



## Concertation politique sur les lacunes dans la mise en œuvre des réformes des industries extractives en Afrique

*Jeudi 7 novembre 2019  
Centre de conférence des Nations Unies  
Addis-Abeba*

### I. Introduction

Les industries extractives englobent le pétrole, le gaz, les métaux et les minéraux. En raison de leur importance géopolitique et économique, elles sont hautement stratégiques pour la plupart des pays africains. L'impact qu'ont eu de tout temps les industries extractives sur la trajectoire géopolitique de l'Afrique est incontestable. De plus, le pétrole, le gaz et les minéraux sont des éléments critiques du secteur primaire dans de nombreux pays africains. La dépendance de l'Afrique à l'égard des exportations de minéraux a invariablement augmenté ces dernières décennies, le secteur minier représentant entre 5 et 30 % du produit intérieur brut (Commission économique pour l'Afrique, 2016)<sup>1</sup>. De même, le pétrole, le gaz et les minéraux jouent un rôle important dans la croissance de l'Afrique. À l'aide de données couvrant 47 pays africains, la Banque africaine de développement (BAD) a conclu qu'une augmentation de 1 % du prix des matières premières dures (les produits issus de l'extraction comme le pétrole et les métaux) entraînerait une hausse du PIB réel à court terme de 0,26 point de pourcentage (Banque africaine de développement, 2018)<sup>2</sup>.

De plus, les industries extractives sont au centre des questions déterminantes qui orientent les aspirations de développement de l'Afrique. L'évolution des « métaux technologiques » est un élément majeur de la transition mondiale vers une économie sobre en carbone et de l'adaptation aux changements climatiques. Les industries extractives touchent aux trois dimensions des objectifs de développement durable, à savoir la croissance économique, l'inclusion sociale et la protection de l'environnement. La promotion des chaînes de valeur minérales régionales et des infrastructures extractives intégrées aiderait à tirer parti de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA). Globalement, les réformes de la gouvernance des industries extractives (aux plans juridique, politique, institutionnel, etc.) sont fondamentales dans les processus plus larges de planification du développement en Afrique. Par exemple, la Vision africaine des mines repose sur l'importance centrale d'intégrer pleinement le secteur de l'extraction dans les autres secteurs de l'économie et de coordonner les politiques minières avec des politiques multisectorielles plus larges.

Cependant, de plus en plus de faits et de données d'expérience indiquent que les réformes de la gouvernance des industries extractives sont menacées de ne pas passer de l'état de projet prometteur à une mise en œuvre effective. Par conséquent, les pays, leurs citoyens et le secteur en général risquent aussi de ne pas bénéficier des avantages attendus des réformes

---

<sup>1</sup> [https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/optimization\\_of\\_domestic\\_revenue\\_fr.pdf](https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/optimization_of_domestic_revenue_fr.pdf).

<sup>2</sup> [https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/African\\_Economic\\_Outlook\\_2018\\_-\\_FR.pdf](https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/African_Economic_Outlook_2018_-_FR.pdf).

des industries extractives. Comblent les lacunes de mise en œuvre est essentiel. En plus de recherches et d'engagements spéciaux, cela nécessitera un dialogue structuré centré sur l'alignement des perspectives techniques et politiques relatives aux réformes des secteurs extractifs.

## II. Historique et contexte de l'événement

Faisant fond sur l'impératif de construire un dialogue structuré pour aider à combler les lacunes de mise en œuvre, cette concertation politique explorera les facteurs qui bloquent la mise en œuvre et les options pour la renforcer. L'événement est organisé par la Section de la gestion des ressources naturelles de la Division de la technologie, des changements climatiques et de la gestion des ressources naturelles de la Commission économique pour l'Afrique (CEA) en collaboration avec le Natural Resource Governance Institute (NRGI).

Même si les contextes de production du pétrole, du gaz, des métaux et des minéraux sont différents, il existe des similarités importantes dans les environnements de gouvernance de chacun de ces segments. La concertation politique intégrera des conclusions relatives au contexte intégré du pétrole, du gaz, des métaux et des minéraux, et sera centrée sur le contexte des minéraux. Sur la base du contexte des métaux et des minéraux, l'accent sera placé sur les lacunes de mise en œuvre des réformes de la gouvernance des industries extractives avec les fondements de la Vision africaine des mines.

En termes de perspective intégrée, le travail de pointe du NRGI de mesure des réformes et des pratiques de gouvernance des industries extractives, l'indice de gouvernance des ressources naturelles (RGI), est une référence clé. En particulier, l'étude du NRGI, *Indice de gouvernance des ressources naturelles : vers la mise en pratique des réformes légales en Afrique subsaharienne*<sup>3</sup>, présente les lacunes de mise en œuvre entre les réformes et les pratiques de gouvernance du pétrole, du gaz et des minéraux, en mettant un accent particulier sur la transparence et le principe de responsabilité. L'étude examine les lacunes et les décalages de la mise en œuvre par les pays des dispositions relatives à la transparence et au principe de responsabilité critiques pour mener la réforme de la gouvernance. Entre 2000 et 2016, 22 des 28 pays subsahariens intégrés au RGI ont renouvelé ou amendé leur législation régissant le secteur pétrolier, gazier ou minier. L'évaluation du NRGI indique qu'à l'exception de quatre d'entre eux, tous les pays ont obtenu de meilleurs scores pour l'adoption de dispositions juridiques que pour leur application. Ces lacunes sont particulièrement grosses pour les questions relatives aux communautés situées près des sites d'extraction (impacts environnementaux et sociaux, et partage des revenus miniers avec les entités sous-nationales). Elles se manifestent également dans d'autres problèmes critiques, comme la publication des contrats miniers et pétroliers et le respect des règles fiscales pour assurer la stabilité macroéconomique. C'est là où les réformes juridiques sont les plus récentes que l'application de dispositions relatives à la transparence et au principe de responsabilité tarde le plus.

En ce qui concerne l'emphase placée sur l'industrie extractive et les métaux et les minéraux, la Vision africaine des mines est particulièrement instructive. La Vision africaine des mines a été adoptée par les chefs d'État et de gouvernement africains il y a dix ans. Il s'agit d'un modèle stratégique pour réaliser une transformation structurelle inclusive, durable et soutenue par les ressources minérales. Depuis lors, les principes de la Vision africaine des mines ont influencé la gouvernance du secteur minier dans les pays africains, y compris ceux

---

<sup>3</sup> NRGI, 2019. L'Indice de gouvernance des ressources naturelles : Vers la mise en pratique des réformes légales en Afrique subsaharienne. Londres. Voir : <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/rgi-from-legal-reform-to-implementation-subsaharan-africa-fr.pdf>.

évalués dans la recherche du NRGI. Tout en reconnaissant l'importance d'améliorer les régimes miniers, elle dépasse les questions fiscales. Elle cherche à mieux intégrer le secteur minier dans les politiques de développement au niveau national et à promouvoir une dimension régionale. Cet objectif traduit l'emphase globale mise dans la Vision africaine des mines sur l'optimisation des liens fiscaux, les liens en amont et en aval et les liens entre connaissances. Les analyses de la CEA indiquent qu'en moyenne, les recettes publiques provenant des impôts ne représentent généralement qu'environ 17% des recettes totales au cours de la durée de vie d'un projet minier. À l'inverse, plus de 60% des dépenses d'équipement de ces projets sont consacrés à l'achat d'intrants, ce qui montre le potentiel considérable de l'optimisation des liens.

Les processus d'appropriation et de mise en œuvre de la Vision africaine des mines sont passés d'un appui analytique à un conseil technique aux niveaux national et régional dans au moins 34 pays dans les cinq régions géographiques de l'Afrique. Au niveau national, cet appui a consisté à aider 15 pays à intégrer les principes de la Vision africaine des mines dans les politiques, réglementations ou stratégies extractives nationales. Au niveau régional, il est passé par un soutien technique fourni à quatre communautés économiques régionales pour le renforcement de la collaboration régionale dans différents aspects du développement minier et l'élargissement de la participation à la gouvernance minière par des partenariats avec des groupes de parties prenantes. De plus, l'appropriation de la Vision africaine des mines est passée par la promotion de ses principes dans des initiatives mondiales, comme l'adhésion à l'Autorité internationale des fonds marins, qui vise à préserver les intérêts de l'économie bleue en Afrique. De même, la CEA a estimé qu'entre 2000 et 2010, les industries extractives ont représenté 56,2 % des flux financiers illicites sortant d'Afrique. L'appropriation de la Vision africaine des mines a donc également inclus un appui au travail acclamé du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites de la Commission de l'Union africaine et de la CEA, dirigé par l'ancien Président de l'Afrique du Sud, Thabo Mbeki.

De façon générale, les expériences d'appropriation de la Vision africaine des mines reflètent les réalités économiques et géopolitiques, ainsi que les problèmes de transparence et de principe de responsabilité, qui caractérisent les lacunes de mise en œuvre. Cela est illustré par la diversité des défis auxquels font face les activités d'appropriation de la Vision africaine des mines, dus à des facteurs internes et externes. Il s'agit de la profondeur des enclaves minières, de la baisse du prix des matières premières, des dispositions législatives difficiles accompagnées de sensibilités politiques inextricables, et de calendriers ambitieux. Par exemple, un calendrier de mise en œuvre à long terme de 50 ans est envisagé pour la Vision africaine des mines, mais les évaluations des progrès de l'appropriation ont tendance à se concentrer sur des périodes plus courtes. De plus, les désorganisations du marché, intentionnelles ou non, affectent également la viabilité des réformes, ce qui peut amoindrir les avantages attendus des réformes de la gouvernance des industries extractives.

### **III. Objectifs de la concertation**

L'idée fondamentale de cette concertation politique est d'aller au-delà des connaissances de base en initiant une consultation bien documentée sur les lacunes de mise en œuvre, qui sont ancrées dans les réalités politiques et économiques. L'objectif est d'encourager la collaboration en vue de combler les lacunes de mise en œuvre des réformes de la gouvernance des industries extractives, en résolvant les déséquilibres et en rapprochant les intérêts des parties prenantes. Les objectifs de la concertation politique sont les suivants :

1. Mieux faire comprendre aux parties prenantes les lacunes de mise en œuvre des réformes de la gouvernance des industries extractives en examinant les

conclusions de recherches et d'analyses de travaux complémentaires dans deux domaines : i) l'étude du NREGI sur les réformes transparence et de responsabilité ; et ii) les études de la CEA, ainsi que son travail technique et consultatif relatif à l'appropriation et à la mise en œuvre de la Vision africaine des mines ;

2. Débattre des défis rencontrés dans la mise en œuvre, du point de vue du monde académique, des organisations de la société civile, des gouvernements et du secteur privé, en déterminant des possibilités d'examiner des options pour réduire les lacunes de mise en œuvre ;
3. Établir une plateforme intersectorielle pour s'appuyer sur les enseignements tirés de la concertation politique, afin d'éclairer certains processus politiques liés aux réformes des industries extractives, en tenant compte des réalités de l'élaboration des politiques, des instruments politiques et des points d'entrée aux niveaux national, régional et continental.

#### **IV. Participation et structure de la concertation**

Cette concertation politique réunirait les acteurs publics, privés et de la société civile participant aux réformes de la gouvernance des industries extractives. Les participants sont censés représenter des gouvernements (fonctionnaires des ministères des mines ou autres décideurs politiques) des cinq régions géographiques d'Afrique. Les pays représentés seront les pays cibles de la CEA, les pays où des initiatives de la Vision nationale des mines ont été mises en œuvre et les pays prioritaires du NREGI. Les participants sont également susceptibles d'inclure des acteurs du secteur privé (mineurs, investisseurs, négociants de matières premières et principaux prestataires de services tels que les avocats), des experts et des praticiens de la gouvernance des industries extractives, y compris des universitaires, les partenaires de mise en œuvre de la Vision africaine des mines, les principales institutions panafricaines et les organisations internationales impliquées dans la gouvernance des industries extractives.

En mettant l'accent sur la question des lacunes de mise en œuvre des réformes de la gouvernance des industries extractives, les délibérations s'articuleront autour de trois séances, comme suit :

1. La première séance cadrera le dialogue en présentant des conclusions empiriques et substantielles sur les lacunes de mise en œuvre des réformes de la gouvernance des industries extractives. Elle comprendra deux présentations, l'une avec une perspective intégrée des lacunes de mise en œuvre basée sur l'étude de NREGI relative aux réformes en matière de transparence et de responsabilité, et une autre centrée sur les lacunes de mise en œuvre dans le contexte de l'exploitation minière et des métaux, en se basant sur les expériences d'appropriation de la Vision africaine des mines.
2. La deuxième séance explorera d'autres réalités sur le terrain, qui sous-tendent les lacunes de mise en œuvre. Il s'agira d'une ou de plusieurs tables rondes à la Davos, chaque orateur faisant une brève introduction, suivie de discussions au sein de la table ronde et avec l'auditoire. Afin de promouvoir une discussion ouverte et une interaction animée, aucun PowerPoint ou discours formel ne sera utilisé pendant la deuxième session.
3. La troisième séance fera la synthèse des délibérations. Elle comportera des séances en petits groupes axées sur des thèmes précis du point de vue des

principaux groupes d'intervenants. Par la suite, une séance plénière fera la synthèse des débats et des recommandations.

## **V. Produits**

1. Résumé de la rencontre
2. Note d'orientation de la CEA
3. Partage de thèmes et de perspectives clefs sur le blog du NRG

## **VI. Résultats attendus**

1. Meilleure compréhension et connaissance par les principales parties prenantes de la manière dont les lacunes de mise en œuvre des réformes de la gouvernance des industries extractives compromettent les chances de l'Afrique de maximiser les avantages qu'elle tire de l'exploitation minière ;
2. Élaboration de programmes et de projets de suivi des options concrètes visant à combler les lacunes de mise en œuvre. Les options pourraient inclure le soutien analytique et à la recherche, l'assistance technique et l'approfondissement des synergies techniques avec d'autres initiatives ou processus politiques connexes, tels que le Forum minier africain, la ZLECA, les objectifs de développement durable, etc. ;
3. Mobilisation des décideurs et des partenaires intersectoriels en vue d'une coopération visant à aligner les intérêts afin de réduire les lacunes dans la mise en œuvre des réformes de la gouvernance des industries extractives.

## **VII. Personne à contacter**

M. Mayer Ngomesia  
Conseiller en gouvernance du secteur minier  
Section de la gestion des ressources naturelles  
Division de la technologie, des changements climatiques et de la gestion des ressources naturelles  
Courriel : [ngomesia@un.org](mailto:ngomesia@un.org)

---