



## Huitième Forum pour le développement de l'Afrique (ADF VIII)

*« Gestion et mobilisation des ressources naturelles  
au service du développement de l'Afrique »*

Addis-Abeba, Éthiopie  
23-25 octobre 2012

Distr.: GÉNÉRALE

ECA/ADF/8/2  
18 octobre 2012

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS

### **Les ressources minérales au service du développement de l'Afrique: poser les fondements d'une nouvelle vision**

**Document de travail n° 1**



**Union africaine**



**Banque africaine de développement**



**Commission économique pour l'Afrique**



## I. INTRODUCTION

1. L'Afrique est dotée d'immenses ressources minérales et occupe la première ou la deuxième place pour ce qui est de ses réserves de bauxite, de chromite, de cobalt, de diamant industriel, de manganèse, de phosphates, de métaux du groupe du platine, de carbonate de soude, de vermiculite et de zirconium. Le continent est aussi un des principaux producteurs mondiaux de ces minerais. Ainsi, en 2010, la part de l'Afrique dans la production de diamant, de chromite, d'or et d'uranium a été de 57 %, 48 %, 19 % et 19 %, respectivement. Le continent est de plus en train de devenir un acteur majeur dans la production mondiale de charbon, de pétrole et de gaz. En 2010, il a représenté 12,2 % de la production pétrolière mondiale. Ces ressources jouent un rôle crucial dans l'économie car elles représentent une part importante des exportations. En effet, dans 24 des 54 pays africains (44 %), les exportations minières sont présentes dans les exportations de marchandises.

2. Selon la théorie de la grande poussée<sup>1</sup>, l'exploitation minière devrait avoir un effet positif sur la croissance économique puisqu'elle offre des ressources financières suffisantes pour renforcer l'infrastructure économique et le capital humain. Si des études récentes affirment qu'entre 2000 et 2012, les pays exportateurs de ressources minérales d'Afrique ont connu une croissance bien plus rapide que d'autres pays de la région, cette croissance ne s'est pas traduite pour eux par une amélioration des indicateurs sociaux<sup>2</sup>. Les mauvais résultats des économies tributaires des ressources minérales s'expliquent par les facteurs suivants: les effets du syndrome hollandais<sup>3</sup>; le manque de liens en amont et en aval; des cadres juridiques et réglementaires inadaptés et de faibles capacités institutionnelles, notamment pour la négociation des contrats miniers; ainsi que les capitaux perdus par l'Afrique du fait des flux financiers illicites (sous la forme de prix de transfert et aux autres mécanismes utilisés par les entreprises privées). Un autre facteur important serait l'effet négatif des rentes tirées des ressources minérales sur le fonctionnement des institutions politiques, en ce sens qu'elles créent au niveau politique des incitations pour une gestion discrétionnaire ou non transparente des dépenses publiques.

3. La plupart des pays africains n'exploitent pas les possibilités de développement reposant sur une base large et axé sur les ressources minières. Faire des ressources minérales un moteur de la croissance et du développement est donc au cœur des préoccupations des décideurs et des autres parties prenantes en Afrique, aux niveaux continental, sous-régional et national. Le Botswana fournit l'exemple concluant d'un pays qui a su, grâce à une bonne gouvernance et à des institutions fortes et capables, mettre à profit ses richesses minérales pour promouvoir la croissance et le développement. Une autre avancée a été l'adoption en février 2009 de la Vision africaine des mines au sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine, dans laquelle il convient de voir un projet crédible pour le lancement sur le continent d'une croissance fondée sur les ressources et d'une stratégie d'industrialisation. Il conviendrait de tirer des leçons de la réussite de pays comme le Botswana et de

<sup>1</sup> D'après J. Sachs et A. Warner (1999), « The big push, natural resources and growth » [La grande poussée, ressources naturelles et croissance], dans Rosenstein-Rodan (1943, 1961) et Murphy *et al.* (1989); la théorie de la grande poussée affirme que les économies sous-développées ont besoin d'une forte expansion de la demande pour accroître la taille du marché et ainsi permettre aux chefs d'entreprise de générer des profits malgré les coûts fixes de l'industrialisation. Cette demande pourrait être stimulée par un programme d'investissement massif des pouvoirs publics, l'aide étrangère, la découverte de minéraux ou une hausse des prix mondiaux d'une ressource naturelle.

<sup>2</sup> FMI, *Afrique subsaharienne : Entretenir la croissance dans un climat mondial d'incertitude*, Perspectives économiques régionales, 2012.

<sup>3</sup> Le « syndrome hollandais » concerne: l'effet produit par une forte hausse des recettes d'exportation, le mouvement des facteurs de production d'autres secteurs de l'économie vers une industrie extractive en plein essor, ce qui peut donner lieu à la désindustrialisation, et une appréciation de la monnaie nationale qui rend moins compétitifs les secteurs non tributaires des ressources, affaiblit la croissance et exerce des pressions inflationnistes sur l'économie (voir Ross, 1999).

réfléchir à comment reproduire ces bonnes pratiques dans d'autres pays africains. À cet égard, le Forum constituera une enceinte d'échanges idéale.

## **II. OBJECTIF**

4. Le présent document de synthèse vise principalement à présenter des éléments d'information et des références pour alimenter le débat qui se tiendra au Forum sur les questions de mise en valeur des minéraux. Il complète la note conceptuelle et doit être lu conjointement avec elle. Des questions clés y sont identifiées et constitueront la base des délibérations correspondantes du Forum. Les questions soulevées serviront de cadre au débat, sans préjuger des orientations à suivre.

5. Alors que les enjeux stratégiques clés posent la question de l'émergence d'une nouvelle perspective pour l'Afrique, les questions plus spécifiques sont réparties en cinq catégories, sans ordre particulier: grandes orientations et questions juridiques et réglementaires; questions économiques; gouvernance, équité, droits de l'homme et questions sociales; intendance environnementale et sociale et exploitation responsable des ressources; et base de savoir, capacités humaines et institutionnelles. L'intégration régionale sera examinée en tant que question intersectorielle.

## **III. LES ENJEUX STRATÉGIQUES CLEFS**

### ***L'Afrique voit-elle s'ouvrir à elle de nouvelles perspectives?***

6. Les ressources minérales de l'Afrique représentent un capital naturel, qui offre au continent des avantages comparatifs aux fins de son développement.

### ***De quelle manière le continent peut-il maximiser la valeur pour le développement de l'exploitation de ces ressources?***

7. L'Afrique est courtisée pour ses ressources et les zones du continent recelant des ressources minières font l'objet d'une concurrence accrue.

### ***Comment l'Afrique peut-elle tirer profit de cette concurrence accrue?***

8. La demande de ressources minérales a considérablement augmenté dans les années 2000, notamment pour le fer, l'aluminium, le cuivre, le zinc, le plomb, le nickel et l'étain. De début 2002 à 2008, avec l'expansion industrielle en Chine et en Inde ainsi que l'augmentation de la demande de minerais et de métaux issus majoritairement des économies émergentes, les prix des métaux ont fortement augmenté sur le marché international. D'après certains analystes, on observe un super cycle des matières premières minérales, soit une longue période de hausse des prix<sup>4</sup>. Un super cycle permet aux gouvernements d'augmenter leurs recettes fiscales et également de diversifier la chaîne de valeur minière. Exploiter les hausses des prix des matières premières sur une longue période offre des possibilités extraordinaires d'augmentation des recettes consacrées au développement. Par le passé, l'Afrique n'a pas su profiter de la manne offerte par l'explosion des prix des matières premières.

---

<sup>4</sup> CEA et UA, *Les ressources minérales et le développement de l'Afrique*, Rapport du Groupe d'études international sur les régimes miniers africains, 2011, CEA.

***L'Afrique pourra-t-elle cette fois-ci optimiser les bénéfices? Quelles sont les clefs du succès?***

9. De plus, les résultats en matière de gouvernance sur le continent sont en net progrès, comme en témoigne la vague de démocratisation actuelle. Selon le Rapport sur la gouvernance en Afrique II, les pays africains n'ont cessé de progresser en matière d'inclusion politique et la participation à la vie politique a augmenté depuis l'année de référence 2005. Des élections sont également organisées plus régulièrement, bien qu'entachées d'irrégularités dans certains cas, et l'inclusion sociale progresse<sup>5</sup>. De fait, depuis la fin du XX<sup>e</sup> siècle, une multitude d'initiatives ont été lancées pour promouvoir la participation de la population à l'élaboration des politiques nationales en général et dans le secteur minier en particulier. Les mécanismes participatifs de consultation du public et d'association des parties prenantes sont progressivement considérés non plus comme un «luxue», mais comme un outil essentiel pour obtenir le «permis social d'exploitation», éviter les conflits, renforcer la transparence dans la gestion des recettes et adhérer aux principes de responsabilité sociale des entreprises. La création du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), souvent qualifié d'«approche unique et innovante de l'Afrique en matière de gouvernance», visait à améliorer la dynamique de la gouvernance aux niveaux local, national, continental et international et apparaît de plus en plus comme l'occasion de parvenir à un dialogue entre l'État et la société pour améliorer la gestion des ressources minérales.

***Comment ce cadre de bonne gouvernance du secteur minier peut-il donner de meilleurs résultats dans le domaine du développement? Quelle marge d'action et quelle orientation faut-il pour intensifier la bonne gouvernance? Quels arrangements et structures institutionnels exige la bonne gouvernance?***

10. Au terme d'années de programmes d'ajustement structurel, entre restrictions budgétaires et privatisation, la fonction purement régulatrice de l'État est remise en question et la notion d'État développementaliste émerge à nouveau. Le Rapport économique sur l'Afrique 2011 recommande des États développementalistes pour promouvoir la transformation économique et sociale. Le Rapport énonce cinq éléments essentiels à l'édification de ces États: un pouvoir déterminé et une coalition développementaliste, des institutions encourageant la transformation, une politique axée sur l'industrie, des investissements dans la recherche et le renforcement de la politique sociale<sup>6</sup>. Cela s'applique également au secteur minier.

***Quel rôle peut jouer un État développementaliste, disposant des moyens nécessaires, pour promouvoir sur le continent la transformation structurelle de l'économie axée sur les ressources?***

11. Le «nationalisme des ressources<sup>7</sup>» est un phénomène croissant au sein de nombreuses juridictions minières dans le monde, notamment en Afrique. Pour acquérir une plus grande part des rentes issues de l'exploitation minière, y compris la manne résultant de la hausse des prix des matières premières, les gouvernements resserrent les dispositions de leurs régimes fiscaux et introduisent des instruments innovants pour optimiser les recettes et donc l'impact sur le développement de l'industrie minière.

---

<sup>5</sup> CEA, 2009: *Rapport sur la gouvernance en Afrique II*.

<sup>6</sup> CEA et UA, *Gérer le développement en Afrique: le rôle de l'État dans la transformation économique*, Rapport économique sur l'Afrique 2011, Addis-Abeba (Éthiopie).

<sup>7</sup> Terme décrivant la tendance des populations et des gouvernements à prendre le contrôle de ressources naturelles situées sur leur territoire.

***De quel degré d'élasticité fiscale les gouvernements disposent-ils? Comment réorganiser les régimes fiscaux, et plus particulièrement les taxes, pour accroître la valeur et étendre les avantages au-delà des recettes minières?***

12. En plus de leur activité principale d'extraction du minerai, les sociétés minières doivent de plus en plus contribuer à des objectifs de développement plus généraux pour mettre un terme au caractère d'enclave traditionnel du secteur. Ainsi, alors que la maximisation du profit demeure le moteur des entreprises, une approche triple dont le succès se mesure à l'aune des résultats en matière économique, environnementale et de responsabilité sociale des entreprises s'impose progressivement. Certaines des grandes compagnies minières envisagent des stratégies de développement régional dans un effort visant à renforcer les liens entre le secteur minier et les autres secteurs de l'économie locale.

***Quels types de partenariats mutuellement bénéfiques peuvent être explorés avec les capitaines d'industrie pour promouvoir la gestion intégrée des ressources minérales, un aménagement du territoire et un développement stratégiques en Afrique?***

13. Enfin, et ce n'est pas le moins important, l'élaboration de la Vision africaine des mines, adoptée en février 2009 au Sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine, propose au continent un cadre crédible pour promouvoir «une exploitation transparente, équitable et optimale des ressources minérales afin d'étayer une croissance durable et un développement socioéconomique<sup>8</sup>». Dans le cadre de la Vision, le secteur minier est un vecteur de changement et de transformation structurelle sur le continent grâce à l'adoption de politiques et de stratégies élaborées et prises en main au niveau national. La Vision aspire à un «secteur minier africain qui encourage la transformation locale des minéraux pour augmenter la valeur ajoutée et qui devien[ne] un élément clef d'une économie africaine industrialisée diversifiée, dynamique et compétitive au niveau mondial».

***Comment réaliser les objectifs ambitieux et les aspirations de la Vision?***

14. Le débat sur la Vision sera développé dans la section «Cadres directifs, juridiques et réglementaires» du corps du document de travail.

## **IV. QUESTIONS SPÉCIFIQUES**

### **A. Grandes orientations et questions juridiques et réglementaires**

#### *La Vision africaine des mines*

15. La Vision africaine des mines est une vision novatrice et holistique de la gestion du secteur minier en Afrique au service de la croissance et du développement durable. Elle repose sur l'idée que l'avantage comparatif de l'Afrique dans le domaine minier créerait des avantages concurrentiels et permettrait une transformation économique structurelle en des «économies fondées sur la connaissance». Elle laisse entendre que les ressources minérales font partie du capital naturel susceptible de stimuler le développement de l'Afrique. Elle souligne que le développement est possible si l'Afrique réussit à transformer sa richesse minérale transitoire en d'autres formes de capital durable, pouvant survivre à la phase d'extraction<sup>9</sup>. Les principales ressources éventuellement nécessaires pour la mise en œuvre de la Vision sont les recettes tirées de l'exploitation des ressources naturelles,

<sup>8</sup> Union africaine, Vision africaine des mines, février 2009, <http://africaminingvision.org>.

<sup>9</sup> Ibid.

l'infrastructure physique, la création de valeur ajoutée en aval, la création de valeur ajoutée en amont et la mise au point de technologies/ produits.

16. La Vision reconnaît la place centrale des recettes minières, mais d'autres bénéfiques tout aussi importants peuvent découler de la création d'emplois, de l'achat de biens et de services, du développement de l'esprit d'entreprise, de la création de compétences et de connaissances, du transfert de technologie, de l'expansion des infrastructures et des liens. Dans le cadre de la réorientation stratégique nécessaire pour promouvoir un changement structurel du secteur minier, la Vision préconise une plus grande marge de manœuvre budgétaire et une fiscalité responsable pour permettre aux pays africains d'optimiser les impôts miniers et d'encourager la création de valeur ajoutée et de liens. En matière de permis miniers, elle laisse entendre que les régimes de permis innovants, en particulier les systèmes d'enchères, donnent plus de valeur aux terrains miniers et devraient être utilisés le cas échéant.

17. La Vision est un ambitieux cadre à long terme. Sa réalisation nécessite une cohérence politique au-delà de l'opportunisme des cycles électoraux. Sa mise en œuvre exigerait également une alliance pour le changement et une action coordonnée entre les secteurs public et privé, la société civile et les intervenants communautaires.

*Dans quelle mesure les cadres directifs, juridiques et réglementaires actuels favorisent-ils la réalisation de la Vision ? Comment les États africains peuvent-ils intégrer la Vision dans leurs instruments de gouvernance nationaux ?*

## **B. Questions économiques**

### **1. Établir des liens entre le secteur minier et les autres secteurs et diversifier tout au long de la chaîne de valeur**

18. La promotion des liens entre le secteur minier et les autres secteurs de l'économie des pays hôtes maximise la valeur qui revient à l'économie locale. Elle accroît la proportion des recettes minières retenue dans le pays et a un effet multiplicateur sur l'emploi et d'autres facteurs économiques. La vision selon laquelle les ressources minières pourraient stimuler la modernisation de l'Afrique transparaît dans de nombreux plans et stratégies de développement adoptés en Afrique aux niveaux national et régional (par exemple le Plan d'action de Lagos, le Programme du secteur minier de la SADC, le Chapitre minier du NEPAD, le Partenariat minier africain, et plus récemment la Vision africaine des mines). En effet, le Plan d'action de Lagos pour le développement économique de l'Afrique (1980-2000) appelait à l'«établissement ou au renforcement des mécanismes nationaux d'élaboration des politiques de façon à garantir l'existence de liens adéquats en amont et en aval entre le secteur des ressources naturelles et les autres secteurs de l'économie, afin de promouvoir un développement rural intégré<sup>10</sup>». Cependant, dans la plupart des cas, le secteur minier fonctionne en enclave et ne cible que les marchés extérieurs. Au nombre des obstacles qui entravent le développement des liens économiques dans le secteur minier en Afrique, on peut citer l'inadéquation des infrastructures adéquates, le faible niveau d'industrialisation qui débouche sur des marchés peu développés pour les produits minéraux, les politiques d'achat des sociétés minières et le niveau généralement faible de la base de savoir et les déficiences technologiques.

---

<sup>10</sup> Commission de l'Union africaine. 1980. Plan d'action de Lagos pour le développement économique de l'Afrique: par.172.

*Quelles sont les politiques et les stratégies qui renforcent les liens en amont et en aval entre le secteur minier et les secteurs productifs de l'économie?*

## **2. Accroître l'appropriation du secteur minier par l'Afrique et sa participation à ce secteur**

19. L'importance de cette prise en main est consacrée dans les principes directeurs du NEPAD et a été également reconnue par la Grande Table de 2007 tenue sur le thème «Gérer les ressources naturelles de l'Afrique aux fins de la croissance et de la réduction de la pauvreté<sup>11</sup>». Elle est également l'un des principes du G-20 énoncé ci-après dans la déclaration figurant dans le Consensus de Séoul en matière de développement: «Mobiliser les pays en développement, particulièrement les pays à faible revenu, en tant que partenaires égaux, en respectant la prise en charge nationale et en reconnaissant que le déterminant le plus important de la réussite du développement est la politique de développement du pays concerné<sup>12</sup>».

20. L'exploitation minière étant une industrie à forte intensité de capital et étant donné la petite taille des marchés financiers africains, une appropriation accrue du secteur par l'Afrique a été un défi redoutable. Dans le souci de rapidement acquérir des capitaux et des compétences, la plupart des États africains ont donc choisi d'encourager les investissements étrangers plutôt que de compter principalement sur le développement des sociétés minières locales.

*Comment peut-on élargir l'actionnariat des compagnies minières afin d'inclure des nationaux? Devrait-on imposer des conditions particulières aux investisseurs pour assurer des niveaux plus élevés de participation des Africains dans le secteur? Quel est le rôle des institutions financières dans la promotion de la création des compagnies minières africaines?*

## **3. Améliorer la gestion des revenus tirés des ressources minérales**

21. La découverte d'une ressource minérale dans toute région minière suscite toujours de grands espoirs chez les parties prenantes, notamment en ce qui concerne par exemple les recettes et leur répartition. Les décideurs font face à des choix difficiles quant à comment mettre en place des régimes adéquats qui profitent à la fois au pays hôte (les communautés locales comprises) et aux investisseurs; comment être une destination compétitive pour l'investissement sans pratiquer une politique de «bradage fiscal<sup>13</sup>»; comment répartir équitablement les retombées dans le pays; et comment investir les revenus tirés des ressources minérales pour pérenniser la richesse et promouvoir le développement durable.

22. Faire face au syndrome hollandais et à la volatilité des cours des ressources minérales constitue une grande source de préoccupation. Les prix de transfert et autres flux financiers illicites posent de plus en plus de défis aux économies minières. Le manque de capacités adéquates et la faible

---

<sup>11</sup> CEA et Banque africaine de développement: Grande Table de 2007 sur la gestion des ressources naturelles de l'Afrique aux fins de la croissance et de la réduction de la pauvreté, 1er février 2007.

<sup>12</sup> Sommet du G-20 à Séoul, 2010: Consensus de Séoul sur la croissance partagée.

<sup>13</sup> Cette notion renvoie à une situation dans laquelle des pays voisins rivalisent les uns avec les autres pour obtenir des marchés et bénéficier d'investissements étrangers directs, et qui se traduit par des pertes de revenus qui auraient pu servir à faire reculer la pauvreté.

coordination des actions le long de la chaîne institutionnelle du secteur minier<sup>14</sup> viennent exacerber les problèmes, l'administration fiscale apparaissant comme l'un des maillons faibles.

*Comment peut-on concilier les intérêts parfois rivaux des différentes parties prenantes, notamment les communautés locales? Que faut-il faire pour convertir les richesses minérales transitoires et à court terme en capital à long terme permettant d'assurer l'équité entre les générations?*

#### **4. Optimiser les ressources pour les projets d'infrastructure: cas des partenaires mondiaux émergents**

23. L'Afrique est de plus en plus intégrée dans l'économie mondiale et ses partenaires sont davantage diversifiés, ce qui révèle des opportunités économiques sans précédent. Les acteurs mondiaux émergents tels que la Chine, l'Inde et le Brésil, contribuent à la diversification des sources d'investissement étranger direct en Afrique. Ces pays offrent une solution de rechange fort appréciée par rapport aux acteurs traditionnels qui fournissent l'investissement étranger direct. Par la mise en place de l'infrastructure à partir des ressources naturelles comme source de financement, ces pays jouent un très grand rôle dans le développement. Ces arrangements Sud-Sud représentent un mécanisme de financement de rechange important dont le continent devrait tirer parti. Il est cependant impératif que l'Afrique soit pleinement consciente de la qualité et de la quantité de ses ressources minérales avant de s'engager dans ces arrangements. Qui plus est, ces dispositifs devraient être liés à des objectifs plus généraux de développement, tel le développement des couloirs.

*Est-il possible d'optimiser les transactions avec les partenaires émergents?*

#### **5. Ressources minérales: une solution de rechange aux réserves terrestres en voie d'épuisement?**

24. Ces dernières décennies, on a assisté à un développement rapide de l'exploitation des gisements marins ainsi qu'à la découverte de nouveaux gisements de ressources minérales marines, qui pourraient à terme produire des rendements économiques considérables et devenir des compléments précieux de la base mondiale de ressources. S'agissant des ressources non métalliques, il existe une industrie viable du diamant au large de la Namibie et des côtes adjacentes de l'Afrique du Sud. On exploite comme matériaux de construction des sables minéralisés (rutile) et du gravillon sur les plages ainsi que des dépôts au large des côtes en eau peu profonde sur plusieurs sites partout dans le monde. Les minéraux non solides des fonds marins – le gaz naturel et le pétrole – font l'objet d'exploitation en eau peu profonde et profonde dans les eaux territoriales des pays au large des côtes en Afrique<sup>15</sup>. Un certain nombre d'entités du secteur privé et du secteur public évaluent de façon active ces ressources potentielles, les considérant comme des substituts partiels des réserves terrestres en voie d'épuisement.

*La question des gisements marins revêtant une importance grandissante pour le programme de développement de l'Afrique, comment les décideurs, les citoyens et autres parties prenantes devraient-ils l'aborder?*

---

<sup>14</sup> Les institutions qui participent directement et indirectement à l'administration du secteur, telles que les ministères des mines, les services géologiques, les autorités environnementales, les administrations foncières, les banques centrales, les autorités fiscales et douanières et les ministères des finances.

<sup>15</sup> Autorité internationale des fonds marins. 2002. *Ressources minérales marines*.

### **C. Gouvernance, équité, droits de l'homme et questions sociales**

25. Les approches participatives, revêtant la forme de consultations et de collaboration des parties prenantes ont amélioré la qualité, l'appropriation et la durabilité, autonomisé les bénéficiaires ciblés et contribué au renforcement des capacités à long terme, ainsi qu'à l'autosuffisance. Depuis la fin du XX<sup>e</sup> siècle, différentes initiatives ont été élaborées en vue de promouvoir la participation de la population dans le secteur minier. Toutefois, des défis persistent, car les processus de participation de la population ne sont pas profondément enracinés. En outre, il existe une inégalité des rapports de force entre les compagnies minières et les communautés locales, situation qui est davantage exacerbée par le manque de capacités et de ressources, particulièrement en ce qui concerne les groupes vulnérables tels que les femmes et les enfants. Ces approches participatives inadéquates pourraient donner lieu à des conflits en raison des griefs nourris par les communautés locales défavorisées établies autour des mines. Au nombre des autres questions qui se posent figurent la violation des droits de l'homme, l'équité et les problèmes sociaux liés à l'exploitation minière.

#### **1. Renforcer les instruments de la gouvernance**

26. Pour l'amélioration de la gouvernance dans le secteur de l'industrie extractive, il existe plusieurs initiatives et mécanismes, dont les plus connus sont l'Initiative pour la transparence de l'industrie extractive, le Système de certification du Processus de Kimberley, la loi Dodd-Frank et les Principes directeurs de l'OCDE pour la diligence raisonnable.

27. De manière générale, ces instruments ont apporté une somme de connaissances et de pratiques fort utiles à l'amélioration de la gouvernance dans l'industrie extractive en Afrique. Toutefois, il ressort de plusieurs études que dans de nombreux pays, ces instruments fonctionnent comme des structures autonomes et parallèles qui ne sont pas suffisamment intégrées dans les processus nationaux d'élaboration des politiques et de prise de décisions. Pour aller de l'avant, il est impératif de faire siens ces instruments et de les intégrer dans les processus nationaux.

*Comment l'Afrique peut-elle au mieux utiliser la panoplie d'instruments de gouvernance existants pour l'industrie extractive? Quelles leçons a-t-on apprises de la mise en œuvre de ces cadres sur le continent? Peut-on intégrer institutionnellement les instruments et processus internationaux existants dans les processus nationaux?*

#### **2. Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP)<sup>16</sup>**

28. En ajoutant un chapitre spécifique sur la gouvernance dans les industries extractives à son questionnaire d'évaluation des pays, le MAEP a fait un pas important vers l'approfondissement de l'appropriation du programme de gouvernance dans cet important secteur sur le continent. Une autre étape a été franchie avec l'approbation au dix-septième sommet du Comité des chefs d'État et de gouvernement participant au MAEP du questionnaire d'auto-évaluation révisé établi par le Mécanisme, qui comporte des questions détaillées et des indicateurs relatifs à la gestion des industries extractives. La qualité et l'approfondissement des consultations prévues par le MAEP, ainsi que les initiatives tendant à lier les plans d'action nationaux aux cadres de budgétisation et aux objectifs à atteindre à l'échelle continentale, offrent la possibilité de dépasser la rhétorique dans les discussions sur la gouvernance et d'examiner les résultats obtenus et les accords pratiques susceptibles de promouvoir le changement.

<sup>16</sup> Le MAEP – un élément clef du NEPAD – est un instrument mutuellement convenu auquel adhèrent volontairement les États membres de l'Union africaine comme mécanisme africain d'auto-évaluation.

***Comment peut-on repositionner stratégiquement le MAEP pour en faire l'instrument principal et le plus efficace pour évaluer et suivre la gouvernance du secteur des ressources minérales?***

### **3. Mettre fin aux violations des droits de l'homme**

29. Dans une étude réalisée en 2006 sur les violations des droits de l'homme commises par les compagnies minières, John Ruggie, Représentant spécial du Secrétaire général pour les droits de l'homme et les sociétés transnationales et autres entreprises, a constaté que deux tiers des violations avaient eu lieu dans le secteur du pétrole, du gaz et des mines. Il est vrai que le respect des droits de l'homme entre en ligne de compte dans le permis social d'extraire du minerai et de fonctionner consenti aux compagnies minières, mais il serait important, à la lumière de ces constatations, de s'attarder sur les obligations que le droit international des droits de l'homme leur impose. En effet, celles-ci sont de portée limitée et sujettes à controverse, même s'il est communément admis que les lois nationales sont inadéquates pour faire face à ces types de violations des droits de l'homme, au nombre desquelles figurent la violence sexiste.

***Comment peut-on accélérer la mise en œuvre du cadre de référence des Nations Unies «protéger, respecter et réparer»?***

### **4. Faire face aux questions d'équité et aux questions sociales qui découlent de l'exploitation minière**

#### *Exploitation minière artisanale et à petite échelle*

30. L'exploitation minière et à petite échelle en Afrique est un sous-secteur marginalisé, or ceux qui y sont occupés représentent un groupe important dans les activités minières de bon nombre de pays africains. Ces personnes sont prises au piège de la pauvreté et n'en échappent que difficilement. Bien souvent, les activités minières font appel à un équipement et à des techniques rudimentaires et l'accès au financement est limité. En outre, de nombreux exploitants n'ont pas les compétences ni l'information commerciales requises pour développer leur activité. Les effets sur l'environnement sont graves et les conditions de travail pénibles. L'accès aux services de vulgarisation et à d'autres formes de soutien administratif fait le plus souvent défaut. Les cas de travail des enfants, d'actes criminels et de violence sexiste peuvent être répandus. Intégrer ce sous-secteur dans l'économie structurée est une entreprise difficile.

***Quelles stratégies les États membres devaient-ils envisager pour faire en sorte que la contribution de l'exploitation artisanale et à petite échelle au développement, en particulier dans les zones rurales, soit renforcée ?***

### **D. Intendance environnementale et sociale et exploitation responsable des ressources**

#### *Assurer un respect accru des normes et règles environnementales*

31. L'exploitation des ressources minières marque de manière indélébile l'environnement, endommageant la terre et l'eau, réduisant la capacité de faire pousser des cultures vivrières et obérant les moyens de subsistance locaux. La dégradation de l'environnement et l'impact social de l'exploitation minière sont souvent liés à une mauvaise gouvernance, à la faiblesse de la réglementation et à l'incapacité de la faire appliquer.

32. Au cours des 20 dernières années, les initiatives conçues pour reconnaître et élargir la portée de la responsabilité sociale des compagnies minières se sont développées pour donner ce qui s'appelle la responsabilité sociale des entreprises. Le principe voulant que le rôle et les responsabilités des compagnies minières aillent au-delà de la maximisation des bénéfices est de plus en plus reconnu et a amené la plupart des compagnies à adopter cette notion de responsabilité sociale des entreprises. Cette dernière est un cadre pour la formulation et l'exécution des rôles et des responsabilités du secteur des entreprises, afin d'incorporer dans leurs principes de fonctionnement les attentes et les besoins de la communauté dans son ensemble. La responsabilité sociale des entreprises peut considérablement contribuer à atténuer la mauvaise réputation de l'exploitation minière, entraîner la réduction des conflits entre les communautés et les employés et avoir en fin de compte pour conséquence une revalorisation de la société.

33. Bien que l'on puisse se féliciter de l'existence d'instruments tendant à s'attaquer aux répercussions sociales et environnementales de l'exploitation minière, c'est la capacité d'appliquer ces instruments qui constitue le défi majeur. Les faiblesses institutionnelles de l'Afrique apparaissent au grand jour dans le cas de la gestion des effets cumulés dans les grands districts miniers.

*Comment les pays africains peuvent-ils au mieux promouvoir l'intendance environnementale et intégrer la responsabilité sociale des entreprises dans le secteur minier?*

#### **E. Base de savoir, capacités humaines et institutionnelles**

##### **1. Renforcer la capacité de transformation et le pouvoir de négociation**

34. La Vision africaine des mines est un cadre de transformation qui suppose une approche multisectorielle de la politique de mise en valeur des ressources minérales, en particulier pour ce qui est du lien avec les politiques industrielles et les politiques commerciales. La mettre en œuvre exige des investissements considérables dans la recherche-développement, l'acquisition de connaissances et le renforcement des capacités, ainsi que celui des institutions responsables de l'administration du secteur et du développement spatial ou de l'aménagement du territoire à long terme. La nécessité d'assurer une meilleure intégration des industries extractives dans l'économie globale, en brisant les barrières départementales et en assurant la coordination de l'action entre l'ensemble des organismes publics responsables de la formulation des politiques, de la planification, de l'économie du développement et de l'administration publique, revêt une égale importance.

35. Malheureusement, la capacité de recherche-développement devant soutenir le programme de transformation de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle est faible. Les budgets consacrés à la science, à la technologie et à l'innovation sont maigres et le nombre de scientifiques et d'autres experts nécessaires est insuffisant. L'Afrique a besoin d'une stratégie d'innovation qui s'articule sur le secteur des ressources minérales par le biais de liens.

36. De surcroît, l'état de la connaissance que l'Afrique a de ses ressources minérales n'est pas optimal pour cet aspect essentiel de la mise en valeur des minéraux. Les études géologiques sont peu solides et insuffisamment financées. Le pouvoir de négociation de l'Afrique serait pourtant renforcé si elle avait une connaissance plus étendue de ses actifs miniers. Il faut pour ce faire une couverture géologique complète et un inventaire exhaustif des ressources minérales du continent.

***Quelles institutions peuvent mieux soutenir la transformation des ressources minérales de l'Afrique au service du développement?***

**2. Le Centre africain de mise en valeur des ressources minérales : asseoir solidement la mise en œuvre de la Vision africaine des mines**

37. Afin d'assurer la réalisation des buts fixés dans la Vision africaine des mines, la Conférence des ministres responsables de la mise en valeur des ressources minérales a approuvé, à sa deuxième session, tenue à Addis-Abeba en novembre 2011, la création du Centre africain de mise en valeur des ressources minérales. Le principe en a ensuite été approuvé au Sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine de juillet 2012.

38. Le Centre africain de mise en valeur des ressources minérales sera un organe polyvalent chargé de stimuler la mise en œuvre de la Vision africaine des mines. Il entreprendrait spécifiquement les tâches suivantes: a) coordonner l'application du plan d'action de la Vision; b) déterminer les lacunes et les domaines où des besoins se font sentir dans les États membres et mettre en réseaux les compétences provenant de toute une gamme de sources afin de répondre à ces besoins; c) entreprendre aussi bien que coordonner la recherche sur les politiques afin d'élaborer des stratégies et des options visant à réaliser la Vision; d) élaborer et exécuter un programme continu de sensibilisation et de diffusion de l'information, notamment en tenant à jour des sites Web et en animant des forums de discussion pour faire participer diverses parties prenantes; e) mener des activités de suivi et d'évaluation et, de manière générale, mettre en place des mesures correctives pour que l'intention de la Vision reste d'actualité et f) fournir en règle générale une capacité de réflexion pour la Vision.

***Comment peut-on assurer la viabilité à long terme du Centre africain de mise en valeur des ressources minérales? Comment les partenariats dans le travail du Centre africain de mise en valeur des ressources minérales peuvent-ils être soutenus en vue du développement continu du secteur africain des minéraux et sous quelle forme réaliser cela?***

**V. UNE QUESTION TRANSVERSALE: L'INTÉGRATION RÉGIONALE**

39. D'option politique souhaitable qu'elle était, l'intégration régionale est devenue une nécessité quasi absolue. Une action collective et concertée au niveau régional et l'abandon de la concurrence pour l'IED en faveur de la coopération pour le changement sont indispensables au succès de la Vision africaine des mines. Au lieu d'occasionner un bradage fiscal, dans lequel les pays voisins rivaliseraient pour les marchés et l'IED, les minéraux peuvent servir stratégiquement à lancer une course vers la convergence des voix et des buts, l'harmonisation et la cohérence des politiques. En effet, l'intégration régionale peut servir à assurer la paix et la sécurité, à consolider l'intégration économique régionale et à renforcer la coopération. En outre, la collaboration des institutions supranationales peut relancer l'intégration économique et l'élimination des barrières tarifaires et non tarifaires frappant les biens et services accélère le commerce et permet de réaliser des économies d'échelle.

***Comment les États membres africains peuvent-ils agir de concert pour renforcer leur voix et leur position communes?***

**VI. CONCLUSION**

40. Pour que l'Afrique puisse utiliser ses ressources minérales au service de l'industrialisation et du développement durable, il lui faudrait tirer parti de ses dotations en minerais afin de relever les défis

énoncés plus haut. Il faut impérativement prendre en compte la Vision africaine des mines dans l'extraction des ressources minières en utilisant pour le développement les rentes qui en découlent et en ajoutant de la valeur par l'enrichissement. Le secteur des ressources naturelles et les piliers économique, social et environnemental du développement durable ainsi que le changement climatique sont étroitement imbriqués. Cela signifie que nous devons accorder une attention particulière aux résultats de la Conférence de Rio+20, ainsi que des négociations sur le changement climatique, ce qui pose un grand dilemme et de réelles difficultés pour le développement du continent. Le huitième Forum pour le développement de l'Afrique peut être une plate-forme idéale pour contribuer à la réalisation de la Vision africaine des mines et du programme adopté à la Conférence de Rio+20 concernant l'industrie minière.