



Godfried Ofori, président de la Concerned Citizens Association de Prestea, Ghana, 2007. Photo : Jane Hahn/Oxfam Amérique

# DE L'ASPIRATION À LA RÉALITÉ

## Analyse de la Vision minière africaine

La Vision minière africaine (VMA) est un cadre d'orientation établi par l'Union africaine en 2009 qui vise l'utilisation stratégique par l'Afrique de ses ressources minières pour assurer son développement inclusif reposant sur une assise large. Or huit ans après sa création, ce cadre pêche par la lenteur de sa mise en œuvre et par son manque de notoriété auprès des parties prenantes principales du secteur minier. Les dirigeants et les citoyens africains doivent agir maintenant pour que les objectifs de la VMA aient une chance de se concrétiser. Il s'agit là d'une politique transformatrice, capable d'impulser le développement durable sur le continent.

# RÉSUMÉ

La Vision minière africaine (VMA) a été officiellement créée en 2009 par l'Union africaine (UA) afin de promouvoir un développement équitable qui repose sur une assise large par l'utilisation prudente des ressources naturelles du continent. La VMA adopte une perspective aussi large que détaillée pour réfléchir à la manière de parvenir au développement du continent par la création de valeur ajoutée sur le plan local qui s'appuie sur l'utilisation stratégique des ressources minières en Afrique. Elle ouvre la voie en vue de créer et de réaliser divers types de liens découlant du secteur minier par l'adoption d'une démarche de développement industriel et de modernisation technique. La VMA reconnaît la contribution apportée par l'exploitation minière artisanale et à petite échelle au développement économique local, elle promeut en outre les droits des femmes et la justice entre les femmes et les hommes. Elle établit un régime fiscal progressif capable d'endiguer la fuite des ressources du continent par la fraude fiscale et l'évasion fiscale et par les flux financiers illicites provenant du secteur minier. Elle défend le principe du consentement libre, préalable et éclairé (CLPE)<sup>1</sup> pour les communautés concernées par les activités minières et envisage les impacts sociaux et environnementaux de l'exploitation minière. Mise en œuvre au moyen d'instruments politiques dérivés : la Vision minière nationale, le Cadre de gouvernance africain pour le secteur minier et le Pacte avec le secteur privé, elle est conçue pour être souple et dynamique tout en conservant une vision intégrée et stratégique pour le développement national.

Toutefois, huit ans après sa création, des questions demeurent sur la lenteur de la mise en œuvre de la VMA et sur sa capacité à réaliser les buts qui lui valent son existence. Bien que 24 des 54 États membres de l'UA en soient à divers stades de la mise en œuvre de cette vision à l'échelle nationale, les progrès ont été lents et sont par conséquent en décalage par rapport à la fébrilité des attentes qui a entouré sa création. Un seul pays, le Lesotho, a pleinement adopté la VMA par l'élaboration d'une Vision minière nationale. Aujourd'hui, la VMA souffre d'un manque général de notoriété, particulièrement parmi les principales parties prenantes du secteur minier d'Afrique. La société civile, qui pourrait assumer le rôle de défenseur de la VMA, n'a pas donné son soutien entier à la mobilisation et à la défense des politiques au niveau local, autant d'actions susceptibles pourtant d'influer sur son adoption et son impact. Il existe par-dessus tout un manque criant d'analyse indépendante sur les lacunes de la VMA qui demande à être comblé. Des leçons importantes sont aussi à tirer des expériences de l'actuelle mise en œuvre du cadre dans divers pays.

La toute dernière période de boom des ressources naturelles est arrivée à sa fin. La croissance s'effrite dans les pays d'Afrique riches en ressources minières, alors que les inégalités et la fragilité économique sont en plein essor. Les États sont soumis à une pression très forte de conclure des marchés et des contrats miniers injustes et d'octroyer aux compagnies minières des incitations fiscales dont ils pâtiront à long terme<sup>2</sup>. Or la VMA pourrait potentiellement changer la donne au sein du secteur minier de l'Afrique. Elle s'attaque en effet de manière exhaustive aux défis associés à l'exploitation des ressources minières en Afrique en vue d'assurer le développement durable, tout en s'efforçant d'observer les normes mondiales en matière de gouvernance équitable des industries extractives. À ce titre, elle mérite davantage d'attention et des engagements renforcés pour lui permettre de concrétiser son potentiel de transformation.

La présente note d'information cherche à enrichir l'ensemble des connaissances sur la VMA. Elle présente une analyse détaillée de la VMA pour en déterminer les forces et les faiblesses ainsi que les difficultés de sa mise en œuvre, tout en faisant le bilan des expériences de son application dans plusieurs pays africains. Elle souligne en outre des

mesures spécifiques à prendre pour améliorer l'impact et l'efficacité de la VMA dans le secteur minier d'Afrique. Le résumé des principaux messages politiques issus de l'analyse est présenté ci-dessous.

## **Recommandations**

### **À l'intention des États membres de l'Union africaine :**

- Les États membres de l'Union africaine (UA) doivent accélérer la mise en œuvre nationale de la VMA par l'alignement des législations, des politiques et des instances du secteur minier sur ses dispositions et instruments politiques dérivés, avec le soutien du Centre africain pour le développement minier, du PNUD, de la Banque africaine de développement, de la CEA et d'autres institutions du continent.
- Les États membres de l'UA doivent s'assurer que les processus nationaux pour l'opérationnalisation des Visions minières nationales (VMN) et du Cadre de gouvernance africain pour le secteur minier (CGASM) incluent l'ensemble des citoyens, avec la représentation et l'inclusion complètes à tous les stades du cycle de politique des acteurs non étatiques : la société civile, les communautés, les mineurs artisanaux et de petite échelle, les syndicats et les femmes.

### **À l'intention du Centre africain pour le développement minier (CADM) :**

- En tant que facilitateur pour le continent des VMN et du Cadre de gouvernance africain pour le secteur minier, le CADM doit veiller à la pleine intégration des acteurs non étatiques au niveau local dans leur mise en œuvre et dans leur prise de décision nationale de plus large envergure de l'alignement des politiques du secteur minier sur la VMA.
- Le CADM doit investir dans des campagnes de proximité et des initiatives de sensibilisation sur la VMA pour renforcer le soutien et l'adhésion du public à sa mise en œuvre sur le plan national. Il doit collaborer à égalité avec la société civile comme partenaire et partie prenante pour sensibiliser le public à la VMA.

### **À l'intention du secteur privé :**

- Les entreprises opérant dans le secteur minier en Afrique doivent instaurer des politiques conformes aux dispositions de la VMA sur les droits humains, la responsabilité sociale des entreprises, la justice entre les femmes et les hommes, les impacts sociaux et environnementaux, en tant que parties prenantes de sa mise en œuvre et parties afférentes au Pacte de la VMA.
- Les entreprises opérant dans le secteur minier en Afrique doivent respecter les lignes directrices de la VMA en matière de fraude fiscale et d'évasion fiscale, en veillant à payer le juste montant d'impôt qu'elles doivent à leurs pays hôte et à cesser d'avoir recours à des stratégies fiscales agressives, notamment par l'utilisation abusive des paradis fiscaux, dans le but de réduire leurs obligations fiscales vis-à-vis des États africains.

### **À l'intention de la société civile africaine :**

- La société civile doit participer de manière active à la défense, à la recherche et à l'analyse concernant la VMA, en se concentrant sur l'amélioration de l'autonomie civique et de la participation sociale, les droits des femmes et la justice entre les femmes et les hommes ainsi que sur la durabilité environnementale, afin de pousser les États africains et les instances politiques panafricaines à engager des réformes pour combler les lacunes du cadre.
- La société civile doit créer des campagnes de sensibilisation du public à la VMA et à ses avantages pour les citoyens africains et les communautés affectées par les activités minières, pour veiller à ce que les VMN prennent en compte les intérêts des acteurs non étatiques.

# 1 INTRODUCTION

Les immenses richesses minières de l'Afrique<sup>3</sup> devraient être un vecteur puissant de transformation structurelle du continent. Or, elles sont en fait à l'origine de ce qu'on appelle la « malédiction des ressources naturelles »<sup>4</sup> qui frappe le continent. Il est indéniable que l'Afrique n'a pas exploité le plein potentiel de ses abondantes réserves en ressources minières pour assurer son développement durable et inclusif. Les ressources minières extraites sont destinées pour la plupart à être transformées et utilisées hors du continent et les secteurs miniers demeurent un monde à part, déconnecté du reste de l'économie. La période récente d'envolée du cours des produits de base entre 2000 et 2011 (surnommée « le supercycle des produits de base ») n'a profité qu'aux compagnies extractives et aux élites politiques au détriment de la majorité des citoyens du continent. Près de 56 % des flux financiers illicites (FFI) qui ont quitté l'Afrique entre 2000 et 2010 provenaient des secteurs du pétrole, des métaux, des minerais et des minéraux précieux<sup>5</sup>. Les fuites en provenance du Consortium international des journalistes d'investigation (CIJI) (les « Panama Papers ») ont révélé que dans 44 des 54 pays africains, les élites politiques cachaient les richesses produites par le secteur minier dans des sociétés fictives établies pour être propriétaires ou faire affaire avec des opérations pétrolières, gazières et minières<sup>6</sup>.

Stimulée par de grandes découvertes de pétrole, de gaz et de minéraux, la croissance économique de l'Afrique a été remarquable durant le supercycle des produits de base, avoisinant une moyenne de 5 % par an<sup>7</sup> ; cette croissance a toutefois été répartie inégalement. Sur les 10 pays dans le monde souffrant des plus grandes inégalités aujourd'hui, sept sont en Afrique<sup>8</sup>. Détenant 30 % du total des réserves minières mondiales<sup>9</sup>, le fort contraste entre l'abondance des ressources naturelles et la pauvreté qui règne en Afrique est troublant. La croissance en Afrique grâce aux produits de base vacille depuis le net recul des cours miniers dans le monde. Comme l'illustre le Graphique 1 ci-dessous, les cours mondiaux des métaux et de l'énergie ont quasiment chuté de moitié entre 2011 et 2015 pour se ressaisir légèrement en 2016. Ce ralentissement de croissance n'est pas inhabituel pour les exportateurs de produits de base en raison de la faiblesse mondiale du cours des produits de base<sup>10</sup>, mais pour l'Afrique, son impact est considérable.

**Graphique 1 : Cours mondiaux des produits de base 2000-2016**



L'indice des cours des métaux comprend les indices des cours du cuivre, de l'aluminium, du minerai de fer, de l'étain, du nickel, du zinc, du plomb et de l'uranium. L'indice des cours énergétiques comprend les indices des cours du pétrole brut (pétrole), du gaz naturel et du charbon. Les données de 2016 s'entendent de janvier à décembre.

Source : Système du cours des produits primaires du FMI

Dans plusieurs pays africains riches en ressources minières : la Zambie, le Mozambique, l'Angola et le Nigeria, la dette publique et les contraintes budgétaires s'accroissent à mesure que les gouvernements cherchent à colmater les brèches énormes dans les caisses de l'État dues à la baisse des revenus<sup>11</sup>. Le Ghana, la Zambie et le Mozambique se sont déjà tournés vers un plan de sauvetage du FMI<sup>12</sup>, et le Nigeria connaît un déficit fiscal de 11,1 milliards de dollars<sup>13</sup>. Alors que les pays se démènent pour renégocier des contrats miniers en vue d'accroître leurs recettes fiscales, il y a vraiment de quoi craindre à un nouveau « nivellement par le bas », alors que des contrats et des incitations fiscales injustes sont accordés aux entreprises extractives<sup>14</sup>.

Le tout dernier boom des ressources naturelles en Afrique a entraîné avec lui des conflits sociaux et politiques. Les recherches montrent que la fréquence des conflits liés aux ressources naturelles a aujourd'hui plus que quintuplé par rapport à il y a dix ans<sup>15</sup>. L'écart qui se creuse entre les riches et les pauvres, l'augmentation du nombre de territoires fragiles et non gouvernés, les luttes politiques sur la répartition des rentes tirées des ressources, et les griefs que les communautés locales nourrissent à l'encontre des compagnies extractives en bloc, sont tous à l'origine de l'intensification des conflits liés aux ressources en Afrique.

Le manque de transparence dans la gestion des revenus provenant de l'extraction minière et l'obligation des États et des sociétés de rendre compte aux communautés affectées par les activités extractives et aux citoyens des pays riches en ressources causent de profondes inquiétudes depuis longue date. Les appels à l'action de la société civile transnationale sur la transparence des recettes minières et la responsabilité des entreprises ont donné lieu à la création d'une série d'instruments politiques de gouvernance, et notamment : l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE), la campagne Publish What You Pay, la Charte des ressources naturelles, l'Initiative pour le développement minier responsable, le Partenariat pour un gouvernement ouvert, le Partenariat pour des marchés publics ouverts et le Régime de certification de processus de Kimberley.

Ces initiatives réglementaires se voient étayées de nouvelles lois dans plusieurs pays qui exigent des compagnies extractives qui y sont domiciliées de fournir des informations plus détaillées concernant leur respect des normes éthiques en matière de transparence et de responsabilité : à savoir les articles 1502 et 1504 de la loi américaine Dodd-Frank, la directive européenne relative aux méthodes comptables et à la transparence, ainsi que des lois similaires introduites par la Norvège, le Royaume-Uni et le Canada. D'autres initiatives menées par des instances multilatérales, telles que les Principes Équateur, les normes de performance de la SFI et la Convention anti-corruption de l'OCDE, surveillent elles aussi la transparence du financement des projets des industries extractives.

Sur le continent africain, la création officielle de l'Union africaine en 2002 a conduit à une résurgence de l'idéalisme panafricain et à la volonté collective de défendre la renaissance économique et politique de l'Afrique. Il est progressivement apparu que les régimes mondiaux existants en matière de gouvernance du secteur minier ne s'attaquaient pas de plein fouet aux questions structurelles de la faiblesse de la valeur ajoutée, de la médiocrité de la capture des rentes et de l'exploitation minière comme appartenant à un monde à part en Afrique. Par ailleurs, la libéralisation des régimes miniers a eu pour conséquence d'affaiblir le rôle de l'État visant au développement dans le secteur minier<sup>16</sup>. À eux tous, ces facteurs ont suscité des débats sur la nécessité de créer un cadre d'orientation autre corrélant les

industries extractives à la transformation structurelle des pays. Il s'agissait d'adopter des politiques visant à ajouter de la valeur locale et à intégrer les secteurs miniers dans des stratégies de développement de plus grande envergure. En bref, il s'est produit une prise de conscience que l'Afrique devait se doter d'un « régime de responsabilité »<sup>17</sup> pour les industries extractives. En février 2009, l'adoption de la Vision minière africaine par les chefs d'État de l'UA a marqué cette mutation fondamentale vers un « régime de responsabilité » pour l'extraction des ressources naturelles. La VMA a pour vocation ambitieuse de « favoriser l'exploitation transparente, équitable et optimale des ressources minières en tant que fondement d'une croissance durable et d'un développement socio-économique généralisé en Afrique. »<sup>18</sup> Les États membres de l'UA sont tenus d'adopter pleinement la VMA et d'aligner les politiques nationales de leur secteur minier sur les dispositions du cadre.

Pourtant, sept ans après le lancement de la VMA, la lenteur de sa mise en œuvre fait échec à ses objectifs premiers. Elle pâtit en outre de l'insuffisance d'analyses indépendantes sur ses lacunes et sur les obstacles à sa mise en œuvre. Bien que chef de file des combats pour inscrire le secteur minier de l'Afrique au cœur des stratégies pour un développement inclusif et équitable, la société civile faillit par son manque de pleine mobilisation à participer à la mise en œuvre nationale de la VMA. Les communautés qui souffrent des effets préjudiciables des extractions minières tant sur le plan environnemental que social ne prennent pas bien la mesure des possibilités que la VMA leur apporte pour faire valoir leurs griefs. En cette période de contraintes budgétaires et de hausse sensible de la dette publique, la volonté politique parmi les dirigeants du continent à appliquer la VMA est en train de fléchir, dans le sillage de l'effondrement des cours mondiaux des produits de base et de la récession économique qui s'est ensuivie.

Alors que la fragilité économique s'accroît, le danger d'un nivellement par le bas<sup>19</sup> en Afrique pour répondre aux besoins d'investisseurs étrangers reste très réel. La fraude fiscale et l'évasion fiscale par les entreprises extractives font du tort à la capacité de l'Afrique à optimiser les recettes du secteur minier et à financer son développement, compte tenu de la volatilité des cours mondiaux des produits de base.

## Encadré 1 : Optimisation des recettes issues des industries extractives

Les recettes provenant des industries extractives représentent le tiers du total des recettes fiscales en Afrique. Face au nombre de nouveaux gisements extractifs découverts dans différents pays, jamais ces recettes n'ont été aussi pertinentes. La chute des cours des produits de base va certes se répercuter sur cette tendance, mais la manne provenant des ressources naturelles d'Afrique restera importante pendant encore de nombreuses années à venir. Une priorité essentielle consiste à consacrer la plus grande partie possible à des dépenses sociales progressives.

Les revenus issus des industries extractives proviennent de diverses sources : de la vente des concessions minières et des redevances convenues, jusqu'aux impôts payés par les sociétés qui extraient les ressources naturelles. Ils dépendent en très grande partie de la teneur du contrat signé et de son respect. Oxfam travaille avec des partenaires locaux et la société civile en général en vue de soutenir un certain nombre de ces initiatives, comme au Burkina Faso, au Ghana et au Niger, qui portent sur les nouvelles règles en matière de taxes et de redevances, les négociations contractuelles et les accords sur la manière dont ces recettes seront utilisées. Au Burkina Faso, grâce à la « campagne pour les 1 % » que la société civile a menée avec succès, exigeant que la nouvelle loi promulguée sur les activités minières prévoie l'affectation obligatoire de 1 % des revenus miniers bruts à un fonds de développement communautaire, des projets de développement local vont potentiellement bénéficier d'un budget annuel de 15 millions de dollars. Comme cet exemple le prouve, un contrôle citoyen fort peut être un moyen de négocier de meilleurs contrats et un meilleur partage des revenus<sup>20</sup>.

Il existe malheureusement une foule de mauvais exemples. Le Panel Progrès en Afrique a relevé que la République démocratique du Congo a sous-évalué de 1,4 milliard de dollars cinq contrats passés avec des sociétés extractives en l'espace de tout juste deux ans, par la vente de concessions à un prix bien plus bas que leur prix de marché, avant qu'elles ne soient revendues à un prix nettement plus élevé peu de temps après<sup>21</sup>.

Il arrive souvent que les sociétés usent de leur position de négociation très avantageuse pour extorquer d'importantes exonérations ou des redevances et des impôts sur les sociétés à taux réduits. C'est ce qui a abouti à la situation où les mineurs zambiens se sont retrouvés à payer des taux d'impôt plus élevés que ceux des sociétés pour lesquelles ils travaillaient.

Il existe des écarts considérables entre les industries extractives : les sociétés minières ont tendance à payer moins d'impôts que leurs homologues dans les secteurs du pétrole et du gaz. Quoi qu'il en soit, toutes les sociétés s'évertuent par tous les moyens à négocier des conditions les plus favorables que possible. Bien souvent, la corruption joue son rôle.

### **Manipulation des prix de transfert**

En plus de réduire leur dette fiscale par la négociation d'exonérations ou de baisses des taux d'imposition, il arrive aussi que des sociétés des industries extractives soient bien placées pour tirer parti des règles fiscales internationales et des paradis fiscaux en vue d'échapper à l'impôt. Il leur faut souvent pour cela manipuler les opérations entre leurs différentes divisions afin de réduire ou d'éliminer les bénéfices réalisés dans le pays où elles devraient payer des impôts, en déclarant à la place leurs bénéfices dans des pays où les impôts sont peu élevés.

Les Panama Papers parus récemment font aussi poindre la possibilité que certaines entreprises se livrent à des activités de manipulation délibérée de la valeur de leurs marchandises dans le but de réduire leurs impôts à payer dans des pays africains. Ainsi Africa Confidential a signalé<sup>22</sup> le cas d'une société qui extrait des diamants en Sierra Leone, qui fait actuellement l'objet d'une enquête judiciaire sur décision gouvernementale. Selon Africa Confidential, il semblerait qu'il existe d'importants écarts au niveau des prix par carat des diamants estimés dans le pays et de ceux auxquels ils sont vendus à l'étranger. Si le bien-fondé de ces inquiétudes est confirmé, cela voudrait dire que c'est en dizaine de millions de dollars que se chiffre le manque à gagner du pays de ses activités de diamant. En 2006, l'examen de 105 concessions de ressources naturelles au Liberia a recommandé l'annulation de 36 contrats et la renégociation de 14 autres, du fait que l'État avait été lésé<sup>23</sup>.

L'ancien président sud-africain Thabo Mbeki, lors d'une visite à la République démocratique du Congo en juin 2013, a déclaré : « Le secteur des industries extractives joue un rôle pivot dans la fuite illicite des capitaux de l'Afrique. » En s'appuyant sur les actions de plaidoyer de la société civile axées sur ces enjeux, plusieurs organismes officiels compétents ont mis en évidence les problèmes liés aux transferts de bénéfices, dont ceux des sociétés des industries extractives ne sont pas des moindres. Après les victoires remportées à l'issue de campagnes ces dernières années, les nouvelles obligations de faire rapport de l'UE, du Canada, de la Norvège et des États-Unis font des remous : à compter de cette année, dans les pays où elles opèrent, les sociétés extractives sont tenues de déclarer le montant exact des paiements qu'elles versent aux gouvernements centraux et aux collectivités locales, et ce jusqu'au niveau des projets. On peut s'attendre à ce que leurs effets soient transformateurs.

Source : Oxfam (2016) « The Time is Now: Building a Human Economy for Africa », p. 18.

Les revenus miniers sont sur le déclin et l'Afrique doit anticiper l'avenir en se diversifiant tout en visant à atteindre les Objectifs de développement durable (ODD) et l'Agenda 2063 de l'Union africaine<sup>24</sup>. Alors que le continent cherche à diversifier ses sources de financement du développement, la VMA peut aider à réaliser les objectifs des ODD et de l'Agenda 2063 en veillant à tirer parti d'une plus grande part des rentes tirées des ressources afin de lutter contre la pauvreté et les inégalités, et en faisant en sorte de créer de la valeur ajoutée locale par la transformation et la fourniture locales d'intrants, par la mise à niveau des moyens techniques et des compétences et par des investissements dans l'éducation, la recherche et le développement.

Il est essentiel de catalyser le débat en interpellant un large public autour de la VMA et de mobiliser les citoyens et les communautés d'Afrique afin qu'ils participent à la gouvernance du secteur minier dans son sens large. Ce n'est que par une sensibilisation populaire de la sorte qu'il sera possible de demander des comptes aux dirigeants africains sur la mise en œuvre de la VMA et sur la question plus profonde de l'usage que le continent fait de ses ressources minières en vue de parvenir à son développement durable.

Cette note d'information étudie la VMA dans le détail et dresse un examen critique de sa nature, de sa structure, de ses mécanismes de mise en œuvre, et de ses forces et faiblesses. Elle vise à sensibiliser le public à l'existence de la VMA dans le contexte des défis bien connus de la gestion efficace des ressources minières de l'Afrique. Pour finir, cette note formule des recommandations à l'intention des parties prenantes concernées, à savoir les États membres de l'Union africaine, les instances politiques panafricaines, le secteur privé et la société civile, en vue d'intégrer la VMA pour que du stade de l'aspiration elle passe à celui de la réalité.



## 2 LA VISION MINIÈRE AFRICAINE : DE QUOI S'AGIT-IL ?

La Vision minière africaine (VMA) est un cadre d'orientation panafricain établi par un réseau d'initiatives aux niveaux régional, continental et mondial qui visent à transformer le secteur minier de l'Afrique en faveur de son développement durable. La naissance de cette VMA a été éclairée par plusieurs initiatives politiques sous-régionales et continentales qui ont vu le jour entre 1997 et 2009, et notamment :<sup>25</sup>

- La Déclaration politique de Johannesburg et le Plan de mise en œuvre [chapitre 46 et aux paragraphes (f et g) du chapitre 62 (Développement durable pour l'Afrique)] du Sommet mondial sur le développement durable de 2002 ;
- La Vision de Yaoundé sur l'Exploitation minière artisanale et à petite échelle ;
- Le Partenariat minier africain sur la Charte de développement durable et le Cadre de politique minière ;
- Le Cadre de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) de Mise en œuvre de l'harmonisation des politiques minières, les normes, les Cadres législatifs et réglementaires ;
- La Politique minière commune de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) ;
- Le Code minier communautaire ;
- Le rapport sommaire « Big Table » de 2007 sur la « Gestion des ressources naturelles minières de l'Afrique pour la croissance et la réduction de la pauvreté » qui a fait l'objet d'une réunion organisée conjointement par la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies (CEA) et la Banque africaine de développement (BAfD) ; et
- Les travaux du Groupe d'étude International (ISG) chargé de la Révision des régimes miniers d'Afrique.

### **Quels sont les principaux domaines d'intervention de la VMA ?**

La VMA cherche à transformer les secteurs miniers de manière inclusive et durable. À ce titre, ses ambitions sont compatibles avec celles d'autres initiatives de développement, telles que l'Agenda 2063 de l'Union africaine. L'Agenda 2063 propose en particulier que les secteurs extractifs jouent un rôle important dans la mobilisation des ressources nationales en récupérant une plus grande part des rentes tirées des ressources<sup>26</sup>. La VMA repose sur six principaux domaines d'intervention qui orientent l'utilisation des richesses minières de l'Afrique en faveur de son développement durable<sup>27</sup>. Il s'agit des domaines suivants :

**Amélioration de la qualité des données géologiques** : Des connaissances renforcées sur la valeur potentielle des ressources minières aboutissent à des contrats plus justes et à des retours sur investissements plus équitables dans le secteur minier. Il faut pour cela renforcer les capacités de cartographie géologique et se doter de bases de données géoscientifiques complètes, y compris de systèmes cadastraux miniers et de régimes fiscaux progressifs auto-ajustables qui changent à mesure que la rentabilité (ou le taux de rendement) s'accroît et permettent à l'État de toucher des rentes exceptionnelles lors des périodes d'essor des ressources. L'acquisition de meilleures connaissances des ressources

minières ouvre la voie également à l'adjudication de contrats par appel d'offres et à l'établissement de rentes distinctes en fonction de la viabilité des terrains où se trouvent les ressources.

**Amélioration de la capacité de négociation des contrats :** La VMA encourage les États africains à négocier des contrats sous l'angle des liens présents et potentiels qui existent au sein du secteur minier, afin de dériver une plus grande part des rentes tirées des ressources par l'adoption de régimes fiscaux souples qui réagissent aux fluctuations des cours des produits de base, tout en veillant à ce que les communautés aient accès aux infrastructures développées pour l'extraction des ressources. Lors de la conception des contrats miniers, des baux et des licences, les pays sont en outre invités à identifier les liens critiques aux ressources qui existent, tels que : l'approvisionnement en ressources locales ; le traitement local par le biais de l'enrichissement ; des investissements dans la formation, la recherche et le développement ; et le respect des mesures de sauvegarde sur la bonne gouvernance, la transparence, la gestion de l'environnement, la santé et la sécurité et des politiques de l'emploi d'action positive en faveur des ressortissants nationaux.

**Amélioration de la capacité de gouvernance du secteur minier :** La VMA offre un ensemble de stratégies locales et internationales visant à renforcer les capacités de gouvernance minière en Afrique. Celles-ci portent sur divers axes d'action : mettre l'accent sur le transfert des compétences et le renforcement des capacités au cours des négociations contractuelles et de manière continue ; remédier au déficit de compétences par la mise en commun de la capacité réglementaire au niveau sous-régional pour les infrastructures et la gestion commune des ressources naturelles ; externaliser à court terme la capacité réglementaire en attendant le développement de capacités internes ; assurer le respect des cadres de gouvernance régionaux et mondiaux du secteur minier, tels que le Mécanisme africain d'évaluation entre pairs de l'Union africaine (MAEP)<sup>28</sup>, l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE), les Principes Équateur, la Global Reporting Initiative, le processus de Kimberley et d'autres instruments politiques pertinents. À cela s'ajoutent des efforts visant à renforcer les capacités institutionnelles dans des domaines connexes, tels que le secteur judiciaire, le secteur financier, l'enseignement supérieur, la recherche et le développement.

**Amélioration de la capacité de gestion des richesses minières :** La VMA conseille aux États africains de s'attribuer une part plus importante des revenus miniers, que ce soit par la propriété commerciale directe ou par des joint-ventures avec le secteur privé dans des projets miniers, en fonction de leurs capacités. La VMA encourage le partage des bénéfices avec les communautés locales par le biais de comptes de régularisation des revenus, ainsi que le partage des avantages non financiers notamment par l'emploi local et la fourniture d'infrastructures sociales. Le but recherché est de parvenir à un équilibre entre les intérêts locaux et nationaux et de doter les communautés des moyens nécessaires pour faire face aux difficultés de post-exploitation minière. Elle demande aux pays d'établir des Fonds souverains pour assurer la gestion efficace des recettes exceptionnelles, fournir des infrastructures et mettre de côté des revenus pour les générations futures.

**Pallier l'insuffisance des infrastructures en Afrique :** La VMA reconnaît que les insuffisances d'infrastructures constituent la plus grande entrave au développement axé sur l'exploitation minière, et rappelle que les coûts logistiques relatifs en Afrique sont équivalents à 250 % de la moyenne mondiale. La solution potentielle à ces coûts de transaction élevés est la mise en commun des ressources au niveau sous-régional, par l'établissement de couloirs de développement des ressources regroupant plusieurs États. L'approche des « couloirs de développement » a été adoptée en Afrique australe par l'intermédiaire des initiatives de développement spatial (SDI, « Spatial Development Initiatives »)<sup>29</sup>, du nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et de la Banque africaine de développement comme stratégie de promotion des échanges commerciaux, des investissements, du développement des infrastructures et des chaînes de valeur régionales. Près de 13 couloirs de développement potentiels ont été relevés dans l'ensemble de l'Afrique. Les couloirs de développement sont perçus comme des moyens de renforcer « l'autonomie collective » en créant des instances transfrontalières chargées de la promotion des investissements, des sociétés de services publics d'électricité et d'énergie, des concessions de transport et de l'administration des postes frontaliers. L'établissement de couloirs de développement nécessite toutefois l'engagement et la coopération politiques entre les pays africains aux niveaux sous-régional et continental.

**Encourager l'exploitation minière artisanale et à petite échelle :** La VMA reconnaît le rôle que l'exploitation minière artisanale et à petite échelle (EMAPE) joue en matière de développement. Près de 8 millions de personnes employées dans le secteur EMAPE en Afrique subviennent indirectement aux moyens de subsistance de 30 millions d'autres<sup>30</sup>. Il semblerait que les femmes y soient représentées en grands nombres. Il ne fait pas de doute qu'au Ghana et au Malawi, les effectifs des activités minières artisanales et à petite échelle sont majoritairement des femmes<sup>31</sup>. En Zambie, un plus grand nombre de licences sont octroyées à des activités minières artisanales et à petite échelle qu'à des sociétés d'exploitation minière de grande échelle<sup>32</sup>. L'EMAPE un secteur à haute intensité de main-d'œuvre, qui fournit des emplois à plus de personnes que l'exploitation minière à grande échelle : près de 20 % de l'or africain, et l'intégralité des pierres précieuses du continent à l'exception des diamants, proviennent du secteur EMAPE<sup>33</sup>. Malgré sa contribution potentielle au développement économique local, l'EMAPE reste ancré dans l'économie souterraine : mal régulé, hors de portée des marchés et non intégré dans les politiques et les instances nationales.

La VMA reprend la Vision de Yaoundé de 2002 sur l'exploitation minière artisanale et à petite échelle<sup>34</sup> adoptée par l'initiative Communautés et exploitation minière à petite échelle en Afrique (CASM) en 2005. Elle appelle à une stratégie de développement de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle sur le mode participatif qui se concentre sur la formalisation du secteur EMAPE et son intégration dans le développement économique local et régional ainsi que dans les plans et les stratégies d'occupation du territoire, et plus particulièrement dans les stratégies de réduction de la pauvreté, et sur l'examen des politiques minières en vue d'inscrire la dimension de la réduction de la pauvreté dans les stratégies EMAPE. La VMA reconnaît le rôle essentiel d'appel à l'action dévolu à la société civile pour mettre en exergue les enjeux qui existent au sein du sous-secteur de l'EMAPE, et prône l'inclusion de la société civile dans l'intégration de l'EMAPE dans les stratégies nationales de développement axées sur les ressources minières.

## **Quelles sont les instances responsables de la mise en œuvre de la VMA ?**

Suite à l'établissement de la VMA en 2009, le Plan d'action pour sa mise en œuvre a été approuvé en décembre 2011 par les ministres de l'Union africaine chargés du Développement des ressources minières. Ce Plan d'Action formulait deux grandes recommandations : a) la création d'un organisme technique spécialisé de la Commission de l'UA chargé de la mise en œuvre du Plan d'Action de la VMA, intitulé le Centre africain pour le développement minier (CADM) ; et b) l'établissement d'un partenariat technique entre les principales instances politiques opérant dans l'espace panafricain : l'Union africaine, la CEA, la Banque africaine de développement et le PNUD, pour la mise en œuvre de la VMA. Le CADM a été créé officiellement en décembre 2013 à titre de projet à moyen terme hébergé par la CEA et financé par des bailleurs de fonds internationaux (principalement les gouvernements du Canada et d'Australie) sous l'égide de la Commission de l'Union africaine<sup>35</sup>.

La VMA s'articule autour de neuf domaines de programme (« clusters ») énoncés dans son Plan d'action<sup>36</sup>. Les clusters sont conçus pour être des secteurs de travail/unités du CADM :

- Cluster 1 : Gestion des recettes et rentes minières
- Cluster 2 : Systèmes d'information géologiques et minières
- Cluster 3 : Renforcement des capacités humaines et institutionnelles
- Cluster 4 : Exploitation minière artisanale et à petite échelle
- Cluster 5 : Gouvernance du secteur minier
- Cluster 6 : Recherche et développement
- Cluster 7 : Aspects environnementaux et sociaux
- Cluster 8 : Liens et diversification
- Cluster 9 : Mobilisation des investissements miniers et d'infrastructure.

Le CADM apporte un soutien technique et des financements limités aux États membres de l'Union africaine qui en font la demande en vue de la mise en œuvre de la VMA. Cela signifie que les États membres de l'UA doivent adresser au CADM une demande officielle d'appui à la mise en œuvre de la VMA sur le plan national. Le PNUD et d'autres bailleurs de fonds ont accordé des financements directs à plusieurs pays pour la mise en œuvre nationale de la VMA. Le CADM joue aussi un rôle de coordination avec les communautés économiques régionales (CER) afin de promouvoir la convergence entre les codes miniers régionaux et la VMA. En 2015, il a été décidé lors d'un Sommet de l'UA que le CADM devienne un organisme spécialisé à part entière de la Commission de l'Union africaine, devant être hébergé physiquement par un État membre de l'UA et financé par les contributions budgétaires des États membres. Ce processus de transition est en cours, et le lieu du siège permanent du CADM devrait être décidé d'ici peu.

Les dispositifs institutionnels pour la mise en œuvre de la VMA soulèvent d'emblée plusieurs questions : comment garantir la coordination étroite entre les instances de contrôle de la VMA, et quid de la pérennité de sa mise en œuvre, compte tenu de la transition des modalités de gouvernance et de financement du CADM.

Le CADM participe à plusieurs initiatives mondiales, et notamment : l'Initiative africaine des géosciences minérales (AMGI) baptisée la « carte à un milliard de dollars », qui est financée par la Banque mondiale ; l'Initiative du G7 sur le

renforcement de l'aide à la négociation de contrats complexes (CONNEX) soutenue par le gouvernement allemand ; le projet d'Atlas de la législation minière africaine (AMLA) en collaboration avec la Banque mondiale et la BAFD ; l'instance de décision de l'OCDE sur l'ajout de valeur et le développement local ; et le Programme ACP-UE en faveur des minéraux du développement financé par l'Union européenne et le PNUD, axé sur le sous-secteur des minéraux et matériaux de faible valeur. La VMA cherche globalement à tirer parti de partenariats établis avec des bailleurs de fonds internationaux, le secteur privé, des associations minières mondiales et régionales et d'autres parties prenantes pour sa mise en œuvre à long terme.

### **Quelles sont les principales caractéristiques de la VMA ?**

La VMA établit un cadre d'actions à court terme (0 à 5 ans), à moyen terme (5 à 20 ans), et à long terme (20 à 50 ans) qui sont nécessaires à sa réalisation<sup>37</sup>. La majeure partie des activités devraient être exécutées à court terme, aux niveaux national, régional et continental. Toutefois, compte tenu de ses objectifs ambitieux et des attentes à l'égard des divers acteurs politiques, il est indispensable d'étudier la VMA dans plusieurs domaines clés : sa nature transformatrice et son rapport aux principes normatifs pour la gouvernance des secteurs miniers, à savoir la transparence et la responsabilité, l'inclusion (justice entre les femmes et les hommes et droits des femmes) et la durabilité environnementale.

Compte tenu de l'importance première qu'elle attache à la création de valeur locale, la VMA rompt de manière radicale avec d'autres cadres d'orientation pour le secteur minier. Elle préconise l'établissement de tout un éventail de liens : en amont, en aval, dans l'espace, en termes de connaissances et secondaires, afin de tirer la plus grande valeur possible des activités d'extraction minière. Le cadre de la VMA et son Plan d'action visant à sa mise en œuvre prévoient les processus en vue de l'établissement et de la concrétisation de ces liens. La création de liens s'étend sur l'intégralité de la chaîne de valeur de l'industrie minière, depuis le stade de la cartographie géologique, en passant par la passation de marchés et l'octroi de licences, jusqu'aux activités du secteur minier et à la mobilisation et à l'allocation des ressources minières. La VMA va encore plus loin en arrêtant un plan d'action qui vise à réduire la dépendance du secteur minier à moyen et à long termes.

Il est certes indéniable que l'Afrique doit créer de la valeur locale à partir des activités d'extraction minière, construire des industries et créer des emplois, mais il est tout aussi important de reconnaître l'influence des facteurs structurels sous-jacents qui s'exercent dans la concrétisation des ambitions transformatrices de la VMA. On compte parmi ceux-ci la faiblesse de capacité dont souffrent les instances réglementaires des États, l'absence de stratégies d'industrialisation efficaces et coordonnées dans bon nombre de pays africains qui établissent des liens entre l'exploitation minière et les secteurs manufacturier, de l'agriculture et des services, et le rétrécissement de la marge d'action à la disposition des États africains dans l'économie politique mondiale. Dans le sillage des Programmes d'ajustement structurel (PAS) des années 1980 et 1990, il s'est opéré une érosion de la marge d'action des États africains en faveur d'un développement véritable et propice à l'élaboration de politiques industrielles qui privilégient la production locale, à l'instar de celles de la VMA, tandis que les capacités de production nationale s'effritent depuis longue date en s'accompagnant de niveaux élevés de dépendance vis-à-vis de l'aide<sup>38</sup>.

Ce constat sous-entend la capacité limitée des États à concevoir et à mettre en œuvre des politiques industrielles. Il convient aussi de rappeler les engagements souverains pris dans le cadre des traités de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les accords de partenariat économique, les traités bilatéraux d'investissement et les accords de libre-échange qui exigent la libéralisation tarifaire et des marchés et l'accès sans entraves aux investissements étrangers directs (IED), autant de facteurs qui se buttent à l'ambition de la VMA d'encourager et de soutenir la croissance des industries locales au moyen de politiques industrielles et commerciales préférentielles<sup>39</sup>. Par ailleurs, et ce fait est important, des facteurs économiques politiques viennent restreindre l'ambition transformatrice de la VMA. L'implication des élites politiques africaines dans des pratiques d'évasion fiscale, la corruption et la mauvaise gestion des recettes minières montrent bien l'incapacité du continent à dégager des rentes tirées des ressources et à les utiliser de manière stratégique, en l'absence d'un leadership transparent, responsable et visionnaire<sup>40</sup>.

La VMA prend plusieurs engagements importants en vue de promouvoir la transparence et la responsabilisation dans la gestion des recettes minières. Elle demande notamment aux États membres de l'Union africaine d'intégrer l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) et le Régime de certification du processus de Kimberley, les Principes Équateur et le Mécanisme africain d'évaluation entre pairs (MAEP). Le Plan d'action de la VMA et les instruments politiques dérivés, tels que le Cadre de gouvernance africain pour le secteur minier (CGASM), prévoient des dispositions qui exigent notamment la déclaration ventilée des revenus provenant d'activités minières, la vérification des volumes d'exportation, la transparence contractuelle, la divulgation des informations concernant la propriété effective, ainsi que le renforcement des capacités des administrations fiscales pour s'attaquer à l'établissement des prix de transfert par les sociétés extractives et les flux financiers illicites provenant du secteur minier.

Par ailleurs, la VMA en appelle à la participation communautaire dans la gestion des recettes minières, à des affectations équitables des revenus aux communautés minières, au renforcement des capacités des communautés à négocier des ententes sur les avantages, et à la distribution d'avantages non monétaires (emploi et infrastructures sociales). Elle soutient en outre les actions régionales à l'appui de l'application des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme. La VMA ne contient toutefois pas de lignes directrices explicites qui prévoient l'accès du public aux informations sur les revenus et les contrats miniers, ni la publication d'informations dans d'autres domaines tels que les études géologiques et les processus d'octroi de permis d'exploitation minière. Cela donne à penser ce sont les États membres de l'Union africaine qui doivent se charger des activités de participation et de responsabilité civiques, or il se peut qu'ils ne disposent pas des lois et des instances nécessaires pour respecter de telles obligations.

Le plus grand obstacle à l'application de ces normes de transparence préconisées dans la VMA tient au rétrécissement de la marge de manœuvre des acteurs non étatiques tels que la société civile et les communautés locales pour demander des comptes à leur gouvernement. La liberté d'action de la société civile est en train de s'éroder dans l'Afrique entière,<sup>41</sup> alors que les États ont recours à des outils juridiques et non juridiques dans le but de restreindre l'appel à l'action civique, de réprimer l'opposition politique et de fermer les voies du contrôle démocratique. La

VMA ne s'attaque pas pleinement de front aux inégalités des relations de pouvoir qui existent entre les États et les acteurs civiques, ni aux implications du rétrécissement de l'espace civique pour la transparence et la responsabilisation dans la gouvernance des secteurs miniers.

Le document de base de la VMA se montre fermement attaché au principe d'inclusion, en préconisant la justice entre les femmes et les hommes et les droits des femmes, notamment par l'inscription du principe de l'égalité femmes-hommes dans les politiques, les lois et les réglementations minières, et par l'élaboration de chartes régionales et continentales sur le genre à l'intention du secteur des industries extractives. Bien qu'il s'agisse là d'une démarche méritoire, les neuf clusters du Plan d'action de la VMA sont entièrement dénués de la moindre mesure précise en faveur de l'autonomisation des femmes et de la justice entre les femmes et les hommes. Une bonne illustration de cette démarche passe par l'adoption de politiques de contenu local et d'enrichissement qui visent à soutenir la participation des femmes au secteur minier, en relevant les étapes de la chaîne de valeur où elles peuvent offrir la valeur sociale et économique la plus grande. D'autre part, étant donné le rôle disproportionné que jouent les instances étatiques et les élites politiques pour déterminer le processus de mise en œuvre nationale par le biais des Visions minières nationales, les enjeux de la justice entre les femmes et les hommes et des droits des femmes n'ont pas reçu l'attention qu'ils méritent.

Le dernier domaine à examiner concerne le rôle de la VMA dans la promotion de la durabilité de l'environnement et l'action face au changement climatique. La VMA contient plusieurs recommandations préconisant l'intégration dans les lois, les politiques et les réglementations nationales des évaluations environnementales et sociales stratégiques (EESS), des évaluations de l'impact sur la santé (EIS), et des évaluations de l'impact environnemental et social (EIES), et elle appelle à ce que ces processus soient obligatoires pour toutes les approbations de projets miniers. On s'attend à ce que les Chambres minières popularisent la boîte à outils de développement communautaire du Conseil international des mines et métaux (ICMM) et le Supplément sur le secteur des mines et des métaux de la Global Reporting Initiative, et à ce qu'elles veillent à ce que les sociétés minières adhèrent à ces instruments politiques. Il est demandé aux gouvernements d'élaborer un plan environnemental, sanitaire et sécuritaire viable afin de réduire, voire d'éliminer, les effets néfastes de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle (EMAPE).

Ceci dit, même si les évaluations d'impact constituent une étape essentielle dans le cycle des projets miniers, la VMA s'abstient de fournir toutes lignes directrices spécifiques pour remédier aux bouleversements sociaux et environnementaux causés de manière continue par l'exploitation minière, portant notamment sur l'établissement de taux de compensation équitable pour indemniser de la perte de biens et de terres agricoles attribuable aux activités minières ; des normes communes sur les plans d'action de réinstallation pour les communautés dépossédées ; et des mesures d'assainissement environnemental suite à la pollution de l'air, du sol et de l'eau. La VMA est dépourvue de lignes directrices spécifiques concernant la conservation des sources d'eau et la prévention du drainage minier acide,<sup>42</sup> aux effets très dommageables sur l'environnement à long terme. Même si la charge de la réglementation environnementale est dévolue aux États membres de l'Union africaine, le cadre souffre de lacunes spécifiques auxquelles il convient de remédier dans sa mise en œuvre.

Un enjeu structurel de plus ample envergure tient à l'impact du changement climatique sur le modèle de développement axé sur les ressources minières préconisé par la VMA. L'Afrique est confrontée à un véritable dilemme : elle a droit au développement, mais la forte empreinte carbone de ses activités d'extraction et sa dépendance vis-à-vis des énergies fossiles nuisent à la durabilité environnementale, et ce bien que le continent soit le moins grand des contributeurs au réchauffement climatique<sup>43</sup>. C'est aussi le continent le plus vulnérable et le moins préparé au changement climatique, en raison des inégalités, de la pauvreté et de la faible capacité d'adaptation qui y sévissent. Les catastrophes humanitaires provoquées par des événements climatiques extrêmes liés au changement climatique (comme les phénomènes El Niño et La Niña) sont de plus en plus fréquentes,<sup>44</sup> et ne font qu'exacerber la fragilité économique du continent. Il est donc crucial que l'Afrique adopte une politique de diversification qui délaisse la notion du développement axé sur les ressources minières en faveur de l'économie verte et de l'utilisation de sources d'énergie plus propres pour son industrialisation. Bien que la VMA donne son appui à la diversification économique par la création de liens, les effets alarmants du changement climatique en Afrique nécessitent une réponse politique qui prône délibérément le développement durable et qui protège l'environnement ainsi que le bien-être des populations locales. Les pays africains ont pris des engagements contraignants visant à réduire les émissions de carbone en accord avec les contributions prévues déterminées au niveau national (CPDN) en vertu du Traité de Paris sur le changement climatique et des ODD, ainsi qu'à respecter l'engagement pris au Forum des pays vulnérables au changement climatique (Climate Vulnerable Forum) d'atteindre l'objectif de « 100 % d'énergies renouvelables » d'ici 2050. Concilier les demandes d'une transformation axée sur les ressources minières et du développement durable à long terme nécessite un leadership politique fort, une approche pragmatique et des choix stratégiques sur l'avenir du secteur minier de l'Afrique qui sont inévitables.

L'analyse présentée ici montre que la VMA fait des progrès à l'heure de refléter les normes mondiales pour la gouvernance des secteurs miniers. Il n'empêche qu'il lui reste encore des lacunes spécifiques à combler, et parmi elles la préconisation de mesures précises pour promouvoir la justice entre les femmes et les hommes et les droits des femmes dans l'ensemble de ses clusters, la protection de l'espace civique et de la participation d'acteurs non étatiques à sa mise en œuvre nationale, et la réponse aux enjeux de la durabilité environnementale et du changement climatique. Il est essentiel aussi d'examiner les instruments politiques dérivés de la VMA et les expériences sur le terrain en vue de sa mise en œuvre dans les pays, afin d'en déterminer l'impact potentiel sur le développement socio-économique de l'Afrique.



# 3 MISE EN ŒUVRE DE LA VISION MINIÈRE AFRICAINE

Compte tenu de son caractère volontaire et comme instrument politique d'envergure continentale, pour devenir opérationnelle, la mise en œuvre nationale de la Vision minière africaine incombe à chaque pays africain. Cette mise en œuvre nécessite que chaque pays aligne sur la VMA ses lois, politiques et réglementations applicables au secteur minier ainsi que son système national de planification du développement. Pour y parvenir, des partenariats efficaces doivent être établis entre les acteurs politiques au sein du gouvernement national, le secteur privé, les communautés affectées par les activités minières et la société civile. La VMA requiert en outre un cadre dédié qui en contrôle l'adoption ainsi que la gestion d'ensemble des secteurs miniers en Afrique. À cette fin, l'Union africaine et le CADM ont prévu plusieurs instruments politiques pour en assurer la mise en œuvre.

## La Vision minière nationale (VMN)

La VMN est sans doute l'instrument politique le plus important pour assurer la pleine mise en œuvre de la VMA. Il s'agit à la base du mécanisme pour l'adoption nationale de la VMA. La VMN a pour effet de renforcer l'adhésion à la VMA par le pays, via des processus de consultation et de dialogue à parties prenantes multiples afin de déterminer les priorités pour le secteur minier, d'identifier les rôles et les responsabilités de l'ensemble des parties prenantes et de stimuler les réformes à apporter aux lois, politiques et réglementations nationales qui sont requises pour assurer le développement axé sur les ressources minières. La VMN s'appuie sur sept domaines/clusters de programme du Programme d'action de la VMA : 1) la gestion des régimes et des revenus fiscaux ; 2) les systèmes d'information géologique et minière ; 3) le renforcement des capacités humaines et institutionnelles ; 4) les activités minières artisanales et à petite échelle ; 5) la gouvernance du secteur minier ; 6) les liens, les investissements et la diversification ; et 7) les enjeux environnementaux et sociaux.

En résumé, le processus de la VMN se compose des étapes suivantes :

- a) La création d'un organe national de coordination (à parties prenantes multiples) dont le secrétariat se trouve au sein de l'instance gouvernementale chef de file ou du ministère chargé de la supervision du secteur minier, et qui est composé de représentants de la société civile, du secteur privé, des communautés minières, de syndicats et d'autres groupes sociaux. L'organe national à parties prenantes multiples est responsable de la coordination de l'intégralité du processus de mise en œuvre de la VMN. Il est arrivé dans certains cas qu'une équipe spéciale interministérielle remplisse le rôle de l'organe national de coordination ;
- b) L'analyse des écarts du secteur minier : il s'agit d'une étude locale et régionale/internationale destinée à déterminer les lacunes présentes dans les lois, réglementations et politiques du secteur minier du pays par rapport à la VMA. L'analyse des écarts est réalisée au moyen de l'instrument politique de gestion de la valeur des ressources minérales (MVM) du Forum économique mondial, ou du cadre STEEP (social, technologique,

économique, environnemental et politique) ;

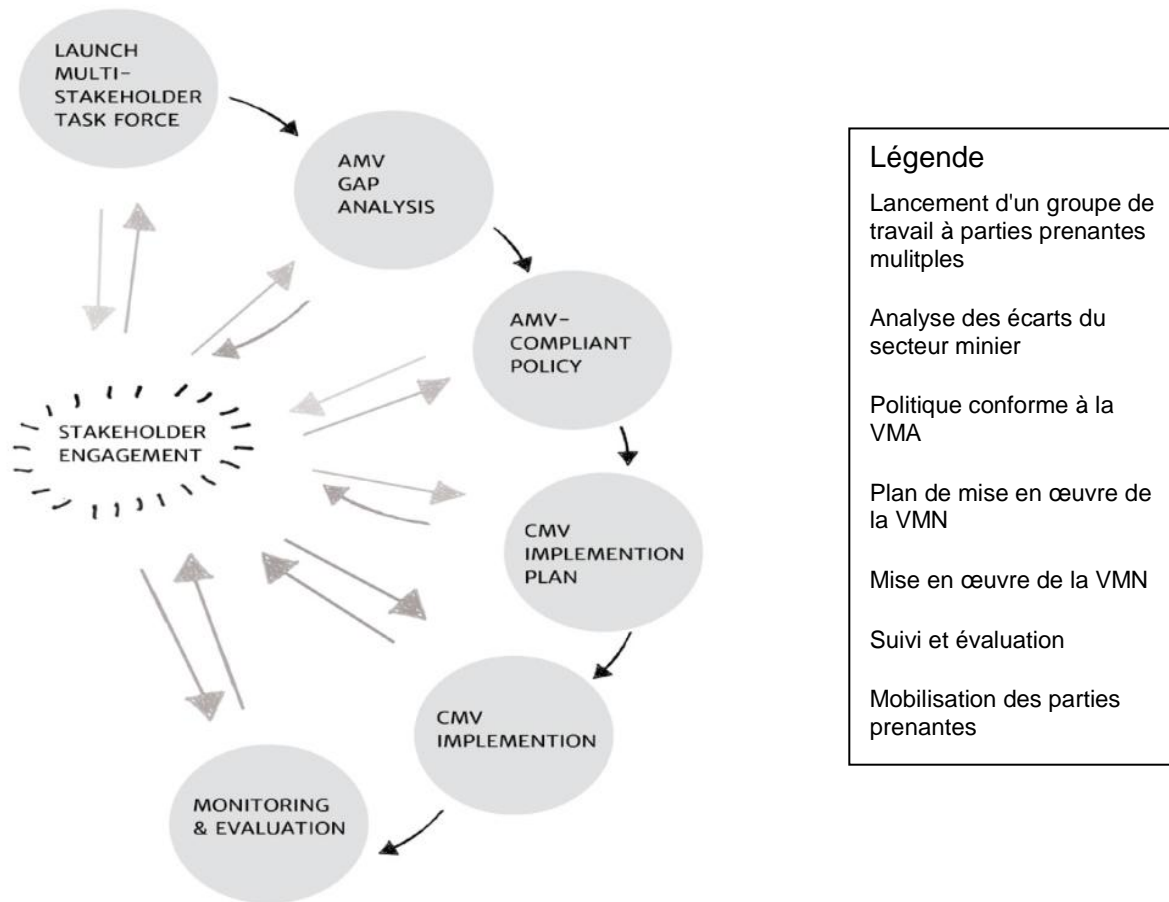
c) L'élaboration d'une politique conforme à la VMA à l'issue de consultations à parties prenantes multiples pour examiner les résultats de l'analyse des écarts. Il s'agit pour cela d'organiser un dialogue de haut niveau à parties prenantes multiples sur le secteur minier pour élaborer le plan de mise en œuvre de la VMA, en assignant des rôles et responsabilités clairs à toutes les parties prenantes ;

d) La mise en œuvre de la VMN par la formulation des politiques, des réformes législatives et la création ou le renforcement des institutions, sous le contrôle de l'organe national de coordination à parties prenantes multiples ;

e) La participation des parties prenantes tout au long du processus ; et

f) Le suivi et l'évaluation du processus de la VMN, en établissant clairement les calendriers, les rôles et les responsabilités des diverses parties prenantes. Des groupes de travail à parties prenantes multiples peuvent être mis en place pour gérer les aspects spécifiques de la VMN. Le processus de mise en œuvre de la VMN est illustré dans le graphique 2 ci-dessous<sup>45</sup>.

**Graphique 2 : Le processus VMN**



Source : Centre africain pour le développement minier (2014). Country Mining Vision Guidebook.

Jusqu'à présent, le CADM participe aux politiques de 24 pays d'Afrique (voir l'Encadré 2 ci-dessous), qui en sont à divers stades d'élaboration et de mise en œuvre de leur VMN. Les États membres de l'UA ont adopté deux grands types d'approche vis-à-vis de la VMN. La première relève d'une approche *systématique*, qui relie le processus VMN à l'ensemble des clusters de la VMA. La deuxième approche est *ciblée* sur la VMN, qui se concentre sur un aspect spécifique de la VMA et de la chaîne de valeur minière. Celle-ci a été principalement adoptée dans le domaine de la création de liens (en aval, en amont, budgétaire, dans l'espace, du savoir, etc.) et dans celui des réformes juridiques et réglementaires du secteur minier. Du fait que le processus VMN est axé sur la demande et repose sur les requêtes que les États membres de l'UA adressent au CADM, la mise en œuvre de la VMN a été influencée par les priorités intérieures et par les facteurs politiques et institutionnels présents au niveau national. D'après le bilan des expériences de pays en matière de VMN, le Lesotho est l'unique pays à être allé jusqu'au bout du processus de VMN, et à avoir adopté la VMA dans sa législation nationale. Au niveau sous-régional, le CADM a participé à diverses activités politiques, de recherche et de renforcement des capacités avec des Communautés économiques régionales telles que la Politique relative au développement du secteur minier de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'ouest (CEDEAO), et le Protocole minier de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC).

#### **Encadré 2 : Mise en œuvre de la VMN dans les États membres de l'UA**

***Les États membres de l'UA suivants en sont à divers stades de la mise en œuvre de la VMA par des processus de VMN***

Angola

Burkina Faso

République Centrafricaine

Tchad

République du Congo

Côte d'Ivoire

République démocratique du Congo

Éthiopie

Guinée équatoriale

Gambie

Ghana

Guinée

Kenya

Lesotho

Malawi

Mali

Mozambique

Niger

Nigeria

Rwanda

Sierra Leone

Tanzanie

Zambie

Zimbabwe

### **Communautés économiques régionales (CER)**

L'engagement sous-régional par le CADM dans quatre des huit CER et la CIRGL dans les domaines suivants : recherche et analyse des politiques sur des aspects spécifiques de la VMA, initiatives de renforcement des capacités pour les décideurs politiques/institutions, complète harmonisation des politiques minières régionales avec la VMA.

Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA)

Communauté de l'Afrique de l'Est (EAC)

Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (ECOWAS)

Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC)

Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL)

Source : Centre africain pour le développement minier.

Les pays ont adopté des démarches différentes vis-à-vis de leur VMN, qui a été en grande partie définie en fonction de leurs besoins, de leurs capacités et de leur contexte propres. Il ressort d'un bref bilan des efforts d'élaboration de la VMN au Mozambique, au Lesotho et en Tanzanie, plusieurs enseignements importants pour la mise en œuvre globale de la VMA, comme le fait apparaître la section ci-dessous.

### **La Vision minière nationale en Mozambique<sup>46</sup>**

Le Mozambique a introduit plusieurs instruments politiques relatifs au secteur minier entre 2007 et 2012, y compris une Politique de responsabilité sociale des entreprises pour les industries extractives, une politique de formation et de renforcement des capacités pour les industries extractives, une stratégie pour les concessions pétrolières, l'adoption de l'ITIE et la révision de la loi de 2001 relative au pétrole et de la loi de 2002 relative à l'exploitation minière. Au niveau régional, le pays a également adopté officiellement le Protocole de la SADC sur l'exploitation minière et la VMA. Pour démarrer le processus de VMN, l'outil de gestion de la valeur des ressources minérales (MVM) développé par le Forum économique mondial (FEM) a été utilisé par le CADM et le ministère des Ressources minières pour réaliser un audit local du secteur extractif. L'enquête MVM s'est intéressée aux vecteurs de valeur au sein du secteur extractif et aux points de vue des parties prenantes sur la façon d'accroître la valeur locale.

Celle-ci a été suivie par la convocation d'un dialogue de haut niveau à parties prenantes multiples entre le gouvernement, la société civile et les communautés locales en novembre 2013 afin de recenser les enjeux, les opportunités et les défis essentiels au développement du secteur minier. À son tour, cette démarche a abouti à l'élaboration d'une stratégie des ressources minières par le gouvernement du Mozambique axée autour des cinq domaines prioritaires suivants : 1) le renforcement des compétences par le biais de programmes de formation ; 2) la conversion du forum à parties prenantes multiples de l'ITIE en une plateforme permanente ; 3) la politique du contenu local ; 4) une stratégie de communication autour de la VMN ; et 5) une meilleure planification intégrée de l'occupation des sols et des infrastructures. Ceci fait, le CADM a donné son appui à la conception du plan de mise en œuvre de la VMN en collaboration avec le PNUD et le

ministère des Ressources minières. Le plan a été conçu pour coordonner les contributions techniques et financières des bailleurs de fonds, du secteur minier national et d'autres acteurs non étatiques tels que la société civile, les communautés locales et les petits exploitants miniers. Le PNUD continue de soutenir le processus de mise en œuvre de la VMN, en collaboration avec le gouvernement du Mozambique et le CADM.

### **La Vision minière nationale au Lesotho<sup>47</sup>**

Après avoir passé en revue la politique de 1962 relative à l'exploitation minière et aux ressources minières, le gouvernement du Lesotho a recensé plusieurs enjeux clés concernant la gouvernance du secteur minier. Le pays était confronté à la nécessité de recueillir davantage de recettes minières, d'utiliser efficacement les recettes perçues et d'accroître l'impact sur le développement des activités d'exploitation minière aux niveaux national et sous-national. Des groupes de la société civile au Lesotho avaient également fait des démarches auprès du CADM et exprimé leur intérêt à participer au processus de la VMN. Le CADM a réalisé une première analyse locale du contexte économique et social en établissant la cartographie des potentiels géologiques d'exploitation minière et l'examen des politiques minières, et a effectué une analyse internationale relevant les tendances existantes au sein du secteur minier mondial, les principaux facteurs externes et leurs implications pour le secteur minier du Lesotho. Ces travaux ont donné lieu à la création d'un groupe de travail à parties prenantes multiples composé de 40 représentants des ministères concernés, du secteur privé, des communautés locales et des petits exploitants miniers.

En novembre 2013, un atelier des parties prenantes a examiné ces deux analyses pour en relever les enjeux clés afin d'orienter la préparation d'un projet de Politique relative à l'exploitation minière et minérale compatible avec la VMA. Ces travaux ont été suivis d'un processus de consultation de grande envergure, avec le soutien du SARW, l'observatoire des ressources naturelles de l'Afrique australe, aux niveaux des communautés et des districts de juin à juillet 2014 pour recevoir des réactions sur le projet de la politique. Les consultations visaient à recueillir un large éventail de points de vue et de contributions à l'élaboration de cette politique, ainsi qu'à renforcer le soutien et l'adhésion à sa mise en œuvre et à celle de la VMN. 615 personnes ont été consultées dans 10 districts. Le Gouvernement du Lesotho a adopté une approche participative à l'élaboration de la VMN, qui a impliqué des consultations et contributions approfondies d'un large éventail de parties prenantes, telles que des acteurs de la société civile, des communautés affectées par des activités d'exploitation minière, de petits exploitants miniers, des chefs traditionnels, des mineurs, des enseignants, des agriculteurs, des personnes handicapées, des syndicats, des militants étudiants, etc. Un atelier de validation finale a eu lieu en août 2014 pour examiner le projet révisé de la politique, qui a été largement accepté par les parties prenantes. Le CADM et le PNUD continuent de soutenir la mise en œuvre de cette politique relative à l'exploitation minière et minérale, qui est entièrement alignée sur la VMA et l'Agenda 2063, mais qui traduit aussi les besoins et les points de vue des parties prenantes locales et des plans de développement du gouvernement : la Vision 2020 et le plan national de développement stratégique.

## La Vision minière nationale en Tanzanie<sup>48</sup>

La Tanzanie a rejoint l'ITIE en 2006 et est devenue entièrement conforme en 2011. La Vision 2030 du pays envisage un rôle central pour le secteur extractif comme moteur de transformation structurelle. En 2014, le CADM et le PNUD ont reçu une demande officielle du ministère de l'Énergie et des Mines de soutien à l'élaboration d'une VMN. En mars 2015, le gouvernement, en collaboration avec les instances partenaires de la VMA, a organisé une table ronde de haut niveau et un dialogue à parties prenantes multiples en vue de lancer la VMN. L'outil de gestion de la valeur des ressources minérales (MVM) a fait ressortir les priorités suivantes : l'environnement budgétaire, juridique et réglementaire, l'emploi et le renforcement des compétences, et les enjeux sociaux, économiques et culturels qui se répercutent sur le secteur minier. Le processus de la VMN en Tanzanie a été composé des volets suivants : 1) l'examen multisectoriel complet des cadres juridique, institutionnel, politique et réglementaire existants en vue du respect et de l'intégration de la VMA et des objectifs nationaux de développement existants ; 2) l'élaboration d'un plan d'action ou d'un business plan de la VMN, qui intègre l'exploitation minière dans les plans de développement du pays, les stratégies de réduction de la pauvreté et les perspectives pour le développement en Tanzanie ; 3) le renforcement des capacités du ministère de l'Énergie et des Mines à concevoir, mettre en œuvre et contrôler une stratégie de communication efficace pour le dialogue portant sur les questions des industries extractives et le développement en Tanzanie ; et 4) un appui technique aux parties prenantes aux niveaux local et national afin de créer un espace de dialogue permanent sur les activités extractives, y compris mais sans s'y limiter l'ITIE en Tanzanie et le MAEP dans le but de faciliter les consultations avec les communautés locales et les parties prenantes nationales.

Parallèlement au processus de la VMN et en conséquence de ses échanges avec le CADM, le gouvernement tanzanien a établi des programmes de renforcement des capacités en matière de négociations contractuelles et fiscales pour le secteur des industries extractives et de contrôle de l'observation de la législation fiscale. Le pays a également mis en place des structures chargées de vérifier la production et les exportations minières par des inspecteurs formés, et a introduit un impôt pour le développement communautaire destiné à allouer une partie des revenus miniers aux communautés affectées par l'exploitation minière. Par ailleurs, la Tanzanie a pris des mesures visant à instaurer un Fonds souverain pour ses revenus issus de l'exploitation du gaz naturel. En réalité, le pays a appliqué plusieurs principes importants concernant la gestion des rentes minières et les régimes fiscaux prévus par la VMA.

Le bref bilan des trois expériences en matière d'élaboration de VMN révèle que si certains pays ont adopté une approche systématique (le Lesotho), d'autres ont opté pour une approche plus ciblée (la Tanzanie, le Mozambique). Il n'en reste pas moins que la plus grande difficulté consiste à maintenir ces processus au-delà des transitions de régimes politiques, qui souvent peuvent avoir des effets déstabilisateurs. Il est essentiel pour cela d'institutionnaliser les mécanismes nationaux de VMN/VMA afin de les ancrer dans des structures politiques qui vont au-delà des cycles électoraux, et de renforcer un soutien politique élargi pour la VMN. D'autre part, la participation de la société civile et des communautés minières dans l'élaboration des VMN est insuffisante, surtout en Tanzanie. Au Mozambique, l'élaboration de la VMN est l'occasion pour le pays de répondre aux enjeux qui sont prioritaires pour les communautés locales et la société civile,

comme l'application obligatoire du principe de consentement libre, préalable et éclairé (CLPE) pour les communautés affectées par les activités d'exploitation minière. Comme on l'a vu plus haut, la VMA ne reconnaît pas pleinement le rôle vital qui revient aux organisations de la société civile pour la réalisation de ses objectifs. Les processus de VMN ont été en grande partie animés par des considérations politiques et se sont axés sur l'État, ce qui a eu pour effet de restreindre la marge de manœuvre des organisations de la société civile en vue d'influencer les politiques du secteur minier. Au Lesotho, cependant, c'est aux organisations de la société civile que l'on doit le déclenchement de l'élaboration de la VMN, favorisé par un dialogue bilatéral avec le CADM, alors que les communautés locales et les autres acteurs sociaux ont participé pleinement au processus d'alignement de la politique minière nationale avec la VMA. L'expérience du Lesotho est un exemple de bonnes pratiques dans la promotion de la participation civique à la VMN, et sa démarche mérite d'être reprise dans d'autres pays africains par les gouvernements nationaux et les instances de contrôle de la VMA.

Enfin, la VMA pourrait être mise en œuvre sur le plan national en adoptant des réformes politiques nuancées qui peuvent se produire en dehors du processus de la VMN. Dans le cas de la Tanzanie, parallèlement au processus d'élaboration de la VMN, plusieurs principes importants de la VMA avaient déjà été adoptés. Le bilan rapide des expériences dans ces pays en matière de VMN montre bien que les priorités nationales, l'engagement politique et les capacités institutionnelles qui existent dans chaque pays sont autant de facteurs qui influent sur la mise en œuvre de la VMA.

## **Le Cadre de gouvernance africain pour le secteur minier**

Le Cadre de gouvernance africain pour le secteur minier (CGASM) est le deuxième instrument de mise en œuvre le plus important de la VMA. En décembre 2013, les ministres de l'Union africaine responsables du développement des ressources minières ont chargé la Commission de l'UA d'élaborer un cadre de suivi africain pour la gouvernance du secteur minier. La création du CGASM est la réponse à cette demande. Il a été élaboré par le CADM en collaboration avec des acteurs de la société civile entre 2014 et 2016, avant d'être officiellement approuvé par une décision ministérielle de l'UA en mai 2016. Ce cadre de bonne gouvernance remplit deux fonctions. La première est celle d'outil de surveillance, au moyen d'une série d'indicateurs pour évaluer les progrès réalisés par les pays africains vers la pleine mise en œuvre de la VMA, tandis que la deuxième est celle d'instrument de gouvernance globale du secteur minier.

Le CGASM s'articule autour de six « piliers », qui regroupent dix principes déterminants de la VMA, lesquels correspondent globalement aux clusters du Plan d'Action de la VMA : Pilier 1 : Gestion des régimes et des revenus fiscaux ; Pilier 2 : Systèmes d'information géologique et minière ; Pilier 3 : Exploitation minière artisanale et à petite échelle ; Pilier 4 : Environnement juridique et institutionnel ; Pilier 5 : Liens, investissements et diversification ; et Pilier 6 : Enjeux environnementaux et sociaux.

Le CGASM adopte l'approche de l'apprentissage par les pairs pour encourager les pays à combler les lacunes dans la mise en œuvre de la VMA et de la gestion globale des secteurs miniers. Il favorise le dialogue entre le gouvernement, le secteur privé et la société civile en s'appuyant sur les organismes nationaux à

parties prenantes multiples créés pour les processus de VMN. Le Cadre est suffisamment souple pour être utilisé par divers acteurs politiques. Les États membres de l'UA peuvent s'en servir comme outil de diagnostic en vue d'effectuer des réformes politiques et réglementaires et pour faire l'état des lieux de la gouvernance minière dans les pays membres. Les CER, les organisations de la société civile, les communautés, les investisseurs, les bailleurs de fonds, les établissements universitaires et les parties prenantes internationales peuvent quant à eux se servir du Cadre comme point de départ pour décider des éléments à surveiller en fonction de leurs besoins spécifiques<sup>49</sup>.

L'opérationnalisation du CGASM se fera par des évaluations périodiques (triennales) des secteurs miniers dans les pays de mise en œuvre de la VMA et dans d'autres qui choisissent de s'en servir comme instrument de gouvernance. Ces évaluations mesurent les progrès des pays vers la réalisation d'un principe spécifique de la VMA relevant de chacun des sept piliers. Un classement général est établi d'après la pondération des performances des pays à chaque pilier. Il est prévu que les évaluations des pays soient effectuées par un chercheur/établissement indépendant et soient soumises à un processus de validation relevant de plateformes nationales à parties prenantes multiples. Ces plateformes font fonction d'organe de coordination du Cadre et se chargent du suivi de la mise en œuvre des rapports d'évaluation de chaque pays par les gouvernements nationaux. Le mécanisme d'évaluation du CGASM se distingue à plusieurs égards : il mesure la performance des pays dans des domaines négligés tels que l'exploitation minière artisanale et à petite échelle, les liens et la diversification, et l'intégration de la justice entre les femmes et les hommes et des droits des femmes à chacun des piliers qui le composent. Le CGASM mesure également les performances des pays à s'attaquer aux nouvelles questions de politique qui concernent le secteur minier dans le monde entier, comme la fraude fiscale et l'évasion fiscale, la transparence, la divulgation des informations concernant la propriété effective, et les prix de transfert pratiqués par les multinationales.

La société civile a participé à la rédaction du CGASM, qui prévoit de la marge de manœuvre pour permettre à l'UA et au CADM de maintenir un dialogue permanent avec la société civile lors du déploiement du Cadre. Ainsi par exemple, en septembre 2016, l'UA et le CADM ont organisé le premier Forum VMA-OSC auquel ont participé 50 groupes de la société civile issus de 20 pays africains, pour définir une feuille de route pour le partenariat autour de la VMA. Le Forum a donné lieu à la création d'un groupe de travail des OSC sur la VMA afin de coordonner toutes les participations de la société civile africaine avec les instances panafricaines à la mise en œuvre de la VMA et du CGASM. Certaines coalitions africaines d'organisations de la société civile, telles que Third World Network-Africa, ont conclu des partenariats avec le CADM pour mener des actions de sensibilisation autour de la VMA. Cela montre bien le potentiel qui existe d'une participation plus profonde et plus constructive entre les instances panafricaines et les acteurs non étatiques autour de la VMA et du CGASM. Il reste toutefois important de s'assurer de laisser de la place aux organisations de la société civile pour qu'elles mènent des actions de persuasion à des niveaux multiples concernant la mise en œuvre de la VMA en nouant des relations similaires aux niveaux national et sous-régional.

La plus grosse difficulté pour le CGASM demeure, d'abord et avant tout, sa nature volontaire. Relevant du « droit mou » (non contraignant), il est nécessaire de créer



des instruments juridiques à plusieurs niveaux qui donnent du poids aux résultats de l'évaluation du CGASM, afin de demander des comptes aux gouvernements nationaux et aux acteurs politiques quant à sa mise en œuvre et au respect de ses principes directeurs.

## **Le Pacte avec le secteur privé de la Vision minière africaine**

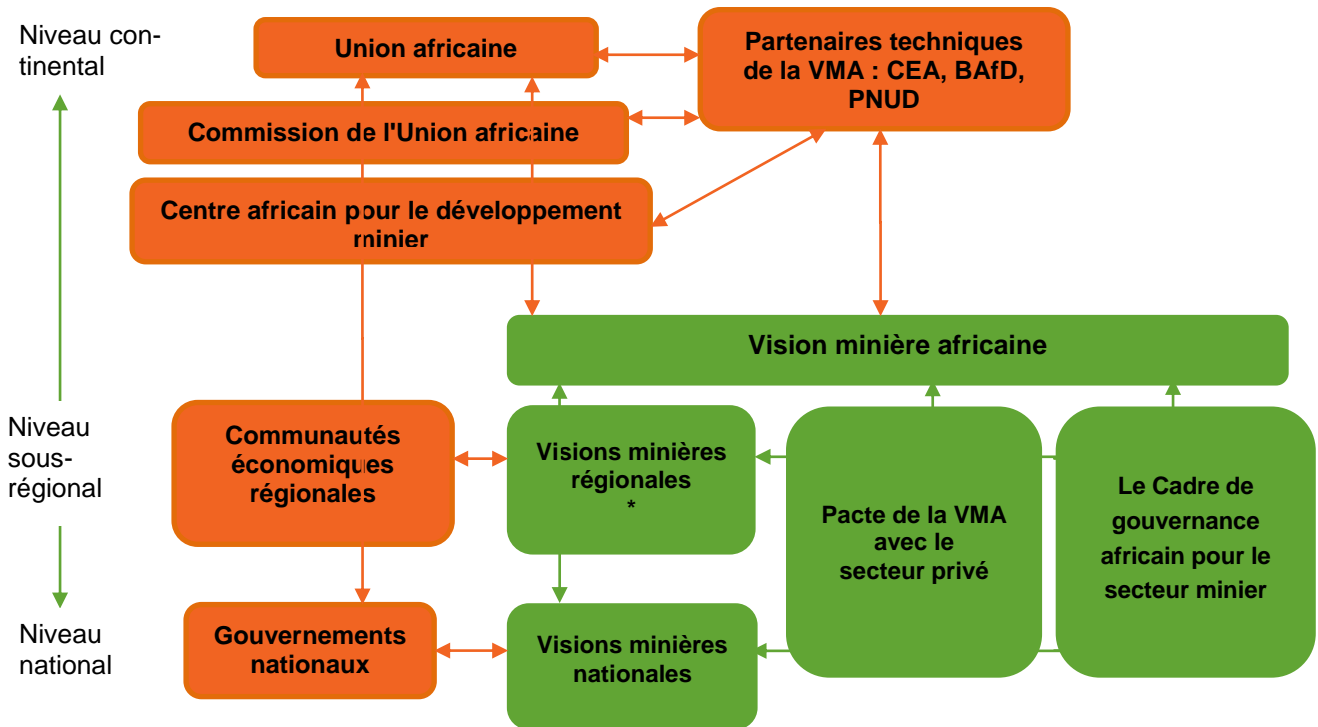
Le troisième instrument majeur de mise en œuvre de la VMA est le Pacte avec le secteur privé de la VMA. Lancé officiellement en février 2016 par la Commission de l'UA, il s'agit d'une déclaration d'intention entre l'UA et des entreprises africaines du secteur privé qui opèrent dans le secteur minier,<sup>50</sup> sous l'égide des Chambres des Mines et de l'Énergie nationales et régionales. Le Pacte pour la VMA est calqué sur le Pacte mondial des Nations Unies pour les entreprises internationales, qui a été adopté par plus de 8 000 entreprises dans 162 pays. Le Pacte de la VMA vise à établir un partenariat public-privé pour le développement durable et responsable du secteur minier sur la base des « avantages partagés ». Il recense un ensemble de principes qui relèvent de neuf domaines tirés du Plan d'action de la VAM à respecter par les entreprises du secteur minier : 1) la gestion des régimes et des revenus fiscaux ; 2) les systèmes d'information géologique et minière ; 3) le renforcement des capacités humaines et institutionnelles ; 4) les activités minières artisanales et à petite échelle ; 5) la gouvernance du secteur minier et la participation publique ; 6) les liens, les investissements et la diversification ; 7) les enjeux environnementaux et sociaux ; et 8) les visions minières régionales<sup>51</sup>.

Alors que l'élaboration du Pacte pour la VMA s'est inspirée du Pacte mondial des Nations Unies, elle n'en adopte pas pour autant l'approche pour définir un ensemble de valeurs pour le secteur privé reposant sur des instruments juridiques mondiaux tels que la Déclaration universelle des droits de l'homme, les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement et la Convention des Nations Unies contre la Corruption. Au niveau régional, le Pacte se doit de refléter les valeurs et les principes visés dans des cadres juridiques importants comme la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, la Convention de l'UA sur la prévention et la lutte contre la corruption de l'UA et le Protocole de Maputo sur les droits des femmes.

Sur les trois instruments de mise en œuvre, le Pacte est celui qui se trouve à son stade le plus précoce de développement. Il est essentiel que l'élaboration du Pacte repose sur la législation nationale, régionale et continentale pour lui conférer la légitimité et l'impact nécessaires. De plus, le processus d'élaboration du Pacte doit être à la fois ouvert et inclusif, sollicitant la participation de la société civile et des communautés concernées. Il revient à l'UA et au CADM de s'assurer que les principes épousés par le Pacte demandent véritablement des comptes aux entreprises privées du secteur minier.

Le Graphique 3 illustre les différents niveaux d'engagement, les instances et les instruments politiques qui constituent la structure de mise en œuvre de la VMA.

**Graphique 3 : Architecture de la mise en œuvre de la Vision minière africaine**



\*Il est prévu que les Visions minières régionales soient établies par les Commissions économiques régionales (CER)

### Mise en œuvre de la VMA : Quels sont les enseignements à en tirer ?

Dès lors qu'elle est mise en œuvre de manière efficace, la VMA présente le potentiel de transformer le secteur minier de l'Afrique. Il est donc important de tirer des leçons des expériences actuelles quant à sa mise en œuvre et d'y voir un moyen d'en relever les forces, les faiblesses, les opportunités et les défis pour la réalisation de ses objectifs. C'est en tirant des enseignements des expériences nationales d'élaboration des VMN et en comblant les lacunes au niveau du cadre global, qu'il sera possible d'en renforcer l'impact et l'efficacité pour assurer la bonne gestion des secteurs miniers en Afrique.

La VMA possède plusieurs atouts essentiels : elle prône le principe du consentement libre, préalable et éclairé (CLPE) pour les communautés concernées par des projets d'exploitation minière. Elle a été établie par l'UA en s'appuyant sur l'adhésion politique au niveau du continent. Elle présente le potentiel de transformer le secteur minier de l'Afrique, compte tenu de l'accent mis sur l'établissement de tout un ensemble de liens, la promotion de la valeur ajoutée au nouveau local et la diversification de l'économie. En couvrant l'ensemble de la chaîne de valeur de l'industrie minière, elle envisage l'utilisation globale des richesses en ressources naturelles pour assurer le développement durable. Elle établit un régime fiscal progressif capable d'endiguer la fuite des ressources du continent par la fraude fiscale et l'évasion fiscale et par les flux financiers illicites provenant du secteur minier. Elle prend l'engagement de défendre et de promouvoir la justice entre les femmes et les hommes et les droits des femmes.

La VMA donne davantage d'importance aux acteurs sociaux marginaux de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle et elle renforce à la fois la cohérence et la stabilité politiques par l'alignement des politiques minières nationales. Elle est suffisamment souple pour être consolidée au moyen d'instruments dérivés, créés pour sa mise en œuvre sur le plan national, tels que le

CGASM et les VMN. Et elle tente de remédier aux impacts environnementaux et sociaux négatifs de l'exploitation minière.

En revanche, l'applicabilité de la VMA aux secteurs du pétrole et du gaz n'a pas été pleinement envisagée : si elle est axée principalement sur l'exploitation minière, c'est en raison des antécédents techniques, des réseaux et des intérêts de ses fondateurs. Il n'empêche qu'il existe amplement de la marge pour appliquer la VMA aux secteurs pétrolier et gazier, tout particulièrement dans le domaine des liens qui existent et de valeur ajoutée locale. De surcroît, si le document de base de la VMA prend certes un engagement de haut niveau quant au respect de la justice entre les femmes et les hommes, le Plan d'action pour la mise en œuvre de la VMA est dépourvu de mesures précises défendant les droits des femmes et la justice entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des neuf clusters. Les instruments politiques dérivés de la VMA, comme les VMN et le Pacte de la VMA, doivent en outre être plus inclusifs et solliciter davantage la participation des femmes. D'autre part, la réglementation environnementale prévue dans la VMA porte trop fortement l'accent sur les premières étapes de l'extraction minière, sans prescrire de mesures pour remédier aux perturbations sociales et écologiques que provoquent les activités d'exploitation minière sur la durée, ni aux problèmes à long terme, comme la conservation de l'eau et le drainage minier acide.

Le manque de marge d'action accordé aux acteurs non étatiques tels que la société civile et les communautés minières pour influencer la mise en œuvre de la VMA pose de graves inquiétudes. Les processus au niveau national ont été fortement axés sur l'État et impulsés par les acteurs politiques, ce qui pose un problème quant à l'ampleur du soutien et de la participation reposant sur une assise large et quant à la pérennité de la mise en œuvre nationale de la VMA. Comme on l'a vu plus haut, dans plusieurs pays, la participation de la société civile et des communautés à l'élaboration des VMN et à la conception du Pacte de la VMA a jusqu'ici été insuffisante. De plus, malgré l'accent mis fortement sur la transparence et la responsabilisation de la gestion des rentes minières, on accorde moins d'attention à l'accessibilité libre et publique des informations sur les revenus miniers, les contrats conclus, les études géologiques et les politiques dans ce domaine.

La VMA nécessite que les gouvernements africains aménagent un vaste espace politique pour concrétiser les ambitions d'établissement de liens et de création de valeur ajoutée locale au moyen de politiques commerciales et industrielles préférentielles, espace menacé par les engagements existants de libéralisation des échanges et des marchés en vertu des accords économiques et commerciaux qui ont été conclus. Elle requiert en outre un leadership politique crédible et des instances décisionnelles bien financées pour impulser sa mise en œuvre nationale.

D'abord et avant tout, la VMA souffre d'un manque de notoriété parmi les principales parties prenantes du secteur minier, et notamment auprès des décideurs politiques, de la société civile, des communautés affectées par l'exploitation minière, des syndicats miniers, des mineurs artisanaux et des parlements. La participation d'un large public est essentielle pour demander des comptes aux gouvernements sur la mise en œuvre de la VMA et pour bâtir le consensus autour de la gouvernance du secteur minier en Afrique. Sans cette prise de conscience et cette adhésion élargies à la Vision, celle-ci court le risque de rester l'apanage d'un petit groupe de technocrates et d'acteurs politiques, en décalage avec le quotidien des Africains qui subissent les effets de secteurs miniers mal gérés.

**Tableau 1 : Aperçu de la Vision minière africaine**

Catégorie	Enjeu
<i>Forces</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La VMA jouit d'un fort degré de légitimité politique à l'échelle continentale, en tant que cadre de politique panafricaine élaboré par l'Union africaine.</li> <li>• Par nature, la VMA est propice au développement, et elle est axée sur le développement du secteur minier comme fondement à sa transformation structurelle.</li> <li>• La VMA est exhaustive et enveloppe des domaines essentiels tels que les liens et la diversification, l'exploitation minière artisanale et à petite échelle (EMAPE), et des régimes fiscaux progressifs pour lutter contre la fraude fiscale et l'évasion fiscale et contre les flux financiers illicites provenant du secteur des industries extractives.</li> <li>• La VMA reconnaît le principe du consentement libre, préalable et éclairé (CLPE) pour les communautés affectées par des projets d'exploitation minière.</li> <li>• Elle est suffisamment souple et dynamique pour pouvoir être consolidée encore plus au moyen de ses instruments dérivés (VMN, CGASM, Pacte de la VMA).</li> <li>• Elle prône la justice environnementale pour les communautés minières en adoptant des mesures d'atténuation au début du cycle du projet minier afin de minimiser les effets préjudiciables de l'extraction minière.</li> <li>• Elle encourage la prise en compte des droits des femmes et de l'égalité femmes-hommes dans l'établissement des politiques, des lois et des réglementations minières, et dans l'élaboration de Chartes d'envergure régionale et continentale prônant l'égalité entre les hommes et les femmes pour le secteur minier.</li> <li>• En préconisant l'alignement des politiques minières nationales sur ses dispositions, la VMA renforce la cohérence et la stabilité politiques en matière de régulation du secteur minier, aspects importants pour promouvoir la transparence, la compétitivité et les investissements dans le secteur minier.</li> </ul>
<i>Faiblesses et difficultés liées à la mise en œuvre</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La VMA peut être considérée comme relevant du « droit mou » (non contraignant) : elle est volontaire par nature et est tributaire d'acteurs politiques nationaux pour la régulation et l'application de ses principes.</li> <li>• La VMA ne s'applique pas aux secteurs pétrolier et gazier. Son applicabilité à la gouvernance pétrolière et gazière n'a pas été largement explorée, malgré les synergies potentielles qui existent.</li> <li>• La VMA nécessite d'importants moyens techniques, financiers et politiques pour sa mise en œuvre, moyens qui font défaut dans de nombreux pays africains.</li> <li>• Les engagements politiques et économiques pris par la VMA sont également menacés par la baisse des cours des produits de base.</li> <li>• Si le document de base de la VMA prend certes un engagement de haut niveau quant au respect des droits des femmes et de l'égalité femmes-hommes, le Plan d'action pour la mise en œuvre de la VMA est dépourvu de mesures détaillées visant à promouvoir les droits des femmes et la justice entre les femmes et les hommes dans l'ensemble de ses neuf clusters. Les processus au niveau national pour les VMN, le CGASM et le Pacte de la VMA doivent être plus inclusifs et solliciter davantage la participation des femmes.</li> <li>• La VMA pâtit toujours d'un manque de notoriété auprès des principales parties prenantes du secteur minier.</li> <li>• Les mécanismes de mise en œuvre de la VMA (VMN, Pacte de la VMA) sont trop axés sur l'État, et la société civile ne dispose pas des coudées franches nécessaires pour influencer sur les processus au niveau national. La VMA ne préconise pas directement l'accès libre et public à des informations politiques essentielles sur le secteur minier.</li> <li>• La dépendance vis-à-vis du financement de la part de bailleurs de fonds pour le CADM n'est pas viable à long terme et risque d'entraîner des distorsions et d'autres retards dans la mise en œuvre de la VMA.</li> <li>• La marge de manœuvre pour la mise en œuvre de la VMA est menacée par les engagements nationaux qui ont été pris en vertu de l'OMC, d'Accords de</li> </ul>

	<p>partenariat économique, d'Accords de libre-échange (ALE) et de Traités bilatéraux d'investissement (TBI).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La pérennité du développement axé sur les ressources minières mérite qu'on y accorde davantage d'attention. Une importance accrue doit être apportée aux implications à long terme de l'extraction minière sur l'environnement et du changement climatique dans la mise en œuvre de la VMA sur le plan national, au moyen de mesures intégrées visant à développer des économies vertes résilientes.</li> <li>• La multitude des initiatives politiques mondiales et régionales axées sur la gouvernance du secteur minier nuit aux efforts de coordination, entraîne le gaspillage des ressources par double emploi et impose des coûts de conformité élevés pour les pays africains.</li> </ul>
<p><i>Opportunités</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les États membres de l'UA sont de plus en plus demandeurs que le secteur minier s'aligne sur la VMA. C'est là l'occasion de créer des opportunités au niveau national pour combler les lacunes relevées au niveau de la VMA, des VMN, du Pacte de la VMA et du CGASM.</li> <li>• Le changement climatique remet en doute la pérennité d'un développement axé sur les ressources minières en Afrique. La VMA doit anticiper sur l'avenir et préconiser activement la diversification vers une économie verte plus durable dans sa mise en œuvre nationale.</li> <li>• La CADM a fait des efforts pour associer la société civile à la mise en œuvre de la VMA dans l'ensemble du continent. Cette même participation civile doit également se manifester aux niveaux sous-régional, national et local.</li> <li>• L'UA est en train d'envisager d'autres solutions pour financer ses opérations dans le cadre d'un vaste processus de réforme. Le CADM aurait à gagner de nouvelles sources de financement originaires d'Afrique, dans sa démarche visant à être pleinement régi et géré par la Commission de l'UA.</li> <li>• Le CADM et les États membres de l'UA pourraient tirer parti de la prise de conscience et de la reconnaissance accrues de la VMA sur le plan international pour établir de nouveaux partenariats de financement du développement.</li> <li>• La mise en œuvre nationale de la VMA devrait s'accompagner d'initiatives de gouvernance complémentaires pour le secteur minier, afin d'éviter le double emploi des ressources et d'instaurer le bon ensemble de mesures incitatives qui permettraient d'en assurer l'adoption généralisée.</li> <li>• La VMA crée des opportunités pour les pays africains d'agir de façon concertée au niveau sous-régional/des CER sur des enjeux qu'ils ont en commun, et notamment : le contenu local et la valeur ajoutée par la création de chaînes de valeur de l'industrie minière régionales ; la lutte contre la fraude fiscale et l'évasion fiscale et les flux financiers illicites provenant du secteur minier ; et le changement climatique.</li> </ul>

## 4 CONCLUSION : DE L'ASPIRATION À LA RÉALITÉ

L'Afrique est arrivée à une étape décisive de son développement. Le supercycle récent des produits de base a fait naître des attentes de prospérité et de transformation. Alors que cette période d'essor a touché à sa fin, l'Afrique n'a toujours pas réalisé d'avantages notables. Au contraire : les inégalités, la fragilité, la pauvreté et la dislocation sociale s'intensifient.

La Vision minière africaine a été lancée officiellement il y a 8 ans en 2009, visant à assurer l'utilisation stratégique par le continent de ses ressources minières afin de parvenir à un développement social et économique inclusif reposant sur une assise large. Elle incarne l'aspiration de l'Afrique de passer du statut de suiveur de norme à celui de créateur de norme en matière de gouvernance de son secteur minier, et de vaincre le pessimisme qui plombe les ressources minières du continent. L'analyse présentée ici fait apparaître les faiblesses spécifiques de la VMA auxquelles il convient de remédier lors de sa mise en œuvre nationale afin d'en renforcer les avantages pour les citoyens africains. Globalement, la VMA souffre toujours d'un manque de notoriété alors qu'elle pourrait transformer la vie de millions de personnes vivant dans les pays riches en ressources naturelles d'Afrique. Elle peine aussi par la lenteur de sa mise en œuvre et par son manque d'ouverture aux acteurs de la société civile dans le secteur minier.

À l'avenir, la mise en œuvre nationale de la VMA doit adopter une démarche plus solidaire et associer la participation de l'ensemble des citoyens ; promouvoir les droits des femmes et la justice entre les femmes et les hommes ; observer les normes mondiales de responsabilité des entreprises et de durabilité environnementale ; et optimiser de manière stratégique les rentes tirées des ressources en luttant contre la fraude fiscale et l'évasion fiscale ainsi que toutes les formes de flux financiers illicites provenant du secteur minier. Le but recherché est d'inscrire fermement le continent sur la voie du développement durable. Si la VMA reste dépourvue d'actions concertées visant à remédier à ses lacunes et à ses difficultés de mise en œuvre, ses aspirations louables n'auront aucune chance de se voir concrétiser. Compte tenu de son potentiel transformateur, il n'y a pas de doute que la VMA mérite une attention et un engagement accrus de la part de toutes les parties prenantes du secteur minier de l'Afrique.

## RECOMMANDATIONS

### À l'intention des États membres de l'Union africaine :

- Les États membres de l'UA doivent accélérer la mise en œuvre nationale de la Vision minière africaine par l'alignement des législations, des politiques et des instances du secteur minier sur ses dispositions et instruments politiques dérivés, avec le soutien du CADM, du PNUD, de la BAfD et d'autres instances du continent.
- Les États membres de l'UA doivent veiller à l'institutionnalisation de la mise en œuvre nationale de la VMA et de ses instruments politiques dérivés (VMN, CGASM) par l'intermédiaire des instances nationales à parties prenantes multiples. Ils doivent également s'assurer d'accorder des moyens adéquats à la mise en œuvre de la VMA par des affectations du budget national au secteur minier ou par des financements dédiés (par ex. une proportion fixe des recettes récoltées par l'octroi de permis de droits d'exploitation minière).
- Les États membres de l'UA doivent s'assurer que les processus nationaux pour l'opérationnalisation des VMN et du CGASM incluent l'ensemble des citoyens, avec la représentation et l'inclusion complètes à tous les stades du cycle de politique des acteurs non étatiques : la société civile, les communautés, les mineurs artisanaux et de petite échelle, les syndicats et les femmes.
- Les États membres de l'UA doivent s'assurer que la mise en œuvre sur le plan national de la VMA par le biais des VMN, du CGASM et du Pacte de la VMA, est conforme aux instruments normatifs tels que la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Charte africaine sur l'homme et les droits des peuples, les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, le Protocole de Maputo sur les droits des femmes, la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, la Résolution sur une approche fondée sur les droits de l'homme à la gouvernance des ressources naturelles de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) et les Conventions de lutte contre la Corruption des Nations Unies et de l'UA.
- Les États membres de l'UA doivent s'assurer que les mécanismes politiques dérivés de la VMA, et que les structures nationales de mise en œuvre relevant des VMN et du CGASM, adoptent le principe de consentement libre, préalable et éclairé (CLPE) pour les communautés affectées par l'exploitation minière.
- Les États membres de l'UA doivent mettre fin au « nivellement par le bas » en s'abstenant d'offrir des incitations fiscales discrétionnaires aux compagnies minières et en soumettant toutes les nouvelles incitations fiscales à des analyses économiques et des évaluations des risques rigoureuses (y compris leur contribution à des pratiques de nivellement par le bas sur le plan régional et mondial). Toutes les incitations doivent être examinées régulièrement afin de limiter les avantages à long terme accordés au secteur privé et le tort causé au public, et les exonérations fiscales doivent être éliminées progressivement en l'absence de tout élément de preuve clair de leur efficacité.
- Les États membres de l'UE doivent établir des plans d'action nationaux visant à dériver, par l'application des VMN, une part plus importante des rentes tirées des ressources et à s'attaquer à la fraude et à l'évasion fiscales par les compagnies minières, ainsi qu'au recours abusif aux paradis fiscaux.
- Les États membres de l'UE doivent s'assurer que les administrations fiscales nationales sont correctement formées et dotées de moyens suffisants pour

jouer leur rôle efficacement. Ils doivent établir des lignes directrices et des critères communs d'admissibilité des incitations et des exonérations fiscales au niveau sous-régional (CER) et continental, en travaillant conjointement avec les CER, le Forum sur l'administration fiscale africaine (ATAF), l'UA, la CEA et BAfD.

- Les États membres de l'UA doivent porter à exécution la Déclaration spéciale de l'Assemblée de l'UA sur les flux financiers illicites en s'appuyant sur les constats du Panel de haut niveau sur les flux financiers illicites (FFI) en provenance d'Afrique, dirigé par S.E. Thabo Mbeki, par l'adoption d'une définition claire des FFI et de lignes directrices afin de remédier aux FFI inclus dans les régimes fiscaux miniers qui sont compatibles avec la VMA.
- Les États membres de l'UA doivent veiller à ce que les politiques environnementales adoptées dans le cadre des VMN remédient aux bouleversements immédiats et futurs causés par les activités d'extraction minière, notamment par la compensation équitable et la réinstallation des communautés déplacées par les activités minières, en accord avec le Norme de performance 5 de la SFI concernant l'acquisition des terres et la réinstallation involontaire<sup>52</sup>. Les VMN doivent prévoir en outre des mesures réglementaires fortes pour remédier aux questions de la conservation de l'eau et du drainage minier acide.
- Les États membres de l'UA doivent veiller à l'adoption de lois nationales dans les VMN et le CGASM qui appuient l'accès public libre aux informations sur les revenus miniers, les contrats miniers et les données géologiques, telles que les lois relatives à la liberté de l'information et à l'intérêt public, dans le but d'améliorer la transparence et la responsabilisation dans la mise en œuvre de la VMA.
- Les États membres de l'UA doivent envisager le caractère applicable de la VMA aux secteurs du pétrole et du gaz en mettant à profit les nouvelles possibilités de réforme du secteur dans l'ensemble du continent.
- Il revient aux États membres de l'UA de garantir la pérennité du CADM en lui accordant un financement suffisant par le versement de contributions budgétaires fixes à la Commission de l'Union africaine, compte tenu du possible départ des bailleurs de fonds du CADM à moyen terme.
- Les États membres doivent inscrire la mise en œuvre de la VMA dans les stratégies nationales de développement et dans les cadres de gouvernance minière qui les accompagnent, afin de renforcer la coordination des politiques et de débloquent de nouvelles sources de financement.
- Les États membres de l'UA doivent s'assurer que les projets, les contrats et les accords d'investissement miniers sont compatibles avec les dispositions de la VMA qui appuient l'établissement de liens par la valeur ajoutée au niveau local, la passation des marchés de facteurs de production, l'enrichissement et la valorisation des compétences. Ils doivent coordonner leur action au niveau sous-régional/des CER pour renforcer la valeur ajoutée au niveau local par le développement de chaînes de valeur de l'industrie minière régionales.
- Les États membres de l'UA doivent suivre les recommandations de la VMA sur l'exploitation minière artisanale et à petite échelle, par l'officialisation et la fourniture de soutien technique au secteur EMAPE, et en inscrivant l'EMAPE dans les stratégies nationales de réduction de la pauvreté.



- Les États membres de l'UA doivent reconnaître les implications du changement climatique en ce qui concerne le développement axé sur les ressources minières, en ancrant dans les stratégies nationales de développement des politiques du secteur minier conformes à la VMA qui favorisent la diversification économique et le passage équitable vers l'économie verte.

#### **À l'intention du Centre africain pour le développement minier (CADM) :**

- Le CADM doit remédier aux faiblesses relevées dans la VMA concernant l'espace civique et la participation sociale, les droits des femmes et la justice entre les femmes et les hommes, ainsi que la durabilité environnementale, lors du processus de sa mise en œuvre sur le plan national par les États membres de l'UA, afin d'améliorer l'efficacité et l'impact global de la VMA sur le secteur minier africain.
- En tant que facilitateur pour le continent des VMN et du CGASM, le CADM doit veiller à la pleine intégration des acteurs non étatiques au niveau local (la société civile, les femmes, les syndicats, l'EMAPE et les communautés affectées) dans leur mise en œuvre et dans leur prise de décision nationale de plus large envergure de l'alignement des politiques du secteur minier sur la VMA.
- Bien que la mise en œuvre de la VMA soit conçue pour être impulsée par la demande, le CADM doit tendre la main aux pays qui ont besoin de soutien pour engager des réformes de leur secteur minier en tirant parti de son mandat d'organisme spécialisé de l'UA, des partenariats techniques conclus avec d'autres instances politiques du continent (la BAfD, la CEA et le PNUD) et en nouant des liens plus solides avec la société civile.
- Le CADM doit investir dans des campagnes de proximité et des initiatives de sensibilisation sur la VMA pour renforcer le soutien et l'adhésion du public à sa mise en œuvre sur le plan national. Il doit collaborer à égalité avec la société civile comme partenaire et partie prenante pour sensibiliser le public à la VMA.
- Le CADM doit collaborer avec la Commission de l'UA, les CER, le Forum sur l'administration fiscale africaine (ATAF), la CEA et la BAfD pour soutenir les États membres de l'UA dans leurs efforts de coordination de leurs politiques fiscales, et en particulier à coordonner la conception de régimes fiscaux du secteur minier qui sont compatibles avec la VMA.
- Le CADM doit travailler avec la Commission de l'UA, les CER, la CEA et la BAfD pour s'assurer que les États membres de l'UA portent à exécution la Déclaration spéciale de l'Assemblée de l'UA sur les flux financiers illicites en s'appuyant sur les constats du Panel de haut niveau sur les flux financiers illicites (FFI) en provenance d'Afrique, dirigé par S.E. Thabo Mbeki, par l'adoption d'une définition claire des FFI et de lignes directrices afin de remédier aux FFI inclus dans les régimes fiscaux miniers qui sont compatibles avec la VMA.
- Le CADM doit envisager les synergies qui existent avec les initiatives de gouvernance complémentaires du secteur minier pour la mise en œuvre nationale de la VMA, en vue de renforcer la coordination de la politique et comme stratégie de diversification des sources de financement.
- Le CADM doit accorder davantage d'autonomie et de souplesse pour que les États membres de l'UA puissent concevoir des politiques à contenu local et d'enrichissement dans le cadre de leurs VMN, en assurant la coordination avec les CER afin de fournir des conseils techniques sur les implications des

engagements des États membres de l'UA à des traités commerciaux et d'investissement pour le développement du secteur minier.

- Le CADM doit mettre en évidence les implications du changement climatique sur le développement axé sur les ressources minières dans ses échanges avec les États membres de l'UA et les CER, et il doit préconiser des transitions équitables vers l'économie verte dans le cadre de la mise en œuvre de la VMN.

#### **À l'intention du secteur privé :**

- Les entreprises opérant dans le secteur minier en Afrique doivent instaurer des politiques conformes aux dispositions de la VMA sur les droits humains, la responsabilité sociale des entreprises, la justice entre les femmes et les hommes, les impacts sociaux et environnementaux, en tant que parties prenantes de sa mise en œuvre et parties afférentes au Pacte de la VMA.
- Les entreprises opérant dans le secteur minier en Afrique doivent participer à la mise en œuvre du Pacte de la VMA et soutenir des actions régionales ou nationales visant à l'adoption des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme.
- Les entreprises opérant dans le secteur minier en Afrique doivent veiller à la défense et au respect des droits civils, socioculturels et économiques des communautés affectées dans les opérations du secteur minier. Le principe du consentement libre, préalable et éclairé doit être appliqué dans les communautés affectées par l'exploitation minière, tel que le reconnaissent la VMA et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.
- Les entreprises opérant dans le secteur minier en Afrique doivent respecter les lignes directrices de la VMA en matière de fraude fiscale et d'évasion fiscale, en veillant à payer le juste montant d'impôt qu'elles doivent à leurs pays hôte et à cesser d'avoir recours à des stratégies fiscales agressives, notamment par l'utilisation abusive des paradis fiscaux, dans le but de réduire leurs obligations fiscales vis-à-vis des États africains.
- Les entreprises opérant dans le secteur minier en Afrique doivent être tenues de publier toutes les incitations fiscales, les abattements et les décisions dont elles bénéficient actuellement dans tous les territoires où elles opèrent (qu'il s'agisse de certificats d'investissement accordant des exonérations temporaires d'impôt ou des décisions fiscales propres à l'entreprise), et l'impact de chacune de ces mesures sur leur charge d'impôts, et elles doivent prendre l'engagement de s'abstenir de demander ou d'utiliser des incitations fiscales qui leur sont spécifiques.
- Les entreprises opérant dans le secteur minier en Afrique doivent être tenues de publier des informations ventilées par pays sur leur chiffre d'affaires, leurs actifs, leurs effectifs à temps plein, leurs bénéficiaires et les impôts qu'elles payent dans chaque pays où elles opèrent. Elles doivent communiquer au public les informations les concernant sur leur propriété effective, leur structure juridique et leur finalité.
- Les entreprises opérant dans le secteur minier en Afrique doivent afficher leur engagement à promouvoir la justice entre les femmes et les hommes et les droits des femmes en participant à l'élaboration de Chartes d'envergure régionale et continentale prônant l'égalité entre les hommes et les femmes pour le secteur minier, tel que le prescrit la VMA.

- Les entreprises opérant dans le secteur minier en Afrique doivent respecter pleinement les normes de la VMA et les normes nationales sur les impacts, sociaux, sanitaires et environnementaux de l'exploitation minière, la compensation équitable et la réinstallation des communautés déplacées en raison de l'exploitation minière. Elles doivent respecter la Normes de performance 5 de la SFI sur l'acquisition des terres et la réinstallation involontaire. Les entreprises doivent aussi prendre des mesures solides en vue de remédier aux problèmes de conservation de l'eau et de drainage minier acide causés par l'exploitation minière.
- Les entreprises opérant dans le secteur minier en Afrique doivent veiller à respecter les lois et réglementations nationales qui mettent en œuvre les dispositions de la VMA sur la valeur ajoutée locale, l'approvisionnement et la passation des marchés des intrants et le développement des compétences.

### **À l'intention de la société civile :**

- La société civile doit participer de manière active à la défense, à la recherche et à l'analyse de la VMA, en se concentrant sur l'amélioration de l'autonomie civique et de la participation sociale, les droits des femmes et la justice entre les femmes et les hommes ainsi que sur la durabilité environnementale, afin d'obtenir des réformes par les États africains et les instances politiques panafricaines pour remédier aux lacunes du cadre.
- La société civile doit créer des campagnes de sensibilisation du public à la VMA et à ses avantages pour les citoyens africains et les communautés affectées par les activités minières, pour veiller à ce que les VMN prennent en compte les intérêts des acteurs non étatiques. Elle doit également envisager des partenariats stratégiques avec le CADM, le PNUD et d'autres instances panafricaines afin de stimuler la participation à des niveaux multiples à la mise en œuvre de la VMA.
- La société civile doit surveiller la mise en œuvre de la VMA sur le plan national, régional et continental pour s'assurer de la pleine intégration des acteurs non étatiques dans les processus politiques, et que la mise en œuvre de la VMA (par le biais des VMN, du CGASM et du Pacte de la VMA) est conforme aux instruments normatifs tels que la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Charte africaine sur l'homme et les droits des peuples, les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, le Protocole de Maputo sur les droits des femmes, la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, la Résolution sur une approche fondée sur les droits de l'homme à la gouvernance des ressources naturelles de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) et les Conventions de lutte contre la Corruption des Nations Unies et de l'UA.
- La société civile doit surveiller le respect par les gouvernements et les entreprises du secteur privé des lignes directrices de la VMA en matière de fraude et d'évasion fiscales, y compris du recours abusif aux paradis fiscaux, afin d'enrayer les flux financiers illicites provenant du secteur minier.
- La société civile doit travailler avec le CADM, la CEA, la BAfD, les CER et d'autres acteurs multilatéraux pour veiller à ce que les États membres de l'UA portent à exécution la Déclaration spéciale de l'Assemblée de l'UA sur les flux financiers illicites (FFI) en s'appuyant sur les constats du Panel de haut niveau sur les FFI en provenance d'Afrique, dirigé par S.E. Thabo Mbeki, par l'adoption d'une définition claire des FFI et de lignes directrices afin de remédier aux FFI

inclus dans les régimes fiscaux miniers qui sont compatibles avec la VMA.

- La société civile doit surveiller le respect par les gouvernements, le secteur privé et les acteurs multilatéraux du secteur minier de l'adoption du principe du consentement libre, préalable et éclairé (CPLÉ) pour les communautés affectées par l'exploitation minière, en conformité avec la VMA et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.
- La société civile doit exercer des pressions en faveur de l'adoption, au sein des VMN et du CGASM, de lois nationales qui appuient l'accès public libre aux informations sur les revenus miniers, les contrats miniers et les données géologiques, telles que les lois relatives à la liberté de l'information et à l'intérêt public, dans le but d'améliorer la transparence et la responsabilisation dans la mise en œuvre de la VMA.
- La société civile doit surveiller le respect par les entreprises opérant dans le secteur minier en Afrique des lois et réglementations nationales qui mettent en œuvre les dispositions de la VMA sur la valeur ajoutée locale, l'approvisionnement et la passation des marchés des intrants et le développement des compétences.
- La société civile doit se concentrer davantage sur les implications du changement climatique pour le développement axé sur les ressources minières en Afrique, en se servant de la VMA comme point de départ pour inciter à un dialogue plus large avec les gouvernements africains et le secteur privé sur la question de la diversification, en vue de délaissier la dépendance minière en faveur d'une transition juste vers une économie verte.

## ANNEXE: LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ACP	Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
ALE	Accord de libre-échange
AMLA	Atlas de la législation minière africaine
APE	Accord de partenariat économique
ATAF	Forum sur l'administration fiscale africaine
BafD	Banque africaine de développement
BRIC	Bésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud
CADHP	Commission africaine des droits de l'homme et des peuples
CADM	Centre africain pour le développement minier
CASM	Communautés et exploitation minière à petite échelle en Afrique
CEA	Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CER	Commission économique régionale
CGASM	Cadre de gouvernance africain pour le secteur minier
CIJI	Consortium international des journalistes d'investigation
CIRGL	Conférence internationale sur la région des Grands Lacs
CLPE	Consentement libre, préalable et éclairé
COMESA	Marché commun de l'Afrique orientale et australe
CONNEX	Initiative du G7 sur le renforcement de l'aide à la négociation de contrats complexes
CPDN	Contributions prévues déterminées au niveau national
EAC	Communauté de l'Afrique de l'Est
EESS	Évaluation environnementale et sociale stratégique
EIES	Évaluation de l'impact environnemental et social
EIS	Évaluation de l'impact sanitaire
EMAPE	Exploitation minière artisanale et à petite échelle
FMI	Fonds monétaire international
IAGM	Initiative africaine des géosciences minérales
ICMM	Conseil international des mines et métaux
IED	Investissement étranger direct
FEM	Forum économique mondial
FFI	Flux financiers illicites
ISG	Groupe d'étude International
ITIE	Initiative pour la Transparence des Industries Extractives
MAEP	Mécanisme africain d'évaluation entre pairs

MVM	Outil de gestion de la valeur des ressources minérales
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
ODD	Objectifs de développement durable
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONU	Organisation des Nations Unies
OSC	Organisations de la société civile
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SADC	Communauté des États d'Afrique australe pour le développement
SARW	Observatoire des ressources naturelles de l'Afrique australe
SDI	Initiatives de développement spatial
SFI	Société financière internationale
TBI	Traité bilatéral d'investissement
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
VMA	Vision minière africaine
VMN	Vision minière nationale
VMR	Vision minière régionale

Minéraux et matériaux de faible valeur (LVMM)

Ministère de l'Énergie et des Mines (MEM)

Politique relative à l'exploitation minière et minérale (MMP)

Fonds souverains (SWFs)

Couloirs de développement (DC)

# NOTES

- 1 Oxfam (2015). *Indice 2015 de consentement communautaire : Positions publiques des entreprises des secteurs pétrolier, gazier et minier sur le consentement libre, préalable et éclairé*, [https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/bp207-community-consent-index-230715-fr.pdf](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp207-community-consent-index-230715-fr.pdf).

Oxfam définit le consentement libre, préalable et éclairé (CPLPE) comme « le principe selon lequel les peuples autochtones et les communautés locales doivent être correctement informés, en temps voulu, sans contrainte ni manipulation, des projets qui concernent leurs terres, et doivent pouvoir approuver ou rejeter un projet avant le début des opérations ». L'exclusion des communautés locales et des peuples autochtones des processus décisionnels concernant l'extraction de ressources minérales de leurs territoires, et l'échec des États et des compagnies minières à obtenir la participation et le consentement communautaires véritables à des activités d'extraction, constitue l'un des principaux facteurs de conflit dans les pays riches en ressources. Le CLPE est reconnu comme un droit pour les peuples autochtones en vertu du droit international et des droits régionaux. Il apparaît comme un exemple de pratique modèle sur le plan mondial pour remédier aux impacts locaux de l'extraction des ressources naturelles en assurant la pleine participation, le consentement et la légitimité des projets miniers au sein des communautés locales.

- 2 C. Godfrey (2015). *Africa: Rising for the Few*. [https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/world\\_economic\\_forum\\_wef.africa\\_rising\\_for\\_the\\_few.pdf](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/world_economic_forum_wef.africa_rising_for_the_few.pdf) Oxfam, et Budget Advocacy Network et National Advocacy Coalition on Extractives, Tax Justice Network-Africa, IBIS, Christian Aid et Action Aid (2014). 'Losing Out: Sierra Leone's Massive Revenue Losses from Tax Incentives', <http://www.christianaid.org.uk/images/Sierra-Leone-Report-tax-incentives-080414.pdf>.

Le secteur des industries extractives d'Afrique est victime d'une fuite colossale de ressources financières en raison de contrats miniers injustes, d'incitations fiscales d'une générosité excessive octroyées par des États pour promouvoir les investissements miniers, et des stratégies fiscales agressives par des compagnies extractives désireuses d'éviter de payer leur juste part d'impôt. Rien qu'en 2010, le continent africain a accusé une perte de 11 milliards de dollars suite aux pratiques de manipulation des prix par des multinationales opérant dans le secteur minier. En 2012, les incitations fiscales de la Sierra Leone octroyées à six entreprises seulement équivalaient à 59 % du total du budget du pays, soit plus de huit fois le montant des dépenses consacrées à la santé et sept fois celles à l'éducation.

- 3 Dans ce contexte, le terme « minier » couvre les minéraux solides (minerais, pierres précieuses, métaux, phosphates et minéraux industriels) et les hydrocarbures (pétrole brut et gaz naturel). « Ressources naturelles » se rapportent à des minéraux/des ressources naturelles non renouvelables ou épuisables, et aux ressources naturelles non renouvelables (par ex. l'énergie solaire et les biocarburants).
- 4 Le contraste entre l'abondance de ressources naturelles et la pauvreté qui sévit dans les pays en développement riches en ressources a fait naître le concept d'une « malédiction des ressources naturelles » en théorie du développement international. Le terme a été officiellement inventé par l'économiste britannique Richard Auty (1993). *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. London: Routledge. Des modèles économiques formels de la malédiction des ressources naturelles expliquent le contraste entre l'abondance des ressources et la lenteur de la croissance économique, que l'on trouve généralement dans les pays d'Afrique tributaires des industries extractives, attribuable à une conjonction de facteurs macroéconomiques, politiques et institutionnels. Toutefois, des opinions contemporaines, comme celles de P. Stevens, G. Lahn et J. Kooroshy (2015). *The Resource Curse Revisited, Energy, Environment and Resources*. Document de recherche. Chatham House. Août 2015. [https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/field/field\\_document/20150804ResourceCurseRevisitedStevensLahnKooroshy\\_0.pdf](https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/field/field_document/20150804ResourceCurseRevisitedStevensLahnKooroshy_0.pdf), remettent en question le réductionnisme inhérent de la théorie de la malédiction des ressources et font valoir que le contexte et les institutions des pays jouent un rôle essentiel à déterminer l'issue à long terme du développement axé sur les ressources. En citant les exceptions notables que sont le Botswana, le Chili et la Malaisie, les auteurs soutiennent que « les ressources naturelles apportent aux pays pauvres une chance de développement considérable, bien qu'il existe des risques structurels liés à des politiques de croissance basées sur l'extraction, la monétisation et la consommation des ressources naturelles ».
- 5 Union africaine et Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies (2015). *Rapport du Panel de haut niveau sur les flux financiers illicites issus d'Afrique*. Février 2015. [http://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/iff\\_main\\_report\\_26feb\\_en.pdf](http://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/iff_main_report_26feb_en.pdf)
- 6 S. Shane (2016). Panama Papers Reveal Wide Use of Shell Companies by African Officials. *New York Times*. 25 juillet 2016. <http://www.nytimes.com/2016/07/25/world/americas/panama-papers-reveal-wide-use-of-shell-companies-by-african-officials.html>
- 7 Banque mondiale (2016). Base de données des Indicateurs du développement dans le monde, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=ZG>. Données pour 2000-2011 des taux de croissance du PIB pour l'Afrique subsaharienne en pourcentage.
- 8 K. Beegle, L. Christiaensen, A. Dabalen et I. Gaddis (2016). *Poverty in a Rising Africa*. Washington, D.C.: La Banque mondiale. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22575> Licence : CC BY 3.0 IGO
- 9 School of Mining Engineering and Centre for Sustainability in Mining and Industry (CSMI), Université de Witwatersrand (2012). *El Sourcebook – Resources Corridors: Experiences, Economics and Engagement; A Typology of Sub-Saharan African Corridors*.

<http://www.eisourcebook.org/cms/files/EISB%20Resources%20Corridors.pdf>

- 10 Fonds monétaire international (2015). *À quoi les exportateurs de produits de base doivent-ils s'attendre ? Croissance de la production après l'envolée des cours des produits de base.* Perspectives de l'économie mondiale. Octobre 2015. file:///C:/Users/user/Downloads/textf.pdf
- 11 Banque mondiale (2016). *Perspectives économiques mondiales : Afrique subsaharienne.* Janvier 2016. Washington, D.C.: La Banque mondiale. <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/GEP/GEP2016a/Global-Economic-Prospects-January-2016-Sub-Saharan-Africa-analysis.pdf>
- 12 D. Pilling (2016). Bad Times send African borrowers back to the IMF, *Financial Times*, 11 mai 2016, <https://next.ft.com/content/922195fa-175d-11e6-9d98-00386a18e39d>, et P. Fabricius (2016). *The Resource Curse Comes to Mozambique.* Institute for Security Studies (ISS) - Hebdomadaire. 9 juin 2016. <https://www.issafrica.org/iss-today/the-resource-curse-comes-to-mozambique>. Dans le cas du Mozambique, la découverte de plus de 1,4 milliard de dollars de « dettes cachées » auprès d'entreprises soutenues par l'État a conduit à une suspension de l'accord de prêt du FMI
- 13 King and Wood Mallesons (2016). *Made in Africa: Exploring International and Local Legal Considerations for Investors in, and from Africa*, Numéro du 15 juillet 2016, [http://www.kwm.com/~media/SjBerwin/Files/PDF/2016/07/18/KWM-Made-In-Africa-Issue-15\\_b.pdf](http://www.kwm.com/~media/SjBerwin/Files/PDF/2016/07/18/KWM-Made-In-Africa-Issue-15_b.pdf)
- 14 Third World Network Africa (2016). Ghana Government's Development Agreements with Goldfields Illegal. <http://twnafrica.org/Goldfields%20development%20agreement%20with%20Ghana%20illegal-pr-2016.pdf> et O. H. Fjeldstad, C. Fundanga et L. Rakner (2016). *The Rise and Fall of the Mining Royalty Regime in Zambia.* CMI Brief 15:2. Beragen: Chr. Michelsen Institute <http://www.cmi.no/publications/file/5730-the-rise-and-fall-of-the-mining-royalty-regime-in.pdf>.  
De plus en plus d'éléments confirment qu'il se produit actuellement un nivellement par le bas au sein du secteur minier en Afrique. Au Ghana, l'accord minier conclu entre Goldfields, une compagnie minière sud-africaine, et le gouvernement du Ghana pour les mines d'or de Tarkwa et Damang, a été vivement critiqué par la société civile et déclaré illégal aux termes de la loi de 2006 relative aux minéraux et à l'exploitation minière, du fait qu'il accorde à Goldfields un taux d'imposition et de redevances inférieur à celui énoncé dans la législation pour les sociétés, en invoquant l'application d'une clause de stabilité financière, qui est habituellement réservée aux nouveaux investissements. Rien ne laissait apparaître que Goldfields allait effectuer d'importants investissements de plus 500 millions de dollars qui lui vaudraient une réduction de ses obligations fiscales. La Zambie a elle aussi révisé son régime minier à six reprises au cours des huit dernières années, en remaniant à chaque fois les taux sur le chiffre d'affaires des sociétés et les taux de redevances. La dernière révision date d'avril/mai 2016 alors que les mines menaçaient de fermer.
- 15 Données issues du projet ACLED (Armed Conflict Location and Event Data) <http://www.crisis.acledata.com/resource-related-conflict-in-africa/>
- 16 H. Besada et P. Martin (2013). *Mining Codes in Africa: Emergence of a Fourth Generation?*. Rapport de recherche du North-South Institute. Mai 2013. <http://www.nsi-ins.ca/wp-content/uploads/2013/03/Mining-Codes-in-Africa-Report-Hany.pdf>. Cette étude retrace l'évolution des régimes miniers en Afrique pour laquelle elle relève quatre vagues de libéralisation depuis les années 1980, en adoptant des politiques néolibérales destinées à attirer des investisseurs étrangers et à répondre aux conditionnalités imposées par les institutions financières internationales (IFI) pour l'aide au développement tout en limitant la marge de manœuvre des États cherchant à favoriser la création de valeur locale par un développement axé sur les ressources minières. La vague la plus récente de réformes minières vise à renforcer la conformité et la cohérence entre la réglementation du secteur minier de l'Afrique et des cadres normatifs transnationaux en matière de transparence et de (bonne) gouvernance.
- 17 Le concept du passage à un *régime de responsabilité* dans la gouvernance du secteur des industries extractives de l'Afrique a été adopté par G. M. Khadiagala, (2014). *Global and Regional Mechanisms for Governing the Resource Curse in Africa*, Southern African Resource Watch Resource Insight, Numéro 12, juillet 2014. <https://eiti.org/files/Global%20and%20Regional%20Mechanisms%20Resource%20Governance%20Africa.pdf>
- 18 Union africaine (2009). *Vision minière africaine.* Addis-Abeba : Commission de l'Union africaine et Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies (2015).
- 19 E. Berkhout (2016). *La bataille des paradis fiscaux Droit dans le mur : l'impasse de la concurrence fiscale.* Oxfam. <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp-race-to-bottom-corporate-tax-121216-fr.pdf>. Le rapport cite plusieurs exemples d'États africains qui subissent des pressions pour maintenir les incitations fiscales octroyées à des sociétés extractives. « En octobre 2014, le gouvernement zambien a introduit un projet de loi incluant une hausse des redevances perçues sur le cuivre et d'autres minerais. La Chamber of Mines of Zambia, une instance représentative, a averti que ce projet pouvait nuire aux investissements ; Glencore PLC, First Quantum Minerals Ltd. Et Barrick Gold Corp ont tous menacé de fermer leurs exploitations ou d'interrompre leurs investissements. Suite à des échanges avec ces entreprises en 2015, le gouvernement a abandonné son projet de loi et l'a remplacé par un système de redevances à échelle mobile avec des taux nettement inférieurs. En 2007, le gouvernement nigérian a présenté un projet de loi concernant l'industrie pétrolière, proposant un nouvel impôt sur les bénéfices fixé à 10 % au profit des communautés locales, ainsi qu'une hausse des redevances. Le projet a rencontré une vive opposition et a été retardé de plusieurs années. En 2014, le ministre des Finances a expliqué que ces retards étaient dus à l'ampleur des pressions exercées par les groupes d'intérêts. En 2016, le gouvernement a annoncé que le projet serait fractionné en trois phases pour accélérer le processus. Le projet n'a toujours pas



- été approuvé. En 2011, le gouvernement ghanéen a annoncé qu'il prévoyait de réintroduire un impôt sur les bénéfices exceptionnels réalisés dans l'industrie minière. Cette nouvelle a été très mal accueillie par les sociétés minières intervenant dans le pays, et la Chamber of Mines of Ghana s'y est publiquement opposée. Malgré cette opposition, la réintroduction de l'impôt a été débattue au Parlement en novembre 2013. Il a toutefois été suspendu en 2014. Plus tard, le Président a indiqué que les sociétés minières avaient menacé l'État de licencier du personnel et de délocaliser si le projet était validé. »
- 20 Il est nécessaire d'élargir l'assiette fiscale, en encourageant les industries secondaires liées aux industries extractives. Par exemple, des dispositions relatives au contenu local dans des pays comme le Nigeria, le Ghana et l'Angola ont servi à stimuler la participation nationale à l'industrie du pétrole et du gaz par la fourniture de services et d'équipements spécialisés (par ex. des tuyaux fabriqués sur place, la fourniture de navires pour le levage de cargaisons de pétrole, etc.) à des multinationales pétrolières et gazières de plus grande taille. Utilisée à bon escient, la politique du contenu local peut stimuler l'innovation des fabricants locaux, créer plus d'emplois (surtout pour les femmes) et être intensifiée à l'échelle régionale dans le but de regrouper les infrastructures et de créer des chaînes de valeur industrielles. Il reste toutefois important de s'assurer d'une part que les politiques du contenu local ne soient pas utilisées comme moyen pour l'État de distribuer du patronage aux élites politiques, et d'autre part que les entreprises appartenant à des femmes soient amenées à en profiter.
  - 21 Panel Progrès en Afrique (2013). *Equity in Extractives: Stewarding Africa's Natural Resources for All*. [http://africaprogresspanel.org/wp-content/uploads/2013/08/2013\\_APR\\_Equity\\_in\\_Extractives\\_25062013\\_ENG\\_LR.pdf](http://africaprogresspanel.org/wp-content/uploads/2013/08/2013_APR_Equity_in_Extractives_25062013_ENG_LR.pdf).
  - 22 Africa Confidential (2016). Africa Probes the Panama Connection. [http://www.africa-confidential.com/article/id/11619/Africa\\_probes\\_the\\_Panama\\_connection](http://www.africa-confidential.com/article/id/11619/Africa_probes_the_Panama_connection), 15 avril 2016.
  - 23 Revenue Watch (2009). *Getting a Better Deal from the Extractive Sector: concession negotiation in Liberia 2006-08*. <http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/RWI-Getting-a-Better-Deal-final0226.pdf>
  - 24 Union africaine (2014). *Agenda 2063 : L'Afrique que nous voulons, version populaire*. <http://www.un.org/fr/africa/osaa/pdf/au/agenda2063f.pdf>. L'Agenda 2063 est un cadre de développement à long terme élaboré par l'Union africaine qui vise à transformer l'Afrique pour en faire un acteur fort, résistant et prospère sur la scène mondiale. Il énonce sept aspirations globales et propose des stratégies pour leur réalisation, et ce dans les domaines suivants : la croissance inclusive et le développement durable ; l'intégration régionale ; la démocratie et la primauté de l'état de droit ; la paix et la sécurité ; une forte identité culturelle ; le développement axé sur les populations ; et l'Afrique qui agit en tant qu'acteur et partenaire fort, uni et influent sur la scène mondiale. L'Agenda 2063 est perçu comme le pendant régional aux Objectifs de développement durable (ODD) qui existent sur le plan mondial.
  - 25 Union africaine (2009). Vision minière africaine. [http://www.africaminingvision.org/amv\\_resources/AMV/Africa\\_Mining\\_Vision\\_french.pdf](http://www.africaminingvision.org/amv_resources/AMV/Africa_Mining_Vision_french.pdf). La liste complète et la description des initiatives qui ont éclairé l'élaboration de la Vision minière africaine figurent dans son annexe.
  - 26 Union africaine (2014). *Agenda 2063: L'Afrique que nous voulons*. Op. cit. Voir p. 18 l'appel à l'action et le rôle de la mobilisation des ressources nationales provenant de sources diverses, y compris du secteur des industries extractives.
  - 27 Union africaine (2009). Vision minière africaine. pp. 15–30.
  - 28 Le Mécanisme africain d'évaluation entre pairs (MAEP) est un outil d'auto-évaluation mis en place par les États membres de l'UA en 2003 afin de contrôler la gouvernance dans les domaines politique, économique et des entreprises. Le MAEP adopte la méthode d'examen par les pairs et d'apprentissage par les pairs pour encourager les pays à respecter des principes normatifs afin d'améliorer le développement politique, social et économique. Malgré les doutes qui existent sur son objectivité et son efficacité comme instrument politique de gouvernance, le MAEP reçoit le soutien politique des dirigeants de l'Afrique et le financement de l'Union africaine. Plusieurs tentatives récentes ont cherché à élargir les domaines contrôlés par le MAEP à la gouvernance des industries extractives et le Secrétariat du MAEP a élaboré des questions d'évaluation à cette fin.
  - 29 Union africaine (2009). Vision minière africaine p.45. La VMA relève que dans le cadre de la SDI, le couloir de développement de Maputo de 1995 établi entre l'Afrique du Sud et le Mozambique a donné lieu à plus de 5 milliards de dollars d'investissements du secteur privé dans les infrastructures régionales, le développement industriel, l'extraction des ressources naturelles et l'enrichissement provenant de celles-ci.
  - 30 Union africaine (2009). Vision minière africaine. pp. 26.
  - 31 Centre africain pour le développement minier (2015). Les femmes dans l'industrie minière artisanale et à petite échelle en Afrique : Rapport spécial. [http://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/women\\_in\\_artisanal\\_and\\_small\\_scale\\_minin\\_g2015\\_fr.pdf](http://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/women_in_artisanal_and_small_scale_minin_g2015_fr.pdf)
  - 32 Oxfam (2016). Étude de cadrage du secteur de l'industrie extractive minière en Zambie. Rapport interne sur l'élaboration des programmes des industries établi par J.A. Consultancy Services, Lusaka.
  - 33 Union africaine (2009). Vision minière africaine. pp. 26.
  - 34 La Vision de Yaoundé sur l'exploitation minière artisanale et à petite échelle (EMAPE), qui a été adoptée en novembre 2002, constitue l'un des principaux plans de travail pour le développement de l'EMAPE en Afrique. Elle reconnaît le rôle de l'EMAPE comme vecteur de contribution à la pauvreté

et d'allègement de la pauvreté et appelle à son intégration dans les stratégies locales et régionales de développement économique et de réduction de la pauvreté, ainsi que dans les lois et les codes miniers.

- 35 Union africaine (2014). *Report on the Proposed Concept/Structure of the African Minerals Development Centre*. Department of Trade and Industry. [http://www.au.int/en/sites/default/files/newsevents/conceptnotes/14601-cn-ti12932\\_e\\_original\\_docx\\_rev\\_final.pdf](http://www.au.int/en/sites/default/files/newsevents/conceptnotes/14601-cn-ti12932_e_original_docx_rev_final.pdf)
- 36 Plan d'action de la mise en œuvre de la Vision minière africaine (2011), p. 10.
- 37 Union africaine (2009). Vision minière africaine. pp. 31-8.
- 38 J. Page et A. Shimeles (2015). Aid, Employment and Poverty Reduction in Africa, *African Development Review* 27 (1), pp. 17–30, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-8268.12136/full>, Octobre 2015. Les auteurs ne constatent aucun signe de changement structurel à long terme dans le secteur manufacturier de l'Afrique depuis 1995 et relèvent la faiblesse du secteur des exportations qui n'est pas intégré dans les chaînes de valeur mondiales. En 2010, la contribution du secteur manufacturier au PIB de l'Afrique était inférieure à 10 %. Ils soutiennent par ailleurs que l'Afrique est trop fortement tributaire de l'aide au développement pour financer ses politiques et ses budgets de développement ; l'aide fournie n'a pas été utilisée efficacement pour encourager des changements structurels, notamment par la création d'emplois.
- 39 Voir par exemple, I. Ramdoo (2015). *Resource Based Industrialisation in Africa: Optimising Linkages and Value Chains in the Extractive Sector*. Centre européen de gestion des politiques de développement, Document d'analyse n° 179. Septembre 2015. <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/DP-179-Resource-Based-Industrialisation-Africa-September-2015-ECDPM.pdf>. Cette analyse fait valoir le caractère impératif de l'industrialisation pour la transformation de l'Afrique. La participation de l'Afrique dans les chaînes de valeur mondiales a été insuffisante, or il s'agit là d'une condition nécessaire à la réussite d'une industrialisation axée sur les ressources minières, qui dépend pour cela de l'établissement de divers liens avec le secteur minier. Il semblerait que des pays africains sont en train d'adopter une approche plus stratégique dans leur élaboration de politiques commerciales et industrielles. Récemment, la Tanzanie et le Nigeria se sont retirés d'accords de partenariat économique (APE) entre l'UE et des communautés économiques régionales d'Afrique de l'Est et d'Afrique de l'Ouest, s'opposant à des règles qui accorderaient un accès libéré de tarifs de douanes à près de 80 % des exportations de l'UE vers les marchés africains. Ces deux pays ont lancé des plans d'industrialisation ambitieux qui prévoient la protection de l'industrie locale et ils craignent que ce type d'accords de libre-échange soient préjudiciables aux échanges intra-africains. <http://www.thisisafricaonline.com/News/Tanzania-Nigeria-and-the-EU-Free-trade-discord>.
- 40 S. Shane (2016). Union africaine et Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies (2015). Op cit.
- 41 Oxfam (2016). Mettre la voix des citoyens au centre du développement : Faire face au rétrécissement de l'espace civique en Afrique, [https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/oxfam-policy-brief-civil-society-nov16\\_fr.pdf](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/oxfam-policy-brief-civil-society-nov16_fr.pdf), et CIVICUS (2016). Civic Space: Rights in Retreat, Civil Society Fighting Bank, State of Civil Society Report 2016, [http://www.civicus.org/documents/reports-and-publications/SOCS/2016/summaries/YIR\\_Civic-Space.pdf](http://www.civicus.org/documents/reports-and-publications/SOCS/2016/summaries/YIR_Civic-Space.pdf). Des signes d'érosion de l'espace civique se manifestent dans l'Afrique entière. Les recherches d'Oxfam révèlent la promulgation par des États africains de 29 lois entre 2012 et 2016 ayant un effet restrictif sur l'espace civique. Les gouvernements ont eu recours à des lois relatives à l'ordre public et aux organisations non gouvernementales pour sévir contre les droits à la liberté d'expression et de réunion. Dans d'autres cas, des restrictions ont été imposées à la structure de financement et aux activités d'organisations de la société civile. Des gouvernements ont également eu recours à la législation de lutte contre le terrorisme pour réprimer les critiques publiques et la dissidence politique.
- 42 Le drainage minier acide (DMA) fait référence à l'acidification de l'eau douce sous l'effet de processus chimiques naturels par le contact à l'air et à l'eau de minéraux sulfurés. Ce phénomène est généralement associé à l'exploitation minière en raison des niveaux élevés d'affleurements rochers exposés à l'air et à l'eau et à la forte teneur en soufre présente dans la plupart des gisements de métaux et de charbon. Le DMA entraîne la pollution de l'eau de la mine, qui doit être traitée avant son évacuation, et peut être une entrave à la réhabilitation environnementale une fois les activités d'exploitation minière terminées en empêchant la croissance de plantes et de la végétation. Le DMA provoque la hausse des niveaux d'acidité et de métaux dissous dans les plans d'eau, ce qui a pour effet de détruire la vie aquatique et les écosystèmes, et d'empoisonner les sources d'eau utilisées par les communautés vivant à proximité des mines. En Afrique, les gouvernements et les sociétés minières n'ont prêté guère d'attention au phénomène de DMA. Il est pourtant indispensable de concevoir et d'imposer aux sociétés minières des réglementations strictes pour empêcher le DMA pendant et après le cycle de vie des mines.
- 43 C. Pettengell (2015). *Africa's Smallholders Adapting to Climate Change: The Need for National Governments and International Climate Finance to Support Women Producers*. Oxfam. [https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/bn-african-smallholders-climate-change-141015-en.pdf](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bn-african-smallholders-climate-change-141015-en.pdf). Le changement climatique affecte l'agriculture pluviale et la sécurité alimentaire en Afrique, et les petits exploitants agricoles, les femmes surtout, en sont les principales victimes compte tenu de la forte dépendance de la production alimentaire vis-à-vis de la météo. Voir aussi G. C. Acharya (2015). Those who contributed the Least to Climate Change are now fighting for Survival. *The Guardian*. 2 décembre 2015. <https://www.theguardian.com/global-development/2015/dec/02/climate-change-paris-talks-those-who-contributed-least-fighting-for-survival>.
- 44 En 2015 et 2016, les événements climatiques extrêmes ont provoqué une grave crise humanitaire

en Afrique. Plus de 50 millions de personnes font face à des pénuries alimentaires en Afrique de l'Est, dans la corne de l'Afrique et en Afrique australe, en raison des mauvaises récoltes et des épisodes climatiques extrêmes d'El Niño. En Afrique de l'Est et en Afrique australe, près d'un million d'enfants nécessitent déjà d'être traités de malnutrition aiguë sévère en raison de la sécheresse liée au phénomène El Niño. <https://blogs.oxfam.org/en/blogs/16-09-22-el-nino-humanitarian-crisis-didnt-have-be>

- 45 Centre africain pour le développement minier (2014). *A Country Mining Vision Guidebook: Domesticating the Africa Mining Vision*. [http://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/country\\_mining\\_vision\\_guidebook.pdf](http://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/country_mining_vision_guidebook.pdf)
- 46 Extrait de V. Bosco (2014). *The Africa Mining Vision and Country Mining Visions*. Forum d'Éthiopie sur les industries extractives, 7-8 octobre 2014. Addis-Abeba. [http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/Africa/Ethiopia%20Extractive%20Industries%20Forum%202014/9\\_AMV.pdf](http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/Africa/Ethiopia%20Extractive%20Industries%20Forum%202014/9_AMV.pdf). Voir aussi K. Busia (2015). *The Africa Mining Vision and Country Mining Visions: Mainstreaming Mineral Resources for Development*. Réunion du Groupe d'experts de haut niveau, 24 février 2015. New York. <http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/events/20150224/busia.pdf>
- 47 V. Bosco (2014), et K. Busia (2015). Ibid.
- 48 K. Busia (2015). Op. cit., et Réseau pour la justice fiscale Afrique (2015). *Africa Mining Vision Mapping Analysis Research: The Case of Ghana and ECOWAS, Tanzania and EAC, Zambia and SADC*. Nairobi : Réseau pour la justice fiscale Afrique.
- 49 Union africaine (2016). *La Vision minière africaine : Le Cadre de gouvernance africain pour le secteur minier (CGASM)*. Addis-Abeba : Centre africain pour le développement minier.
- 50 Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies (2016). *Africa Mining Vision: A Compact between Business and Governments*. vendredi 5 février 2016. <http://www.uneca.org/stories/africa-mining-vision-compact-between-business-and-governments>
- 51 Commission de l'Union africaine et Centre africain pour le développement minier (2015). *Africa Mining Vision: Looking Beyond the Vision: An AMV Compact with Private Sector Leaders*. Addis-Abeba : Commission de l'Union africaine.
- 52 Les Normes de performance de la SFI en matière de durabilité environnementale et sociale [https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/38fb14804a58c83480548f8969adcc27/PS\\_French\\_2012\\_Full-Documents.pdf?MOD=AJPERES](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/38fb14804a58c83480548f8969adcc27/PS_French_2012_Full-Documents.pdf?MOD=AJPERES) consistent en un ensemble de huit normes mondiales pour la gestion des risques environnementaux et sociaux de projets de développement de grande envergure, notamment des projets pétroliers, gaziers et miniers. On attend des pays clients/emprunteurs de la SFI et des intermédiaires financiers du secteur privé à ce qu'ils appliquent ces Normes lors de la conception et de la mise en œuvre de leurs projets. La Norme de performance 5 donne des conseils détaillés sur les mesures correctives à prendre pour remédier aux impacts négatifs étendus de l'acquisition des terres pour des projets de développement, ou la restriction de l'utilisation des terres imposées aux communautés et des moyens de subsistance individuels. La « réinstallation involontaire » désigne à la fois « un déplacement physique (déménagement ou perte d'un abri) et le déplacement économique (perte d'actifs ou d'accès à des actifs donnant lieu à une perte de source de revenus ou de moyens d'existence), par suite d'une acquisition de terres et/ou d'une restriction d'utilisation de terres liées au projet. »

© Oxfam International mars 2017

Ce document a été rédigé par Vanessa Ushie. Oxfam remercie Melanie Teche, Desire Assogbavi, Omayma Gutbi, Thembinkosi Dlamini, Max Lawson, Luke Gibson, Sasanka Thilakasiri et Joab Okanda pour leur assistance dans sa réalisation. Oxfam souhaite remercier également Yao Graham et Kwesi Obeng pour leur aide dans la relecture de ce rapport. Ce document fait partie d'une série de textes écrits pour informer et contribuer au débat public sur des problématiques relatives au développement et aux politiques humanitaires.

Pour toute information complémentaire, veuillez contacter : [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)

Ce document est soumis aux droits d'auteur, mais peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés. Courriel : [policyandpractice@oxfam.org.uk](mailto:policyandpractice@oxfam.org.uk).

Les informations contenues dans ce document étaient correctes au moment de la mise sous presse.

Publié par Oxfam GB pour Oxfam International sous l'ISBN 978-0-85598-950-7 en mars 2017.  
Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK.

## OXFAM

Oxfam est une confédération internationale de 20 organisations qui, dans le cadre d'un mouvement mondial pour le changement, travaillent en réseau dans plus de 90 pays, à la construction d'un avenir libéré de l'injustice qu'est la pauvreté. Pour de plus amples informations, veuillez contacter les différents affiliés ou visiter [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)

Oxfam Amérique ( <a href="http://www.oxfamamerica.org">www.oxfamamerica.org</a> )	Oxfam Japon ( <a href="http://www.oxfam.jp">www.oxfam.jp</a> )
Oxfam Australie ( <a href="http://www.oxfam.org.au">www.oxfam.org.au</a> )	Oxfam Mexique ( <a href="http://www.oxfammexico.org">www.oxfammexico.org</a> )
Oxfam-en-Belgique ( <a href="http://www.oxfamsol.be">www.oxfamsol.be</a> )	Oxfam Nouvelle Zélande ( <a href="http://www.oxfam.org.n">www.oxfam.org.n</a> )
Oxfam Brésil ( <a href="http://www.oxfam.org.br">www.oxfam.org.br</a> )	Oxfam Novib (Pays-Bas) ( <a href="http://www.oxfamnovib">www.oxfamnovib</a> ).
Oxfam Canada ( <a href="http://www.oxfam.ca">www.oxfam.ca</a> )	Oxfam Québec ( <a href="http://www.oxfam.qc.ca">www.oxfam.qc.ca</a> )
Oxfam France ( <a href="http://www.oxfamfrance.org">www.oxfamfrance.org</a> )	Oxfam Afrique du Sud
Oxfam Allemagne ( <a href="http://www.oxfam.de">www.oxfam.de</a> )	
Oxfam Grande-Bretagne ( <a href="http://www.oxfam.org.uk">www.oxfam.org.uk</a> )	
Oxfam Hong Kong ( <a href="http://www.oxfam.org.hk">www.oxfam.org.hk</a> )	
Oxfam IBIS (Denmark) ( <a href="http://www.ibis-global.org">www.ibis-global.org</a> )	
Oxfam Inde ( <a href="http://www.oxfamindia.org">www.oxfamindia.org</a> )	
Oxfam Intermón (Espagne) ( <a href="http://www.intermonoxfam.org">www.intermonoxfam.org</a> )	
Oxfam Irlande ( <a href="http://www.oxfamireland.org">www.oxfamireland.org</a> )	
Oxfam Italie ( <a href="http://www.oxfamitalia.org">www.oxfamitalia.org</a> )	