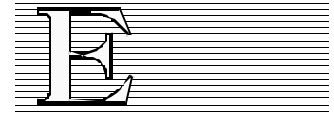




**NATIONS UNIES  
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL**



Distr.: LIMITÉE

E/ECA/CFSSD/6/7  
29 septembre 2009

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS

---

**COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'AFRIQUE**

Sixième session du Comité de la sécurité alimentaire et du  
développement durable (CFSSD-6)  
Réunion régionale d'application en vue de la dix-huitième  
session de la Commission sur le développement durable (CSD-18)

Addis-Abeba (Éthiopie)  
27 - 30 octobre 2009

**Rapport d'examen africain sur l'exploitation minière**

**(Résumé)**

**Table des matières**

	<b><u>Page</u></b>
1. Introduction .....	1
2. Le secteur minier en Afrique .....	2
3. Principales tendances et questions émergentes .....	4
4. Mesures prises et progrès accomplis .....	7
5. Problèmes rencontrés et contraintes subies .....	13
6. Enseignements tirés et recommandations .....	15
7. Conclusion .....	20

## 1. Introduction

1. La résolution A/58/218 de l'Assemblée générale des Nations Unies donne mandat aux commissions régionales des Nations Unies, en collaboration avec la Commission des Nations Unies sur le développement durable (CSD), les gouvernements, les fonds et programmes des Nations Unies, d'autres organisations du système des Nations Unies, les institutions financières internationales et toutes les autres organisations internationales et régionales pertinentes pour organiser des réunions régionales d'application (RRA), auxquelles participent plusieurs parties prenantes et apporter des contributions aux travaux de la Commission sur le développement durable. À ce propos, la Commission économique pour l'Afrique (CEA) a organisé régulièrement, depuis 2003, des réunions régionales d'application, en collaboration avec des organisations partenaires.

2. La réunion régionale d'application (RRA) de 2009 qui se tiendra en octobre de la même année sous les auspices de la sixième session du Comité de la sécurité alimentaire et du développement durable (CFSSD-6) est en cours d'organisation, en collaboration avec le Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (UNDESA), le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) et d'autres partenaires. La RRA de 2009 examinera les contributions régionales à la dix-huitième session de la Commission sur le développement durable (CSD6-18), laquelle évaluera les progrès accomplis dans la mise en oeuvre d'Action 21, du Programme relatif à la poursuite de la mise en oeuvre d'Action 21, et du Plan de mise en oeuvre de Johannesburg, en ce qui concerne les engagements relatifs aux domaines thématiques du transport, des produits chimiques, de la gestion des déchets, de l'exploitation minière et du cadre décennal de programmation sur les modes de consommation et de production durables.

3. Le présent rapport est le résumé d'un examen approfondi mené par la CEA et ses partenaires sur les progrès accomplis en matière de mise en oeuvre des engagements relatifs à l'exploitation minière. Cet examen a été fait au titre du paragraphe 46 du Plan de mise en oeuvre de Johannesburg et porte sur les domaines suivants :

- a) Efficacité et transparence des cadres réglementaires ;
- b) Transparence et obligation de rendre des comptes ;
- c) Gouvernance et participation publique ;
- d) Impacts et avantages aux niveaux environnemental, économique, social et sanitaire ;
- e) Valeur ajoutée, recherche et développement et information technologique ;
- f) Exploitation minière artisanale et à petite échelle ;
- g) Renforcement des capacités humaines et institutionnelles.

4. Le rapport donne une vue d'ensemble sur l'importance du secteur minier pour ce qui est de faire avancer la mise en oeuvre du programme de développement durable de l'Afrique. Il souligne les principales questions émergentes dans le secteur minier en Afrique et les progrès accomplis dans la mise en oeuvre des engagements dans les domaines susmentionnés. En outre, il relève les difficultés et les contraintes rencontrées dans leur mise en oeuvre, met en évidence les enseignements tirés et propose des recommandations concernant notamment les mesures nécessaires pour accélérer cette mise en oeuvre.

5. Le rapport est soumis à la RRA pour examen, l'objectif étant de susciter des débats visant à générer des contributions destinées à servir de base à la déclaration de la RRA de l'Afrique. Les résultats de l'examen seront incorporés au rapport d'examen régional final sur l'exploitation minière, lequel servira de document de référence pour les délibérations de la Commission sur le développement durable. Le rapport d'examen devrait servir d'ensemble d'éléments d'appréciation et d'outil de sensibilisation pour les États membres, les organismes régionaux et sous-régionaux africains, et tous les partenaires et organisations intéressés, afin d'accélérer les progrès vers la réalisation du développement durable du secteur minier de l'Afrique.

## 2. Le secteur minier en Afrique

6. **Importance du secteur minier en Afrique** - L'Afrique est bien dotée en ressources minières. Elle recèle les plus importantes réserves minières au monde en ce qui concerne le platine, l'or, les diamants, la chromite, le manganèse et le vanadium<sup>1</sup>. Le tableau 1 indique la production et le potentiel miniers de l'Afrique. Toutefois, ces estimations sont probablement en deçà de la réalité en raison du manque d'études géologiques sur l'Afrique. En outre, ce continent détient quelque 17 pour cent de la production mondiale d'uranium. La plupart des minerais en question sont exportés sous forme brute, sous forme de concentrés ou de métaux sans aucune transformation importante en aval pour leur ajouter de la valeur. Cette situation a fini par faire perpétuer l'idée que le potentiel minier inexploité peut jouer le rôle de tremplin dans l'industrialisation de l'Afrique.

Tableau 1 : Certaines des principales ressources minières de l'Afrique en 2005 [CEA et Union africaine, 2008].

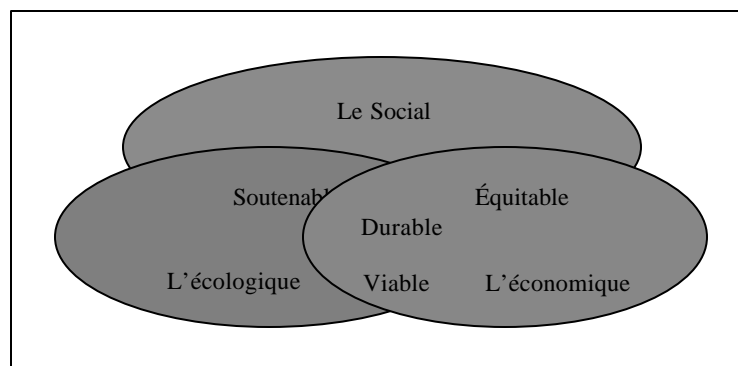
MINERAIS	PART (En pourcentage) DE L'AFRIQUE DE LA PRODUCTION MONDIALE	RANG	PART (En pourcentage) DE L'AFRIQUE DES RESERVES MONDIALES	RANG
Groupe du platine	54%	1	60+%	1
Phosphate	27%	1	66%	1
Or	20%	1	42%	1
Chrome	40%	1	44%	1
Manganèse	28%	2	82%	1
Vanadium	51%	1	95%	1
Cobalt	18%	1	55+%	1
Diamants	78%	1	88%	1
Aluminium	4%	7	45%	1

7. **Vision pour l'industrie minière en Afrique**- La Vision pour l'industrie minière en Afrique a été conçue en vue de la première Conférence des ministres de l'Union africaine chargés de la mise en valeur des ressources minières. Le document de la vision, un projet de la CEA, a été rédigé par le Groupe d'études international sur les régimes miniers africains. La vision préconise « une exploitation transparente, équitable et optimale des ressources minières en tant que fondement d'une croissance durable et d'un développement socioéconomique généralisé en Afrique ». Par conséquent, la Vision est conforme aux principes du développement durable, de la création des richesses et de l'intégration du secteur minier dans le processus de développement social et économique de l'Afrique.

<sup>1</sup> ROAPE n° 117 2008 - Ray Bush

8. Si l'on considère les stratégies de développement fondées sur l'exploitation des ressources qui ont fait leurs preuves ailleurs, il ne fait aucun doute que les ressources minières peuvent favoriser une croissance et un développement généralisés, à condition d'exploiter les possibilités offertes en matière de consolidation du secteur de ressources, grâce à l'optimisation du maillage des secteurs de l'économie nationale.

9. **Développement durable et exploitation minière**- L'exploitation minière est par nature non durable, la durée de vie d'une mine étant limitée, et les ressources finissant par s'épuiser. Toutefois, on peut lui assurer une certaine durabilité, grâce aux liens (en amont, en aval et dérivés) qu'elle a avec d'autres secteurs de l'économie. Tel que défini par la Commission mondiale de l'environnement et du développement (WCED) dans le rapport Brundtland intitulé « Notre avenir à tous » (WCED, 1987), le développement durable est « un développement qui répond aux besoins des générations actuelles sans compromettre la capacité des générations à venir de répondre aux leurs ». Cela dit, cette définition met l'accent sur l'équité entre générations. Une autre définition, adoptée au Sommet mondial de 2002 élargit cette approche conventionnelle, en fondant le développement durable sur les trois piliers que sont l'économique, le social et l'écologique<sup>2</sup> La Déclaration de Johannesburg a créé une responsabilité collective en vue de promouvoir et renforcer les piliers interdépendants et complémentaires du développement durable aux plans local, régional et mondial.



Le système du développement durable à la confluence de trois parties constitutives<sup>3</sup>

10. Durant la période coloniale Afrique, le secteur minier été exploité uniquement aux fins du développement des économies des nations occidentales, le développement durable du secteur ne bénéficiant d'aucune attention. Cette situation n'a guère changé au cours de la période postcoloniale. S'il ne fait aucun doute que l'exploitation minière profite aux économies nationales, les dépenses locales (en termes de conséquences environnementales et sociales) liées aux activités extractives, en particulier pour les communautés locales ne sont pas suffisamment compensées. Les réformes introduites dans le secteur minier au cours des années 80 et 90 sous les auspices de la Banque mondiale (BM) et du Fonds monétaire international (FMI), n'ont pas amélioré la situation, car elles visaient à attirer les investissements étrangers directs. Elles ont fait l'objet de critiques en raison de l'importance des mesures d'incitation spéciales offertes aux sociétés minières. Elles ont sans doute réduit la part de la rente dont les gouvernements africains ont besoin pour financer leurs programmes

<sup>2</sup> Numéro d'avril 2005 de la publication Environment : Science and Policy for Sustainable Development, Volume 47, Numéro 3, p. 8 à 21

<sup>3</sup> Développement durable - Wikipedia

de développement social et économique, sans oublier l'argument selon lequel il n'a pas été tenu compte du secteur minier dans les politiques de développement, comme l'illustre la faiblesse des liens entre ce dernier et les économies locale, régionale et nationale.

11. Rien que la dépendance vis-à-vis de la rente minière peut entraver le développement en accaparant l'attention aux dépens de questions économiques plus larges et du développement d'autres secteurs productifs. Cette situation est souvent due à ce qu'on appelle le syndrome hollandais ou la malédiction des ressources naturelles et fait que les revenus élevés générés par les minerais limitent la diversification des structures, ce qui empêche les économies de transformer l'abondance des ressources en croissance durable qui permet d'améliorer les conditions de vie des gens. Théoriquement, l'exploitation minière devrait favoriser le développement d'activités dérivées qui fournissent aux sociétés minières une gamme d'intrants. Ces activités, bien que générées par l'exploitation minière, peuvent trouver des débouchés dans d'autres secteurs du développement du pays, accélérant ainsi le développement parallèle de techniques liées à l'exploitation minière.

### **3. Principales tendances et questions émergentes**

12. De manière générale, on a assisté à une augmentation spectaculaire de l'intensité d'utilisation des métaux à l'échelle mondiale depuis l'adoption du Plan de mise en œuvre de Johannesburg. Il est peu probable que cette tendance s'inverse, malgré la récente crise économique mondiale et la baisse des prix des produits de base, et ce en raison de la forte demande des économies asiatiques telles que la Chine et l'Inde. Cette intensité d'utilisation a provoqué des hausses historiques des cours des métaux et a permis l'exploitation de gisements de basse teneur et d'accès difficile, mais a considérablement augmenté l'utilisation de l'énergie et la production de quantités plus importantes de déchets. La flambée des prix des produits de base et la crise économique qui s'ensuivit ont entraîné une grande concentration des capitaux mondiaux engagés dans les activités minières (fusions et reprises) alors qu'on a assisté à une réduction des activités d'exploration et d'exploitation minières à petite échelle. Cette situation a été à l'origine de la baisse de l'exploration en Afrique et d'une augmentation du pouvoir de négociation des grandes sociétés minières, et partant de leurs moyens de pression dans les négociations portant sur les contrats miniers avec les États africains.

13. L'amélioration de la stabilité aux niveaux politique et économique a provoqué une augmentation des investissements dans les secteurs miniers de l'Afrique, mais peu ou pas d'investissements dans les relations interindustriels de l'exploitation minière. On commence également à se rendre compte que l'exploitation minière est un outil clé dans la mise en place des infrastructures (transports, énergie et eau) nécessaires au développement d'autres secteurs, tels que l'agriculture et l'exploitation forestière. Cette prise de conscience est confirmée dans l'initiative du Programme de développement durable du NEPAD et celle du village africain du Millénaire. Les tendances figurant ci-dessous ont été observées dans les domaines examinés.

14. ***Efficacité et transparence des régimes réglementaires*** - On a assisté à une tendance croissante consistant à tenir compte des impératifs du développement socioéconomique des pays d'accueil. En conséquence, il y a eu des demandes accrues concernant l'adoption de politiques et de législations nationales en matière d'exploitation minière qui font place à des objectifs de développement de portée plus générale, comme ceux mentionnés dans l'initiative du VAM. Ces demandes tiennent également compte de considérations concernant la chaîne de valeur des minéraux dans le cadre du développement socio-économique du pays, la cessation d'activités minières et de restauration des sols aux fins d'autres utilisations.

15. La législation s'oriente progressivement vers la rationalisation des obligations en matière de communication de données, tout en réduisant les pouvoirs discrétionnaires arbitraires des services de l'administration. Les cours élevés atteints récemment par les produits de base ont fait prendre conscience que les contrats miniers ont été établis de façon à profiter aux sociétés minières. Le partage équitable des avantages s'est par conséquent imposé comme une question clé dans les pays miniers qui cherchent à obtenir des contrats plus justes. Au niveau *sous régional*, l'harmonisation des politiques et codes miniers est également devenue une tendance majeure.

16. **Transparence et obligation de rendre des comptes**- Les contrats entre les gouvernements et les sociétés minières sont souvent établis dans le secret et comportent des clauses de confidentialité qui empêchent le public (le propriétaire des richesses minières) de connaître exactement quels revenus sont versés à l'État et quels sont les droits et privilèges dont bénéficient les sociétés minières. En fait, la raison se trouve dans le manque de démocratie des structures de gouvernance et l'insuffisance des capacités institutionnelles dans le domaine de la gestion des recettes. Ces défauts sont aggravés par la faiblesse d'une société civile qui n'a pas les moyens de demander au gouvernement des comptes en matière de comptabilisation des recettes. Afin d'obtenir une meilleure transparence et l'obligation de rendre de meilleurs comptes, une tendance à une adhésion accrue à l'Initiative de transparence des industries extractives (EITI) se fait jour, et on assiste également à l'émergence de l'EITI++ et du SCPK<sup>4</sup>. Il y a eu aussi l'augmentation de la participation des organisations de la société civile, des organisations non gouvernementales (ONG) et des communautés dans des initiatives telles que Revenue Watch et PYP.

17. **Gouvernance et participation publique** - La gouvernance dans le cadre du présent rapport concerne l'environnement juridique et institutionnel dans lequel les divers acteurs du secteur des ressources minières interagissent. De manière générale, on a assisté à une tendance à l'amélioration des interactions des parties prenantes où la communauté a droit à une plus grande part des avantages découlant de l'exploitation minière, et où les consultations qui étaient empreintes de paternalisme sont caractérisées de plus en plus par l'esprit de partenariat. Il y a eu également une intensification de la participation multipartite à l'élaboration de politiques et de législations concernant les ressources minières. L'accès des Africains à la propriété des avoirs miniers a augmenté (de manière générale dans le cadre de ce qu'on appelle l'émancipation économique des Noirs), tout comme la sensibilisation à la question de l'égalité des sexes et à la participation des femmes aux activités minières et leur accès à la propriété des ressources minières.

18. **Impacts et avantages aux niveaux environnemental, économique, social et sanitaire** - L'augmentation des effets néfastes des activités minières sur l'environnement, ajoutée à l'aggravation du délitement des valeurs sociales locales et la perturbation des normes et des systèmes de subsistance traditionnels, a conduit à des exigences environnementales et sociales qui sont devenues les principaux éléments des législations minières nationales. Ces exigences comprennent l'évaluation des impacts sociaux et environnementaux (ESIA) préalablement à l'octroi de licences d'exploitation minière et l'obtention de fonds sociaux et en faveur de la protection de l'environnement. Le recours accru à l'évaluation des impacts a bénéficié en partie des initiatives de sociétés observant des

---

<sup>4</sup> Système de certification du Processus de Kimberley

normes internationales, telles que les principes du Pacte mondial des Nations Unies, les directives de l'Initiative mondiale sur les rapports de performance, les normes de performance de la société financière internationale (SFI), les principes de l'Équateur, ceux de la Déclaration universelle des droits de l'homme et des accords associés et les directives de l'OCDE pour les entreprises multinationales. L'utilisation de ces normes et directives a amélioré la responsabilité sociale des entreprises, convainquant ainsi les sociétés minières que cette responsabilité fait partie intégrante des bonnes pratiques commerciales. Les communautés établies autour des sites miniers ont un nouveau sens de leurs droits et exigent de plus en plus d'avantages économiques, un environnement sain et le respect pour les droits de l'homme autour des sites d'extraction minière. Cela dit, on assiste à une tendance néfaste pour l'environnement, consistant en l'augmentation de la consommation d'énergie, en raison de la flambée des prix des ressources minières. Cela a entraîné une plus grande dépendance vis-à-vis des combustibles fossiles (hydrocarbures et charbon) et des effets concomitants délétères sur l'environnement.

19. D'un point de vue économique, les réformes des années 80 et 90 ont ouvert de nombreux pays africains aux investissements privés dans le secteur minier. Pourtant cette nouvelle situation n'a pas toujours eu des effets bénéfiques, car les gouvernements étaient obligés de faire d'importantes concessions pour attirer les capitaux vers ce secteur, en raison de la concurrence féroce à l'échelle mondiale pour l'obtention de ces capitaux. Le régime fiscal appliqué à l'industrie minière demeure un problème entre les gouvernements et les sociétés minières en raison du conflit apparent entre ce qui constitue une juste compensation pour les risques que les sociétés minières prennent et les rentes équitables des ressources versées aux propriétaires des richesses minières. Toutefois, bien qu'elle ne fasse pas l'unanimité, une tendance existe, qui consiste à répartir les recettes d'impôts perçues entre les autorités centrales, régionales et locales, en accordant aux communautés locales une partie des impôts perçus au titre des activités minières.

20. ***Valeur ajoutée, recherche et développement et informations technologiques*** - En dépit des possibilités offertes, très peu de valeur est ajoutée aux produits miniers de l'Afrique. Bien au contraire, la demande accrue des produits de base a entraîné une augmentation des exportations de minerais et de concentrés de minerais. Pour cette raison, les demandes se sont multipliées concernant l'élaboration de politiques minières axées sur le développement, qui prévoient des instruments destinés à augmenter la valeur ajoutée. On assiste également à une meilleure sensibilisation due au fait qu'en plus du traitement des minerais, la valeur ajoutée est également applicable à d'autres activités et concerne tous les aspects de la chaîne de valeur des minerais, telles que les intrants et les services locaux apportés au secteur minier. En outre, on s'est rendu compte que la recherche et développement et l'information technologique permettent de créer de la valeur ajoutée dans le secteur minier.

21. ***Exploitation minière artisanale et à petite échelle*** - Ce type d'exploitation nécessite généralement une main-d'œuvre importante, offrant ainsi de meilleures possibilités pour la création d'emplois que les grandes entreprises, en particulier dans les zones rurales. On a pris conscience du fait que les stratégies relatives aux activités minières artisanales et à petite échelle doivent être intégrées dans des plans de développement ruraux plus ambitieux et il y a lieu de les appuyer davantage, afin de remédier à tout un ensemble de déficiences concernant la technologie, le marketing et aux insuffisances en matière de capacités. On est devenu davantage conscient de la nécessité de mettre fin aux pratiques nocives pour la santé et l'environnement, qui caractérisent l'exploitation minière artisanale et à petite échelle. Il a été



également constaté que ce type d'exploitation utilise des méthodes négatives liées au travail des enfants et à la paupérisation des mineurs.

22. **Renforcement des capacités humaines et institutionnelles** - Généralement, les entreprises d'exploitation des industries extractives entreprennent des programmes tendant à améliorer les conditions sanitaires, l'éducation et les compétences des employés et des communautés minières, le plus souvent dans le cadre de leur programme relatif à la responsabilité sociale de l'entreprise. Les sociétés d'extraction mettent également en oeuvre des activités qui contribuent au renforcement des capacités institutionnelles externes, qui sont nécessaires aux pays en développement pour faire avancer la création de valeur ajoutée. Ce genre d'activité vise généralement à fournir des bourses universitaires à des étudiants provenant de communautés minières et des aides pour financer des activités de centres de recherche ou des chaires d'université.

23. Il y a eu davantage d'appui technique en matière d'élaboration de meilleures politiques, réglementations et directives concernant le secteur minier. En partie pour appuyer les tendances en faveur de la coopération pour le développement au profit de l'appropriation, de la coordination et de l'alignement, on a procédé à une réorientation, en passant du financement des programmes à l'appui au budget en vue de flexibilité, pour adapter l'aide au développement aux conditions locales. L'appui technique a également été étendu au recueil et à la consolidation de l'information scientifique en vue de la mise en place des structures d'un système d'information géographique (SIG), à l'amélioration des méthodes de gestion de l'environnement et de l'évaluation des impacts sociaux et environnementaux (ESIA), et à de nouvelles initiatives visant à réduire les effets néfastes que les méthodes de traitement utilisés par les entreprises artisanales et à petite échelle font subir à l'environnement, en réduisant l'utilisation de substances telles que le mercure et le cyanure.

#### 4. Mesures prises et progrès accomplis

24. **Efficacité et transparence des cadres réglementaires** - Au niveau national, la plupart des pays miniers africains ont modifié leur code minier au cours des 20 dernières années pour tenir compte du fait que les gouvernements sont passés du statut de propriétaire/exploitant à celui de responsable de la réglementation/administrateur, alors que le secteur privé s'est chargé de la mise en valeur des ressources minières. Parmi les pays qui ont fait cette expérience, on peut citer la République démocratique du Congo (RDC), le Ghana, la Guinée, la Namibie, le Nigéria, la République-Unie de Tanzanie et la Zambie. Les nouveaux codes ont été conçus en vue d'attirer les investissements étrangers directs (IED), en raison de la nécessité de privatiser les entreprises d'extraction minière, mais n'ont pas été nécessairement axés sur le développement. Nombre de ces nouvelles réglementations ont été recommandées par la Banque mondiale, le FMI et le Secrétariat du Commonwealth et n'ont pas généralement prévu des consultations plus larges avec les principales parties prenantes. Cependant, dans plusieurs cas, ces nouveaux codes ont fait l'objet de consultations élargies, comme c'était le cas au Malawi, en Namibie et en Afrique du Sud.

25. Depuis l'envolée des prix de produits de base à laquelle on a assisté ces trois dernières années et en raison du fait que l'on n'a pas cessé de constater que les termes et conditions initiaux de la législation minière ont indûment favorisé le secteur privé, la tendance a été de modifier les codes miniers et de renégocier les contrats miniers. Les principaux exemples viennent notamment de la RDC, du Libéria, de la Sierra Leone et de la Zambie. On a également enregistré des progrès dans la décentralisation des systèmes administratifs, comme

l'illustrent les cas de la RDC, de la République- Unie de Tanzanie, de la Sierra Leone et de l'Afrique du Sud. Cependant, ce transfert de pouvoir n'a fait qu'aggraver l'insuffisance des capacités au niveau de l'exécutif.

26. À *l'échelle sous-régionale*, les initiatives prises en vue d'harmoniser les codes miniers se sont multipliées dans tout le continent, mettant en exergue la nécessité d'avoir des cadres réglementaires transparents et des systèmes administratifs efficaces, y compris celle d'établir des guichets uniques pour la délivrance des licences d'extraction et des systèmes de communication des données. Trois sous-régions, à savoir la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDA), la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) ont pris des mesures concrètes en vue d'harmoniser leurs politiques, lois et réglementations nationales, et de mettre au point des normes communes pour créer un environnement économique uniforme pour les investisseurs. La CEDEAO a, pour sa part, adopté récemment le « Projet de directives de la CEDEAO sur l'harmonisation des principes directeurs et des politiques du secteur minier » dont l'objectif est de créer un code minier commun pour l'Afrique de l'Ouest, reposant sur une approche participative, un développement socio-économique durable, la réduction de la pauvreté, la protection de l'environnement, la bonne gouvernance et le respect des droits de l'homme.

27. En 2006, la CDA a adopté un cadre pour l'harmonisation des structures des politiques, des normes et des réglementations minières. Ce cadre comprend des principes directeurs pour les principaux domaines de l'économie des ressources minières de la CDA, à savoir : les questions relatives à la mise en valeur des ressources minières, telles que les contrôles tréfonciers, la valeur ajoutée et les exploitations artisanales et à petite échelle ; l'environnement macro-économique et des affaires en ce qui concerne notamment les questions fiscales, la gouvernance, la gestion de l'environnement et les questions sociales et d'autres questions liées à la population.

28. À *l'échelle régionale*, la CEA a convoqué une réunion de la Grande Table sur « la gestion des ressources naturelles de l'Afrique aux fins de la croissance et de la réduction de la pauvreté ». La Grande Table est une réunion annuelle des ministres africains et de leurs homologues de l'OCDE, organisée expressément pour examiner les problèmes les plus pressants de l'heure en matière de développement du continent. La réunion a abouti à des initiatives telles que l'Initiative de transparence des industries extractives (EITI++), la Facilité africaine de soutien juridique (ALSF), et le groupe international d'étude (ISG).chargé de passer en revue les régimes miniers en Afrique

29. L'ISG est un projet d'un an dont l'objectif est d'examiner de quelle façon les régimes miniers africains peuvent apporter la meilleure contribution au développement durable de l'Afrique grâce à la réalisation d'objectifs de développement économique et social nationaux et régionaux de grande portée. Il a été mis à contribution dans l'élaboration de la Vision pour l'industrie minière en Afrique et a permis d'établir un certain nombre de rapports d'étude portant sur l'identification des éléments essentiels des régimes miniers en Afrique.

30. La « première Conférence des ministres chargés de la gestion des ressources minérales de l'Union africaine » s'est tenue en octobre 2008 et a adopté la Déclaration d'Addis-Abeba sur la mise en valeur et la gestion des ressources minérales de l'Afrique. La Déclaration demande à la Commission de l'Union africaine, en collaboration avec la CEA, La BAD, l'AMP, les CER et autres parties prenantes de formuler, en tenant compte des

recommandations de la réunion des experts, un plan d'action concret en vue de la réalisation de la Vision de Yaoundé [pour l'industrie minière en Afrique]. La Déclaration a également réaffirmé l'engagement de l'Afrique pour un développement et une gestion prudents, transparents et efficaces des ressources minières africaines en vue de la réalisation des OMD, de la réduction de la pauvreté et d'un développement socio-économique rapide, durable et élargi à la base. À cette fin, les ministres se sont engagés de se baser sur le travail du Groupe d'étude international pour améliorer les politiques africaines en matière de ressources minières, ses cadres juridiques, administratifs et de réglementation, sous la direction de l'UA et en collaboration avec la CEA et l'AMP. Ils ont également lancé un appel à la BAD pour qu'elle rende opérationnelle la Facilité africaine de soutien juridique (ALSF) en vue du renforcement des capacités des États membres africains à mieux négocier les contrats miniers.

31. **Transparence et obligation de rendre des comptes** – Les pays africains ont adhéré à davantage d'initiatives mondiales, notamment les initiatives de transparence des industries extractives EITI, EITI++ et le Système de certification du Processus de Kimberley, dans le but d'améliorer la transparence et l'obligation de rendre des comptes dans le secteur minier. Parmi les pays candidats à l'adhésion à l'Initiative de transparence des industries extractives EITI<sup>5</sup> figurent : le Burkina Faso, le Libéria, le Ghana, le Mozambique, le Niger, le Nigéria, Madagascar, la République- Unie de Tanzanie et la Zambie. Certains d'entre eux, notamment le Libéria et le Nigéria, sont allés plus loin en élaborant une législation demandant l'adoption des principes de l'EITI. Il est regrettable que ces efforts soient dans une large mesure une initiative individuelle dépendant des intérêts des pays et de leur volonté d'assimiler et de mettre en oeuvre les normes et règles desdites initiatives. Cependant, dans certains cas, ce sont des facteurs extérieurs qui poussent les pays à adopter les normes fixées par ces initiatives. Par exemple, la Société financière internationale préfère investir dans des pays qui mettent en oeuvre les principes de l'EITI. En outre, s'il n'y a pas moins de 20 pays africains candidats, aucun d'entre eux n'a été encore reconnu comme ayant répondu aux normes fixées par cette initiative. Au vu de la situation, le sentiment est que la mise en œuvre des initiatives de transparence doit être accélérée.

32. **Gouvernance et participation publique –À l'échelle nationale**, il y a eu de manière générale une meilleure participation des communautés aux projets miniers et des avantages plus importants leur ont été accordés. Au niveau gouvernemental, il existe des exemples notables de pays qui ont appliqué l'approche multipartite, comme le Malawi, la Namibie, l'Afrique du Sud et la République- Unie de Tanzanie. Toutefois, les gouvernements continuent généralement à considérer que la prise de décision et la réglementation concernant les secteurs miniers relèvent uniquement de leur responsabilité. Les politiques minières nationales de nombreux pays africains ne reposent pas sur les principes de développement durable. La participation aux investissements locaux dans les projets miniers n'est pas non plus encouragée ou prévue par la loi comme c'est le cas en Afrique du Sud. C'est pourquoi la prise de participation locale aux projets miniers de grande échelle n'est pas courante dans nombre de pays africains. Cela dit, les pays qui mettent en oeuvre des programmes d'autonomisation, comme l'Afrique du Sud, s'en sont mieux sortis, mais ils demeurent l'exception.

33. Faire mieux participer la communauté a été facilité par les sociétés minières appliquant les programmes internationaux fondés sur les principes de la responsabilité sociale de l'entreprise (RSE). Toutefois, si ces normes concernant l'obligation de rendre des comptes

---

<sup>5</sup> Un pays qui a pleinement rempli les conditions relatives aux indicateurs d'adhésion à l'EITI, à la satisfaction du Conseil d'administration de l'EITI devient un pays candidat. Il dispose ensuite de deux ans pour être reconnu comme un pays répondant aux normes arrêtées par l'Initiative.

sont appliquées aux grandes sociétés minières, il n'en demeure pas moins que les petites entreprises ne sont pas tenues de s'y conformer. De manière générale, l'application des principes de la responsabilité sociale de l'entreprise dans le secteur minier a toujours été volontaire, mais on assiste à une sensibilisation croissante au fait que la RSE doit être ancrée dans une politique, une législation ou des accords contraignants. Parmi les pays qui ont appliqué une approche législative on peut citer le Nigéria et l'Afrique du Sud. D'autres pays tels que le Ghana, la République- Unie de Tanzanie, la RDC et la Namibie s'efforcent d'intégrer progressivement les principes de la RSE dans leurs structures politiques

34. À *l'échelle sous-régionale*, les cadres d'harmonisation, tels que celui de la CDAA, englobent la nécessité d'appliquer une gouvernance uniforme et les normes de la RSE. Ce cadre met également l'accent sur la participation locale dans les projets miniers et le partage des avantages avec les communautés établies autour des sites miniers. En outre, il encourage la participation des femmes dans le secteur minier, conformément au Protocole de la CDAA sur l'égalité des sexes et le développement.

35. *Impacts et avantages aux niveaux environnemental, économique, social et sanitaire* - Des progrès importants ont été faits à *l'échelle nationale* en ce qui concerne l'intégration d'impératifs environnementaux et sociaux dans les régimes miniers africains. Les nouveaux régimes législatifs et réglementaires de la plupart des pays tiennent dûment compte de l'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE), mais ne prennent pas encore suffisamment en considération les incidences sociales. Les exigences concernant des fonds de réhabilitation sociale et environnementale ne sont pas encore largement acceptées malgré la popularité de l'évaluation de l'impact sur l'environnement. Même dans des pays où des fonds de cette nature sont prévus dans le cadre législatif, et où l'évaluation des impacts sociaux et environnementaux est obligatoire, les dispositions y relatives ne sont pas souvent intégralement appliquées en raison du manque des moyens dont disposent les gouvernements et de l'insuffisance de la participation des autres parties prenantes pour ce qui est d'améliorer le respect des prescriptions. C'est par exemple le cas en République- Unie de Tanzanie et en Zambie.

36. Les accords entre sociétés minières et communautés qui comprennent des dispositions concernant l'atténuation des effets nocifs des activités minières deviennent de plus en plus courants, comme au Mali, au Ghana et en RDC. Le partage des recettes avec les communautés et les autorités locales, loin d'être encore généralisé, commence à s'étendre lentement. La plupart des gouvernements perçoivent la totalité des revenus des ressources minières de manière centralisée, au niveau national, à l'exception notable du Ghana, de la Sierra Leone et de l'Afrique du Sud. Dans l'ensemble, les revenus tirés des produits miniers ont considérablement augmenté en 2008, en raison de la demande soutenue, en particulier de la Chine et de l'Inde. Mais ce qui n'est pas encore clair, c'est la façon dont cette augmentation a été gérée au niveau de la répartition des revenus et des priorités de développement au niveau nationale.

37. Le secteur minier ne bénéficie pas généralement de liens économiques suffisants dans la plupart des pays africains. Toutefois, les nouveaux cadres politiques encouragent la création de ces liens, entre, par exemple, les services d'achats locaux et ceux de l'emploi, et le développement des petites entreprises au niveau tant communautaire que national. Bien que souhaitable, la création de ces liens économiques n'est pas toutefois généralisée dans les pays africains, à l'exception de l'Afrique du Sud où ils font partie intégrante des plans sociaux et de ceux concernant l'emploi. Bien que la durabilité environnementale, économique et sociale

nécessite une politique portant sur l'ensemble des aspects de l'utilisation des sols, la législation de la plupart des pays africains ne contient pas de dispositions relatives à l'utilisation des sols.

38. Des progrès ont été accomplis quant à la gestion des conséquences sociales et sanitaires subies par les mineurs et les communautés minières. Ces progrès sont en grande partie imputables à une meilleure application des principes de la RSE par les sociétés minières, qui proposent des programmes d'aide aux personnes atteintes du VIH/sida, du paludisme et de la tuberculose. Ces maladies constituent la menace la plus grave à la santé des mineurs, de leur famille et de la communauté au sein de laquelle ils vivent. Les sociétés minières ont depuis longtemps compris que la protection de la santé de leurs ouvriers ne fait pas qu'augmenter leur productivité, mais assure la durabilité des projets miniers, en particulier ceux ayant de longs cycles de vie.

39. Le fait qu'il y a de moins en moins de conflits au sujet des ressources minières, en particulier en Angola et en Sierra Leone, est une évolution dont on se félicite. Ces pays doivent relever le défi de la reconstruction de leur secteur minier grâce à l'application de nouvelles mesures politiques et législatives efficaces, à la renégociation des contrats miniers et à l'élaboration d'accords et de concessions miniers qui garantissent un juste retour aux économies nationales. Même là où la législation existe, comme en RDC, le problème majeur demeure celui de sa mise en oeuvre, du fait de la persistance d'éléments de l'économie de guerre dans l'est de ce pays, où le contrôle du Gouvernement sur les ressources minières est, dans le meilleur des cas, difficile.

40. À *l'échelle régionale*, la Facilité africaine de soutien juridique, lancée en 2009 par la Banque africaine de développement, devrait aider les États membres à négocier de meilleurs contrats, qui puissent appuyer le développement durable du secteur de l'extraction minière. Cette facilité fera office de prestataire de services juridiques et techniques aux pays membres, leur permettant d'obtenir des avis juridiques éclairés dans un éventail de domaines, dont les litiges portant sur des créances bancaires, la gestion de la dette et la négociation de transactions complexes.

41. *Valeur ajoutée, recherche et développement et information technologique* – Cet élément du secteur minier africain est très peu développé. Nombre des cadres relatifs aux politiques industrielles et minières des pays africains ne mettent pas suffisamment l'accent sur la valorisation et la création de la valeur ajoutée manufacturière. Les stratégies et les mesures d'incitation concernant la valeur ajoutée ne sont pas bien élaborées dans les pays africains, exception faite de quelques pays comme l'Afrique du Sud, qui dispose d'un fonds d'innovation pour la recherche et le développement (R et D), destiné à apporter de la valeur ajoutée aux produits miniers et mettre en place une excellente infrastructure pour la R et D en matière de techniques de fabrication.

42. L'appui à la création de la valeur ajoutée aux produits miniers des entreprises artisanales et à petite échelle, pour la plupart de l'or et des pierres précieuses, a été également faible. Toutefois, la situation s'améliore lentement. Le Ghana, par exemple, a créé une coopérative de marketing des métaux précieux qui fabrique des bijoux et les commercialise. Il y a eu parallèlement une augmentation des ateliers de lapidaires qui travaillent pour le secteur des entreprises artisanales et à petite échelle dans d'autres pays africains comme la République- Unie de Tanzanie et la Zambie.

43. De manière générale, dans l'examen des politiques, la valorisation et la création de la valeur ajoutée ont été de plus en plus mises en évidence aux niveaux national, sous régional et régional. D'autres initiatives ont également été lancées, comme l'harmonisation dans les régions de la CEDEAO, de l'UEMOA et de la CDAA, ou le Partenariat minier africain et la Vision pour l'industrie minière en Afrique à l'échelle panafricaine.

44. ***Exploitation minière artisanale et à petite échelle*** - Ce type d'exploitation fait partie intégrante de l'Afrique rurale. Les mineurs employés dans des entreprises artisanales et à petite échelle sont très nombreux, les compétences et le financement limités et les procédés d'exploitation technologiquement déficients. Cette situation a souvent des conséquences catastrophiques sur les plans économique, social, environnemental et sanitaire. Ce secteur a enregistré divers progrès ces toutes dernières années, pendant lesquelles plusieurs pays, notamment la Namibie l'Afrique du Sud, ont mis en place des installations de soutien avec l'aide des centres techniques des exploitations minières artisanales et à petite échelle. Au **niveau régional**, la Vision de Yaoundé sur l'exploitation minière artisanale et à petite échelle, dont l'objectif est de réduire d'ici à 2015 (conformément aux objectifs de développement du Millénaire) la pauvreté et d'améliorer les modes de subsistance de manière durable dans les communautés africaines des exploitations minières artisanales et à petite échelle, continue d'élaborer des principes directeurs pour le développement de ce sous-secteur. Ce type d'exploitation a été facilité par la création du réseau CASM-Africa (communautés et exploitations minières à petite échelle). Il y a actuellement trois réseaux régionaux en Afrique, en Asie et en Chine. Ces réseaux mettent en oeuvre cinq projets concernant l'autonomisation des femmes, l'extraction artisanale de l'or, les diamants et les conflits, la promotion de nouveaux modes de subsistance, et le renforcement des capacités institutionnelles. CASM-Africa a adopté la Vision de Yaoundé.

45. ***Renforcement des capacités humaines et institutionnelles*** - La décennie passée a vu une augmentation de l'assistance technique fournie par des partenaires de développement pour appuyer la réforme du secteur minier dans de nombreux pays africains tels que le Nigéria, la République- Unie de Tanzanie et la Zambie. Outre l'appui en matière d'élaboration de politiques, les programmes d'aide ont porté notamment sur l'appui aux programmes environnementaux et à la gestion, tels que ceux de la formation de responsables de la réglementation au système de gestion informatisée d'octroi de licences (cadastres miniers). Toutefois, ne pas parvenir à retenir les cadres des ministères continue de poser un problème et affaiblit davantage les capacités existantes, déjà réduites.

46. On a assisté à l'augmentation des programmes destinés à remédier aux problèmes (techniques, économiques, sociaux et environnementaux) liés au secteur des exploitations artisanales et à petite échelle. Cela s'explique en partie par le rôle potentiel de ce secteur dans la réduction de la pauvreté et la nécessité de l'intégrer dans le train des activités de développement économique. La Namibie et la Zambie ont bénéficié de ces programmes, alors que la République-Unie de Tanzanie et le Zimbabwe ont signé le Projet mondial relatif au mercure. Ce dernier est une initiative prise par les Nations Unies en collaboration avec les gouvernements et des organisations non gouvernementales. Il vise à promouvoir les connaissances et le renforcement des capacités en ce qui concerne les liens entre les pratiques des exploitations aurifères à petite échelle et la santé, les écosystèmes et les facteurs sociaux, et à procéder à des opérations destinées à réduire la pollution par le mercure et l'exposition aux polluants liée aux activités minières.

## 5. Problèmes rencontrés et contraintes subies

47. En dépit des progrès satisfaisants mentionnés plus haut, le secteur minier en Afrique est encore confronté à un certain nombre de problèmes qui entravent le développement durable du secteur minier, et partant empêchent d'en tirer les meilleurs avantages socioéconomiques. Certains de ces problèmes sont exposés ci-dessous.

48. ***Efficacité et transparence du cadre réglementaire*** – Malgré les améliorations dont ont bénéficié les cadres réglementaires, les régimes miniers africains n'ont pas encore contribué à la création de richesses minières durables, vues sous l'angle d'une industrie minière diversifiée intégrée dans l'économie locale et régionale grâce à des liens optimisés, qui ne porte pas atteinte à d'autres formes d'utilisation des sols et tient compte des considérations environnementales, sociales et culturelles. L'inefficacité des régimes réglementaires est due en grande partie à l'incapacité de veiller à l'application des prescriptions législatives, en particulier les obligations relatives à l'établissement de rapports techniques et de gestion et à l'exécution des plans de gestion environnementale et sociale. Les problèmes de capacités touchent également les opérations du secteur des exploitations minières artisanales et à petite échelle dont les régimes sont inadéquats et font que le développement durable et le dynamisme souhaités dans ce secteur soient entravés. ***À l'échelle sous-régionale***, le rythme d'harmonisation des régimes miniers au sein des communautés économiques régionales, en particulier dans des domaines vitaux, tels que les ressources budgétaires demeure lent.

49. ***Transparence et obligation de rendre des comptes***- Le dispositif budgétaire existant ne permet pas d'optimiser la collecte des rentes liées aux ressources minières, telles que les bénéfices exceptionnels, les impôts sur les bénéfices additionnels, et les négociations sur ces questions avec les grandes sociétés minières continuent de poser des problèmes de transparence. Cela étant, y a eu d'autres problèmes relatifs à l'efficacité de l'utilisation desdites rentes en vue d'assurer un développement économique sur le long terme et l'équité entre les générations. En outre, les systèmes de gouvernance s'avèrent inefficaces dans la lutte contre la tendance à la maximisation des rentes et la corruption et ne peuvent, de ce fait, consolider la transparence et l'obligation de rendre des comptes.

50. Le Système de certification du Processus de Kimberley (SCPK) n'a pas été appliqué comme il convient, alors qu'il est absolument nécessaire d'établir des systèmes similaires pour les minerais de haute valeur, tels que le coltan et l'or, en provenance de zones de conflit. Cependant, cela n'est pas faisable sans un contrôle effectif sur les sites de production situés dans les zones de conflit. Généraliser et étendre l'adoption et l'application des normes, conventions et instruments internationaux nés d'initiatives telles que le SCPK, l'EITI, l'EITI++ ou le Conseil international des métaux et de l'environnement est également une tâche qui s'impose. Alors que le caractère volontaire individuel de ces initiatives est considéré comme une faiblesse systémique, les ancrer ainsi que d'autres initiatives de la RSE dans les politiques et les législations comporte ses propres difficultés. Parmi celles-ci figurent la faiblesse des capacités des institutions parties prenantes, qui doivent mettre en place des mécanismes de contrôle, tels que les ONG, les organisations communautaires et le parlement. À cela s'ajoute le fait que les éléments de la RSE ne sont pas tous intégrables dans les législations.

51. ***Participation élargie*** – Il est aberrant qu'on mette en place ou qu'on applique des instruments et des systèmes pour assurer la participation des communautés concernées et

d'autres parties prenantes à des activités minières. En outre, il y a peu de capitaux à risque pour permettre aux entrepreneurs africains d'avoir des activités dans le secteur minier. Les risques que comporte l'exploration et les activités minières à petite échelle fait que ces entreprises n'attirent pas les financements des institutions financières officielles.

**52. *Impacts et avantages aux niveaux environnemental, économique, social et sanitaire***

- La mise en oeuvre des dispositions relatives à la réhabilitation sociale et environnementale et l'allocation de fonds prévus par la législation pose des problèmes de capacités au gouvernement. De même, ces problèmes empêchent la pleine participation des communautés aux négociations sur les avantages sur le long terme avec les sociétés minières. Bien que personne ne remette en cause le fait que les communautés minières doivent tirer profit des activités entreprises dans leur voisinage, les ressources minières sont considérées comme un patrimoine national et profitent aux citoyens. Il est difficile de maintenir un juste équilibre entre les préoccupations et intérêts locaux, régionaux et nationaux divergents et les gérer, en particulier lorsqu'il s'agit de décider à quel genre d'allocation on doit procéder pour promouvoir la croissance et le développement dans une zone donnée. Les activités minières peuvent également créer des conflits entre les communautés et les sociétés minières, ou des petites entreprises et de grandes sociétés minières, voire entre les autorités et d'autres parties prenantes. Les mécanismes destinés à identifier et à régler les conflits et les différends concernant les ressources minières, notamment le règlement de questions sociales, économiques et religieuses sont insuffisants ; aussi doit-on en mettre davantage en place sans tarder et les appliquer avec équité.

**53. *Valeur ajoutée, recherche et développement et information technologique*** - Créer des liens directs et indirects avec les autres secteurs économiques demeure difficile. Les liens en amont, en aval et dérivés dans les intrants miniers, dans la valorisation et dans l'infrastructure aussi bien humaine que physique sont indispensables. Il y a lieu d'examiner la viabilité de la création de fonds spéciaux en vue de mettre en valeur les ressources minières, afin d'en assurer la durabilité grâce aux investissements dans la mise en valeur des ressources humaines, la recherche et le développement et le développement technologique. Il est également nécessaire d'établir des liens indirects en maximisant l'utilisation des infrastructures minières (transports, électricité eau) pour servir la croissance et le développement dans d'autres secteurs, tels que l'agriculture, l'exploitation forestière et le traitement des ressources naturelles. L'insuffisance des investissements dans le secteur minier s'est traduite par un manque d'information géoscientifique, en raison de la non systématisation de la cartographie. Il est évident que nombre de ces problèmes sont liés à un manque de financement des activités qui dépendent du budget public.

**54. *Appui financier, technique et en matière de renforcement des capacités*** - Venir à bout des difficultés rencontrées en matière de financement des grandes infrastructures minières grâce à des partenariats public/privé et au regroupement de leurs utilisateurs pour réaliser des économies d'échelle en utilisant les couloirs de développement intégrés demeure un défi de taille. Les fonds importants nécessaires à la réalisation de projets infrastructurels et le manque de capacités indispensables à leur mise en oeuvre, combinés avec des cadres réglementaires peu clairs et peu efficaces font de la participation privée une opération délicate. C'est particulièrement le cas dans la mise en valeur de ressources énergétiques durables, en particulier les sources hydroélectriques, pour répondre aux demandes croissantes du secteur minier.



55. Au *niveau régional*, les ressources sont insuffisantes pour un fonctionnement efficace des partenariats/initiatives continentaux tels que le Partenariat minier africain, les forums intergouvernementaux, les réunions CUA-ISG, CNUCED-AMN (réseau africain des industries extractives), BAD-ALSF et NEPAD-SDP. La région est confrontée à des difficultés dans la création d'un fonds continental destiné à faire appel à des conseillers hautement compétents en matière de transactions chargés de négocier les grands contrats miniers.

## **6. Enseignements tirés et recommandations**

56. Sans oublier les réalisations citées dans le présent rapport, la situation héritée dans le secteur minier en Afrique peut être améliorée. Le potentiel important de l'Afrique pour la croissance et le développement sur le court et moyen termes réside dans la générosité de ses richesses minières. Cela dit, beaucoup reste à faire pour exploiter ce potentiel. L'arrivée d'acteurs avides de ressources sur le marché des produits de base, tels que la Chine et l'Inde, combinée aux préoccupations croissantes concernant la sécurité d'approvisionnement sur le long terme en provenance d'Europe et des États-Unis d'Amérique, risque de nourrir l'idée qu'il y a raréfaction des ressources mondiales. Cette nouvelle donne offre à l'Afrique des possibilités réelles pour utiliser ses richesses naturelles en vue du développement durable. On trouvera plus bas un résumé de certains des principaux enseignements tirés et des mesures les plus importantes à prendre.

57. *Efficacité et transparence des cadres réglementaires* – On s'est rendu compte qu'à moins d'inscrire la modernisation du secteur minier parmi les impératifs de développement à long terme de l'économie nationale, celui-ci continuera d'être enclavé et coupé des aspirations socioéconomiques des pays africains et leurs peuples. La Vision pour l'industrie minière en Afrique, qui est bien instructive dans ce domaine, est en harmonie avec les principes du développement durable et l'intégration du secteur minier dans la trajectoire du développement social et économique de l'Afrique. Les pays africains devraient examiner les moyens pratiques qui permettraient de faire bénéficier le secteur minier des principes de développement durable à long terme. Ils devraient investir dans de nouveaux régimes miniers équitables tournés vers l'avenir et axés sur le développement qui puissent créer des richesses minières durables, grâce une industrie minière diversifiée et intégrée dans l'économie locale et régionale.

58. Le paradigme d'un développement durable nécessite la création de richesses durables, ce qui ne peut provenir pour les économies dépendantes de ressources minières que des taxes perçues sur le commerce de ces ressources. Par conséquent, les régimes africains d'imposition des ressources devraient être renforcés de façon à permettre la collecte de rentes plus substantielles auprès des industries minières, en particulier les rentes différentielles sur les bénéfices exceptionnels. De même, les contrats mentionnés plus haut, qui sont établis de façon à profiter aux sociétés minières devront être renégociés, et ce non seulement pour indiquer un juste retour à l'investisseur, mais également pour fournir des ressources de développement aux économies africaines. Il incombe aux gouvernements de maximiser la valeur retenue sur les projets miniers au profit de l'économie nationale, grâce à la création de liens utiles avec d'autres secteurs économiques, notamment ceux de l'emploi, de la valeur ajoutée sur les produits manufacturés, des achats locaux et du transfert de technologie.

59. Aux *plans sous-régional et régional* - la Déclaration d'Addis-Abeba sur « la mise en valeur et la gestion des ressources minières en Afrique » demande à la CUA, en collaboration avec la CEA, la BAD, l'AMP, et les autres parties prenantes de formuler, en tenant compte

des recommandations de la réunion des experts, un plan d'action concret en vue de la réalisation de la Vision [de Yaoundé sur les activités minières artisanales et à petite échelle] après son adoption et de la mettre à profit pour réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement. La CUA a déjà adopté la phase deux du projet du groupe international d'étude (ISG) qui permettra d'élaborer une nouvelle génération de régimes miniers africains au cours de la période 2010 à 2012. Aussi est-il recommandé que la CUA, la CEA, la BAD, l'AMP et les CER créent des capacités, tant humaines que financières, afin de veiller à ce que les plans d'action, les modèles de politiques, les outils et autres instruments soient élaborés en vue d'être utilisés dans la révision des régimes miniers africains.

60. Les nouveaux régimes devraient également améliorer le rythme d'harmonisation des politiques, des codes et des normes miniers à l'échelle sous-régionale, étant donné leurs nombreux avantages mentionnés plus haut. Les contrats miniers n'étant pas équitables, il est recommandé à la BAD de mettre rapidement en œuvre la Facilité africaine de soutien juridique (ALSF) pour renforcer les capacités des États africains membres de façon qu'ils puissent négocier de meilleurs contrats miniers. À court terme, la CUA, la BAD et la CEA pourraient examiner la possibilité d'établir un fonds continental permettant de faire appel aux services de conseillers hautement compétents en matière de transactions, afin d'aider dans la négociation de grands contrats miniers. Cela nécessitera probablement la participation des CER et des économies africaines tributaires d'activités minières.

61. **Transparence et obligation de rendre des comptes** - grâce à une bonne gouvernance transparente, l'exploitation des ressources minières peut favoriser la croissance économique et sociale et réduire la pauvreté. La transparence et l'obligation de rendre des comptes peuvent bien être souhaitables, mais en pratique, elles sont difficiles à réaliser en Afrique. Les systèmes de gouvernance en Afrique n'ont pas encore entièrement intégré les approches participatives, qui mobilisent le potentiel collectif d'une diversité de parties prenantes. L'exécutif se montre soupçonneux à l'égard des systèmes qui promeuvent la transparence, comme l'Initiative EITI et la campagne « Publiez ce que vous payez » (PYP), en particulier à cause de la participation des ONG et des organisations communautaires à leurs activités. Il y a lieu d'accepter cette prémisse fondamentale que les campagnes des initiatives PYP et EITI ne peuvent pas améliorer la transparence et l'obligation de rendre des comptes si elles n'associent pas à leurs activités des entités nationales plus larges, telles que la société civile, les partis politiques et le corps législatif, qui oeuvrent tous à l'amélioration des valeurs démocratiques, de l'obligation de rendre des comptes et de la bonne gouvernance.

62. Les pays membres devraient envisager sérieusement d'adopter et d'appliquer les conventions minières découlant d'initiatives et de systèmes tels que le KPCS, les initiatives EITI et EITI++, ainsi que d'autres systèmes comme les outils et codes du Conseil international des mines et des métaux concernant des substances dangereuses (Mercure et cyanure). Un moyen utile pour améliorer la transparence et l'obligation de rendre des comptes consiste à élaborer une approche de groupe de réflexion auquel participent les politiciens, les ONG et les universitaires, qui sera chargé d'examiner les questions soulevées par les parties prenantes, notamment l'État, les communautés et les sociétés minières. Cette démarche joue un rôle beaucoup plus important dans le développement. Cela dit, cette approche nécessite le renforcement des capacités des organisations communautaires et des ONG, ainsi que celles du corps législatif, qui jouent ensemble un rôle de contrôle et de contrepoids vis-à-vis de l'exécutif. Il est recommandé aux États africains d'assurer de leur côté une utilisation efficace des rentes liées aux ressources, afin d'assurer un développement socio-économique sur le long terme et l'équité intergénérationnelle.

63. À l'échelle *sous-régionale et régionale*, il est recommandé à la CUA-AMP, en collaboration avec les CER de veiller à l'application effective du KPCS dans les pays membres et à l'établissement d'autres systèmes similaires pour le coltan et l'or, pour régler la question des minerais de haute valeur en provenance des zones de conflits.

64. ***Gouvernance et participation publique*** - Il y a lieu d'inscrire les systèmes de gouvernance dans le cadre de la participation plus large des communautés aux décisions relatives aux activités minières qui les touchent, la RSE ne pouvant continuer à être exercée d'une manière totalement discrétionnaire. Par conséquent, les principes de la RSE et les systèmes de gouvernance devraient, le cas échéant, être incorporés dans les dispositions politiques et législatives. À cet égard, les exemples donnés par l'Afrique du Sud, qui a une tradition bien établie de gouvernance dans le cadre de sa Charte sociale, sont instructifs. Cette charte comporte également un élément très important sur la participation des nationaux à la propriété et la gestion des ressources minières, dans le cadre du programme (BEE) (Black Economic Empowerment).

65. Les enseignements énumérés plus haut devraient être mis à profit par d'autres régimes miniers africains. Les pays concernés devraient établir et renforcer les instruments législatifs et les systèmes pour associer effectivement les communautés concernées et d'autres parties prenantes aux décisions qui les touchent. Ces instruments devraient comprendre des dispositions relatives à la participation des nationaux aux entreprises minières. Ils devraient également permettre d'assurer l'équilibre dans la gestion des préoccupations et intérêts divergents aux niveaux local, régional et national, y compris la détermination de la répartition des recettes pour promouvoir la croissance et le développement dans les zones minières. Ces systèmes devraient également permettre d'identifier et de régler à l'amiable les conflits et différends relatifs aux activités minières, y compris ceux concernant les droits fonciers et les questions d'ordre social, économique et religieux.

66. Une approche pratique à envisager est l'application du système de concessions minières, ou d'autres systèmes d'attribution, qui améliorent davantage les conditions de vie des communautés des zones minières et soutiennent leurs nouvelles activités économiques après la fermeture des mines. Les concessions en question doivent être assorties de contrôles assurés par un système qui garantit l'application d'un plan de gestion environnementale et sociale.

67. Aux *niveaux sous- régional et régional*, la BAD, en collaboration avec les CER et leurs États membres devraient envisager l'établissement de fonds de capital-risque qui permettent aux entrepreneurs africains des JRC's d'investir dans le secteur minier. Les droits d'entrée élevés liés aux risques associés à l'industrie minière sont probablement le seul facteur dissuasif pour les nationaux africains intéressés par la participation aux activités minières.

68. ***Impacts et avantages aux niveaux environnemental, économique, social et sanitaire*** – L'incorporation dans les politiques et la législation de dispositions relatives à l'environnement, et dans une moindre mesure celles d'ordre social, a été améliorée, mais leur application n'a pas suivi le même rythme. Le principal enseignement tiré dans ce domaine est que des dispositions législatives utiles ne peuvent constituer, en soi, une bonne base, en l'absence de la volonté et des capacités nécessaires à leur application.

69. Il est donc demandé instamment aux pays membres de veiller à ce que l'évaluation des impacts sociaux et environnementaux soit obligatoire, en tant que partie intégrante de la législation, des concessions minières et des contrats concernant la mise en valeur des ressources minières, et qu'elle prévoie l'obligation de verser des fonds sociaux d'indemnisation et de remise en état de l'environnement. À cette fin, ces fonds doivent comprendre des dépôts matériels, des obligations et des régimes d'assurance pour veiller à ce qu'en cas de faillite, les responsabilités de l'entreprise ne soient pas supportées par de malheureuses communautés minières. Pour leur part, les gouvernements devraient affecter des ressources à la création des capacités nécessaires au contrôle et à la vérification de l'application des obligations environnementales et sociales. Les sociétés minières devront également comprendre que la responsabilité sociale et environnementale sert leurs intérêts commerciaux sur le long terme.

70. Il y a lieu de faire vérifier de près les contrats miniers par les parties prenantes, afin qu'elles s'assurent que leurs intérêts sont protégés. Cette démarche de vérification s'applique également à la répartition des recettes minières entre les autorités locales et nationales, car il est indispensable d'assurer davantage de transparence et d'équité, afin que les communautés minières, qui sont aux avant postes de l'extraction minière ne fassent pas les frais de toutes sortes de mauvaise gestion.

71. Les taxes servent à assurer un juste retour à l'investisseur, ce qui correspond au profil de prise de risques de ce dernier. Cela dit, elles doivent être utilisées avec prudence pour maximiser la valeur retenue au profit de l'économie nationale, grâce à la création de liens utiles avec d'autres secteurs économiques, notamment ceux de l'emploi, de la valeur ajoutée sur les produits manufacturés, des achats locaux et du transfert de technologie

72. Les sites miniers se trouvent en général dans des zones rurales ne disposant que de peu ou pas d'infrastructures. De ce fait, les coûts des projets augmentent considérablement et peuvent dans certains cas freiner la mise en valeur de la mine. Aussi y a-t-il lieu de partager les dépenses d'infrastructure avec d'autres activités économiques. Il s'agit là de l'approche dite des couloirs de développement intégré de l'infrastructure, ou l'aménagement du territoire. La principale recommandation est que les CER devraient, avec l'appui de la CEA, les organismes des Nations Unies et la BAD, et en coordination avec la CUA, créer les capacités nécessaires aux couloirs de développement axé sur les ressources pour optimiser l'utilisation complémentaire des infrastructures minières (transports, électricité et eau) afin de lancer des activités économiques dans d'autres secteurs tels que l'agriculture, l'exploitation forestière et le traitement des ressources naturelles. Ces couloirs contribueraient à venir à bout des difficultés liées au financement des grandes infrastructures, grâce aux partenariats public/privé et au regroupement des services fournis à différents utilisateurs des infrastructures pour maximiser les économies d'échelle.

73. Le plus aigu des problèmes structurels est probablement celui d'avoir à disposition une énergie hydroélectrique bon marché et durable, la plupart des régions africaines étant en situation de déficit énergétique. Actuellement, des initiatives sont mises en oeuvre dans le cadre du Plan d'action à court terme du NEPAD en faveur des infrastructures (STAP), auquel participent la CUA, la CEA, d'autres organismes des Nations unies et la Banque africaine de développement, en vue d'exploiter le potentiel considérable d'énergie hydroélectrique (du bassin du fleuve Congo par exemple) dans le cadre de divers projets régionaux. Théoriquement, ledit Plan d'action à court terme du NEPAD devrait permettre de répondre aux besoins croissants du secteur minier, mais les progrès accomplis sur le terrain sont encore

très lents. Aussi une recommandation majeure s'impose : les organismes continentaux devraient accélérer la mise en oeuvre des projets relatifs audit Plan d'action.

74. ***Valeur ajoutée, recherche et développement, et information technologique*** - La plupart des gouvernements africains souhaitent créer une valeur ajoutée manufacturière à leurs produits miniers. Cependant, ils ne sont pas parvenus, dans leur quasi-totalité à le faire malgré l'intégration dans leurs politiques nationales de dispositions concernant la création de la valeur ajoutée aux produits miniers. Les mesures arrêtées doivent reposer sur la législation, les mesures d'incitation spéciales et par-dessus tout sur les capacités institutionnelles nécessaires à leur mise en oeuvre. Pour ce faire, il est recommandé d'investir dans les capacités appropriées liées à la création des connaissances, à savoir les ressources humaines, l'infrastructure de recherche et les systèmes d'innovation. À cette fin, des fonds de mise en valeur des ressources minières (prélevés sur les recettes de ces ressources) devraient être établis pour rendre durables les activités de ce secteur, et ce grâce à l'investissement dans la recherche et développement et le développement technologique. Le meilleur exemple dans ce domaine est le fonds d'innovation créé en Afrique du Sud.

75. Il faut également procéder au relevé des gisements miniers pour approfondir les connaissances géologiques, grâce à la cartographie systématique de l'Afrique, afin de définir avec précision les ressources minières qu'elle recèle. Cette mesure relevant de la responsabilité nationale, l'UA, les CER, les institutions africaines de financement du développement et les pays membres peuvent, de concert avec les partenaires de développement, entreprendre, à titre prioritaire, la cartographie géologique systématique du continent, afin d'en quantifier les ressources minières.

76. Le sous- secteur des exploitations minières artisanales et à petite échelle continue de connaître des problèmes liés notamment à l'insuffisance en matière de capacités, de financement, de commercialisation et de technologie. Il est paradoxal de noter que malgré les très bonnes connaissances acquises concernant les meilleures pratiques en matière d'exploitation minière artisanale et à petite échelle<sup>6</sup>, la pratique sur le terrain donne encore des résultats très peu satisfaisants. La leçon principale tirée dans ce domaine est que les progrès ne sont réalisables que si ces meilleures pratiques sont bien appliquées sur le terrain. Cela permettra d'intensifier les programmes d'aide et de faire de ces exploitations des entreprises productives et performantes. Il y a lieu d'incorporer ce type d'exploitation dans les stratégies de développement local et dans le cadre des objectifs nationaux généraux de développement. Par conséquent, les pays membres sont encouragés à mettre en place des régimes et des programmes d'assistance pour les exploitations minières artisanales et à petite échelle, afin de maximiser leur contribution à la mise en oeuvre des stratégies de développement rural et à l'atténuation de la pauvreté, et ce d'une manière écologiquement durable.

77. ***Appui financier, technique et en matière de renforcement des capacités*** – L'appui des donateurs est crucial pour renforcer les capacités institutionnelles, mais ne peut être durable à long terme. Il s'agit là d'une leçon tant de fois tirée en Afrique. Les gouvernements africains doivent former des capacités internes durables et les renforcer grâce à la formation et la fidélisation des cadres dans les ministères nationaux. Le renforcement des capacités est un domaine où les partenariats apportent l'effet multiplicateur le plus durable et peut prendre plusieurs formes, dont la formation, l'échange de données d'expérience, l'identification et la

---

<sup>6</sup> Voir, par exemple, CEA, Recueil des pratiques optimales, décembre 2002

diffusion des meilleures pratiques et la création d'une base solide de connaissances sur la gestion des ressources minières.

78. Outre le renforcement des capacités de gestion des différents ministères, celles nécessaires à un certain nombre de domaines mis en évidence dans ce résumé nécessitent un renforcement de la part de partenaires extérieurs. Parmi ces domaines, on peut citer la coopération régionale en matière de cartographie géologique ; le soutien des donateurs à la création de couloirs de développement des ressources, en particulier en ce qui concerne les projets énergétiques ; l'appui aux capacités chargées de négocier des projets de financement de grandes infrastructures minières ; l'utilisation des capacités appropriées pour l'amélioration des pratiques de gestion environnementale et sociale ; et la fourniture de l'aide nécessaire aux petites entreprises minières pour promouvoir les pratiques durables et dynamiques en matière de commercialisation.

## **7. Conclusions**

79. L'Afrique a réalisé des améliorations dans la création d'un secteur minier dynamique et diversifié. Toutefois, celles-ci n'ont pas été suffisantes pour assurer la durabilité à ce secteur qui est socialement et économiquement intégré dans les aspirations de développement à long terme de ses peuples. Le présent examen a recensé et exposé les conditions préalables nécessaires qui permettent au secteur minier d'apporter une contribution remarquable à la croissance et au développement du continent, ainsi qu'à la réduction de la pauvreté, tous prévus dans les Objectifs du Millénaire pour le développement.