008). *Underpowered: The State of the Power Sector in Sub-Saharan Africa*. AICD. Document d'information. Washington : Banque mondiale.

- Eifert Benn, Alan Gelb et Vijaya Ramachandran (2008). *The Cost of Doing Business in Africa: Evidence from Enterprise Survey Data*, dans World Development.
- Fauconnier C.J (2004). *Bulk mining and associated infrastructure development can support Africa's economic growth*, Investing dans African Mining Conference.
- Foster, Vivien (2008). *Overhauling the Engine of Growth: Infrastructure in Africa*, Rapport exécutif sur l'étude de diagnostic des infrastructures nationales en Afrique, Banque mondiale [http://siteresources.worldbank.org/INTAFRICA/Resources/AICD\\_exec\\_summ\\_9-30-08a.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTAFRICA/Resources/AICD_exec_summ_9-30-08a.pdf).
- Gouvernement sud-africain (2010). "The New Growth Path: The Framework," [www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=135748](http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=135748).
- Handloff, Robert E, éd. (1988). *Mauritania: A Country Study*. Washington : Imprimerie du gouvernement pour la Bibliothèque du Congrès, [www.countrystudies.us/mauritania/](http://www.countrystudies.us/mauritania/).
- Jaspers F. et I. Mehta (2007). *Developing SMEs through Business Linkages – The MozLink experience*, Manuel pour les entreprises, les ONG et les entités gouvernementales, Version 1.0'. Société financière internationale (SFI), Groupe de la Banque mondiale.
- Jourdan, P (2010). Creating resource industry linkages in mining, <http://www.trademarksa.org/node/1603>
- Lahti A (2007). *The resource-based exporting and industrialisation – how to learn from the Nordic countries?*, Addis-Abeba.
- Limão N. et A.J. Venables (2001). *Infrastructure, geographical disadvantage, transport costs and trade*, the World Bank Economic Review.
- Lydall Marian (2009). *Backward linkage development in the South African PGM industry: A case study*, dans Resources Policy.
- Lydall, Marian (2010). Getting the basics right: Towards optimizing mineral-based linkages in Africa, Contribution to the ISG's Review of African Mining Regimes.
- Newman Harold R (2009). *The mineral industries of Morocco and Western Sahara*, US Geological Survey Minerals Yearbook.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2009). *Is Informal Normal? Towards More and Better Jobs in Developing Countries*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- Portugal-Perez A. et J.S. Wilson (2008). *Trade Costs in Africa: Barriers and Opportunities for Reform*, Policy Research Working Paper n° 4619, Banque mondiale, Groupe de recherche sur le développement.
- Reuters (2010). "Mauritania iron ore output drops 9 pct in 2009," 26 février, [www.reuters.com/article/2010/02/26/Mauritania-mining-production](http://www.reuters.com/article/2010/02/26/Mauritania-mining-production).
- San Cristobal J.R. et M.V. Biezma (2006). *The mining industry in the European Union: analysis of inter-industry linkages using input-output analysis*, Resources Policy.
- Sandenbergh R., C. Fauconnier et R. Baxter (2009). *Mining as a catalyst for development in under-developed regions: an African perspective*.
- Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) (2000). *Southern African Development Community Protocol on Mining*, [www.sadc.int/index/browse/page/155](http://www.sadc.int/index/browse/page/155).
- Stanton D. et T. Polatajko (2001). *Business linkages: their value, and donor approaches to them*, 2<sup>nd</sup> Séminaire annuel sur les services de développement des entreprises, Turin.
- Tumafor L. (2009). *The African mining vision and the continent's development*, Third World Network Africa, [www.twnafrica.org](http://www.twnafrica.org).

- Commission économique pour l'Afrique (CEA) (2004). *Mineral cluster policy study in Africa: Pilot studies of South Africa and Mozambique*.
- Walker M (2001). *Unpacking New Investment Projects: The Impact of Billiton Hillside Aluminium On the Richards Bay Area*, Dissertation de maîtrise non publiée, Université du Witwatersrand, Johannesburg.
- Walker M.I. et R.C.A. Minnitt (2006). *Understanding the dynamics and competitiveness of the South African minerals inputs cluster*, dans Resources Policy.
- Walker M. et P. Jourdan (2003). *Resource-based Sustainable Development: An Alternative Approach to Industrialisation in South Africa*, Minerals and Energy.
- Banque mondiale (2009). *Doing Business 2010: Reforming Through Difficult Times*, Palgrave Macmillan, SFI et Banque mondiale, Washington.
- Wright G. et J. Czelusta (2003). *Mineral Resource and Economic Development*, Document préparé pour la Conférence sur la réforme sectorielle en Amérique latine, Standford Centre for International Development [www.pacweb.org/Documents/APRM/APRM\\_Seven\\_countries\\_March2010-E.pdf](http://www.pacweb.org/Documents/APRM/APRM_Seven_countries_March2010-E.pdf).
- Yepes Tito, Justin Pierce et Vivien Foster (2009). *Making Sense of Africa's Infrastructure Endowment: A Benchmarking Approach*, dans Policy Research Working Paper 4912, Banque mondiale.

## Chapitre 9

- Commission de l'Union africaine (CUA) (2010). *Regional Economic Communities' common position paper on EPAs*.
- Commission de l'Union africaine et Commission économique pour l'Afrique (CUA-CEA) (2009). *Vision africaine des mines*.
- Akyuz, Y., (2005). The WTO Negotiations on Industrial Tariffs: What Is at Stake for Developing Countries?, [http://www.policyinnovations.org/ideas/policy\\_library/data/01248](http://www.policyinnovations.org/ideas/policy_library/data/01248).
- Bastida Elisabeth Ana et Anida Yupari (2009). *Mining Reform in Africa and Latin America: Sharing Experiences*.
- Chang Ha-Joon (2005). *Policy Space in Historical Perspective – with special reference to Trade and Industrial Policies*, Document présenté lors de la Conférence sur le 50<sup>ème</sup> anniversaire de la Queen Elizabeth House, "The Development Threats and Promises", Queen Elizabeth House, Université d'Oxford, [www.networkideas.org/featart/sep2005/Policy\\_Space.pdf](http://www.networkideas.org/featart/sep2005/Policy_Space.pdf).
- China Cement Net(2010). "East Africa Seeks Higher Tariffs For Cement Imports," 17 mai, [www.cementchina.net/news/shownews.asp?id=7184](http://www.cementchina.net/news/shownews.asp?id=7184).
- Ministère sud-africain du Commerce et de l'Industrie (2009a). *Bilateral Investment Treaty Policy Framework Review: RSA Government Position Paper*, [www.thedti.gov.za/ads/bi-lateral\\_policy.doc](http://www.thedti.gov.za/ads/bi-lateral_policy.doc).
- Ministère sud-africain du Commerce et de l'Industrie (2009b). *Statement of the UN Secretary General on the issue of Human Rights and TNCs and other business enterprises*, Afrique du Sud, 198.170.85.29/Ruggie-statement-to-S-Africa-Govt-re-review-of-BITs-4-Sep-2009.pdf.
- Commission européenne (2007). *EU-Africa trade in facts and figures, Trade Policy in Practice*, Bruxelles [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/december/tradoc\\_137129.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/december/tradoc_137129.pdf).
- Chambre ghanéenne des mines (2009). *What you Pay-2008*, Daily Graphic, [www.ghanachamberofmines.org/site/mediaspeech/7fcb06c8220144e87e561901bc1d0f4a](http://www.ghanachamberofmines.org/site/mediaspeech/7fcb06c8220144e87e561901bc1d0f4a)Publish what you Pay 2009.

- Hallward-Driemeier Mary (2003). *Do Bilateral Investment Treaties Attract FDI? Only a bit...and they could bite*, Rapport de recherches sur les politiques de la Banque mondiale, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=636541](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=636541).
- Conseil international des mines et métaux (ICMM) (2008). "ICMM and Eurometaux Publish REACH Compliance Guidance," 17 juillet. [www.icmm.com/page/9269/icmm-and-eurometaux-publish-reach-compliance-guidance](http://www.icmm.com/page/9269/icmm-and-eurometaux-publish-reach-compliance-guidance).
- Malik Mahnaz (2006). Consultant juridique auprès d'IISD, *Report on Bilateral Investment Treaties between European Union Member States and Pacific Countries*, [www.thecommonwealth.org/Shared\\_ASP\\_Files/UploadedFiles/B251C3FD-03DF-470C-B4A9-310CC771A380\\_ReportonBilateralInvestment-TreatiesbetweenEuropeanUnionMemberStatesand-PacificCountries.pdf](http://www.thecommonwealth.org/Shared_ASP_Files/UploadedFiles/B251C3FD-03DF-470C-B4A9-310CC771A380_ReportonBilateralInvestment-TreatiesbetweenEuropeanUnionMemberStatesand-PacificCountries.pdf).
- Mandelson Peter (2008). *The challenge of raw materials*; Discours du Commissaire européen chargé du Commerce lors de la Conférence sur le commerce et les matières premières, Bruxelles, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/08/467&type=HTML&aged=0&language=EN&uiLanguage=en>.
- Mann Howard (2008). *International Investment Agreements, Business and Human Rights: Key Issues and Opportunities*, préparé pour John Ruggie, Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU pour les affaires et les droits de l'homme ; Institut international du développement durable.
- Molinuevo, M., Pierre, S. and Türk, E., (2006), Preserving Flexibility in IIAs: the use of Reservations, Background paper for UNCTAD Series on International Investment Policies for Development.
- Bureau du Représentant américain du Commerce (2009). *United States Requests WTO Panel Against China Over Export Restraints on Raw Materials*, Communiqué de presse, [www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2009/november/united-states-requests-wto-panel-against-china-ov](http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2009/november/united-states-requests-wto-panel-against-china-ov).
- Overseas Development Institute (ODI) (2006). *Incentivising local Economic Development in the Extractive Sector through Transaction Chain analysis with Case example for Timor Leste*, Note d'information 8.
- Parliamentary Monitoring Group (PMG) (2005). "Report of Delegation to 9th Session of African, Caribbean, Pacific-European Union Joint Parliamentary Assembly, Bamako, Mali, 16-21 avril 2005," [www.pmg.org.za/docs/2005/comreports/050518papreport.htm](http://www.pmg.org.za/docs/2005/comreports/050518papreport.htm).
- Peterson Luke Eric (2006). *South Africa's Bilateral Investment Treaties: Implications for Development and Human Rights*, Dialogue sur la mondialisation : Études spéciales n° 26/ Novembre, [library.fes.de/pdf-files/iez/global/04137.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/04137.pdf).
- Piermartini Roberta (2004). *The Role of Export Taxes in the Field of Primary Commodities*, Organisation mondiale du commerce, [www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/discussion\\_papers4\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers4_e.pdf).
- Price Alan H (2009). "Export Barriers and Global Trade in Raw Materials: The Steel Industry Experience," Rapport au Comité sur les matières premières de l'Organisation de la coopération et du développement économiques, Paris.
- Sauvé et Ward (2009). *The EC-CARIFORUM Economic Partnership Agreement: Assessing the Outcome on Services and Investment*, Bruxelles : ECIPE.
- Singh, J.P., (2007), Culture or Commerce? A Comparative Assessment of International Interactions and Developing Countries at UNESCO, WTO, and Beyond, International Studies Perspectives 8, Georgetown University.
- Commission sud-africaine des droits de l'homme (2009). *Department of Trade and Industry's Draft Bilateral Investment Treaty Policy Framework Review*, Afrique du Sud. 198.170.85.29/SAHRC-submission-on-draft-bilateral-investment-framework-Jun-2009.pdf.

- Centre-Sud (2008). *Access For Trade In Goods In Economic Partnership Agreements (EPAs)*, Feuille d'information n°7Market, www.southcentre.org/index2.php?option=com\_docman&task=docview&gid=709&Itemid=68.
- Stevens Christopher, Mareike Meyn, Jane Kennan, Sannoussi Bilal, Corinna Braun-Munzinger, Franziska Jerosch, Davina Makhan et Francesco Rampa (2008). *The New EPAs: Comparative Analysis of Their Content and the Challenges*, Londres, Overseas Development Institute et Centre européen de gestion des politiques de développement de Maastricht.
- Réseau Tiers Monde (2010). "Benefits of Export Taxes", www.twinside.org.sg/title2/par /Export Taxes.doc.
- Tobin Jennifer et Rose-Ackerman Susan (2003). *Foreign Direct Investment and the Business Environment in Developing Countries: the Impact of Bilateral Investment Treaties*, Document de travail n° 587 de l'Institut William Davidson.
- ul Haque Irfan (2007). *Rethinking Industrial Policy*, Documents de réflexion de la CNUCED n° 183.
- Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) (2006a). *International Investment Arrangements: Trends and Emerging Issues, Series on International Investment Policies for Development*, New York et Genève : Nations Unies.
- Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) (2006b). *Trade and Development Report, Global Partnership and National Policies for Development*, UNCTAD/TDR/2006, New York et Genève: Nations Unies.
- Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) (2007a). *Elimination of TRIMS: The Experience of Selected developing countries*, New York et Genève : Nations Unies.
- Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) (2007b). *International Investment Rulemaking, Note du Secrétariat de la CNUCED*, TD/B/COM.2/EM.21/2, New York et Genève : Nations Unies.
- Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) (2010). *The Least Developed Country Report 2010*, New York et Genève : Nations Unies.
- Van Harten Gus (2008). *Investment Provisions in Economic Partnership Agreements*, Osgoode Hall Law School de l'Université de York, Toronto, www.bilaterals.org/IMG/pdf/EPAs and investment. Van Harten.pdf
- Yupari A (2010). "Economic Liberalisation, Sustainable Development, and Mining Policy," Lambert Academic Publishing, Allemagne.
- Organisation mondiale du commerce (OMC) (2009). *Déclaration de Dar-es-Salaam des ministres du Commerce des PMA*, 14-16 octobre, Dar-es-Salaam.
- Organisation mondiale du commerce (OMC) (2010). *Rapport sur le commerce mondial : Le commerce des ressources naturelles*, OMC.

## Chapitre 10

- Commission de l'Union africaine et Commission économique pour l'Afrique (CUA-CEA) (2009). *Vision africaine des mines*.
- Auty (1993). *The resilience of state mining enterprises in Latin America*, Natural Resources Forum, vol. 17, p.3-14.

- Bing-Pappoe Adotey (2010). Reviewing Africa's Peer Review Mechanism: A Seven Country Study.
- Calder, J., (2010), Resource tax administration: the implications of alternative policy choices, in *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice* (Daniel, P., Keen, M., McPherson, C., (eds.) Oxon, United Kingdom: Routledge.
- Edigheji O. (éd) (2010). *Constructing a Democratic Developmental State in South Africa: Potentials and Challenges*, HSRC Press, Cape Town, Afrique du Sud.
- Evans Peter B (2010). *Constructing the 21<sup>st</sup> century developmental state: potentialities and pitfalls*.
- Kaufmann Daniel, Aart Kraay et Massimo Mastruzzi (2009). *Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008*, Rapport de recherches sur les politiques de la Banque mondiale n° 4978, <http://ssrn.com/abstract=1424591>.
- Lall Sanjaya(1995). *Structural Adjustment and African Industry*, World Development, vol. 23 n° 12 p. 2019–2031.
- Land, Bryan C (2010). "Resource Rent Tax: A Re-appraisal," in *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice*, Edited by Philip Daniel, Michael Keen and Charles McPherson, Washington, DC: Routledge.
- Masterson et al. (eds.) (2010). *Peering the Press: Civil Society and the African Peer Review Mechanism*.
- Mkandawire Thandika (2001). *Thinking About Developmental States in Africa*, Journal of Economics Vol. 25 n° 3, Cambridge.
- Mkandawire Thandika (2009). Institutional Monocropping and Monotasking in Africa, IRNU, Genève.
- Mkandawire, Thandika, (2010), From maladjusted states to democratic developmental states in Africa, in *Constructing a democratic developmental state in South Africa: Potentials and Challenges*. Omano Edigheji (ed). Cape Town: HSRC Press.
- Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) (2006). *An Indicative Assessment to Determine Prospects for a NEPAD Spatial Development Programme*, préparé et élaboré par l'Unité de soutien au Programme régional du SDI (RSDIP) et Mintek.
- Rodrik Dani (2006). *Economic Growth in the 1990s: Learning from A Decade of Reforms, Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank*, Journal of
- Stevens Paul et Evelyn Dietsche (2008). *Resource Curse: An Analysis of causes, experiences and possible ways forward*, dans Energy Policy.
- Commission économique pour l'Afrique (CEA) (2004). *Managing Mineral Wealth*, Addis-Abeba :CEA.
- Commission économique pour l'Afrique (CEA) (2011). *Economic Report on Africa: Governing Development in Africa – The role of the State in Economic Transformation*, Addis-Abeba.

Upstill G. et P. Hall (2007). *Innovation in the minerals industry: Australia in the global context*, Resources Policy, 31.

Walker M.I. et R.C.A. Minnitt (2006). *Understanding the dynamics and competitiveness of the South African minerals inputs cluster*, dans Resources Policy.

## Chapitre 11

Alter Karen et David Steinberg (2007). *The Theory and Reality of the European Coal and Steel Community*.

Commission économique pour l'Afrique (CEA) (2010). *Assessing Regional Integration in Africa IV—Enhancing Intra-African Trade*, Addis-Abeba : CEA.

# Appendices

## Appendice A: Liste des membres du GEI et des principaux contributeurs

### A. Membres du GEI

Nom	Titre	Organisation/pays
Dr Philip Paul Jourdan	Consultant	République d'Afrique du Sud
Mme Ana Elizabeth Bastida	Chargée de cours/ Directrice du Programme sur les mines	CEPMLP, Université de Dundee Royaume-Uni
Prof. Bonnie Campbell	Professeur	Faculté des Sciences politiques et de Droit Université du Québec à Montréal, Canada
Dr Frederick Thomas Cawood	Professeur	École d'ingénierie minière Université du Witwatersrand Afrique du Sud
M. Mensan Lawson-Hechelli	Directeur	CEDEAO, Nigeria
M. Wilfred C. Lombe	Chef, Développement des infrastructures et des ressources naturelles, RITD	Commission économique pour l'Afrique, Addis-Abeba, Éthiopie
M. Oliver Maponga	Responsable des Affaires économiques	Commission économique pour l'Afrique Bureau de l'Afrique de l'Ouest Niamey, Niger
M. Antonio Pedro	Directeur	Bureau sous-régional pour l'Afrique de l'Est (SRO-EA) de la Commission économique pour l'Afrique Kigali, Rwanda
M. Olle Ostensson	Ancien Chef de la Section des minéraux, métaux et produits énergétiques	CNUCED Genève, Suisse
M. Magnus Ericsson	Président	Raw Materials Group Suède
M. John Gara	Section économique et juridique Services de conseil spécialisés	Secrétariat du Commonwealth Royaume-Uni
M. Richard Goode		Stratégie technologique fondée sur les ressources, MESU MINTEK, Afrique du Sud
Dr Yao Graham	Directeur	TWN Africa Accra, Ghana
Mme Lois Hooge	Premier Conseiller politique, Secteur des métaux et des minéraux	Natural Resources Canada Afrique du Sud

Nom	Titre	Organisation/pays
M. Desta Mebratu	Chef de l'Unité commerciale et industrielle Branche de la consommation et de la production durables Division des Technologies, de l'Industrie et de l'Économie (DTIE)	Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) Paris
M. Fui S. Tsikata	Consultant	Accra, Ghana
M. Patrick Mwesigye	Spécialiste des questions industrielles	Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)
Mme Nancy Kengweyan	Conseillère régionale pour le développement des ressources naturelles, RITD	Commission économique pour l'Afrique, Addis-Abeba, Éthiopie
M. Ayoup Zaid	Responsable politique principal Département du Commerce et de l'Industrie	Commission de l'Union africaine Addis-Abeba, Éthiopie
Mme Claudine Sigam	Secteur des minéraux, des métaux et des produits énergétiques	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) Genève, Suisse

## B. Principaux contributeurs

Nom	Titre	Organisation/pays
M. Cheickna Seydi Diawarra	Consultant, ancien Ministre des Mines	Mali
Mme Evelyn Dietsche	Chargée de cours	CEPMLP Université de Dundee Écosse, UK
Mme Aster Gebremariam	Assistante de recherches	Commission économique pour l'Afrique Addis-Abeba, Éthiopie
Mme Tarik Kassa	Consultante, RITD	Commission économique pour l'Afrique Addis-Abeba, Éthiopie
M. Mkhululi Ncube	Assistant de recherche, RITD	Commission économique pour l'Afrique Addis-Abeba, Éthiopie
M. Ousmane Cissé	Expert technique	UNOPS Dakar, Sénégal
M. Benjamin Aryee	Directeur exécutif	Commission pour les minéraux Accra, Ghana
Dr Melaku Desta	Chargé de cours principal en Droit	CEPMLP Université de Dundee Écosse, R.U.
M. Saul Kavonic	Consultant	Australie
Dr Marian Lydall	Directeur : Développement minier régional Unité de l'économie et de la stratégie minières	MINTEK Afrique du Sud
M. Hudson Mtegha	Chargé de cours principal	Université de Witwatersrand Afrique du Sud
M. Nehrunaman Pillay	Économiste principal	MINTEK Afrique du Sud
M. Christopher David Rogers	Directeur du Programme PHD	CEPMLP, Université de Dundee Écosse, R.U.
Pr. Thomson Sinkala	Chargé de cours	Université de Zambie, Lusaka (Zambie)
Pr. John Ruggie	Professeur (Droits de l'homme et affaires internationales)	Harvard Kennedy School
Pr. Salvador Mondlane Jr	Président de CASM-Afrique	CASM - Afrique, Maputo, Mozambique

## C. Anciens chercheurs invités à la CEA

Nom	Titre	Organisation/pays
Mme Yamrote Alemu		Éthiopie
M. Aniekan Iboro Ukpe		Nigéria
Mme Constance N. Wose Kinge		Cameroun
M. Gabriel Bailetti		Pérou

## Appendice B: Gestion des ressources naturelles de l'Afrique axée sur la croissance et la réduction de la pauvreté

1<sup>er</sup> février 2007

### Rapport sommaire

#### I. Contexte

1. La réunion Grand Table de 2007, qui a été organisée conjointement par la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et la Banque africaine de développement (BAD), a eu lieu au Centre de conférences des Nations Unies (UNCC) à Addis-Abeba, en Éthiopie, le jeudi 1<sup>er</sup> février 2007. Le Secrétaire exécutif de la CEA, M. Abdoulie Janneh, et le Président de la BAD, M. Donald Kaberuka, ont présidé conjointement cette réunion. Elle a rassemblé des ministres et de hauts responsables de onze pays africains, ainsi que plusieurs hauts représentants de quatre pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et d'organisations régionales et internationales (CEA, BAD, CUA, FMI, OCDE-CAD et Banque mondiale). Étaient également présents des représentants de centres de recherche, du secteur privé et d'ONG. L'ordre du jour de cette réunion et la liste complète des participants sont joints au présent document.

2. Cette réunion Grand Table de 2007 a visé à faire avancer les discussions sur les défis posés par la gestion efficace des ressources naturelles africaines axée sur la croissance et la réduction de la pauvreté sur le continent. Elle a également débattu d'un programme d'actions futures.

3. Une présentation-programme sur « Les défis posés par la gestion efficace des ressources naturelles axée sur la croissance et la réduction de la pauvreté en Afrique » a posé les jalons des discussions qui ont eu lieu lors des séances qui ont suivi. Elle a fourni des informations sur un certain nombre de questions relatives aux ressources et à la production minières africaines ainsi qu'à leur gestion optimale.

4. L'organisation informelle de cette réunion Grand Table a permis un échange d'idées franc et honnête sur cinq thèmes principaux liés aux ressources naturelles : *la gouvernance ; l'appropriation ; la participation et l'équité intergénérationnelle ; les négociations sur le pouvoir, la valorisation et le rôle des acteurs émergeant à l'échelle mondiale ; la gérance environnementale ; enfin, les capacités, les partenariats et l'intégration régionale.*

#### II. Points saillants de la discussion

##### Gouvernance des ressources naturelles

5. La réunion a noté que l'exploitation des ressources naturelles peut contribuer à la croissance et au développement de l'Afrique. Pour que cela soit possible, il faut mettre en place des systèmes de gouvernance sains, développer les capacités nécessaires pour administrer et surveiller le secteur des ressources naturelles, améliorer les liens entre ce secteur et les autres secteurs durables de l'économie locale.

6. Les participants sont convenus du fait qu'une approche concertée doit être mise en œuvre pour résoudre les questions de transparence dans le secteur des ressources naturelles dans le cadre du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD/MAEP). Ils ont en outre recommandé que le MAEP soit renforcé et élargi afin d'intégrer la gouvernance des ressources naturelles (incluant la transparence des revenus) en tant qu'indicateur de performance clé pour la gouvernance. Ils ont considéré qu'il était pertinent d'élaborer des directives et des codes de conduite africains sur l'exploitation minière, et en particulier pour les pratiques sécuritaires, médicales et environnementales. L'Initiative pour la transparence des industries extractives (EITI), les directives de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les principes (des banques) de l'Équateur, la Global Reporting Initiative (GRI) et plusieurs autres instruments similaires pourraient contribuer à modeler ce processus.

7. Il existe des pays riches en ressources naturelles qui sont aussi des États fragiles. Il a donc été souligné que des outils comme le Système de certification du processus de Kimberley, les directives de l'OCDE et l'EITI constituent des mécanismes de sauvegarde pour garantir la bonne pratique des gouvernements d'accueil et des investisseurs. La réunion a donc souligné l'importance d'avaliser et d'élargir l'EITI par la résolution des problématiques situées en amont et en aval (telles que l'octroi des licences, les achats publics, l'appropriation, la responsabilité sociale des entreprises, le développement durable, etc.). Les participants ont appelé les pays à être plus nombreux à adhérer à l'EITI et demandé aux États du G-8 de l'avaliser. Il a été noté que le Système de certification du processus de Kimberley devrait être élargi aux autres minerais comme l'or ou le colombo-tantalite (coltan) pour poser la limite entre les ressources bénéficiant aux conflits et à la criminalité, et les ressources naturelles.

8. Il a également été convenu que l'existence d'un mécanisme de contrôle revêtait un caractère crucial. C'est à cette fin que les participants ont indiqué que les acteurs non étatiques, comme les parlements et les organisations de la société civile (OSC), devaient être responsabilisés.

### **Appropriation, participation et équité intergénérationnelle**

9. Le concept de l'appropriation des projets sur les ressources naturelles a évolué au point d'inclure les communautés locales en tant que parties prenantes clés. Il a été souligné que ces communautés locales devaient participer à la planification et à l'élaboration des projets sur les ressources naturelles pour assurer la durabilité du contrat social.

10. L'appropriation et la participation doivent en outre être évaluées à l'aune des chaînes d'approvisionnement locales et de l'emploi des communautés locales dans lesdits projets, à l'instar de l'encouragement visant la participation des entreprises locales dans les projets.

11. Les participants ont souligné la nécessité de nouvelles règles pour la négociation des contrats et la formulation des textes de loi appropriés en matière d'appropriation et de participation locale. Ces décisions exigent des gouvernements, des entreprises et des représentants de la société civile qu'ils soient dotés d'un nouvel éventail de compétences.

12. La réunion Grand Table a mis en évidence le fait que les stratégies, comme la Charte minière et le programme sud-africain d'émancipation économique des Noirs (BEE), pourraient fournir des modèles de responsabilisation pour la participation locale et être reproduits ailleurs en Afrique. À cet égard, la BAD a été invitée à examiner les méthodes de planification de la croissance suivies par les jeunes entreprises africaines axées sur les ressources naturelles (JRC) afin d'assurer la durabilité sociopolitique à long terme.

13. La réunion a observé que la responsabilité sociale des entreprises fait partie des pratiques commerciales de plusieurs entreprises axées sur les ressources naturelles. Il a été cependant noté que certaines de ces entreprises axées sur les ressources naturelles ne respectaient pas, notamment dans les États fragiles, les normes d'entreprise les plus élevées. Pour remédier à ces difficultés, la réunion a recommandé que l'EITI, l'OCDE et les organismes clés comme le Conseil international des mines et métaux (ICMM) déploient des efforts accrus pour diffuser leurs

codes de conduite et mettre en œuvre leurs dispositions. La réunion a noté que l'engagement de la BAD dans les projets axés sur les ressources naturelles contribuait à renforcer l'adhésion des opérateurs de projets aux normes internationales. Il a été recommandé de maintenir cette tendance à l'avenir.

14. La réunion a souligné l'importance de la diversification des secteurs des ressources naturelles au cours de la chaîne de valorisation, en vue d'assurer la durabilité, et notamment celle des ressources minières finies. Cette diversification pourrait intervenir par la promotion des traitements d'enrichissement local et de la valorisation, l'encouragement aux industries axées sur les intrants locaux, l'investissement des richesses des ressources naturelles dans d'autres activités durables comme les immobilisations financières, les infrastructures et le développement des ressources humaines.

15. En ce qui concerne l'utilisation des fonds de stabilisation et des fonds des ressources non renouvelables (NRF), qui incluent les fonds pour les générations futures, la réunion a remarqué qu'ils étaient en mesure de protéger l'activité économique contre les fluctuations des prix des matières premières, de résoudre les problématiques intergénérationnelles, d'encourager la discipline fiscale et de prémunir les économies locales contre les pressions inflationnistes provenant des gains exceptionnels (syndrome de la maladie hollandaise). La réunion Grand Table a cependant observé que ces fonds ne constituent pas une panacée puisque la création d'un cadre de gestion financière public approprié, en matière d'épargne et d'investissements (tels que la planification fiscale à moyen terme), pourrait atteindre les mêmes objectifs.

16. La réunion a observé qu'en Afrique, les pressions politiques, l'immédiateté et l'ampleur des défis liés au développement, qui incluent la réalisation des OMD, pourraient exposer ces fonds à des raids extérieurs et annihiler leurs finalités. Pour réduire ces risques, il a été souligné qu'il serait nécessaire d'établir des entités indépendantes, compétentes et responsables pour assurer la gestion et le contrôle adéquats de ces fonds. La réunion a également mis en évidence la nécessité de divulguer les informations relatives à ces fonds, et d'échanger les expériences relatives à leur mise en œuvre. Pour améliorer la performance du

secteur, il a été suggéré que les pays africains pourraient tirer parti des expériences positives menées dans la gestion des ressources naturelles en Afrique, et notamment au Botswana. Il est tout aussi important de s'inspirer des expériences de pays comme la Norvège et le Canada, lesquels ont réussi à utiliser les fonds sur les ressources naturelles pour assurer leur croissance et leur développement.

17. Il a été noté qu'il ne doit exister aucune dichotomie entre les intérêts des générations présentes et futures. Les participants sont même convenus qu'il s'agissait de savoir comment les investissements devaient équilibrer les intérêts de ces deux parties. Ils ont reconnu qu'il était important que l'Afrique renforce ses capacités d'exploitation de ses ressources renouvelables dans la perspective de préserver une partie du stock de ses ressources non renouvelables à l'attention des futures générations.

18. La réunion a admis l'importance de satisfaire les intérêts des régions pauvres ou riches en ressources d'un même pays, et de promouvoir l'égalité des sexes dans les procédures d'exploitation des ressources naturelles. Pour réduire la probabilité des conflits, il convient d'élaborer une formule en faveur d'une répartition équitable des bénéfices et des richesses entre les régions riches en ressources et celles qui ne le sont pas. Cette formule pourrait s'inspirer des expériences pertinentes ayant eu lieu en Afrique et au-delà du continent.

Négociations sur le pouvoir, valorisation des ressources naturelles et rôle des acteurs émergeant à l'échelle mondiale

19. La réunion Grand Table a reconnu que l'Afrique n'avait pas réussi, dans son histoire, à tirer le meilleur avantage possible de l'exploitation de ses ressources naturelles. Dans les années 90, cette réalité s'est exacerbée du fait des efforts africains menés pour attirer les IED dans leur secteur des ressources naturelles, lesquels ont abouti à la formulation de textes de loi et de réglementations sur l'investissement excessivement généreux. La réunion a observé que l'ampleur de ces réformes africaines ne connaissait aucun précédent historique.

20. Elle a cependant remarqué qu'un changement de paradigme est intervenu dans les années 2000 lorsque le développement orienté vers les questions sociales a

connu un regain d'intérêt. Il a été constaté que le secteur des ressources naturelles connaît une flambée des prix des matières premières, laquelle est alimentée par la rareté mondiale des ressources et l'entrée, sur le marché des matières premières, de nouveaux acteurs demandeurs de ressources comme la Chine et l'Inde. Du fait du caractère unique des ressources africaines, il est possible pour les États africains d'obtenir de meilleurs termes dans l'exploitation de leurs ressources naturelles et de favoriser la croissance et la réduction de la pauvreté sur le continent. Pour que cela devienne réalité, la réunion a souligné l'importance de développer les capacités de négociation des pays africains. Dans ce contexte, elle a recommandé l'établissement d'une entité à même d'aider les pays africains à développer leurs compétences et leurs qualifications dans la négociation des contrats concernés.

21. La réunion a également souligné le fait que les entreprises axées sur les ressources naturelles étaient mondiales, et l'industrie, cyclique, et que la concurrence prévalait en matière de capitaux, en particulier pour les continents très pourvus que l'Afrique, comme l'Amérique latine. La nécessité de la création d'un environnement favorable, de cadres juridiques et réglementaires modernes et de régimes fiscaux concurrentiels a également été mise en lumière. La réunion Grand Table a par ailleurs reconnu l'importance de la révision des lois et réglementations actuelles sur les ressources naturelles pour mieux satisfaire les intérêts des pays africains. Cette révision pourrait s'inspirer des pratiques appliquées par le secteur pétrolier et gazier, comme l'adjudication de blocs et les accords sur le partage des produits. La communauté internationale et les principaux centres de recherche axés sur les politiques et les législations liées aux ressources naturelles ont été invités à participer à cet effort.

22. La réunion a confirmé que le meilleur potentiel à court et moyen termes de l'Afrique concernait sa richesse en ressources minières. Elle a aussi observé que la plupart des pays africains sont peu étudiés et qu'ils ne disposent pas de bonnes informations sur leur potentiel en ressources minières. Il a été convenu que si l'Afrique veut obtenir de meilleurs termes lors de ses négociations avec ses partenaires, et conclure des accords équitables, elle devait disposer d'une bonne base de données géologique ainsi que d'un inventaire sur ses ressources minières. Cette

nécessité requiert un investissement urgent et conséquent dans la cartographie géologique et la prise d'inventaire minier. Les gouvernements africains et la communauté internationale, en particulier les organisations financières régionales et internationales, ont été encouragés à financer cet effort.

23. La réunion a noté qu'il existe, en Afrique, des exemples récents où l'exploitation de ressources naturelles a suscité un développement des infrastructures. Elle a mis en évidence le fait que ces pratiques devraient se reproduire sur l'ensemble du continent. Elle a pris acte, à cet égard, du Programme de développement spatial (SDP) du NEPAD, dans lequel les projets miniers et énergétiques, du fait de leurs rentes différentielles plus élevées, favorisent le développement des infrastructures africaines, et appuient ainsi la viabilité des projets d'infrastructure, lesquels pourraient, à leur tour, soutenir le développement d'autres secteurs durables comme l'agriculture, le tourisme et la fabrication axée sur les ressources naturelles. La réunion a invité instamment le Secrétariat du NEPAD à mener des actions de sensibilisation sur le potentiel de ces SDP et à accélérer leur mise en œuvre.

24. Tout en reconnaissant le fait que les entreprises chinoises et indiennes pourraient ne pas être soumises aux mêmes mécanismes de contrôle et d'équilibre et chartes sociales des entreprises que leurs homologues des pays occidentaux, la réunion a souligné l'importance de s'engager à leur égard ; et de comprendre leurs motivations, pratiques commerciales, cultures et facteurs d'investissement. Cet élément a été considéré comme important du fait que ces pays représentent une source de capitaux alternative et sont des acteurs mondiaux à eux seuls. La réunion a précisé que cette décision devrait susciter un meilleur pacte, lequel permettrait d'optimiser les résultats de développement. L'importance du renforcement des capacités de négociation individuelles a été rappelée, dans cette perspective, au sujet des États africains et du continent, en tant que bloc.

25. La réunion Grand Table a constaté que les partenaires traditionnels de l'Afrique n'avaient pas toujours soutenu l'effort du continent en faveur de la promotion du traitement local et de la valorisation. Elle a noté que les tarifs et les barrières non tarifaires imposés par les

pays occidentaux freinaient les efforts de l'Afrique dans cette direction. Elle a indiqué que cette problématique devrait être traitée lors des négociations du Cycle de Doha et des accords de partenariat économique (APE). Les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ont été instamment invités à inscrire cette problématique en bonne place sur leur programme de négociations avec l'UE.

26. D'une manière générale, la réunion a pris acte du fait qu'il est important d'intégrer le secteur des ressources naturelles dans les plans et stratégies de développement national, comme les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (PRSP) si le secteur doit mieux contribuer à la croissance et au développement. La réunion a donc recommandé que le secteur des ressources naturelles soit intégré dans la totalité de ces PRSP.

### **Exploitation des ressources naturelles et gérance environnementale**

27. La réunion a noté que les considérations environnementales se hissaient au premier rang des programmes politiques et qu'elles occupaient maintenant une place centrale dans l'action des industries axées sur les ressources naturelles. Elle a en outre observé que les institutions de prêt comme la BAD, la Banque mondiale et les associations industrielles internationales, comme l'ICMM, pourraient jouer un rôle dans la mise en conformité environnementale en Afrique. Elle a également constaté que l'Afrique devrait élaborer ses propres codes sécuritaires, médicaux et environnementaux, en matière d'exploitation minière, et les aligner sur les pratiques exemplaires internationales.

28. Elle a souligné que les questions environnementales ne relèvent pas uniquement des gouvernements puisque les communautés locales et les parties prenantes doivent s'engager de plus en plus dans la surveillance et la mise en conformité environnementales. Il a été relevé qu'il était nécessaire de disposer de systèmes sophistiqués et normalisés pour surveiller cette conformité aux règles et aux réglementations. Ces systèmes pourraient être mis en place par des mécanismes d'auto-surveillance, ou la création de structures de gouvernance tripartites, lesquelles incluraient les gouvernements, des organisations de la société civile et des entreprises privées. L'information

sur les 14 000 normes de conformité environnementale de l'Organisation internationale de normalisation (ISO) devrait en outre être mieux diffusée, et des capacités devraient être développées pour assurer le renforcement de leur mise en application.

29. La réunion a déclaré que le marché mondial disposait d'un nombre insuffisant de mécanismes pour mettre en œuvre la gérance environnementale. Elle a également observé que les systèmes et mécanismes de commerce environnemental, comme le Système d'échange pour le carbone, le Mécanisme de développement propre et le Fonds de l'environnement mondial, n'étaient pas très connus des pays africains. La réunion a recommandé que la communauté internationale, et en particulier les pays du G-8, redoublent d'efforts en faveur de la diffusion des informations sur ces outils, et du développement des capacités des pays africains dans leur utilisation. Il a également été indiqué que le développement des capacités était attendu par les institutions gouvernementales, les ONG et les communautés de personnes (CBO) afin de pouvoir mieux surveiller et appliquer les textes de loi, les réglementations et les normes environnementales.

30. La réunion s'est entendue sur la nécessité d'accroître le mandat et le champ d'action de l'EITI pour qu'ils incluent la gérance environnementale.

### **Questions intersectorielles**

#### **Capacités de gestion des ressources naturelles, partenariats et intégration régionale**

31. Tout en reconnaissant la diversité des initiatives prises pour développer la capacité des pays africains à gérer leurs ressources naturelles, la réunion a identifié plusieurs lacunes, comme l'absence de capacités pour la négociation des contrats. Elle a rappelé la nécessité de mettre en place une entité à même d'aider les pays africains à mieux négocier leurs contrats. Elle a considéré comme prioritaire l'établissement d'un groupe d'apprentissage par les pairs spécialisé dans la gestion des ressources naturelles pour promouvoir le développement des capacités, échanger les expériences, identifier et diffuser les pratiques exemplaires, et créer une base de connaissances appropriée.

32. La réunion a noté que la BAD menait une étude en vue d'identifier les déficits africains en capacités. Cette étude servira à concevoir des programmes de développement des capacités ajustés et ciblés pour les responsables gouvernementaux, les organes de contrôle comme les Parlements et les Chambres des mines, et plusieurs parties prenantes. Des préoccupations ont été exprimées quant à la nécessité d'accroître la compréhension des questions fiscales touchant les contrats sur les ressources naturelles, ainsi que les pratiques comptables des entreprises internationales opérant dans ce secteur. La réunion a souligné le fait que l'étude de la BAD pourrait contribuer à analyser les initiatives existant en matière de développement des capacités à l'échelle régionale, en vue d'améliorer la coordination et d'éviter toute duplication d'efforts.

33. L'importance de trouver des mesures permettant d'éviter la fuite des cerveaux qui affecte les capacités existantes, a également été mise en exergue. Dans ce contexte, il a été suggéré que les centres d'excellence actuellement ouverts en Afrique soient renforcés et que d'autres établissements voient le jour.

34. Concernant l'intégration régionale, la réunion a souligné la nécessité de développer les capacités des Communautés économiques régionales (CER) et/ou d'organiser leur restructuration en vue d'intégrer les questions intersectorielles lorsque les ressources et les infrastructures dépassent les frontières d'un pays. L'importance de la collaboration et de la création de partenariats en cas de gros projets menés dans la région (par ex. des SDP) a également fait l'objet d'un rappel.

35. La réunion a noté que les CER devraient accorder une attention urgente à l'harmonisation de leurs lois, réglementations et normes dans leurs sous-régions respectives. Cet élément a été considéré comme crucial pour faciliter les flux de facteurs, en particulier, les capitaux, les ressources humaines, les biens et les services. La réunion a déclaré que certains problèmes environnementaux sont transfrontaliers et requièrent ainsi des approches régionales et sous-régionales pour être résolus.

36. Elle a reconnu la nécessité de développer, ou de renforcer, les partenariats et les coalitions existant à l'échelle nationale, régionale et internationale, en vue de

consolider les capacités présentes, de stimuler le changement, de mettre en œuvre les normes, accords et traités internationaux, l'objectif étant de promouvoir la bonne gouvernance et l'efficacité de l'utilisation des ressources naturelles, et de réduire les possibilités de conflit.

#### IV. *Conclusions et perspectives d'avenir*

37. La réunion s'est entendue sur le fait que la richesse considérable des ressources naturelles africaines est en mesure de générer la croissance et ses effets multiplicateurs sur le continent si elle est correctement gérée. Cela consiste à veiller à l'appropriation africaine du processus de développement, au renforcement des systèmes de gouvernance, au développement des capacités institutionnelles, au financement de la création de connaissances sur l'innovation économique par les richesses issues des ressources naturelles, à la négociation de meilleures termes avec les partenaires extérieurs, et à l'intégration du secteur des ressources naturelles dans les cadres de développement nationaux. Il a été reconnu qu'il existe de nombreuses ressources naturelles finies, et que la richesse qu'elles génèrent pourrait être investie dans d'autres formes de capital, en particulier dans le capital humain, le capital social et le capital physique. Le potentiel que représente l'utilisation des rentes sur les ressources naturelles pour la promotion du développement des infrastructures africaines a également été mis en relief. Comme perspectives d'avenir, le pacte suivant a été convenu pour les actions futures :

(a) exiger l'avalisation, par le G-8, de l'EITI et encourager un nombre accru de pays africains à adhérer à ses principes et à les mettre en œuvre ;

(b) étendre le mandat et le champ d'action de l'EITI, et au-delà, s'ouvrir aux secteurs pétrolier et gazier, favoriser la transparence des revenus pour inclure les autres ressources naturelles situées en amont et en aval, et assurer la gérance environnementale ; le Conseil d'administration de l'EITI devrait étudier ces propositions ;

(c) étendre le Système de certification du processus de Kimberley aux autres minerais comme l'or, le coltan, etc. ;

- (d) élargir la portée des processus du MAEP pour inclure la gouvernance du secteur des ressources naturelles ; il est proposé que le Comité d'exécution des chefs d'État et de gouvernement du NEPAD examine cette question ;
- (e) encourager l'établissement d'organismes de contrôle indépendants pour surveiller la mise en œuvre des projets axés sur les ressources naturelles au niveau des pays ; cette initiative pourrait inclure des représentants des ONG, des CBO et du secteur privé ;
- (f) intégrer le secteur des ressources naturelles dans les PRSP de deuxième génération dans les pays africains ; cette initiative exige une action concertée entre les gouvernements nationaux, la BAD, la Banque mondiale, le PNUD et les autres parties prenantes, tandis que la base de données de la CEA, issue du Groupe d'apprentissage du PRSP, pourrait participer au processus ;
- (g) développer les capacités africaines liées à l'utilisation des systèmes et mécanismes de commerce environnemental, comme le Système d'échange pour le carbone, le Mécanisme de développement propre et le Fonds de l'environnement mondial ; la communauté internationale doit participer à cet exercice ;
- (h) encourager la BAD et les institutions financières régionales et internationales à prendre part aux projets africains axés sur les ressources naturelles ; leur présence garantit que les acteurs du projet respecteront les normes internationales ;
- (i) faciliter le développement des jeunes entreprises africaines axées sur les ressources naturelles, par la création éventuelle d'un instrument financier spécialisé dans le cadre de la BAD ; cette initiative pourrait augmenter la participation locale dans les projets axés sur les ressources naturelles et renforcer de leur appropriation ;
- (j) renforcer les capacités africaines dans le soutien aux ressources renouvelables, en tant que moyen de préserver le stock des ressources non renouvelables pour les générations futures ;
- (k) concevoir des mécanismes axés sur le partage des bénéfices entre les régions d'un même pays, en se fondant sur des formules avérées ;
- (l) établir un groupe d'étude chargé de réviser les codes miniers de l'Afrique ; cette initiative pourrait inclure les centres de recherche africains et, à l'étranger, la CEA, la BAD, l'ICMM, le Secrétariat du Commonwealth et l'OCDE-CAD ;
- (m) un programme CUA/BAD/CEA sur l'élaboration des codes et normes africains applicables à l'exploitation des ressources naturelles (modèles sur les directives de l'OCDE, l'EITI, les Principes (des banques) de l'Équateur, la Global Reporting Initiative, l'ISO, etc.) ; cette initiative pourrait exercer une incidence sur les directives de la BAD en matière de prêts ;
- (n) l'établissement, par la BAD, d'une facilité de prêts visant à aider les nouveaux producteurs africains de pétrole et d'autres ressources naturelles dans la négociation de leurs contrats ;
- (o) créer, par le biais de la CEA, un groupe d'apprentissage par les pairs sur la gestion des ressources naturelles ; les travaux de ce groupe incluraient les séminaires/ateliers sur l'exploitation pétrolière/gazière, la gestion des richesses minières, le développement des ressources naturelles et des infrastructures, les fonds de stabilisation et les fonds non renouvelables, les recueils de pratiques exemplaires, les documents d'informations, les groupes de discussion en ligne, etc. ;
- (p) établir des programmes ajustés et ciblés sur le développement des capacités dans les secteurs clés de la gestion des fonds sur les ressources naturelles et les gains exceptionnels ; la surveillance et la mise en œuvre des obligations environnementales et des procédures fiscales et comptables des entreprises internationales axées sur les ressources naturelles ; le groupe d'étude inclura des

responsables gouvernementaux, des organes de contrôle comme les Parlements et les Chambres des mines, et plusieurs parties prenantes.

(q) améliorer le profilage des acteurs émergeant à l'échelle mondiale comme la Chine et l'Inde, et les engager dans les divers processus ; cette initiative pourrait inclure des centres de recherche africains et, à l'étranger, la CEA, la BAD, la CNUCED, l'ICMM, le Secrétariat du Commonwealth et l'OCDE-CAD ;

(r) développer, ou renforcer, les partenariats et les coalitions existant à l'échelle nationale, régionale et internationale, en vue d'améliorer le partage des informations et le dialogue, la coordination et la collaboration, et consolider la mise en œuvre des normes, accords et traités internationaux en vue de promouvoir la bonne gouvernance et l'efficacité de l'utilisation des ressources naturelles ;

(s) appeler la communauté internationale à soutenir les efforts africains dans la cartographie et la création d'inventaires sur ses ressources naturelles ; cette initiative pourrait exercer une incidence sur les capacités africaines à obtenir de

meilleurs termes, et aboutir à l'établissement d'un centre d'information sur les ressources naturelles africaines ; (ce centre rassemblerait les informations sur les ressources africaines, la production, la consommation, les dynamiques du marché, etc.) ;

(t) intensifier les programmes de sensibilisation sur le potentiel des SDP en Afrique ; cette initiative pourrait aboutir à une conférence internationale sur le développement des infrastructures et des ressources naturelles en Afrique (2009). La BAD, le Consortium pour les infrastructures africaines, la CUA, le Secrétariat du NEPAD, la CEA et le Programme des initiatives sur le développement spatial régional (RSDIP)/Mintek pourraient être engagés dans ce processus ;

(u) maintenir l'élan créé par la réunion Grand Table de 2007, en organisant une série coordonnée d'événements de suivi, et en incluant une discussion avec les ministres des Finances lors de la prochaine réunion annuelle de la BAD ; et

(v) créer un tableau de bord pour mesurer l'impact et le degré de mise en application des recommandations adoptées dans ces enceintes.

## Appendice C: Groupe d'étude international pour l'examen des régimes miniers africains

### Contexte

La richesse minérale d'un grand nombre de pays africains, et son potentiel de stimulation pour la croissance économique et le développement, ont été éloquemment commentés. Une attention accrue a en outre été portée au rôle que cette richesse minière pourrait jouer face aux difficultés posées aux autres secteurs économiques fragiles comme l'agriculture (instabilité des prix, subventions, etc.).

La réunion Grand Table de 2007 sur « La Gestion des ressources naturelles africaines axée sur la croissance et la réduction de la pauvreté », qui a été organisée

conjointement le 1<sup>er</sup> février 2007 par la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et la Banque africaine de développement (BAD), a reconnu que l'Afrique n'avait, dans son histoire, pas réussi à tirer le meilleur avantage possible de l'exploitation de ses ressources naturelles. La réunion a noté que dans les années 90, de nombreux pays africains avaient engagé un vaste mouvement de réformes - sans précédent dans l'histoire - et formulé des textes de loi et des réglementations sur l'investissement très généreux en vue d'attirer les investissements étrangers directs (IED) dans le secteur de leurs ressources naturelles. La réunion a également constaté le changement de paradigme, survenu dans les années 2000, en faveur d'un développement plus sociétal. Elle a également souligné que le secteur des

ressources naturelles connaît une flambée des prix des matières premières, laquelle est alimentée par la rareté mondiale des ressources et l'entrée sur le marché des matières premières de nouveaux acteurs demandeurs de ressources comme la Chine et l'Inde. Du fait du caractère unique des ressources africaines, il est possible aux États africains d'obtenir de meilleurs termes dans l'exploitation de leurs ressources naturelles et de favoriser la croissance et la réduction de la pauvreté sur le continent.

À la lumière de ces divers facteurs, il a semblé approprié et urgent d'évaluer les expériences passées concernant le développement des ressources naturelles africaines, et d'exprimer des recommandations sur la manière dont les pays africains riches en minerais pourraient assurer au mieux, dans la durée et l'équité, la contribution de leurs ressources naturelles au développement économique et social de leurs sociétés. C'est dans cet objectif que la réunion Grand Table a recommandé l'établissement d'un groupe d'étude chargé de réviser les régimes miniers de l'Afrique.

## Objectifs

Les objectifs généraux du Groupe d'étude international (ISG) sont d'examiner la mesure dans laquelle les régimes miniers africains actuels promeuvent le développement durable du secteur minier, incluant l'exploitation artisanale et les petits exploitants miniers, ainsi que l'économie nationale et régionale, et de proposer des éléments clés pour le changement des modèles, des outils et des directives, et la formulation des futurs régimes miniers africains. Aux fins de cet examen, l'expression de « régimes miniers » s'entend au sens large. Elle inclut les déclarations de politiques publiques, les textes de loi, les réglementations, les contrats, les directives, les codes de conduite, les normes, les pratiques opérationnelles et les accords internationaux applicables aux activités minières.

Les objectifs clés visant le développement durable qui doivent être pris en compte sont les suivants :

1. sécuriser l'espace politique national et régional pour élaborer des régimes et options à même de servir les objectifs de développement et d'être sensibles aux spécificités nationales ;

2. élaborer des capacités institutionnelles de gouvernance pour pouvoir vulgariser les régimes miniers et les ajuster aux besoins développementistes locaux ;

3. s'assurer que les liens socioéconomiques du secteur minier soient optimisés au sein de l'économie locale et régionale ; enfin,

4. développer la gouvernance et les réglementations multilatérales et régionales, par le biais notamment du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), de l'Initiative pour la transparence des industries extractives (EITI) et des Communautés économiques régionales (CER).

## Éléments incontournables

Lors de l'élaboration du cadre fixant le développement des ressources minérales, les éléments suivants seront pris en compte.

- La gouvernance et les capacités institutionnelles du secteur des ressources minières ;
- Les mécanismes de facilitation de l'intégration des activités minières dans l'économie nationale ou régionale ;
- Les mécanismes de renforcement des bénéfices locaux ;
- Les mécanismes de soutien à l'emploi local et national ;
- La gestion et l'allocation des revenus miniers ;
- Les relations et droits fonciers et communautaires ;
- L'égalité des sexes et le travail des enfants dans le contexte des activités minières ;
- Le commerce mondial et les questions économiques touchant le secteur minier africain ; enfin,
- La sécurité de l'offre.

L'étude évaluera et, lorsque cela sera souhaitable, élaborera des instruments applicables aux éléments suivants :

- Les types de licences requises pour les opérations minières et leurs incidents ;
- Les conditions à satisfaire pour l'obtention d'une licence ;
- Les processus par lesquels ces licences sont acquises ou concédées, notamment l'accès aux informations, l'identité des personnes prenant part ou participant aux décisions sur les permis d'extraction, ou faisant l'objet d'une consultation, et les modalités de la prise des décisions ;
- Dans le cas précis des permis ou licences environnementaux obligatoires, leur nature, leur procédure d'obtention et les exigences qu'ils imposent ;
- Les procédures d'évaluation et de réglementation des impacts sociaux ;
- Les régimes de propriété ; les relations entre les régimes généraux et les régimes miniers et l'impact des activités minières sur les autres intérêts fonciers ;
- Les divers éléments des régimes fiscaux ;
- Les réglementations financières comme le contrôle des changes ;
- La rétention locale des revenus issus des mines ;
- La sécurité des dispositions concernant la tenure ; le champ d'application, la formulation, la localisation et les implications de ces dispositions ;
- Les clauses sur la résolution des différends ;
- Les accords de vente, de raffinage ou de traitement des minéraux ;
- Les permis et processus d'exportation des minéraux ;
- Les exigences de reddition des comptes industriels et publics ;
- La planification des fermetures de mines et leurs aspects environnementaux, sociaux et économiques ; enfin,
- Les institutions réglementaires et les organes de surveillance : leurs rôles, responsabilités, pouvoirs et capacités respectifs.

Une carte heuristique des divers éléments mentionnés ci-dessus est jointe à l'Annexe 1.

### Activités / produits

Du point de vue du développement durable :

- Produire des compilations et des bases de données complètes et actualisées sur les principaux éléments des régimes gouvernant les activités minières en Afrique ;
- Fournir une présentation générale des éléments clés de ces régimes ;
- Résumer les tendances qu'ils révèlent ;
- Établir une comparaison avec les évolutions suivies par les autres régions productrices de minerais dans le monde et identifier les pratiques exemplaires ;
- Mettre à jour les faiblesses évidentes et les pratiques exemplaires des régimes miniers africains ;
- Produire des études de cas et des profils sur plusieurs pays africains ;
- Identifier les contraintes exercées par l'environnement international ;
- Définir les principales controverses, préoccupations, faits avérés et positions sur ces questions, exprimer des recommandations sur la résolution de ces problématiques ou proposer des actions visant à promouvoir des solutions éclairées ;

- Élaborer des outils pour aider les responsables politiques et les négociateurs gouvernementaux engagés dans la formulation, la mise en œuvre ou la surveillance des régimes réglementaires, ou dans la négociation des accords relatifs aux activités minières ;
- Élaborer les exigences de reddition des comptes afin qu'elles soient directement liées aux tableaux de bord sur la surveillance des performances et le mesurage des progrès et impacts ;
- Établir un rapport de synthèse sur les constatations clés de l'étude et les recommandations axées sur l'action ;
- Rédiger une déclaration sur les positions politiques clés qui doivent être examinées pour adoption par les gouvernements africains ; enfin,
- Formuler des propositions sur les processus de diffusion des résultats.

### Stratégie de mise en œuvre

Un groupe d'étude international, comprenant des universitaires et des praticiens du droit, de l'économie et de la gestion des ressources naturelles, conduira cet examen des régimes miniers africains.

Une réunion initiale sera organisée en octobre 2007 pour (i) convenir de la gouvernance, de la méthodologie, du cadre théorique ou conceptuel du projet d'étude (soit l'objet de l'étude et la recherche) et des divers travaux à mener, (ii) clarifier le sens du développement durable et du développement sociétal aux fins de l'étude en vue d'affirmer les critères d'étude et de comparaison, (iii) identifier les rôles et attribuer les responsabilités aux membres du groupe, et (iv) décider des rendus et résultats attendus, et fixer les limites dans le temps. Les membres présents à cette réunion initiale assureront le contrôle de la qualité générale de l'exercice de révision.

Cet examen sera conduit par le biais d'études théoriques et d'examens bibliographiques. Il inclura également une évaluation des perceptions des principales parties prenantes sur les questions juridiques/réglementaires, économiques/fiscales, environnementales/sociales et institutionnelle/

relatives à la gouvernance qui touchent le secteur minier, des études de cas, le profilage de certains pays, notamment celui des risques, la gouvernance du secteur, l'étude des informations géologiques détaillées, l'examen des autorités engagées dans l'octroi des licences, les enquêtes géologiques, etc. Les résultats préliminaires de cet examen des régimes miniers africains feront l'objet d'une évaluation par les pairs et d'exercices de validation aux niveaux national et sous-régional, avec la participation des différentes parties prenantes comme les parlementaires (par ex. le forum e-parliament), les ONG, le secteur privé, les associations industrielles, les syndicats, les organisations internationales et les universitaires.

### Principes directeurs

L'exercice d'examen sera guidé par les principes suivants :

- Sensibilité aux aspirations et attentes de l'Afrique ;
- Évaluation indépendante, factuelle et équilibrée ;
- Juste évaluation des circonstances concrètes et des caractéristiques des pays concernés ;
- Reconnaissance de la nature mondiale et concurrentielle de l'industrie minière ; enfin,
- Nécessité de s'engager dans des consultations utiles avec un large éventail de parties prenantes.

### Jalons clés

- « Commande » des études : début vers le 15 octobre 2007
- Réunions d'information sur les travaux de l'ISG : Première Conférence des ministres de l'Union africaine en charge du Développement des ressources minières, qui aura lieu à Addis-Abeba, en Éthiopie, du 19 au 23 novembre 2007.
- Réunion suivante de l'ISG : 14-16 avril 2008 à Addis-Abeba en Éthiopie.

- ▶ Tournées de présentations régionales et ateliers de validation : troisième trimestre 2008
- ▶ Conclusion de l'exercice d'examen : 30 juin 2009

### Partenaires

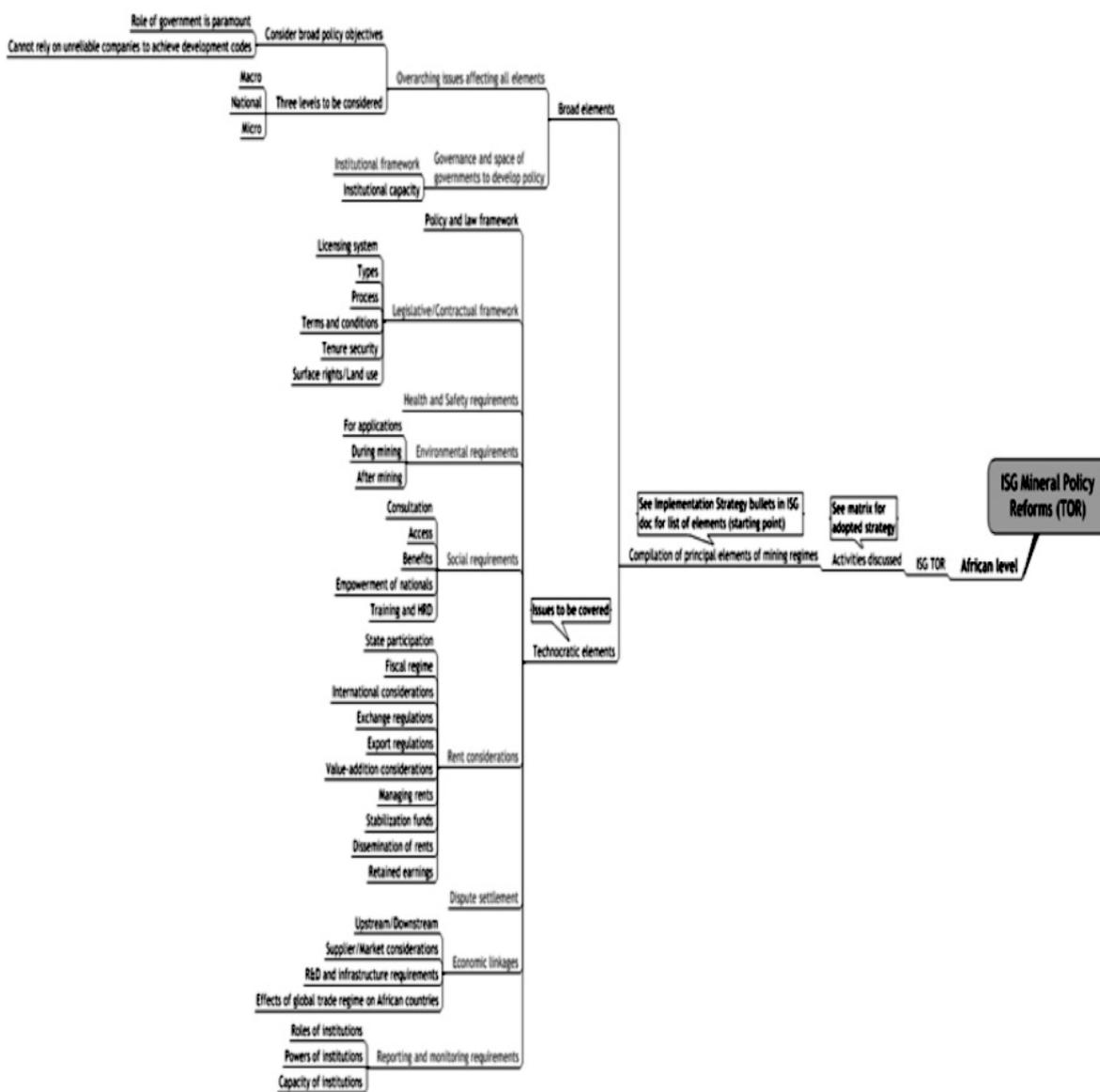
L'examen sera mis en œuvre en collaboration avec le Centre sur les lois et politiques énergétiques, pétrolières et minérales (CEPMLP) de l'Université de Dundee, le Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA) de l'Université du Québec, à Montréal (UQAM), l'Université du Witwatersrand, le Secrétariat du

Commonwealth, le Groupe sur les matières premières et d'autres partenaires, lesquels seront invités à fournir des professionnels et des documents en vue de l'élaboration des études de cas, des directives et des outils.

### Réalisations attendues

Il est prévu que cette activité produise un certain volume de connaissances et de pratiques sur les régimes miniers africains, lequel contribuera à la rédaction des futurs codes miniers qui favoriseront la croissance et le développement élargis du secteur minier continental.

### Annexe I. Mandat du GEI : Carte heuristique



## Appendice D: Extraits du Plan d'action de Lagos pour le développement économique de l'Afrique (1980–2000)

### Préambule

9. Nous observons avec inquiétude la forte dépendance de l'économie de notre continent à l'égard des exportations de matières premières et minéraux de base. Ce phénomène a rendu les économies africaines fortement sensibles aux évolutions externes et exercé une incidence néfaste sur les intérêts du continent.

### Ressources naturelles

76. Les principaux problèmes posés à l'Afrique dans le domaine du développement des ressources naturelles incluent : l'absence d'informations sur la richesse des ressources naturelles des régions et zones inexplorées, et les activités des entreprises transnationales spécialisées dans l'évaluation des ressources naturelles ; l'insuffisance des capacités (en capitaux, qualifications et technologies) pour le développement de ces ressources ; la très forte dépendance aux entreprises transnationales étrangères pour le développement d'une gamme restreinte de ressources naturelles africaines choisies par elles pour fournir les nouveaux matériaux nécessaires aux pays développés ; l'inadéquation de la part de la valeur ajoutée générée par l'exploitation des ressources naturelles des pays membres du fait de l'imperfection des pratiques sur les tarifs et la commercialisation ; la non intégration des industries exportatrices de matières premières dans les économies nationales des États membres, et l'empêchement consécutif de liens en amont et en aval ; la faiblesse extrême du développement et de l'utilisation des ressources naturelles ne présentant aucun intérêt pour les entreprises étrangères transnationales ; l'insuffisance décevante de la contribution générale du volume des ressources naturelles dans le développement socioéconomique. C'est à cause de ces facteurs que les États membres sont dans l'incapacité d'exercer une souveraineté cohérente et permanente sur leurs ressources naturelles.

77. Lors des années 80, la stratégie des pays en développement africains à l'égard du développement de leurs ressources naturelles devait viser à :

(a) réaliser une évaluation de leurs richesses naturelles et permettre l'utilisation des informations sur la répartition et la disponibilité de ces ressources par les projets africains de développement socioéconomique nationaux et multinationaux axés sur la production de biens et services destinés à satisfaire les attentes des États membres ;

(b) intégrer le développement des ressources naturelles dans les programmes et projets de développement socioéconomique africains nationaux et multinationaux, en vue d'encourager la complémentarité des ressources disponibles dans les divers États membres dans les processus de production, et promouvoir les liens, en amont et en aval, que les ressources naturelles peuvent générer au sein des économies africaines ;

(c) réaliser des études complètes sur les besoins en main d'œuvre, technologies et capitaux pour les activités de développement des ressources naturelles dans la perspective de permettre aux pays de regrouper leurs ressources en vue de la mise en œuvre de leurs programmes et projets africains nationaux et multinationaux de développement de leurs ressources naturelles ;

(d) renforcer les institutions africaines nationales et multinationales existantes, qui recherchent le développement des ressources naturelles ainsi que les activités de sauvegarde de tous niveaux, comme la formation, la recherche, la production, la transformation, la fabrication, la commercialisation, le financement, etc., et en créer de nouvelles ;

(e) harmoniser les politiques nationales sur les ressources naturelles dans la perspective de créer un environnement favorable aux efforts menés de concert par les États membres pour développer leurs ressources naturelles et satisfaire les attentes socioéconomiques de leurs peuples ; enfin,

(f) travailler étroitement avec la communauté internationale et les organismes non africains engagés dans le

développement des ressources naturelles dans la région, de manière à ce que les ressources externes soient principalement orientées vers les projets de développement des ressources naturelles qui promeuvent et soutiennent les dispositifs coopératifs existant parmi les États membres, afin de permettre à la région d'obtenir les plus larges bénéfices possibles des liens régionaux en matière de développement.

### Propositions générales et recommandations

78.

(i) Reconnaissant l'importance des ressources naturelles dans l'établissement de fondements sains pour le développement socioéconomique, les États membres doivent prendre des mesures urgentes pour acquérir des connaissances approfondies sur leurs richesses en ressources naturelles. Cette reconnaissance inclut la création de programmes sur le développement de la main d'œuvre et le renforcement institutionnel axés sur la conduite d'études de terrain et la préparation des inventaires relatifs aux ressources naturelles.

(ii) Les États membres dont l'économie dépend principalement de la production des matières premières doivent s'efforcer de coordonner et d'harmoniser leurs positions dans toutes les négociations internationales concernant les matières premières, en vue de protéger leurs intérêts.

(iii) Des mesures doivent en particulier être prises par chacun des États membres pour veiller à ce que la totalité des résultats et des bases de données, notamment celles des entreprises étrangères transnationales menant des activités de prospection minières dans le pays, soient transmis aux gouvernements concernés.

(iv) Veiller au meilleur stockage possible et à une utilisation adéquate de ces données, et créer un centre de documentation (banque de données) au niveau national.

(v) Permettre aux gouvernements africains d'exercer leur souveraineté sur leurs ressources naturelles et les habiliter à prendre les mesures nécessaires, par le développement des infrastructures humaines et institutionnelles pertinentes, pour créer des capacités technologiques

autochtones axées sur l'exploration, la transformation et l'exploitation de leurs ressources naturelles.

(vi) L'objectif constant des gouvernements africains doit être le développement et l'utilisation rationnels de leurs ressources naturelles, par le biais de technologies ajustées à leurs conditions locales et la prise en compte des aspects tels que la préservation des ressources naturelles.

(vii) Aux niveaux sous-régional et régional, des mesures ou politiques doivent être adoptées pour assurer l'efficacité de la coopération interafricaine parmi les États membres, à savoir :

(a) l'harmonisation des programmes de développement national axés sur l'utilisation des ressources minières, énergétiques et hydrauliques ;

(b) la création d'entités conjointes pour la recherche appliquée, les services spécialisés et la formation ;

(c) la participation aux projets et initiatives multinationaux axés sur l'exploitation, la production et la transformation des ressources naturelles utiles.

### Ressources minérales

79. Les principaux objectifs de développement de la stratégie pour le développement des ressources minérales des années 80 consistaient à :

(i) Améliorer les connaissances sur les ressources minières africaines, par la constitution d'inventaires exacts sur les ressources existantes et potentielles, affiner les prévisions sur les modes de consommation ainsi que les recherches sur les utilisations rationnelles des réserves connues. Une attention particulière doit être accordée aux matières premières minières dont l'importance est stratégique pour la construction des industries de base qui fabriquent des produits intermédiaires comme : le fer et l'acier, l'aluminium, les métaux de base, les produits pétrochimiques et les engrais, le ciment, etc. L'évaluation économique du volume des ressources doit tenir compte des mutations structurelles survenues dans le monde du fait des crises énergétiques, des nouvelles technologies et

des attentes accrues de la consommation locale à l'égard de certaines matières premières.

(ii) Créer, au niveau national et régional, l'environnement scientifique, technique et industriel nécessaire au développement et à l'expansion des industries d'extraction minière. Le premier effort devrait, pour ce faire, s'orienter vers le renforcement des capacités des départements chargés des études géologiques nationales et du secteur minier. Lors de la promotion de ces nouvelles méthodes et techniques de recherche, les capacités nationales devront être complétées par les centres africains multinationaux axés sur le développement des ressources minières.

(iii) Corréler les programmes nationaux de recherche géologique et d'étude minière au niveau sous-régional et régional en vue d'accroître l'efficacité et la création

d'activités opérationnelles conjointes. La coopération parmi les États membres revêt une importance particulière pour l'exploitation des ressources des fonds marins.

(iv) Former, sur tous les aspects du développement des ressources minières, un personnel hautement spécialisé, ainsi que des techniciens de niveau intermédiaire issus des États membres pour remédier à la pénurie en main d'œuvre qualifiée et réduire la dépendance à l'égard des experts et services spécialisés non africains.

(v) Élaborer un système de transfert des savoir-faire, d'échanges des données scientifiques, techniques et économiques sur la géologie, les activités minières et l'économie minérale parmi les États membres, et auprès des pays des autres régions en développement.

## Appendice E: Principaux gisements miniers africains

Pays	Métaux précieux, pierres gemmes et semi-précieuses	Minerais métalliques	Minéraux industriels
Algérie	Or, argent	Mercure, wolframite, plomb, zinc, fer	Phosphate, barytite, kaolin, bentonite, diatomite, feldspath, gypse, pouzzolane, sel, marbre, rhyolite, soufre, terre à foulon
Angola	Diamant, or, argent, métaux du groupe platine	Uranium, nickel, chrome, bauxite, cuivre, plomb, fer, zinc	Phosphate, granite, marbre, sel, gypse, lignite, mica, tourbe, manganèse
Bénin	Or		Marbre
Botswana	Diamant, or, métaux du groupe platine, pierres gemmes semi-précieuses	Cuivre, nickel, cobalt	Charbon, carbonate de soude, sel
Burkina Faso	Or	Plomb, zinc, uranium	Granite, marbre, phosphate, pierre ponce, sel, manganèse
Burundi	Or	Étain, nickel, cuivre, cobalt, niobium, coltan, vanadium, tungstène	Phosphate, tourbe
Cameroun	Pierres gemmes, or, diamant	Nickel, bauxite, fer, rutile, cobalt, uranium, tantalite, étain	Lignite, marbre, mica, manganèse
Cap-Vert			Gypse, pouzzolane, sel
République centrafricaine	Diamant, or	Cuivre, étain, fer, uranium	Argile, graphite, ilménite, cyanite, lignite, monazite, quartz, sel, manganèse, rutile
Tchad	Or		Sel, carbonate de soude
Comores			
Congo, Rép. dém.	Diamant, or, argent	Cuivre, zinc, étain, nickel, plomb, coltan, cobalt, tungstène, niobium	Charbon, manganèse
Congo, Rép.	Diamant, or	Cuivre, plomb, zinc, fer, magnésium	Phosphate, potasse, manganèse
Côte d'Ivoire	Or, diamant	Cobalt, niobium coltan, nickel, cuivre, fer, bauxite	Manganèse
Djibouti		Cuivre	Sel, basalte, gypse

Pays	Métaux précieux, pierres gemmes et semi-précieuses	Minerais métalliques	Minéraux industriels
Égypte	Or	Plomb, tantale, uranium, cuivre, étain, fer, zinc, magnésium,	Granite, marbre, phosphate, gypse, soufre, sel, carbonate de soude, barytite, amiante, bentonite, feldspath, spath fluor, kaolin, manganèse, vermiculite, charbon
Guinée équatoriale	Diamant, or	Bauxite	
Érythrée	Or, argent	Cuivre, plomb, zinc, magnésium, fer, nickel	Amiante, feldspath, potasse, talc, basalte, granite, gypse, kaolin, marbre, pierre ponce, quartz, sel
Éthiopie	Or, argent, platinoïdes, pierres gemmes	Tantale	Sel, diatomite, feldspath, gypse, carbonate de soude, granite, marbre, pierre ponce, rhyolite, silice sable, kaolin
Gabon	Or, diamant, métaux du groupe platine	Uranium, niobium, fer	Phosphate, manganèse
Gambie		Titane	Rutile, silice sable
Ghana	Or, diamant, argent	Bauxite	Sel, manganèse
Guinée	Or, diamant	Bauxite, fer, uranium, cuivre, nickel	Sel, graphite, manganèse
Guinée-Bissau	Diamant, or	Bauxite	Granite, phosphate
Kenya	Pierres gemmes, or	Plomb, zircon, fer, titane	Carbonate de soude, spath fluor, diatomite, sel, gypse, mica, écume de mer, kaolin
Lesotho	Diamant	Uranium	Pierre de taille, schiste bitumineux, charbon
Liberia	Diamant, Or	Fer	
Libye		Fer	Gypse, sel, soufre
Madagascar	Pierres gemmes, diamant, métaux du groupe platine, or	Chrome, nickel, bauxite, cuivre, cobalt, titane, uranium, fer	Charbon, graphite, labradorite, quartz, agate, sel, gypse, feldspath, mica, marbre, zircon, béryl
Malawi	Pierres gemmes	Cuivre, nickel, titane, uranium	Charbon, kaolin, phosphate, zircon
Mali	Or, diamant, palladium, argent, pierres semi-précieuses	Cuivre, plomb, lithium, nickel, étain, fer, chrome, titane, tungstène, uranium, niobium, thorium, bauxite	Granite, gypse, kaolinite, marbre, phosphate, sel, manganèse, rutile, talc, zircon
Mauritanie	Or, diamant, pierres semi-précieuses, métaux du groupe platine	Fer, cuivre, chromite, titane	Gypse, sel, soufre
Maurice			
Maroc	Or, argent	Plomb, zinc, cuivre, nickel, étain, uranium, mercure, cobalt, antimoine, fer	Phosphate, charbon, barytite, spath fluor, bentonite, sel, talc, terre à foulon, feldspath, gypse, manganèse
Mozambique	Or, charbon, pierres gemmes, diamant	Bauxite, fer, niobium, tantale, titane, béryllium	Diatomite, sel, quartz, marbre, bentonite, rutile, zircon, ilménite
Namibie	Diamant, or, argent, pierres gemmes	Cuivre, plomb, zinc, étain, uranium, tantalite	Sel, spath fluor, granite, marbre, sodalite, wollastonite, manganèse
Niger	Or, argent	Uranium, étain	Charbon, gypse, sel
Nigeria	Or, pierres gemmes, diamant	Étain, bauxite, cuivre, zinc, plomb, fer, tungstène	Charbon, barytite, kaolin, feldspath, gypse, granite, marbre, carbonate de soude, talc, zircon, phosphate, rutile, monazite, ilménite
Rwanda	Or, pierres gemmes	Étain, tungstène, tantale, niobium, columbium	Pouzzolane
Sao Tomé et Príncipe			
Sénégal	Or	Fer, titane	Phosphate, sel, silice, sable, rutile
Seychelles			
Sierra Leone	Diamant, or, métaux du groupe platine	Bauxite, titane	Gypse, sel, ilménite, zircon

Pays	Métaux précieux, pierres gemmes et semi-précieuses	Minerais métalliques	Minéraux industriels
Somalie	Pierres gemmes		Sel, gypse
Afrique du Sud	Or, métaux du groupe platine, platine, diamant, pierres gemmes, palladium	Plomb, zinc, bauxite, cuivre, nickel, fer, chrome, uranium, vanadium, titane, cobalt, antimoine	Charbon, phosphate, cyanite, vermiculite, spath fluor, ilménite, silicium, ciment, amiante, bentonite, feldspath, gypse, kaolin, mica, manganèse, rutile, zircon
Soudan	Or, argent	Chromite	Gypse, marbre, sel, mica, kaolin
Swaziland	Or, diamant		Charbon, kaolin, talc, stéatite
Tanzanie	Or, diamant, pierres gemmes, argent, métaux du groupe platine	Nickel, bauxite, cuivre, cobalt, uranium	Charbon, phosphate, gypse, pouzzolane, carbonate de soude
Togo	Diamant, or	bauxite, zinc, fer	Phosphate, gypse, marbre, manganèse, rutile
Tunisie	Argent	Plomb, zinc, fer	Phosphate, spath fluor, zinc, barytite, gypse, lime
Ouganda	Or, diamant	Cuivre, étain, plomb, nickel, cobalt, tungstène, uranium, niobium, tantale, fer	Gypse, kaolin, sel, vermiculite, pouzzolane, marbre, stéatite
Zambie	Pierres gemmes, diamant, or, argent	Cuivre, zinc, étain, nickel, cobalt, manganèse, uranium	Charbon, soufre, feldspath, barytite
Zimbabwe	Or, diamant, métaux du groupe platine, palladium, platine, argent	Nickel, cuivre, fer, chrome, cobalt, uranium	Charbon, lithium, vermiculite, phosphate, feldspath, graphite, cyanite, perlite, mica, soufre, talc, amiante, barytite

Source: U.S. Geological Survey, "Minerals Yearbook," <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/africa.html#ag>;

PNUE, "Africa Atlas," [www.unep.org/dewa/africa/AfricaAtlas/](http://www.unep.org/dewa/africa/AfricaAtlas/);

MBendi Information Services, "Mining in Africa: Overview," [www.mbendi.com/indy/ming/af/p0005.htm](http://www.mbendi.com/indy/ming/af/p0005.htm);

CEA: [http://knowledge.uneca.org/community-of-practice/nepad-regional-integration-and-trade/natural-resources-managment/international-study-group-isg-to-review-africas-mining-codes/meetings-of-the-isg/fourth-meeting-of-the-isg-10-12-march-2009/presentations/The%20\\_Mineral%20\\_Law\\_%20Policy\\_Framework%20\\_Algeria\\_Mauritania\\_Morocco.pdf](http://knowledge.uneca.org/community-of-practice/nepad-regional-integration-and-trade/natural-resources-managment/international-study-group-isg-to-review-africas-mining-codes/meetings-of-the-isg/fourth-meeting-of-the-isg-10-12-march-2009/presentations/The%20_Mineral%20_Law_%20Policy_Framework%20_Algeria_Mauritania_Morocco.pdf); British Geological Survey 2009; World Mineral Production 2003–2007.

## Appendice F: Matières minérales classées par ordre de dépendance nette d'importation pour 2008 (US)

Matière première	Pourcentage	Principaux pays-sources (2004–2007) <sup>a</sup>
Arsenic (trioxyde)	100	Chine, Maroc, Hong-Kong, Mexique
Amiante	100	Canada
Bauxite et alumine	100	Jamaïque, Guinée, Brésil, Australie
Césium	100	Canada
Spath fluor	100	Chine, Mexique, Afrique du Sud, Mongolie
Graphite (naturel)	100	Chine, Mexique, Canada, Brésil
Indium	100	Chine, Japon, Canada, Belgique
Manganèse	100	Afrique du Sud, Gabon, Chine, Australie
Niobium (columbium)	100	Brésil, Canada, Estonie
Cristal de quartz (industriel)	100	Chine, Japon, Russie
Terres rares	100	Chine, France, Japon, Russie
Rubidium	100	Canada
Strontium	100	Mexique, Allemagne
Tantale	100	Australie, Chine, Brésil, Japon
Thallium	100	Russie, Pays-Bas, Belgique
Thorium	100	Royaume-Uni, France
Vanadium	100	République tchèque, Swaziland, Canada, Corée

Matière première	Pourcentage	Principaux pays-sources (2004–2007) <sup>a</sup>
Yttrium	100	Chine, Japon, France
Gallium	99	Chine, Ukraine, Allemagne, Canada
Pierres gemmes	99	Israël, Inde, Belgique, Afrique du Sud
Bismuth	97	Belgique, Mexique, Royaume-Uni, Chine
Diamant (pierre naturelle industr.)	92	Botswana, Afrique du Sud, Namibie, Irlande
Platine	91	Afrique du Sud, Allemagne, Royaume-Uni, Canada
Pierre (de taille)	89	Italie, Brésil, Turquie, Chine
Rhénium	87	Chili, Allemagne, Pays-Bas
Antimoine	86	Chine, Mexique, Belgique
Mica, feuilles (naturel)	86	Chine, Inde, Belgique, Brésil
Germanium	85	Belgique, Canada, Allemagne, Chine
Cobalt	81	Norvège, Russie, Chine, Canada
Potasse	81	Canada, Belarus, Russie, Allemagne
Étain	80	Pérou, Bolivie, Chine, Indonésie
Barytite	79	Chine, Inde
Titane Minéral Concentré	77	Afrique du Sud, Australie, Canada, Ukraine
Zinc	73	Canada, Pérou, Mexique, Irlande
Palladium	72	Russie, Afrique du Sud, Royaume-Uni, Belgique
Tungstène	61	Chine, Allemagne, Canada, Bolivie
Argent	60	Mexique, Canada, Pérou, Chili
Tourbe	58	Canada
Diamant (égrisé, abrasif et poudre)	56	Chine, Irlande, Russie, Corée
Silicium	56	Chine, Russie, Venezuela, Canada
Chrome	54	Afrique du Sud, Kazakhstan, Russie, Zimbabwe
Titane (spongieux)	54	Kazakhstan, Japon, Russie, Chine
Magnésium (composés)	52	Chine, Canada, Autriche, Australie
Magnésium (métal)	50	Canada, Russie, Israël, Chine
Azote (fixé), ammoniacque	48	Trinidad-et-Tobago, Canada, Russie, Ukraine
Grenat de terre (industriel)	40	Australie, Inde, Chine, Canada
Vermiculite	35	Chine, Afrique du Sud
Nickel	33	Canada, Russie, Norvège, Australie
Cuivre	32	Chili, Canada, Pérou, Mexique
Soufre	28	Canada, Mexique, Venezuela
Gypse	27	Canada, Mexique, Espagne, République dominicaine
Perlite	19	Grèce
Sel	17	Canada, Chili, Bahamas, Mexique
Mica, déchet et paillette (naturel)	16	Canada, Chine, Inde, Finlande
Ciment	12	Canada, Chine, Thaïlande, Corée
Roche phosphatée	9	Maroc
Fer et acier	8	Canada, Union européenne, Mexique, Chine
Fer et scorie d'aciérie	8	Canada, Japon, Italie, France
Pierre ponce	6	Grèce, Italie, Turquie, Mexique
Chaux	1	Canada, Mexique
Silex	1	Canada, Mexique, Bahamas

Source: U.S. Geological Survey (2009). *Mineral Commodity Summaries, 2009*, Washington, DC: U.S. Government Printing Office.

Note : Les combustibles miniers sont exclus. a. En ordre décroissant de part d'importation.

## Appendice G: Contrôle public/privé de l'exploitation minière de certains minerais pour 1975-2006

Minerais	Entité	Part du contrôle dans la production mondiale (en pourcentage)					
		1975	1984	1989	2000	2005	2006
<b>Bauxite</b>	Public PEM	17.4	24.8	26.7	18.7	13.5	13.1
	ECP	14.3	13.1	11.6	5.8	10.9	11.6
	Dont la Chine	1.04	2.5	3.4	5.8	10.9	11.6
	Total Public	31.7	37.9	38.3	24.5	24.4	24.7
	Privé PEM	68.3	62.1	61.7	75.5	75.6	75.3
	Total Public + Privé PEM	100	100	100	100	100	100
<b>Charbon</b>	Public PEM	n.d.	8.7	8.7	13.1	11.2	12.1
	ECP	n.d.	55.4	54.2	29.1	38.5	39.0
	Dont la Chine	n.d.	18.8	21.9	28.2	37.4	38.4
	Total Public	n.d.	64.1	62.9	42.2	49.7	51.1
	Privé PEM	n.d.	35.9	37.1	57.8	50.3	48.9
	Total Public + Privé PEM	0	100	100	100	100	100
<b>Cuivre</b>	Public PEM	26.7	35.2	30.6	22.4	20.3	18.4
	ECP	22.0	23.5	21.9	5.3	5.2	5.9
	Dont la Chine	2.0	2.9	3.3	4.4	4.4	5.0
	Total Public	48.7	58.7	52.5	27.7	25.5	24.3
	Privé PEM	51.3	41.3	47.5	72.3	74.5	75.7
	Total Public + Privé PEM	100	100	100	100	100	100
<b>Or</b>	Public PEM	2.3	3.4	2.3	6.2	4.7	4.3
	ECP	19.9	25.1	19.0	7.0	10.3	11.0
	Dont la Chine	0.1	4.0	4.3	6.3	9.1	9.8
	Total Public	22.2	28.5	21.3	13.2	15.0	15.3
	Privé PEM	77.8	71.5	78.7	86.8	85	84.7
	Total Public + Privé PEM	100	100	100	100	100	100
<b>Minerais de fer</b>	Public PEM	19.5	23	22.5	27.1	10.3	9.5
	ECP	33.9	44.5	42.4	10.9	15.0	18.5
	Dont la Chine	5.7	7.4	8.3	10.8	15.0	18.5
	Total Public	53.4	67.5	64.9	38	25.3	28
	Privé PEM	46.6	32.5	35.1	62	74.7	72
	Total Public + Privé PEM	100	100	100	100	100	100
<b>Plomb</b>	Public PEM	8.6	12.7	8.2	4.1	2.4	2.2
	ECP	29.9	31.3	32.6	22.3	33.8	34.3
	Dont la Chine	3.9	6.2	11.1	21.6	33.5	34.3
	Total Public	38.5	44	40.8	26.4	36.2	36.5
	Privé PEM	61.5	56	59.2	73.6	63.8	63.5
	Total Public + Privé PEM	100	100	100	100	100	100

Minerai	Entité	Part du contrôle dans la production mondiale (en pourcentage)					
<b>Manganèse</b>	Public PEM	22.8	13.1	13.4	14.1	10.6	11.0
	ECP	41.9	55.1	48.7	17.9	24.1	24.0
	Dont la Chine	4.2	12.1	12.6	17.9	24.1	24.0
	Total Public	64.7	68.2	62.1	32.0	34.7	35.0
	Privé PEM	35.3	31.8	37.9	68.0	65.3	65.0
	Total Public + Privé PEM	100	100	100	100	100	100
<b>Nickel</b>	Public PEM	2.8	14.2	12.2	8.7	7.9	7.7
	ECP	23.4	31.1	32.8	10.1	9.9	10
	Dont la Chine	n.d.	2.4	3.8	4.3	4.3	4.7
	Total Public	26.2	45.3	45	18.8	17.8	17.7
	Privé PEM	73.8	54.7	55	81.2	82.2	82.3
	Total Public + Privé PEM	100	100	100	100	100	100
<b>Étain</b>	Public PEM	22.1	24.0	15.7	17.4	15.7	19.8
	ECP	16.6	18.9	22.0	40.5	35.8	36.4
	Dont la Chine	9.2	8.9	14.8	38.8	34.3	34.8
	Total Public	38.7	42.9	37.7	57.9	51.5	56.2
	Privé PEM	61.3	57.1	62.3	42.1	48.5	43.8
	Total Public + Privé PEM	100	100	100	100	100	100
<b>Zinc</b>	Public PEM	10.6	14.0	11.7	9.5	4.2	4.1
	ECP	27.4	25.9	29.2	20.9	25.9	28.4
	Dont la Chine	2.2	4.3	9.2	20.2	25.2	27.7
	Total Public	38	39.9	40.9	30.4	30.1	32.5
	Privé PEM	62	60.1	59.1	69.6	69.9	67.5
	Total Public + Privé PEM	100	100	100	100	100	100

Sources : Ericsson et Tegen, 1992 ; Raw Materials Data, 2008.

n.d.: non disponible

Public PEM : entreprises publiques des pays à économie de marché.

Privé PEM: entreprises privées des pays à économie de marché.

ECP : économies centralisées et planifiées (entreprises publiques).

## Appendice H: Contrôle public/privé du raffinage minier de certains minerais en 1975–2006

Minerai	Entité	Part du contrôle dans la production mondiale (en %)					
		1975	1984	1989	2000	2005	2006
Alumine	Public PEM	9.6	17.5	18.6	13.6	9.8	9.7
	ECP	16.6	18.2	19.8	8.1	13.1	19.0
	Dont la Chine	1.5	3.4	3.4	8.1	13.1	19.0
	Total Public	26.2	35.7	38.4	21.7	22.9	28.7
	Privé PEM	73.8	64.3	61.6	78.3	77.1	71.3
	Total Public + Privé PEM	100	100	100	100	100	100
Aluminium	Public PEM	11.9	22.7	26.5	22.1	20.4	20.3
	ECP	20.7	20.2	20.2	12.1	24.5	27.6
	Dont la Chine	n.d.	2.8	3.9	12.1	24.5	27.6
	Total Public	32.6	42.9	46.7	34.2	44.9	47.9
	Privé PEM	67.4	57.1	53.3	65.8	55.1	52.1
	Total Public + Privé PEM	100	100	100	100	100	100
Cuivre	Public PEM	16.2	24.7	22.8	19.9	17.0	16.1
	ECP	24.9	24.6	22.8	9.0	14.9	16.9
	Dont la Chine	2.9	3.4	4.3	9.0	14.9	16.9
	Total Public	41.1	49.3	45.6	28.9	31.9	32.9
	Privé PEM	58.9	50.7	54.4	71.1	68.1	67.1
	Total Public + Privé PEM	100	100	100	100	100	100
Nickel	Public PEM	1.0	8.7	9.8	4.2	3.1	3.5
	ECP	24.0	32.3	33.4	8.1	10.6	10.9
	Dont la Chine	n.d.	2.4	3.1	4.6	7.6	8.0
	Total Public	25.0	41.0	43.2	12.3	13.7	14.4
	Privé PEM	75.0	59.0	56.8	87.7	86.3	85.6
	Total Public + Privé PEM	100	100	100	100	100	100
Étain	Public PEM	11.4	21.3	20.2	19.6	15.7	14.2
	ECP	17.4	23.2	21.6	43.0	34.5	40.4
	Dont la Chine	9.7	13.3	12.3	42.3	33.5	39.2
	Total Public	28.8	44.5	41.8	62.6	50.2	54.6
	Privé PEM	71.2	55.5	58.2	37.4	49.8	45.4
	Total Public + Privé PEM	100	100	100	100	100	100
Zinc	Public PEM	9.7	13.8	10.4	9.1	4.6	4.7
	ECP	31.3	26.5	27.9	21.8	27.4	30.0
	Dont la Chine	2.6	3.6	6.7	21.4	26.8	29.4
	Total Public	41.0	40.3	38.3	30.9	32.0	34.7
	Privé PEM	59.0	59.7	61.7	69.1	68.0	65.3
	Total Public + Privé PEM	100	100	100	100	100	100

Sources : Ericsson et Tegen 1992, Raw Materials Data 2008.

Note: n.d. : non disponible

Public PEM: entreprises publiques des pays à économie de marché.

Privé PEM: entreprises privées des pays à économie de marché.

ECP : économies centralisées et planifiées (entreprises publiques).

## Appendice I: Régimes environnementaux

Sujets/thèmes/ questions	Pays						
	Botswana	République démocratique du Congo	Éthiopie	Gabon	Ghana	Guinée	Mozambique
Les textes de loi sur les mines ont-ils intégré des exigences environnementales ?	Oui, le Ministre des Mines, de l'Énergie et des Ressources hydrauliques doit, avant tout octroi d'un permis de prospection, être satisfait quant à l'adéquation du projet de programme de prospection et à son adoption de dispositions sur la protection environnementale.	Oui	En vertu de l'article 26(3) du Mining Proc. N° 52/1993, les détenteurs de droits miniers sont tenus de protéger la santé et la sécurité de leurs agents, employés et autres personnes engagées dans leurs activités et de minimiser la pollution environnementale.	Non.	En vertu des sections 18 et 49(2) (d) du Minerals and Mining Act de 2006, les détenteurs de droits miniers sont tenus d'obtenir les approbations et permis nécessaires et requis par la Forestry Commission et l'Environmental Protection Agency pour la protection des ressources naturelles, la santé publique et l'environnement, avant tout début d'activité ou d'opération liée aux droits miniers.	Oui. Les opérations de mines et de carrières doivent assurer la protection environnementale conformément au Code environnemental. Les entreprises sont tenues de prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher la pollution de l'environnement, traiter les déchets, les émanations et les effluents, et de préserver la forêt et les ressources hydrauliques.	Oui. Voir la Mining Law de 2002, au chapitre V.
Existe-t-il des préconditions environnementales obligatoires pour obtenir des droits d'exploration ?	Oui.	Non. La demande d'une licence d'exploration n'est pas soumise à des évaluations techniques et environnementales.	Non.	Non.	Il n'existe pas de précondition environnementale obligatoire pour l'octroi de droits d'exploration. Le détenteur des droits miniers doit cependant obtenir les approbations nécessaires requises par la Forestry Commission et l'Environmental Protection Agency avant tout début d'activité.	Non.	Non.

Sujets/thèmes/ questions	Pays						
	Botswana	République démocratique du Congo	Éthiopie	Gabon	Ghana	Guinée	Mozambique
Existe-t-il des préconditions environnementales obligatoires pour l'octroi de droits miniers ?	Oui, le candidat à une licence minière est tenu de soumettre une EIE complète dans le cadre de son rapport d'étude sur la faisabilité de son projet.	Oui, un candidat à une licence d'exploitation est tenu de soumettre sa candidature accompagnée d'une étude d'impact sur l'environnement et d'un plan de gestion environnemental du projet (EMPP).	En vertu de l'article 46(2)(h) du Mining Proc. N° 52/1993, et de l'article 5(2) (d) du Mining Regulation, les candidats aux licences minières de grande échelle sont tenus de soumettre une étude d'impact sur l'environnement avant l'octroi de la licence.	Non.	En vertu du Mineral and Mining Act, il n'y a aucune précondition environnementale obligatoire à remplir pour obtenir des droits miniers. Néanmoins, la réglementation EIE oblige toute personne s'apprêtant à commencer une des activités prévues par l'Annexe 1 du Règlement d'enregistrement ses activités auprès de l'Agence et d'obtenir un permis environnemental. Pour toute activité prévue par l'Annexe 2 du Règlement, une EIE est obligatoire avant l'octroi du permis environnemental.	Non.	Non.
Existe-t-il des préconditions environnementales obligatoires pour le maintien des droits miniers ?	La section 65 du Mines and Minerals Act prévoit l'obligation, pour le détenteur d'une licence minière, de conduire ses activités dans le respect, autant que possible, de l'environnement naturel, la minimisation et le contrôle des déchets, des pertes indues, ou de tout dommage concernant les ressources naturelles ou biologiques, la prévention et le traitement rapide de la pollution et de la contamination environnementales.	Non.	Selon l'article 12a de l'EIA proc. 299/2002, lorsqu'une personne ne met pas en œuvre un projet dans la conformité aux engagements et obligations prévus ou imposés, les autorités pertinentes ont le pouvoir de suspendre ou d'annuler la licence attribuée au projet.	Non.	Les exigences environnementales ne sont pas prévues en tant que préconditions pour maintenir les droits miniers mais la concession minière autorise son détenteur à empiler ou jeter tout minéral ou déchet comme approuvé dans la déclaration d'impact sur l'environnement signée par le détenteur.	Non.	Oui. Sous réserve que le détenteur de la concession minière obtienne un permis environnemental pour la période donnée, la concession sera abrogée. Les détenteurs d'une certification ou d'un permis miniers sont également tenus d'observer les réglementations sanitaires et sécuritaires ainsi que les obligations de protection environnementale.

Sujets/thèmes/ questions	Pays						
	Botswana	République démocratique du Congo	Éthiopie	Gabon	Ghana	Guinée	Mozambique
Existe-t-il une obligation d'élaborer un plan de gestion environnementale pour obtenir des droits miniers ?	Oui, selon la section 65 du Mines and Minerals Act, un candidat à une licence minière doit préparer et soumettre une EIE complète. Cette EIE sera préparée conformément aux indications de la section 10 de l'EIA Act.	Oui, le candidat sera tenu de soumettre un plan de gestion environnementale avec sa candidature.	Les autorités de licence exigent que le candidat à un droit minier soumette une EIE qui doit inclure, parmi d'autres éléments, des mesures visant à éliminer, minimiser ou atténuer les impacts négatifs (plan de gestion environnementale).	Non.	La soumission d'un plan de gestion environnementale n'est pas une précondition à l'obtention de droits miniers. La personne responsable des activités pour lesquelles un rapport environnemental préliminaire ou une déclaration d'impact sur l'environnement a été approuvé devra soumettre à l'Agence un plan de gestion environnementale au titre de ses opérations, dans un délai de 18 mois après le début de ses activités et ensuite, tous les trois ans.	Non.	Pour les activités classées en tant que Level 2 au titre du Mining Act, il est obligatoire d'élaborer un plan de gestion environnementale qui fera l'objet d'une approbation préalable par l'entité compétente.
Existe-t-il une obligation de mise à jour des informations présentées dans l'étude d'impact sur l'environnement lors de l'avancement du projet ?	Non.	Non.	L'agence environnementale concernée est tenue de suivre périodiquement la mise en œuvre des projets autorisés en vue d'assurer leur mise en conformité aux engagements et obligations fixés. Pendant le suivi, l'agence peut néanmoins exiger que le rapport EIE soit révisé ou actualisé si nécessaire.	Non.	En cas de survenance de changements importants dans l'environnement, par suite de causes naturelles, avant ou durant la mise en œuvre des activités ; en cas de survenance, le rapport d'évaluation environnementale et le plan de gestion environnementale seront révisés sur la base des nouvelles conditions environnementales.	Non.	Non.

Sujets/thèmes/ questions	Pays						
	Botswana	République démocratique du Congo	Éthiopie	Gabon	Ghana	Guinée	Mozambique
Quelles sont les institutions ou responsables qui participent ou sont consultés dans la décision sur l'octroi des droits miniers ?	Le Ministre du Ministère des Minerais, de l'Énergie et de l'Eau, le département des études géologiques et le département des Mines prennent part aux décisions relatives à l'octroi/au refus d'un droit minier.	Le Ministre en charge des Mines et des Carrières, le Département géologique, le Cadastre minier, le Directeur de l'Autorité provinciale pour les Mines, le Département en charge de la protection de l'environnement minier et le Comité interministériel nommé par le Ministre et la Direction des Mines.	Le Bureau des Mines et de l'Énergie du Gouvernement autonome régional national est responsable de l'octroi des licences sur les mines artisanales et les minerais de construction demandées par les investisseurs nationaux tandis que le Ministère des Mines et de l'Énergie émet les licences destinées aux autres activités minières.	En vertu de la sec. 137 du Mines and Minerals Act, le Ministre des Mines ou tout autre Ministre responsable, le Commissaire des mines et le Bureau des affaires minières sont reponsable de l'octroi ou du refus des contrats miniers.	Le Ministère des Affaires foncières, forestières et minières, au nom du Président, et à réception des recommandations de la Commission sur les minerais, peut négocier, octroyer, révoquer, suspendre ou renouveler les droits miniers conformément à cette loi.	Le Ministre des Mines et le Centre de la promotion et du développement des mines sont responsables de l'octroi des droits miniers.	L'autorité pertinente est en charge de l'octroi ou du refus des titres et permis miniers. Il n'y a pas de participation publique dans la prise décisionnelle. Le Conseil des ministres a les pouvoirs de réglementation la loi minière et d'approuver les réglementations environnementales régissant les activités minières et la sécurité technique des mines. Le Conseil national du développement durable a le pouvoir de proposer des mécanismes pour la simplification et l'efficacité des procédures d'octroi des licences pour certaines activités liées à l'utilisation des ressources naturelles.

Sujets/thèmes/ questions	Pays						
	Botswana	République démocratique du Congo	Éthiopie	Gabon	Ghana	Guinée	Mozambique
Qu'en est-il du suivi et de la mise en œuvre des réglementations environnementales ?	Le Département des Affaires environnementales (l'autorité compétente) est responsable du suivi et de la mise en application de l'EIA Act.	Le Département en charge de la protection de l'environnement des mines.	L'Environnemental Protection Authority (EPA) et les Regional Environmental Agencies, ainsi que les inspecteurs environnementaux affectés par l'EPA ou l'agence régionale environnementale pertinente sont responsables de la mise en application des réglementations environnementales.	Le Ministre de l'Environnement et du Tourisme ou tout autre Ministre désigné par le Président, l'Environmental Management Board, le National Environmental Council, l'Environmental Management Agency, les responsables et inspecteurs, le Standards and Enforcement Committee sont responsables du contrôle et de la mise en application des réglementations environnementales.	L'Environnemental Protection Agency est responsable de la mise en conformité avec les procédures d'évaluation de l'impact sur l'environnement lors de la planification et de l'exécution des projets de développement, notamment la conformité des projets existants.	Inconnu.	Le Conseil des Ministres, le National Council for Sustainable Development (un organe consultatif du Conseil des Ministres), la société civile, les communautés locales et les associations.
Quels sont les principaux instruments environnementaux de conformité légale auxquels les activités minières doivent adhérer ?	L'Environmental Impact Assessment Act 2005.	Inconnu.	L'Environmental Impact Assessment Proclamation N° 299/2002 et l'Environmental Pollution Control Proclamation N° 300/2002.	L'Environmental Management Act (chapitres 20 à 27).	L'Environnemental Protection Agency Act, 1994 et l'Environmental Assessment Regulations 1999.	Inconnu.	L'Environmental Law de septembre 1997.

Sujets/thèmes/ questions	Pays						
	Botswana	République démocratique du Congo	Éthiopie	Gabon	Ghana	Guinée	Mozambique
Existe-t-il des conditions préalables à l'obtention d'un permis environnemental ?	Si l'autorité compétente détermine qu'une activité proposée risque d'avoir un fort impact environnemental néfaste, elle pourra demander à ce que cette activité subisse une évaluation d'impact sur l'environnement. Après examen de l'EIE, l'autorité pourra approuver et octroyer l'autorisation au candidat.	Inconnu.	Si le projet proposé relève d'une catégorie prévue dans la directive émise après la déclaration EIE, le candidat sera tenu d'entreprendre une évaluation d'impact sur l'environnement et de soumettre le rapport EIE à l'Autorité ou à l'agence environnementale régionale pertinente.	Pour mettre en œuvre les projets énumérés au titre de l'Annexe 1 de la loi, le directeur de projet demande un certificat après avoir soumis un rapport EIE, conformément à la sec. 99 de l'Environmental Management Act.	Toute personne tenue, par le règlement, d'enregistrer ses activités et d'obtenir un permis environnemental, soumettra à l'Agence une demande sous la forme déterminée par l'Agence. Cette dernière peut également exiger d'un candidat qu'il soumette d'autres informations sur ses activités car l'Agence considère comme nécessaires les évaluations initiales d'impact sur l'environnement.	Inconnu.	Oui, toutes les activités susceptibles d'exercer un impact environnemental important, sont tenues de faire l'objet d'une licence et d'un enregistrement. L'émission d'une licence environnementale est soumise à la présentation d'une évaluation d'impact sur l'environnement pour l'activité proposée.
Existe-t-il des préconditions pour le maintien d'un permis environnemental ?	La personne autorisée à mettre en œuvre un projet est tenue d'éviter l'occurrence d'impacts environnementaux néfastes et de se conformer aux termes ou conditions prévus par l'autorisation. Dans le cas contraire, l'autorisation sera abrogée ou modifiée.	Inconnu.	Les inspecteurs environnementaux désignés par l'Autorité ou l'agence environnementale régionale pertinente ont le pouvoir d'assurer la conformité aux normes environnementales et autres obligations afférentes. Si l'inspecteur soupçonne l'activité de pouvoir causer des dommages à l'environnement, il pourra ordonner l'adoption de mesures correctives jusqu'à la cessation immédiate des activités. L'Autorité ou l'agence environnementale pertinente a également le pouvoir d'annuler ou de suspendre la licence en cas de non-conformité de la mise en œuvre du projet par le détenteur de la licence à l'égard de ses engagements.	Chaque directeur de projet détenteur d'un certificat est tenu de prendre toutes les mesures pour empêcher ou atténuer les effets indésirables du projet sur l'environnement. Le Directeur général a sinon le droit d'annuler ou de suspendre le certificat.	Le détenteur du permis environnemental doit prendre toutes les mesures nécessaires pour que ses activités ne posent pas de menace sérieuse à l'encontre de l'environnement ou de la santé publique. Si l'Agence découvre qu'une activité ayant fait l'objet d'un permis environnemental pose un risque grave à l'environnement, elle pourra demander à la personne responsable de la mise en application de la notice relative à ces exigences de prendre des mesures car l'Agence considère comme nécessaire d'empêcher ou de stopper ces activités. Elle pourra également ordonner la cessation immédiate des activités nuisibles.	Inconnu.	Non

Sujets/thèmes/ questions	Pays						
	Botswana	République démocratique du Congo	Éthiopie	Gabon	Ghana	Guinée	Mozambique
Quelles sont les institutions réglementaires et surveillantes qui sont engagées dans l'examen des rapports d'évaluation d'impact sur l'environnement soumis par un directeur/demandeur de projet minier ?	Le Département des Affaires environnementales, les départements gouvernementaux pertinents et les autorités locales.	Le Département en charge de la protection de l'environnement minier, au sein du Ministère des Mines, est l'organe qui gère l'évaluation technique des EIS, MRS et EMPP présentés par les candidats demandant des droits d'exploitation concernant des mines ou des carrières.	L'Autorité (EPA) est responsable de l'évaluation des rapports d'étude d'impact sur l'environnement et de la surveillance des projets ayant reçu une licence, de l'exécution et de la supervision assurées par une agence fédérale et qui sont susceptibles de produire un impact transrégional. Les agences environnementales régionales sont responsables des projets qui ne font pas l'objet d'une licence ou d'une supervision de la part d'une agence fédérale et qui ne sont pas susceptibles de produire un impact transrégional.	Il s'agit du Directeur général de l'Environmental Management Agency, lequel est responsable de l'examen des rapports EIE soumis par les responsables de projets.	Il est prévu que la Forestry Commission et l'Environmental Protection Agency sont les organisations responsables pour accorder les approbations et permis aux détenteurs de droits miniers avant le début de leurs activités et opérations menées au titre du droit. L'Agence organisera également des auditions publiques pour solliciter des observations sur l'EIE avant son approbation et l'octroi de son permis environnemental.	Inconnu.	Pour les activités minières de Level 2, et en vertu de l'article 37 du Mining Law, l'entité compétente est responsable de l'approbation des plans de gestion environnementale. Le National Council for Sustainable development peut émettre des recommandations concernant l'évaluation d'une EIE soumise par un directeur de projet minier.

Sujets/thèmes/ questions	Pays						
	Botswana	République démocratique du Congo	Éthiopie	Gabon	Ghana	Guinée	Mozambique
Existe-t-il des règles définies pour tenir des audiences et consultations publiques avant l'approbation d'un projet ?	L'autorité compétente, dans un délai de 60 jours après réception de la déclaration EIE, est obligée d'annoncer dans le Journal officiel et dans un journal au minimum hebdomadaire pour quatre semaines consécutives, sa demande d'observations ou d'objections de la part des personnes qui sont les plus susceptibles d'être affectées par le projet d'activités et des autres personnes intéressées. L'autorité compétente peut tenir des audiences publiques après examen des déclarations EIE si elle considère que ces activités sont de nature à justifier que le public ait l'occasion de soumettre des avis ou commentaires lors d'une audience publique.	Non	L'Autorité ou l'agence environnementale régionale pertinente est tenue de publier toute étude EIE et de s'assurer que les observations en provenance du public, et en particulier des communautés susceptibles d'être affectées par la mise en œuvre d'un projet, sont intégrées dans le rapport d'étude d'impact sur l'environnement et dans son évaluation.	Non	Non, il n'existe pas d'audiences ou de consultations publiques pour l'octroi de droits miniers. Avant toute émission de permis environnemental, l'Agence environnementale peut toutefois tenir une audience publique au sujet d'une candidature lorsque des réactions publiques se manifestent à l'égard du début des activités proposées ; lorsque les activités prévoient la dislocation, la délocalisation ou la réinstallation de communautés ; ou lorsque l'Agence considère que les activités pourraient exercer une incidence massive et durable sur l'environnement.	Non	Non
Les personnes potentiellement affectées peuvent-elles empêcher l'octroi d'un droit minier ou d'un permis environnemental ?	L'autorité compétente, lors de sa décision relative à l'octroi ou au refus de l'autorisation fondée sur la déclaration EIE, doit tenir compte des observations ou objections soulevées par les personnes susceptibles d'être affectées par les activités proposées et autres personnes intéressées.	Non	En cas d'octroi d'un permis environnemental, les personnes potentiellement affectées auront l'opportunité de se prononcer sur le rapport EIE soumis par le candidat. Cependant, lors de l'évaluation de la candidature à une licence minière, les personnes susceptibles d'être affectées par le projet minier ne sont pas consultées par l'organe décisionnel.	Non	Concernant l'octroi des droits miniers, les communautés potentiellement affectées ne prennent pas part au processus. Dans le cas des émissions de permis environnementaux, au moins un tiers des membres du jury devront être résidents de la zone géographique du projet d'activités et représenter les diverses opinions, s'il y a lieu, au sujet de l'audition.	Non	Non



Sujets/thèmes/ questions	Pays						
	Botswana	République démocratique du Congo	Éthiopie	Gabon	Ghana	Guinée	Mozambique
Les textes de loi miniers prévoient-ils des dispositions sociales ?	Oui.	Oui.	Les détenteurs de licences sont tenus de donner la préférence aux nationaux éthiopiens lors de l'embauche sous réserve que ces personnes aient les qualifications requises. Ils doivent également assurer la formation et l'éducation nécessaires aux activités minières et fournir les vêtements, équipements de protection, services sociaux et médicaux adéquats.	Oui.	Oui.	En vertu des articles 18 et 19 du Mining Code, les détenteurs de titres minières ou de carrières et toutes les entreprises qui travaillent pour eux doivent donner la préférence aux entreprises guinéennes dans les contrats de construction ou de services, sous réserve que ces entreprises proposent des tarifs, des volumes, une qualité et des délais de livraison comparables. Les détenteurs de titres minières ou de carrières et les entreprises travaillant pour eux doivent accorder la priorité aux candidats guinéens lorsque cela est possible.	Oui, les détenteurs de licences de reconnaissance, de concessions minières et de certificats miniers sont tenus d'indemniser les utilisateurs de terres pour les dommages causés à leurs sols ou à leurs propriétés par suite de leurs activités dans la région.
Quelles sont les exigences sociales qui doivent être satisfaites avant l'octroi d'un droit minier ?	Avant d'accorder un permis minier, le Ministre doit évaluer si le consentement du propriétaire de la zone concerné a été obtenu.	Toute demande de licence d'exploitation doit intégrer, parmi d'autres choses, le plan des modalités de contribution du projet à l'égard du développement des communautés limitrophes.	Il n'existe aucune exigence sociale fixée en tant que précondition pour une concession minière.	Il n'existe pas d'obligations sociales fixées en vertu du Mines and Minerals Act.	Toute demande de droit minier sera soumise à la Minerals Commission sous la forme prescrite, et accompagnée d'une déclaration incluant notamment les caractéristiques des propositions du candidat à l'égard de l'emploi et de la formation des Ghanéens dans l'industrie minière. Un programme détaillé sur le recrutement et la formation du personnel ghanéen est une condition pour l'octroi d'une concession minière.	Aucune précondition sociale n'est fixée en matière de droit minier.	Aucune exigence sociale fixée en tant que précondition n'existe en matière de concession minière.

Sujets/thèmes/ questions	Pays						
	Botswana	République démocratique du Congo	Éthiopie	Gabon	Ghana	Guinée	Mozambique
Comment les droits et intérêts des communautés susceptibles d'être affectées par les activités minières sont-ils pris en compte ?	La section 60(a) (ii) du Mines and Minerals Act prévoit une disposition qui restreint les détenteurs de concessions minières de tout exercice des droits qui lui ont été conférés sans le consentement écrit du propriétaire ou de l'occupant légal de la zone.	Aucune mention n'est faite dans le code minier sur la protection des droits des communautés susceptibles d'être affectées par les activités minières.	Le détenteur d'une licence a l'obligation de veiller à ne pas s'ingérer dans les affaires des occupants légitimes du terrain de la licence, des terres couvertes par le contrat et des zones adjacentes. Lorsque les occupants ont été déplacés, une indemnisation aura lieu.	En vertu du Mines and Minerals Act, tout propriétaire ou occupant d'un terrain réservé qui est injustement affecté par des activités minières sera autorisé à recevoir une indemnisation.	La loi autorise le propriétaire ou l'occupant légal du terrain soumis au droit minier à obtenir une indemnisation pour toute perturbation des droits du propriétaire ou des occupants.	Les détenteurs de titres miniers doivent indemniser les occupants légitimes potentiels de ces terrains en cas de perte de jouissance résultant de leurs activités. Tout dommage causé par un détenteur de titre minier aux propriétaires, usagers et aux occupants légitimes du sol, ou à leurs représentants, donne droit à une demande d'indemnisation.	Elles seront autorisées à être indemnisées pour tout dommage causé à leur terrain ou à leur propriété résultant des activités minières.
Les entreprises minières sont-elles tenues de consulter les groupes et communautés susceptibles d'être affectés par leur projet en vue d'obtenir leur consentement libre et éclairé préalable ?	Les entreprises ne sont pas obligées de consulter les communautés susceptibles d'être affectées par le projet pour obtenir une concession minière.	Non	Non	Non. Cependant, en vertu de la sec. 123 du Mines and Minerals Act, le propriétaire ou occupant a le droit d'exprimer une objection au Conseil à l'égard de l'octroi de la demande.	Non	Non	No, les entreprises minières ne sont pas tenues de consulter les communautés susceptibles d'être affectées par le projet et d'obtenir leur consentement éclairé.

Sujets/thèmes/ questions	Pays						
	Botswana	République démocratique du Congo	Éthiopie	Gabon	Ghana	Guinée	Mozambique
Existe-t-il un cadre quelconque de dialogue et de négociation des indemnités après l'octroi du consentement des groupes et communautés directement affectés par les activités minières ?	Non	Non	Non	Non	Concernant le montant de l'indemnisation dû, il doit être déterminé par un accord conclu entre les parties, ou par les Ministres concernés dans le cas où les personnes sont dans l'incapacité d'atteindre un accord. Les habitants qui préfèrent être indemnisés par le biais d'une réinstallation induite par leur déplacement résultant d'un projet d'activités minières, doivent être installés sur des terres de remplacement décentes.	Non	Non



Sujets/thèmes/ questions	Pays						
	Botswana	République démocratique du Congo	Éthiopie	Gabon	Ghana	Guinée	Mozambique
Existe-t-il des exigences liées au versement d'un cautionnement de sécurité lors de l'octroi de l'autorisation minière couvrant la régénération et la restauration de l'environnement ?	Non	Dans le cadre du MRP, tout candidat à un droit d'exploitation minière ou de carrière est tenu de fournir une garantie financière pour couvrir ou garantir les coûts d'atténuation et de restauration de l'environnement.	La Licensing Authority peut exiger du candidat au renouvellement, transfert, assignation ou charge de licence de fournir une garantie bancaire, en numéraire ou autre forme, pour sécuriser les obligations du candidat. L'une des obligations d'un entrepreneur minier est de restaurer la zone minière avant l'expiration de la licence.	Non	Non	Non	Non
En cas de réponse négative, quelles sont les obligations de réparation/restauration qui sont prescrites aux entreprises minières ?	Tout détenteur d'une licence de prospection et de rétention est tenu de restaurer tout dommage causé à la surface de la concession induit par l'enlèvement et à la satisfaction du Directeur des Mines.		Le détenteur d'une licence minière de petite et grande échelles est tenu de restaurer ou de réparer progressivement les terrains couverts par la licence de sorte qu'avant l'expiration de la licence, la zone a été complètement restaurée aux fins de bénéfices d'utilisation futurs.		Il n'existe aucune obligation de réparation ou de restauration pour les entreprises minières selon le Mineral and Mining Act.	Les détenteurs de titres miniers demeurent responsables de toute obligation qui leur est faite en matière d'environnement et de restauration des sites mis en valeur, même après l'expiration de leur licence.	Les différents détenteurs de licence minière seront tenus de se conformer aux obligations de restauration environnementale.

Sujets/thèmes/ questions	Pays						
	Botswana	République démocratique du Congo	Éthiopie	Gabon	Ghana	Guinée	Mozambique
Qu'en est-il des détenteurs de permis environnementaux ?	Le département de l'environnement et de la conservation, après avoir mené un audit environnemental, peut exiger du candidat ayant obtenu un permis environnemental de prendre des mesures d'atténuation spécifiques pour assurer la conformité aux prévisions indiquées dans la déclaration sur les mesures d'atténuation, afin de traiter les impacts environnementaux non prévus au moment de l'autorisation.	Inconnu.	Aucune exigence de restauration n'est imposée au détenteur du permis environnemental au titre de la déclaration EIE.	Aucune exigence de restauration n'est imposée au détenteur d'une lettre de décision.	La déclaration d'impact sur l'environnement relative aux activités minières et extractives devra inclure des plans de réparation.	Inconnu.	La loi environnementale de 1997 n'impose aucune obligation sur les détenteurs de permis environnemental en matière de garantie de sécurité, ou de mesures de restauration lors de l'émission du permis.
Sources	Mines and Minerals Act 1999 et Environmental Impact Assessment Act 2005.	Law N° 007/2002 du 11 juillet 2002 relative au code minier.	Mining Proclamation N° 52/1993; Mining (Amendment) Proclamation N° 22/1996; Mining Regulation N° 182/1994 ; Environmental Impact Assessment (EIA) Proclamation N° 299/2000 et Environmental Pollution Control Proclamation N° 300/2002.	Mining Law N° 005/2000; Environmental Management Act (chapitres 20 à 27) ; Mines and Minerals Act.	Minerals and Mining Act 2006 ; Environmental Protection Agency Act 1994 et Environmental Assessment Regulations 1999.	Mining Code 1995.	Mining Law 2002 ; Environmental Law 1997.

## Appendice J: Processus d'examen canadien sur la RSE et l'industrie extractive canadienne dans les pays en développement

Le Processus d'examen canadien sur la RSE et l'industrie extractive canadienne dans les pays en développement a été élaboré en réponse aux plaintes exprimées contre les entreprises canadiennes opérant à l'étranger dans les domaines de la responsabilité sociale et environnementale et des droits de l'homme. Les syndicats, les groupes religieux, les environnementalistes, les groupes axés sur les droits de l'homme et les organismes de la société civile ont été très présents dans ces dépôts de plaintes. En juin 2005, le Comité permanent du Parlement sur les Affaires étrangères et le Commerce international a publié un rapport intitulé *Les mines dans les pays en développement – la responsabilité sociale des entreprises*, lequel a appelé à la création d'un processus d'examen, par les diverses parties prenantes, pour les politiques et programmes nécessitant un renforcement ou une mise en place dans ce domaine.

Un Groupe consultatif de 17 personnes a été établi au cours de ce processus. Il comprend des professionnels issus des universités, de la société civile, des industries extractives, du secteur financier et des syndicats. Il a travaillé avec le Comité interdépartemental, qui est constitué de responsables gouvernementaux canadiens, aux modalités de fonctionnement de ce processus, aux programmes de ses diverses composantes, à la liste de ses protagonistes et experts, et à d'autres aspects encore.

Des réunions ont eu lieu dans quatre lieux entre juin et novembre 2006 – à Calgary, Toronto, Montréal et Vancouver. Ils ont pris la forme de séances ouvertes au public dans lesquelles les présentations étaient exprimées par divers membres du public ou organisations, tandis que des sessions spécialisées couvraient des discussions plus détaillées avec des experts pertinents. Plus de 100 dépositions écrites ont également été reçues dans le cadre de ce processus qui a été organisé autour des cinq thèmes identifiés par le rapport du Comité parlementaire :

- les normes et les pratiques exemplaires de la RSE ;
  - les incitations en appui à la mise en œuvre des normes de la RSE ;
  - l'appui aux entreprises dans la mise en œuvre des normes et des pratiques exemplaires de la RSE ;
  - la surveillance et la résolution des différends en matière de RSE ;
  - le développement des capacités pour la gouvernance des ressources dans les pays en développement.
- Des points focaux ont été établis pour la société civile et le secteur minier, lesquels assurent la communication des apports, la sélection des participants et la rédaction des rapports. Les groupes de la société civile ont formé le Réseau canadien sur la responsabilité civile afin de s'engager dans le processus. Un rapport a été publié pour résumer les discussions lors des quatre tables rondes qui ont eu lieu. Selon le Groupe consultatif, « [i]l a été rappelé à chaque participant aux tables rondes, tant lors des séances ouvertes que pour les sessions spécialisées, que l'objet du processus était d'élaborer des idées concrètes permettant une mise en œuvre par les gouvernements, l'industrie et la société civile en vue d'accroître la performance de la RSE du secteur minier canadien dans les pays en développement » (p. 2 du Rapport du Groupe consultatif).
- Ce rapport a été publié en mars 2007. Ses « recommandations centrales » préconisent que « le gouvernement canadien, en coopération avec les parties prenantes clés, ... adopte un ensemble de normes sur la RSE, lesquelles devront être satisfaites par les entreprises du secteur minier canadien opérant à l'étranger et renforcées par l'établissement de rapports, la mise en conformité et d'autres mécanismes appropriés ». Il identifie les principales composantes et attributions clés du Cadre canadien de la RSE, en ayant recours aux termes du Résumé exécutif, comme suit :
- Les normes canadiennes sur la RSE, lesquelles seront initialement fondées, lors de leur mise en application, sur les normes internationales existantes qui font l'objet d'un dialogue continu multilatéral et entre les parties prenantes ;

- ▶ Les obligations de rapports sur la RSE, lesquelles sont fondées sur la Global Reporting Initiative, ou son équivalent, lors de la phase initiale de mise en application, pour un niveau correspondant à la taille de l'opération ;
- ▶ Le bureau d'un médiateur indépendant chargé des services consultatifs, de l'établissement des faits et des rapports sur les plaintes liées aux opérations des entreprises extractives canadiennes dans les pays en développement ;
- ▶ Un Comité tripartite d'examen sur la conformité, lequel sera chargé de déterminer la nature et le niveau de non-conformité des entreprises à l'égard des normes canadiennes de la RSE, en se fondant sur les constatations du médiateur au sujet des plaintes, et de formuler des recommandations sur les réponses appropriées aux cas concernés ;
- ▶ L'élaboration de politiques et directives pour le mesurage des graves manquements des entreprises à l'égard des normes canadiennes sur la RSE, notamment selon les constatations du Comité d'examen sur la conformité ; en cas de manquement grave et lorsque les mesures prises pour mettre l'entreprise en conformité ont échoué, le soutien du gouvernement à ladite entreprise devra être retiré ;
- ▶ Un Groupe consultatif sur le secteur minier canadien, composé de plusieurs parties prenantes, lequel conseillera le gouvernement sur la mise en œuvre et la consolidation du cadre canadien sur la RSE .

Le 26 mars 2009, près de deux ans après la publication du rapport du Groupe consultatif sur le processus, le gouvernement canadien a réagi par l'intermédiaire d'un communiqué de presse annonçant de nouvelles mesures visant à aider les entreprises minières, pétrolières et gazières canadiennes à remplir et dépasser leurs responsabilités sociales et environnementales lors de leurs activités à l'étranger. Ce communiqué de presse a noté que le gouvernement canadien voulait fournir les outils, directives et conseils nécessaires aux entreprises canadiennes en termes d'impacts sur les communautés touchées par le secteur minier. Ces mesures, soutenues par le gouvernement canadien, visent à aider les entreprises à « remplir et dépasser leurs obligations liées à la responsabilité sociale des entreprises ».

Les initiatives annoncées incluent la création d'un nouveau Bureau du Conseiller pour la responsabilité sociale des entreprises du secteur minier, lequel contribuera à la résolution des problématiques sociales et environnementales posées aux entreprises canadiennes opérant à l'étranger dans ce domaine ; le soutien au nouveau Centre d'excellence, lequel sera établi en dehors du gouvernement pour fournir des informations aux entreprises, aux organisations non gouvernementales et à divers organismes ; la poursuite de l'aide de l'Agence canadienne du développement international, laquelle soutient les gouvernements étrangers dans le renforcement de leurs capacités de gestion du développement des ressources naturelles d'une manière durable et responsable ; enfin, la promotion de directives volontaires internationalement reconnues sur la performance et la rédaction de rapports sur la responsabilité sociale des entreprises.

## Appendice K: Extraits de la Vision de Yaoundé (Yaoundé, Cameroun, 19–22 novembre 2002)

### Déclaration

Contribuer à réduire durablement la pauvreté et améliorer les moyens d'existence durable au sein des communautés minières artisanales et à petite échelle en Afrique

avant 2015 en accord avec les Objectifs du Millénaire pour le développement.

## Objectifs

- Reconnaître et prendre en compte le sous-secteur minier artisanal dans les législations et codes.
- Mettre la lutte contre la pauvreté au centre des préoccupations des politiques minières incluant l'artisanat minier (ASM).
- Intégrer les stratégies ASM dans les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (PRSP) en assurant les liens avec les autres secteurs du domaine rural de l'économie nationale, et développer un cadre stratégique pour les PRSP.
- Réexaminer la législation du sous-secteur ASM en vigueur (interdépendance entre le droit coutumier et le droit foncier) et rôle du gouvernement central.
- Renforcer les institutions :
  - améliorer la disponibilité des technologies appropriées ;
  - développer les compétences analytiques et commerciales.
- Entreprendre les réformes nécessaires du sous-secteur ASM : améliorer les politiques, les institutions, les processus clés et le cadre de vie des acteurs du sous-secteur ASM, développer des partenariats, promouvoir l'utilisation durable des ressources naturelles et réaliser les infrastructures et l'aménagement du territoire.

## Appendice L: Systèmes d'adjudication pour les procédures de licence minière

### Introduction

La transparence est l'un des aspects cruciaux du système d'adjudication. Tout système d'adjudication correctement conçu implique que l'octroi des licences soit respectueux de critères relativement objectifs prévus à l'avance.

Les systèmes d'adjudication n'ont pas toujours prévalu dans les régimes miniers. Au stade de l'exploration, ce sont en général les procédures discrétionnaires en faveur du critère du « premier arrivé, premier servi » qui ont été adoptées, lesquelles accordaient automatiquement les droits lors de la découverte d'une ressource économique conforme aux réglementations minières applicables. Ces procédures sont fréquemment appliquées pour l'octroi des droits d'exploration pétrolière. Les deux principales différences existant entre les opérations minières et les opérations pétrolières, qui pourraient affecter l'applicabilité d'un format d'adjudication, concernent le prix relativement plus faible en dollars du secteur minier, et la disponibilité des informations sur les sites géologiques. Les projets miniers engagent généralement un prix en dollars moins important que leurs homologues pétroliers. Les

coûts liés à la mise en œuvre des processus d'adjudication ne sont pas, par conséquent, justifiés dans tous les cas. Des données géologiques préliminaires sont impératives pour savoir si une zone est suffisamment prospective pour mériter le coût d'une procédure d'adjudication.

La réussite d'un système d'adjudication est fortement accrue par la présence d'informations géologiques plus nombreuses. Il convient de disposer, tout au moins, des informations nécessaires pour définir le champ d'action d'une adjudication. Les systèmes d'adjudication fonctionneront mieux lorsque le risque géologique est relativement faible et que les soumissionnaires peuvent fonder leur évaluation plus facilement sur le développement, les facteurs de risques opérationnels et systématiques, et accroître leurs capacités dans l'attribution d'un prix basé sur les risques plus élevé. Le système d'adjudication a été utilisé à maintes reprises pour les sites miniers existants et les zones de forte prospection à haute valeur : au Liberia et en Inde, ainsi que dans les efforts de privatisation de la Zambie et du Ghana. Lorsque l'adjudication des licences

d'exploration a été recommandée en Australie (bien qu'elle n'ait pas été en définitive adoptée), elle s'est accompagnée de conseils en faveur d'investissements gouvernementaux

dans l'acquisition et la diffusion des données géologiques préconcurrentielles.

## Différenciation des terrains riches en ressources fondée sur les potentiels et le risque

Sur un territoire donné, il existe différentes zones fondées sur les divers risques géologiques présents. Le gouvernement peut appliquer un régime de licence différent pour chaque type de zone. Un pays peut être divisé en plusieurs zones classées, en fonction des informations géologiques disponibles et de la valeur connue des gisements minéraux. Ces classifications peuvent s'étendre des zones à faible risque (sites miniers existants/abandonnés, parties très explorées des terrains aurifères et houillers africains, régions cuivriques de Zambie/du Congo) aux zones à risque élevé (où aucune activité d'exploration n'a eu lieu, lorsque des travaux d'exploration initiaux n'ont pas identifié un gisement justifiant une exploration ultérieure). Cette classification peut également dépendre du type de minerai concerné. Chaque classification est alors traitée différemment aux fins de l'attribution des

droits : les sites à faible risque font généralement l'objet d'une adjudication tandis que ceux à risque élevé relèvent davantage des systèmes discrétionnaires.

C'est ce système de classification qui a été récemment mis en place en Chine.

Les adjudications s'appliquent aux zones dans lesquelles le gouvernement a financé l'exploration ayant abouti à la découverte d'un gisement viable ; aux droits miniers précédemment détenus par une entité qui ont été éteints ; aux droits d'exploration éteints dont l'exploration a été menée à un stade avancé et qui comprend un gisement viable ; et aux autres zones déterminées par le Ministère des Affaires foncières et des Ressources naturelles.

## Méthodes de conception et définition des produits

### Informations préliminaires

La réussite d'une adjudication à l'égard des divers objectifs politiques et fiscaux dépend, dans une large mesure, de sa conception et du nombre de ses participants. La conception d'une adjudication implique une multitude de questions, dont la nécessité des pré-qualifications et des garanties, laquelle doit compléter les formulaires

d'adjudication et les facteurs liés à la soumission. Avant tout projet d'adjudication (ou d'octroi de droits en général), les objectifs politiques du gouvernement doivent être exprimés. Ces objectifs prioritaires à toute adjudication peuvent inclure : l'optimisation des rentes gouvernementales à long terme, l'augmentation des liquidités à court terme, l'accroissement de l'emploi local, l'attention portée aux investissements dans les infrastructures, etc.

### Définition des sites

Avant toute administration d'une adjudication, il convient de définir la licence concernée. Cette définition inclut les aspects physiques ou géographiques, ainsi que les conditions de la licence.

La définition géographique du site peut varier. En cas de sites miniers existants ou expirés, la définition antérieure du site peut, en toute logique, être utilisée. Pour les sites où l'existence des gisements miniers est connue mais qui nécessitent, au moins à un certain niveau, une exploration

permettant d'évaluer les ressources avec exactitude, ils peuvent être définis selon les attributs géologiques et géographiques ou, plus simplement et plus concrètement, en tant qu'agrégat de blocks carroyés (un bloc carroyé peut mesurer 1 km x 1 km, 1 min x 1 min ou 5 min x 5 min). Les sites offrant une taille suffisante et une valeur conséquente peuvent être fractionnés en plusieurs blocks, comme c'est le cas dans le contexte pétrolier.

Si nécessaire, un « appel de manifestations d'intérêt » pourrait être lancé à l'attention du marché des investisseurs, en vue d'aider le gouvernement à définir les zones les plus demandées, afin de mieux comprendre quelles sont les zones les plus intéressantes aux yeux des investisseurs – il en va également ainsi dans le contexte pétrolier. Ces informations auraient une double finalité : servir le gouvernement dans la définition des zones soumises à adjudication et fournir des directives sur le niveau d'intérêt et de pressions concurrentielles probable en cas de procédure d'adjudication.

Les conditions de licence incluent des facteurs comme les exigences minimales liées aux programmes de travail et les régimes fiscaux « fixes » qui incluent les taxes non soumises à adjudication. Des conditions sur le développement et des objectifs spécifiques peuvent également être prévus.

### **Méthodes**

Une procédure d'adjudication commence par la parution d'une offre. La procédure d'octroi des licences y est décrite et inclut les procédures de présélection, les règles de l'adjudication ainsi que le détail du site et des conditions de licence. Elle doit avoir lieu bien avant l'adjudication. Une déclaration claire et complète de la procédure d'adjudication est essentielle pour la participation des soumissionnaires.

### **Modalités de l'adjudication**

Le département minier pertinent peut conduire lui-même l'adjudication. Un organisme gouvernemental séparé et spécialisé peut également assumer cette tâche. La transparence et l'objectivité jouent un rôle crucial dans la procédure d'adjudication et les capacités gouvernementales doivent être suffisantes pour pouvoir la mener à bien. Il est possible d'externaliser la procédure à des tiers spécialisés dans les adjudications. Cette option peut réduire la charge pesant sur les institutions gouvernementales et alléger les préoccupations de certains candidats éventuels à l'égard de la transparence. Il existe des plateformes commerciales permettant de réaliser des adjudications par voie électronique ou par l'Internet.

### **Présélection**

Toute exploitation minière requiert des capacités techniques et financières substantielles pour assurer l'efficacité de ses opérations et optimiser la valeur des ressources nationales. Les activités minières impliquent en outre des risques importants en matière d'environnement, de santé et de sécurité. De nombreuses catastrophes environnementales et sécuritaires ne peuvent être évitées que par la mise en œuvre financée et adéquate de mesures préventives, et en cas de survenance, elles sont souvent très coûteuses ou impossibles à résorber. Les gouvernements sont donc en droit de veiller à ce que chaque entreprise ayant obtenu une autorisation d'exploitation minière offre les exigences techniques et financières minimales. Il s'agit de se prémunir contre tout dommage important qui laisserait la population démunie en cas d'incapacité, par l'entreprise, de remédier à la catastrophe (soit parce que les dommages causés sont impossibles à évaluer rétrospectivement, soit parce que l'entreprise n'a pas les moyens financiers de le faire). La présélection permet au gouvernement de se prémunir. (Outre le fait que l'imposition d'un cautionnement ou d'une prime d'assurance peut également être envisagée).

Il est préférable d'examiner les capacités financières et techniques dans le cadre de la présélection plutôt que dans celui de l'offre. D'autres questions liées aux « caractéristiques » du candidat potentiel, comme celle qui touche aux préoccupations relatives à la sécurité nationale, doivent être traitées lors de la présélection. Les conditions de la présélection doivent même être établies en amont. Il est cependant important que le recours à la présélection reste limité afin de réduire au minimum les obstacles possibles et d'être objectifs. Cette procédure risque en effet de perdre en transparence, de céder à la corruption et, en définitive, de nuire aux avantages offerts par le système d'adjudication.

### **Prix de réserve et pénalités**

Si la concurrence concernant les offres se durcit entre les concurrents, les prix de réserve sont souvent inutiles. Si la concurrence est en revanche insuffisante, les prix de réserve peuvent être utiles pour stimuler les candidatures

d'autres soumissionnaires et favoriser les perspectives de revenus.

Les prix de réserve peuvent être fixés à l'avance, en tant qu'obligation minimale ouverte de l'offre, ou rester cachés aux yeux des participants de l'adjudication. Les prix de réserve peuvent également n'être fixés qu'après l'offre, une fois qu'ils peuvent être modulés selon les informations reçues lors de la procédure d'adjudication (comme c'est le cas aux États-Unis pour le pétrole).

L'expérience a montré que la réussite d'une adjudication dépend de l'existence de pénalités, lesquelles concernent les soumissionnaires qui n'ont pas honoré leur offre – et incluent l'obligation d'un dépôt complémentaire à l'offre. Dans les cas où l'offre ne prévoit pas de paiement initial en numéraire, des garanties bancaires ou des lettres de crédit pourront être envisagées à cette fin. Les exigences minimales liées au programme de travail (qui s'accompagnent de pénalités en cas de défaut) fonctionnent de la même manière qu'une pénalité. Il est important de prévoir des sanctions permettant d'éviter que les entreprises ne soumettent une offre qu'aux fins des « options », en vue, par exemple, de revendre leurs droits ultérieurement si le prix des minéraux augmente. Ce cas a eu lieu dans plusieurs adjudications de licences concernant les télévisions du spectre et par satellite, aux États-Unis, en Inde et en Australie, et a fortement rallongé la durée de la mise en œuvre ultime de projets socialement bénéfiques. Cette obligation de dépôt peut cependant représenter une barrière à la candidature d'entités moins capitalisées.

### Facteurs de l'offre

Le facteur de l'offre désigne le facteur qui fait l'objet d'une offre concurrentielle. D'autres facteurs existent mais ne font pas l'objet de l'offre. (Ils sont dénommés « fixes » en ce sens, ce qui ne signifie pas qu'ils soient statiques. Un régime fiscal peut ne pas faire l'objet d'une offre mais rester dynamique. Une taxe peut, par exemple, être indexée sur des cours miniers ou d'autres valeurs objectives dynamiques.)

Les facteurs de l'offre éventuels incluent : un paiement en numéraire d'amont, un taux de taxation sur la rente des ressources (une redevance fixe, ad valorem ou un bon de

participation), un taux de taxation des sociétés, une participation de l'État, un taux/niveau de taxation progressif sur les rentes des ressources, une part des dépenses en immobilisations et des participations dans les infrastructures multiutilisateurs, une part des participations dans les liens et la RSE. D'autres facteurs pourraient également être mis au point et utilisés. La combinaison de ces différents facteurs, qui, pour chacun, font l'objet d'une certaine pondération, peut également prévaloir. Le régime fiscal contiendra plusieurs de ces facteurs en tant que facteurs fixes, tandis que l'adjudication n'en retiendra qu'un (ou qu'une combinaison de plusieurs) en tant que facteur de l'offre. Dans le contexte pétrolier, ce sont les redevances ad valorem, les bons de participation et les offres en numéraire qui sont le plus utilisés dans le monde.

### Paiement en numéraire d'amont

Les offres en numéraire pur ont été mises en lumière en tant que systèmes théoriquement « optimaux » pour l'efficacité des attributions, la capture des rentes et la neutralité. Elles n'exigent aucun coût administratif continu (en termes de collecte de rentes même si les coûts environnementaux réglementaires restent, eux, par exemple, continus). Les offres en numéraire évitent également la nécessité de procéder à une présélection. Elles sont également intéressantes pour les pays souffrant d'un déficit budgétaire immédiat.

Elles impliquent cependant le transfert de la totalité des risques à l'entreprise minière. Si le taux d'escompte d'un État est, par exemple, inférieur à celui de l'industrie, le prépaiement des rentes pourrait ne pas être optimal puisqu'une prime de risques plus élevée sera prise en compte par l'offre effectuée. La perception d'un « risque politique » prévaut également, selon laquelle, après le paiement en numéraire d'amont, des pressions s'exerceront pour imposer une taxation ultérieure. Ce système fait par ailleurs obstacle aux candidats plus modestes qui pourraient ne pas disposer des exigences en capitaux nécessaires pour assumer l'important paiement en numéraire d'amont. Lorsque l'argent est versé en amont, des préoccupations font état du fait qu'il risque de ne pas être équitablement distribué, sur une certaine période, aux personnes lors de la durée d'utilité de la mine et à l'avenir.

La majeure partie de ces problèmes peut être partiellement surmontée si le facteur de l'offre en numéraire est couplé à une taxe fixe sur les rentes des ressources. Dans ce cas, la majeure partie de la rente est retardée, le risque, partagé, et le paiement en numéraire sert principalement à récupérer les rentes excédentaires et à allouer les licences efficacement. Ce type de régime fiscal a été recommandé en Australie il y a vingt ans, sans être mis en œuvre ultérieurement.

### **Taxation des rentes des ressources**

Une taxe sur les rentes des ressources prévaut dans le cas de trois formes typiques de taxation des minéraux : la redevance fixe, qui est une valeur fixe par poids volumique d'un minerai extrait ; la redevance ad valorem, qui correspond à un pourcentage de la valeur du minerai extrait ; enfin, le bon de participation, qui fait référence au pourcentage du bénéfice de l'entreprise minière sur une ressource spécifique « isolée ». Il existe diverses manières de calculer ces taxes, lesquelles peuvent inclure des dispositions pour couvrir les dépenses en immobilisations et autres coûts à un taux accéléré.

La taxe sur les rentes des ressources est retardée. Elle permet ainsi de partager le risque et d'assurer un versement plus équitable des revenus futurs. En l'absence de tout paiement important en amont, les principales obligations liées à la présélection et au programme de travail doivent être mandatées et supervisées. Le risque existe qu'en cas de baisse des prix du minerai, de fortes pressions s'exercent en faveur de la renégociation de cette taxe sur les rentes des ressources si elle n'est pas liée aux bénéfices. (Ce problème est généralement lié aux taxes sur les rentes des ressources, indépendamment du fait qu'elles fassent l'objet, ou non, d'une adjudication). Il est particulièrement important de prévoir un prix de réserve ou une taxe « plancher » sur les rentes des ressources si l'on veut s'assurer que les gouvernements perçoivent une valeur minimale équitable sur leurs ressources naturelles.

### **Dépenses en immobilisations et investissements dans les infrastructures**

Les offres liées aux dépenses en capital concernant des infrastructures multiutilisateurs peuvent encourager le

développement des infrastructures. Sous certaines conditions appropriées, elles peuvent produire des bénéfices pour les industries connexes et non connexes, et ainsi, pour le public. Le coût relativement marginal induit par l'accroissement des capacités des investissements dans les infrastructures permet de transformer la priorité donnée aux infrastructures multiutilisateurs en un mécanisme efficace et synergétique de promotion du développement économique au sens plus large. Il en va ainsi du fait des larges contraintes posées par les niveaux actuellement insuffisants des infrastructures sur l'ensemble du continent africain.

L'adjudication de ce facteur peut conduire à la « surréglementation » et à l'inefficacité des investissements dans les infrastructures. Son potentiel doit donc être analysé dans le contexte du site concerné, et les demandes et synergies associées aux infrastructures doivent lui être assimilées.

### **Degré des liens du projet**

Ce terme fait référence au degré de valorisation assuré par l'entreprise en aval pour le minerai, ainsi qu'au degré de son emploi (et, si nécessaire, de son développement) des compétences locales, de son recours aux apports locaux, etc. Chacun de ces facteurs (ou combinaison pondérée) pourrait être mis au point selon une formule permettant de créer une « échelle » des facteurs de l'offre. Il permet d'offrir un moyen de gérer l'établissement des liens de développement. Il n'est pas seulement à même d'orienter les rentes économiques vers la création de liens mais peut conduire les entreprises à recueillir et analyser soigneusement les informations liées aux possibilités de liens et opportunités économiques afférentes. Il peut en particulier conduire les entreprises à déterminer non seulement dans quelle mesure elles souhaitent « financer » le développement des liens, mais également identifier ceux qui sont les moins coûteux à établir, et, ensuite, définir les industries dont les liens potentiels sont les plus efficaces.

L'établissement d'une « échelle » de liens peut prendre diverses formes, selon les priorités politiques du gouvernement. Le degré de valorisation assuré en aval peut servir à accroître la valeur du minerai puisqu'il renforce la valorisation, laquelle est de zéro en cas d'exportation du minerai brut, d'un, en cas de réalisation d'une certaine

pureté, et de valeurs croissantes selon l'augmentation de la transformation et le changement ultime du minerai en produit fini. Une échelle peut également prévaloir pour les liens en amont et connexes. Le pourcentage de certains apports spécifiques utilisés localement peut par exemple prévaloir (pour permettre l'encouragement des entreprises locales), ou encore, le pourcentage des personnes hautement qualifiées employées localement (pour favoriser l'emploi et le transfert des compétences).

Chaque échelle de liens pose ses propres conditions, lesquelles doivent être prises en compte dans les critères de licence. Il sera par exemple nécessaire d'établir les définitions et mécanismes permettant aux apports « locaux » de provenir d'entreprises réellement basées localement, et non d'entreprises écrans locales qui sont uniquement importatrices. La combinaison de plusieurs échelles de liens peut figurer dans l'échelle de liens finale destinée à l'adjudication par l'utilisation de pondérations. Ces pondérations nécessiteront d'évaluer le coût relatif induit par la promotion des différents liens (par exemple, une mesure supplémentaire de valorisation en aval peut induire des coûts supérieurs à l'engagement de 10 % supplémentaire d'employés locaux) et des priorités politiques du gouvernement en matière de développement. Ces pondérations seront fixées subjectivement par le gouvernement. Une fois qu'elles auront été établies, elles seront exposées en toute transparence dans les documents de l'adjudication et ne relèveront pas du pouvoir discrétionnaire du gouvernement durant le processus d'adjudication.

### Investissements dans la RSE

Les investissements dans la RSE peuvent être analysés de la même manière que les dépenses en immobilisations relatives aux investissements dans les infrastructures. Ce concept est cependant plus large et plus vague. L'adjudication uniquement basée sur la valeur en dollars de l'investissement pourrait être problématique du fait des grandes variations qui caractérisent l'efficacité des investissements dans la RSE. Sans la présence de l'idée d'une « utilisation efficace » des sommes allouées à la RSE dans la procédure d'adjudication (par des résultats de mesure), l'adjudication des investissements dans la RSE, en tant que facteur de l'offre, présente peu d'intérêt.

### Combinaisons

Chacun des facteurs de l'offre présentés ci-dessus peut faire l'objet d'une adjudication tandis que les autres facteurs demeurent fixes. Une combinaison des facteurs de l'offre peut prévaloir, avec une pondération de chacun. Ces pondérations seront mues par des considérations politiques. Elles sont donc, dans une certaine mesure, subjectivement fixées comme, par exemple, lorsqu'un taux de redevance est pondéré par rapport à un investissement dans les infrastructures. Il est difficile d'aborder cet exercice de pondération dans une perspective technique purement objective. Lorsque de multiples facteurs sont utilisés, notamment des facteurs non monétaires, la base de cette conversion, ou « pondération », de l'un des facteurs par rapport aux autres est définie en amont, de manière à ce qu'un « prix » pondéré ou « échelle » de l'offre (unique et totale) puisse être calculé. Les soumissionnaires sont en mesure de définir et d'optimiser la valeur du « prix » qu'ils soumettent. (Par exemple, un objectif visant 1 % d'emploi local peut être désigné comme équivalant à 200 000 dollars de paiement en numéraire en amont).

Certains facteurs de l'offre sont plus aisés à administrer : les offres exclusivement en numéraire, lesquelles sont très simples, par comparaison avec le « degré des liens » qui exige des critères d'établissement et une « échelle ». La combinaison de plusieurs facteurs peut compliquer la procédure d'adjudication. Elle augmente le coût administratif assumé par le gouvernement. Elle accroît en outre le coût de participation des candidats. La complexité du système doit être proportionnée aux valeurs engagées et aux capacités administratives existantes.

Le meilleur choix du facteur de l'offre (ou de la combinaison des facteurs) variera en définitive selon le contexte concerné. Il dépendra d'une variété de facteurs incluant : les objectifs fiscaux et politiques de l'État et la stratégie de l'État en matière de développement ; la taille, la valeur et l'emplacement des ressources et leur potentiel à l'égard des synergies relatives aux infrastructures et aux liens.

### Conception de la procédure d'adjudication

Le format de l'adjudication peut prendre diverses formes comme celle de l'adjudication anglaise (ouverte sur des

offres par ordre croissant), de l'adjudication « à la hollandaise » (soumissions par ordre décroissant), des offres scellées et de beaucoup d'autres encore. Plusieurs procédures peuvent être combinées en adjudications hybrides, comme c'est le cas d'une adjudication dont les offres sont croissantes mais dans lesquelles les deux (ou plus) meilleurs offrants participent à un « second tour » sous enveloppe scellée. Ces meilleurs offrants peuvent également obtenir le droit de mener des négociations.

Les méthodes d'adjudication ont généralement fait l'objet de débats nombreux, en particulier les contrats pétroliers, et il n'existe pas de pratique exemplaire saillante. L'institution courante pour les adjudications, dans le cas de l'octroi des contrats pétroliers, prend la forme d'une adjudication à un tour sous enveloppe scellée. Elle est utilisée pour lutter contre la collusion. Cette forme d'adjudication encourage également le nombre des candidatures du fait qu'elle attire plus facilement les soumissionnaires que les adjudications ouvertes à offres croissantes ; les soumissionnaires plus modestes et enchérisseurs ont plus de chances de pouvoir y participer. Elle attire leur participation du fait qu'elle est notamment moins susceptible d'inclure des pratiques prédatrices que les adjudications à offres croissantes. Elle

gère mieux les situations de faible concurrence et d'offrants asymétriques puisque chaque soumissionnaire présente sa meilleure offre finale au lieu d'une offre seulement supérieure à la meilleure offre. L'adjudication ouverte à offres croissantes autorise la diffusion des informations sur les évaluations prévalant durant la procédure, ce qui consolide les valeurs et peut en définitive aboutir à une concurrence plus intéressante. Elle réussit mieux à assurer l'efficacité des allocations.

La Chine a recours à une adjudication ouverte à offres croissantes sur une durée de 10 jours pour ses droits miniers bien définis (à faible risque géologique). L'adjudication ouverte à offres croissantes peut être consolidée par l'exigence d'une présentation des offres selon des chiffres « ronds » (soit par renchérissement) pour empêcher tout affichage. Le fait de garder secret le nombre des soumissionnaires restés en lice peut également permettre de lutter contre la collusion. Comme mentionné précédemment, une adjudication anglo-hollandaise, peut prévaloir ; elle prévoit une adjudication ouverte à offres croissantes et un « second tour » final sous enveloppe scellée pour les plus offrants. Cette solution offre un bon compromis entre les deux systèmes.





Commission économique  
pour l'Afrique



Union africaine

Le secteur minier africain recèle un paradoxe: alors que le continent regorge de richesses minérales et qu'il a une longue histoire d'exploitation minière, il n'a pas encore tiré tous les avantages offerts par ses ressources naturelles. Aujourd'hui, sur tout le continent, des investissements étrangers massifs dans le secteur minier coexistent avec une pauvreté généralisée. L'exploitation minière ne s'est pas encore traduite en développement durable pour tous les Africains.

En 2009, la Vision africaine des mines a mis au défi toutes les parties prenantes du secteur minier africain de réévaluer comment ce dernier pourrait contribuer au bien-être des populations du continent. La Vision estime que toutes les politiques relatives à l'extraction minière devraient s'articuler autour d'objectifs ambitieux de développement à long terme. Il s'agit en effet, et c'est là l'ambition ultime de la Vision, de faire de l'exploitation minière un catalyseur de l'industrialisation et du développement socio-économique de l'Afrique.

Le présent rapport, «*Les ressources minérales et le développement de l'Afrique*», relève le défi posé par la Vision africaine des mines, car il recense des moyens d'intégrer les objectifs de développement dans les politiques africaines d'exploitation des ressources minérales. Après une analyse approfondie de l'évolution et de l'état actuel des régimes miniers en Afrique, il décrit les pratiques optimales qui prévalent actuellement dans le secteur. Enfin, il propose une série de politiques qui, ensemble, montrent comment il est possible de traduire la Vision africaine en avantages concrets pour le continent.

