

# **Intégrer la gouvernance du secteur des industries extractives dans le processus du MAEP**

**2018**



A.18-00069

<b>Remerciements .....</b>	<b>iv</b>
<b>Résumé analytique .....</b>	<b>v</b>
<b>Chapitre 1 : La gouvernance des ressources naturelles en général.....</b>	<b>1</b>
1.1 Introduction .....	1
1.2 Aperçu de la dotation de l’Afrique en ressources et de sa performance économique .....	3
1.3 Expérience de l’Afrique dans la gestion de ses ressources naturelles.....	5
1.4 Les institutions de gouvernance: que recherchons-nous au juste? .....	8
1.5 Principales initiatives mondiales tendant à faire face aux défis de la gouvernance des industries extractives.....	10
1.6 Engagement de l’Afrique dans le programme de bonne gouvernance.....	12
1.7 Engagements et initiatives de l’Afrique dans le cadre du programme de bonne gouvernance: des cas généraux aux cas spécifiques .....	13
1.8 Conclusion: en quête d’indicateurs éventuels .....	16
<b>Chapitre 2 : Le MAEP: les grandes lignes.....</b>	<b>21</b>
2.1. Introduction .....	21
2.2. Le MAEP : planter le décor.....	21
2.3. Nouveau Partenariat pour le développement de l’Afrique et MAEP : contexte institutionnel.....	22
2.4 Le MAEP examiné de plus près .....	25
2.4.1 Dispositif institutionnel .....	26
2.4.2 Conduite de l’évaluation.....	29
2.4.3 Le MAEP en marche : points saillants de l’expérience vécue jusqu’ici ...	30
2.5 Le MAEP et les défis de la gestion du secteur des industries extractives.....	32
2.5.1 Absence d’obligation juridique d’adhérer .....	33
2.5.2 Manque d’obligation juridique de respecter les dispositions .....	36
2.6 Conclusion.....	39
<b>Chapitre 3 : Le MAEP et les questions relatives au secteur des industries extractives... </b>	<b>41</b>
3.1 Introduction .....	41
3.2 Les ressources naturelles extractives dans le questionnaire d’auto-évaluation pays .....	42

3.2.1	Les ressources naturelles extractives dans les rapports d'évaluation pays, les plans d'action nationaux et les rapports intérimaires .....	49
3.3	Démocratie et bonne gouvernance politique .....	49
3.4	Gouvernance et gestion économiques .....	52
3.5	Gouvernance d'entreprise.....	54
3.5.1	Législation du travail et droits de l'homme.....	55
3.5.2	Protection de l'environnement.....	56
3.5.3	La transparence et la responsabilité sociale des entreprises .....	57
3.6	Développement socioéconomique durable.....	59
3.7	Questions transversales .....	61
3.8	Conclusion.....	62
<b>Chapitre 4 : Les ressources naturelles et le MAEP: opportunités pour un nouvel engagement créatif .....</b>		<b>64</b>
4.1	Introduction .....	64
4.2	Rôle des instruments juridiques régionaux et mondiaux dans la gouvernance des ressources naturelles.....	65
4.2.1	Le principe de l'exploitation des ressources naturelles dans l'intérêt général .....	67
4.2.2	Démocratie et bonne gouvernance politique .....	69
4.2.3	Gouvernance et gestion économiques .....	73
4.2.4	Gouvernance d'entreprise.....	74
4.2.5	Développement socioéconomique durable.....	77
4.3.	Place des instruments juridiques régionaux et mondiaux pertinents pour la gouvernance des ressources extractives dans le processus du MAEP .....	78
4.4	Opportunités pour un nouvel engagement créatif .....	79
4.5.	Conclusion.....	82
<b>Chapitre 5 : Les ressources naturelles: au-delà du MAEP – que pouvons-nous tirer de l'expérience d'autres pays? .....</b>		<b>83</b>
5.1.	Introduction .....	83
5.2	Méthodologie.....	84
5.3	Vue d'ensemble des structures, processus et dynamiques économiques et de gouvernance dans les pays à l'étude.....	85
5.3.1	Structure de gouvernance globale.....	85

5.3.2	Gouvernance du secteur extractif et place du secteur minier dans l'économie .....	87
5.3.3	Structure de gouvernance et cadre de réglementation de l'exploitation minière .....	87
5.3.4	Droits miniers et procédures pour l'octroi de concessions.....	89
5.3.5	Exigences et procédures pour l'octroi de droits miniers .....	92
5.3.6	Régime fiscal minier.....	94
5.3.7	Autres lois et réglementations pertinentes pour l'exploitation minière .....	97
5.4	Aperçu des cadres directif et réglementaire et expérience en matière d'enrichissement et d'ajout de valeur.....	100
5.4.1	Encourager la participation nationale et étrangère au secteur extractif...	101
5.4.2	Contenu local et enrichissement .....	102
5.4.3	Investissement dans l'infrastructure .....	105
5.4.4	Durabilité et diversification .....	106
5.4.5	Participation aux initiatives spécifiques à l'industrie extractive .....	106
5.5	Défis de gouvernance du secteur minier dans les pays à l'étude et tentatives faites pour s'y attaquer (réussites exemplaires, pratiques optimales et défis restants). 107	
5.5.1	Défis rencontrés par l'Australie et l'Australie occidentale et moyens employés pour s'y attaquer.....	107
5.5.2	Défis rencontrés par le Botswana et moyens employés pour y faire face..	111
5.5.3	Défis rencontrés par le Chili et moyens employés pour s'y attaquer .....	113
5.6	Enseignements tirés des expériences des trois pays .....	114
5.7	Conclusion.....	119
<b>Chapitre 6 : Conclusion .....</b>		<b>121</b>
<b>Annexe I : Rapport de pays concernant l'Australie.....</b>		<b>124</b>
<b>Annexe II : Rapport de pays concernant le Botswana.....</b>		<b>183</b>
<b>Annexe III : Rapport de pays concernant le Chili .....</b>		<b>219</b>
<b>Références .....</b>		<b>247</b>

## Remerciements

Le présent rapport, *Intégrer la gouvernance du secteur extractif dans le processus du MAEP*, est une publication d'un groupe spécial d'experts de la Commission économique pour l'Afrique (CEA) élaborée par la Division du renforcement des capacités et le Groupe de travail du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), en collaboration avec le Centre africain de développement minier.

Le rapport a été établi sous la conduite et la direction d'ensemble de l'ancien Directeur de la Division du renforcement des capacités, M. Adeyemi Dipeolu et avec son soutien. Il a été conceptualisé et supervisé par le Chef du Groupe Ressources naturelles et développement durable de la Division du renforcement des capacités, M. Melaku Desta, et le point focal du MAEP pour la CEA, M<sup>me</sup> Hodane Youssouf.

L'étude comprend six chapitres et trois études de cas. Le premier chapitre a été rédigé par Melaku Desta bénéficiant de contributions de Gedion Gamora Jalata. Le deuxième chapitre a été rédigé par Melaku Desta, Hodane Youssouf et Emebet Mesfin, bénéficiant de contributions de Gedion Gamora Jalata. Les troisième et quatrième chapitres ont été élaborés par Mintewab Gebre Woldesenbet, bénéficiant de contributions de Melaku Desta, Gedion Gamora Jalata et Rose Mwebaza. Le cinquième chapitre, qui est une synthèse des trois études de cas, a été élaboré par Mintewab Gebre Woldesenbet et Lashea Howard-Clinton, bénéficiant de contributions de Melaku Desta et Martin Ndende. Melaku Desta a rédigé le chapitre 6, avec des contributions de Mintewab Gebre Woldesenbet. En outre, M. Martin Ndende, Chef du Groupe thématique des ressources naturelles et du développement durable, et M. Kojo Busia, Directeur du Centre africain de développement minier, ont fourni un appui global en examinant les chapitres à différents stades.

Le rapport contient également trois études de cas détaillées de trois pays qui ont fait montre d'une gouvernance exemplaire de leurs secteurs extractifs respectifs. Khaulani Fichani, Sebastián Donoso, Pietro Guj et James Limerick sont les experts qui ont mené les études de cas sur le Botswana, le Chili et l'Australie, respectivement.

Le rapport a considérablement bénéficié des remarques substantielles formulées par Meaza Ashenafi, Perisuo Dema, Dalmar Jama, Gabriel Gundu, Charlottee Bisley, Oladiran Bello, Yusuf Mohammad Yusuf, Rehema Athuman Twalib, Cudjoe Samuel et Charles Akol.

L'appui administratif a été fourni par Aster Yitayew, Meseret Arega, Billison Hassan, Mekdes Gebreselassie et Eskedar Bekele.

Le personnel de la Section des publications a fourni un soutien logistique utile et assuré la supervision dans l'édition, la traduction, l'impression, la distribution et la mise en page du rapport, tout en veillant au contrôle de la qualité de la traduction française.

## Résumé analytique

L'Afrique regorge de ressources naturelles, en particulier les minéraux, le pétrole et le gaz, qui constituent les principaux sujets de la présente étude. Cependant, cette richesse en ressources n'a pas profité aux citoyens africains, ses propriétaires légitimes. Au contraire, pour des générations d'Africains dans beaucoup trop de pays, la dotation en ressources ne leur a apporté que l'occupation et l'exploitation coloniales et néocoloniales et n'a causé que des déplacements et la dévastation de l'environnement ainsi que la pauvreté et les conflits civils. Pour expliquer ce « paradoxe de la pauvreté au milieu de l'abondance », un certain nombre de théories ont été proposées au fil des ans, celle de la « malédiction des ressources » étant la mieux connue. En réalité, il n'existe nécessairement ou inéluctablement pas de lien de cause à effet entre la dotation en ressources, d'une part, et la pauvreté et les conflits civils, d'autre part. Nombre des démocraties les plus avancées d'aujourd'hui, telles que le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et les États-Unis d'Amérique, ont fait de leurs ressources naturelles le socle du développement socioéconomique soutenu et généralisé. Le facteur principal qui détermine si un pays réussit ou échoue est la façon dont ce pays est géré, plutôt que le fait de savoir s'il est bien ou mal loti sur le plan des ressources extractives. De fait, il y a tout lieu d'admettre que les ressources naturelles sont une bénédiction et non une malédiction ; si elles sont associées au mal, c'est peut-être, avant toute autre chose, à cause d'une « malédiction de la gouvernance ».

La présente étude part donc de la reconnaissance du fait que le régime de gouvernance des ressources naturelles dans un pays explique dans une large mesure le succès et l'échec dans l'effort tendant à traduire, selon l'acception de la Vision africaine des mines, la richesse en ressources « en croissance et en développement socioéconomique durables et généralisés » dans ce pays. Si la Vision africaine exprime une vision et une feuille de route sur la façon d'atteindre cet objectif, le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) fournit un important moyen d'insérer pleinement une telle vision dans les plans opérationnels et les normes de responsabilisation des États africains participants. C'est ainsi que le présent projet regroupe ces deux initiatives africaines innovatrices et pleines de promesses : i) la Vision africaine des mines, qui donne une feuille de route détaillée de la façon de transformer une industrie traditionnellement enclavée, exploiteuse, extrêmement secrète et soucieuse avant tout « d'extraire et exporter » en une industrie qui soit intégrée en amont et en aval au reste de l'économie ; une industrie qui serve de fondement à l'édification d'une économie diversifiée et résiliente capable de résister aux hauts et aux bas des marchés des produits de base et des recettes en devises connexes ; et une industrie qui serve à entretenir la démocratie, l'état de droit et la responsabilité; et ii) le Mécanisme qui fournit les processus, outils et directives détaillés permettant d'intérioriser et d'institutionnaliser dans la gestion au jour le jour des industries extractives les principes de la bonne gouvernance, tels qu'ils sont compris et prescrits en Afrique par l'intermédiaire de traités généraux, de déclarations et d'instruments sectoriels spécifiques, telle la Vision.

Tant le MAEP que la Vision africaine des mines sont des instruments nouveaux (créés en 2003 et 2009 respectivement), innovateurs, endogènes, extrêmement prometteurs, possédés et dirigés par des Africains. En fin de compte, ils partagent le même objectif essentiel consistant à provoquer une amélioration significative du bien-être des citoyens de l'Afrique, chacun poursuivant cet objectif à sa façon : la Vision principalement grâce à sa contribution au contenu des politiques et le Mécanisme grâce à la sienne au processus des politiques. S'ils sont déployés en association, leur capacité de transformation du continent devient énorme. Le présent projet consiste précisément à explorer comment faire cela, c'est-à-dire comment utiliser le processus

du MAEP pour analyser et mettre au jour les maux typiques de la gouvernance souvent liés au secteur extractif, tels que les suivants : le manque de transparence et d'obligation de rendre compte, la corruption, la mauvaise gestion, la dévastation de l'environnement et les conflits civils, afin de les soumettre à l'auto-évaluation et à l'évaluation par les pairs compte tenu des normes continentales et mondiales, et à proposer des mesures correctives avant que ce ne soit trop tard. Comme nous le verrons au chapitre 2 en particulier, le Mécanisme est conçu pour réaliser cet objectif en encourageant les pays participants à s'observer eux-mêmes et à produire un rapport d'auto-évaluation honnête et réfléchi, sur la base de questionnaires et de directives détaillés élaborés par ses organes. Cela serait accompli en amenant dans le pays des évaluateurs externes venant du reste de l'Afrique afin de produire des rapports d'évaluation pays indépendants, en aidant le pays à élaborer son programme d'action national sur les moyens de corriger les lacunes en matière de gouvernance identifiées par l'intermédiaire du processus d'évaluation et à renforcer les capacités institutionnelles pour ce faire, en mettant en présence les dirigeants politiques du pays évalué avec leurs homologues dirigeants africains en vue d'une recherche consultative résolue de solutions aux questions en suspens, en diffusant largement les rapports et en exigeant que les dirigeants du pays établissent périodiquement des rapports intérimaires sur les efforts tendant à mettre en œuvre les programmes d'action nationaux.

S'il y a un secteur qui bénéficierait le plus d'une évaluation et d'un tel contrôle ciblés, périodiques et constructifs, c'est le secteur des industries extractives. Cependant, comme le montre le chapitre 3, le MAEP à l'origine n'attachait pas une importance particulière aux industries extractives ; à titre d'exemple, la version originale du questionnaire d'auto-évaluation pays du Mécanisme ne contenait aucune référence à ce secteur. Le questionnaire a depuis été révisé et cette omission a été corrigée. Cependant, toutes les 17 évaluations que le Mécanisme a menées à bien et qui étaient disponibles lorsque la présente étude a été menée ont été effectuées suivant le questionnaire original. Ce qui est très rassurant néanmoins, c'est que, en dépit de cette omission, les rapports d'évaluation des pays ont de plus en plus concerné le secteur de façon encore plus détaillée et plus pointue. Bon nombre de rapports examinent des questions et symptômes spécifiques au secteur ayant trait à la malédiction des ressources dans l'économie, tels que les suivants : l'impact nuisible de contrats unilatéraux et inéquitables ; la non-intégration des activités extractives au reste de l'économie ; la corruption endémique que la situation cause ; la vulnérabilité des pays tributaires des ressources aux recettes en devises volatiles provenant des marchés internationaux de produits de base ; le manque dans les institutions publiques de capacité de contrôle de la performance pour faire en sorte que les entreprises agissent conformément à la loi et aux contrats fondamentaux ; et le manque de capacité de calcul et de collecte des impôts, qui fait perdre des ressources aux pays, notamment du fait d'une optimisation fiscale audacieuse et de flux financiers illicites. Dans le même temps, l'absence de questions et d'indicateurs spécifiques aux industries extractives se voit toujours, par exemple, dans l'inconstance du degré d'attention accordé au secteur dans les différents rapports pays. Cela dit, l'inclusion de références spécifiques au secteur extractif dans la version révisée du questionnaire est susceptible de porter remède à certaines de ces questions.

Chose encore plus rassurante : la capacité potentielle du MAEP de s'attaquer à des défis spécifiques au secteur grâce à l'accent qu'il met sur certains des défis de gouvernance les plus systémiques rencontrés par beaucoup de pays africains, notamment : le problème de capacité manifeste dans toute la chaîne de valeur des industries extractives dans nombre de pays, allant de la négociation de contrats à la collecte des recettes et aux dépenses ; les problèmes de transparence et d'obligation redditionnelle ; et la corruption. Ces défis peuvent tous se réduire aux facteurs suivants : la qualité des processus, des règles et des institutions liés à la prise de décision ; la situation de l'état de droit ; l'indépendance et la compétence du système judiciaire ;

la manière dont les politiques entrent en fonctions et quittent leurs fonctions, entre autres. Comme il est montré au chapitre 4, le Mécanisme peut considérablement institutionnaliser les principes essentiels de la bonne gouvernance grâce à sa capacité de servir d'organe de surveillance pour la mise en œuvre des normes continentales et mondiales auxquelles ont souscrit les États participants. Sur ce plan, il promet également de faciliter le respect par les États africains de leurs engagements juridiques internationaux, ce qui représente un rempart bien connu contre l'autoritarisme et l'anarchie. Le questionnaire révisé continuera sans conteste à évoluer dans les années à venir mais une constatation essentielle du chapitre 3 est que le processus du MAEP a déjà marqué de son empreinte la gouvernance des industries extractives dans les pays participants. Les contributions qu'il apporte augmenteront presque certainement, étant donné l'attention particulière accordée au secteur dans le questionnaire révisé. Cependant, la discussion au chapitre 4 a déjà montré que le Mécanisme peut encore renforcer sa contribution à la bonne gouvernance de ces industries en associant aux équipes d'évaluation de pays des personnes possédant des compétences techniques spécifiques au secteur, en particulier lors de l'évaluation des économies à forte intensité de ressources.

Enfin, le chapitre 5 tire les enseignements que les pays africains peuvent tirer des données d'expérience de trois pays dotés en ressources qui sont largement reconnus comme des exemples de succès dans l'utilisation de l'arme de la bonne gouvernance pour prévenir et/ou traiter les symptômes de la malédiction des ressources et les empêcher de s'enraciner. À cette fin, nous avons commandé trois rapports de pays – sur l'Australie, le Botswana et le Chili – écrits chacun par des experts basés dans les pays respectifs. Les rapports font l'objet de l'annexe I (Australie), de l'annexe II (Botswana) et de l'annexe III (Chili) du présent projet de rapport et ils ont été présentés en vue de valider le rapport à la réunion du groupe d'experts qui s'est tenue à Lagos (Nigéria) en décembre 2015. Ces études de cas ont pour but de déterminer les enseignements que nous pouvons tirer de deux niveaux. Concernant le fond, il y a la Vision africaine des mines, laquelle est toutefois une vision vivante qui devra évoluer avec le temps. Il s'agit, à cet égard, de voir ce que nous pouvons tirer de l'expérience de ces pays sur le plan du contenu des politiques. S'agissant du processus, il y a le MAEP, mais celui-ci est une institution vivante qui devrait toujours être aux aguets pour tirer des enseignements tant sur un plan général que concernant spécifiquement l'industrie extractive. L'issue de cet exercice est très encourageante. Tous les trois rapports de pays identifient les principaux défis que les pays ont rencontrés au fil des ans en exposant comment ils y ont fait face, les expériences en matière de gouvernance qu'ils ont mises en route à cet effet, les enseignements qu'ils ont tirés eux-mêmes et ce qu'ils croient que nous pouvons en tirer. Au chapitre 6, l'étude se conclut par un résumé des constatations.

# Chapitre 1

## La gouvernance des ressources naturelles en général

### 1.1 Introduction

L'histoire des ressources naturelles<sup>1</sup> de l'Afrique a été contée au fil des ans, sous forme graphique détaillée, par de nombreuses personnes et institutions ; ces dernières représentent des vues concurrentes, mais elles épouseront toutes vraisemblablement l'opinion consensuelle selon laquelle l'Afrique est richement dotée de ressources naturelles précieuses, tandis que les citoyens du continent sont depuis des siècles en proie à l'extrême pauvreté. Cependant, le consensus ne va guère au-delà de la description ainsi faite du problème. Lorsque l'on demande pourquoi d'ailleurs ce paradoxe de l'extrême pauvreté au milieu de l'abondance existe ou comment venir à bout du paradoxe et traduire la dotation en ressources en un plus grand bien-être pour les citoyens, les réponses sont souvent vagues, parfois contradictoires et presque toujours complexes. L'abondance de la documentation qui existe dans le domaine indique que tant les causes du paradoxe que ses solutions vont du divin à l'humain. La théorie de la malédiction des ressources – à savoir que la bonne géologie engendre inévitablement une mauvaise politique et une mauvaise économie – a été une explication dominante du paradoxe pendant très longtemps, et un certain nombre de pays africains riches en ressources ont servi à fournir la preuve. Un trait majeur de la théorie est sa tendance à présenter le mal en question comme une fatalité que nous ne pouvons qu'observer et subir sans toutefois pouvoir la changer ni la guérir. Comme l'ancien Vice-Président des États-Unis, Dick Cheney, l'aurait dit : « Le bon Dieu n'a pas jugé utile de mettre des réserves de pétrole et de gaz là où existent des gouvernements démocratiques »<sup>2</sup>, et toute tentative humaine visant à corriger ce destin prédéterminé est vouée à l'échec. Nous pourrions écarter la théorie de l'intervention divine de Cheney comme n'étant que de la théorie, mais comme nous le verrons plus tard dans le présent chapitre, la théorie de la malédiction des ressources a eu beaucoup d'autres adeptes, et des adeptes plus érudits. À l'autre bout de l'échelle, il y a un point de vue qui considère une bonne géologie comme une bénédiction, les problèmes fréquents liés aux industries extractives comme causés par l'homme et par conséquent susceptibles d'être résolus par une intervention humaine délibérée et les ressources minérales, aux termes de la Vision africaine des mines, comme capables de soutenir « une croissance et un développement socioéconomique durables et généralisés », pour le bien de la majorité, plutôt que celui des rares privilégiés. Le facteur clef ici est le cadre de gouvernance dans lequel les ressources minérales sont exploitées.

La présente étude part donc de la reconnaissance du fait que le régime de gouvernance des ressources naturelles dans un pays explique largement le succès et l'échec dans l'effort tendant à traduire, aux termes de la Vision africaine des mines, la richesse en ressources en

---

<sup>1</sup> Voir Société financière internationale, *The Art and Science of Benefit Sharing in the Natural Resource Sector : discussion paper* : (2015), p. 11. Dans le présent rapport, le terme « ressources naturelles » est employé pour désigner les ressources extractives, à savoir les minerais, le pétrole et le gaz. Comme le document de travail de la Société financière internationale l'a fait observer avec juste raison, s'il existe des différences importantes entre ces trois secteurs, il n'en demeure pas moins qu'ils partagent « certaines caractéristiques qui les distinguent de toute autre industrie, notamment des degrés élevés d'incertitude et de risque (géologie, prospection, aspect technique), la volatilité des prix, de longs délais d'exécution des projets avec d'importantes dépenses d'équipement à l'avance et souvent une grande empreinte et des effets sur l'environnement et la société », caractéristiques qui « influent grandement sur le point de savoir comment, quand et à qui s'appliquent les coûts-avantages ainsi que sur le processus par lequel peut être trouvé un accord durable de partage des avantages entre les parties prenantes ».

<sup>2</sup> Michael R. Ross, *The oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations* (Princeton University Press 2012).

« croissance et en développement socioéconomique durables et généralisés » dans ce pays. Le présent chapitre vise à donner un aperçu de la documentation abondante qui s'est constituée sur la question au cours des quatre décennies écoulées, des raisons pour lesquelles la mise en valeur des ressources naturelles est liée, à tort ou à raison, à la mauvaise gestion, à la corruption, aux conflits, au ravage de l'environnement et à une érosion globale de la confiance et de la légitimité accordées aux systèmes politiques, ainsi que des solutions qui ont été proposées et tentées au fil des ans dans différentes parties du monde. Cette discussion générale bénéficiera également de l'expérience que nous avons acquise à partir des rapports du MAEP afin de voir si oui et dans quelle mesure les défis identifiés dans la documentation ont en fait été constatés dans la réalité par certains pays africains tributaires des ressources naturelles qui ont mené leurs évaluations à terme. Enfin, ledit chapitre tend à engendrer une liste de questions, de défis et de risques spécifiques à la gouvernance qui, selon la documentation, méritent d'être reconnus, gérés et traités à chaque étape de la chaîne de valeur des ressources naturelles, ainsi qu'à fournir une esquisse des politiques et outils proposés et tentés par différents acteurs dans ce domaine, de même qu'un résumé de la façon dont les pays africains ont choisi de poursuivre dans ce secteur, ainsi qu'exprimé dans la Vision africaine des mines et les visions nationales spécifiques qui en sont issues (visions nationales des mines)

Dans ce cadre, le reste du chapitre décrit brièvement l'état de dotation de l'Afrique en ressources naturelles, examine dans quelle mesure les pays africains ont bénéficié (ou non) de l'exploitation de leurs ressources naturelles, identifie et analyse les facteurs qui pourraient expliquer l'inadéquation entre la richesse en ressources et la performance économique dans ces pays, introduit et décrit les principales composantes de la bonne gouvernance en tant que mouvement et leur adoption par les pays africains pris individuellement et par le biais de leurs institutions régionales et continentales. Comme on le verra plus tard, le projet a globalement pour but de regrouper deux initiatives africaines extrêmement innovatrices et pleines de promesses : i) la Vision africaine des mines, qui donne une feuille de route détaillée de la façon de transformer une industrie traditionnellement enclavée, exploiteuse, extrêmement secrète et soucieuse avant tout « d'extraire et exporter » en une industrie qui soit intégrée en amont et en aval au reste de l'économie, une industrie qui serve de fondement à l'édification d'une économie diversifiée et résiliente capable de résister aux hauts et aux bas des marchés des produits de base et des recettes en devises connexes et une industrie qui serve à entretenir la démocratie, l'état de droit et l'obligation de rendre compte; et ii) le MAEP, qui donne les processus, outils et directives détaillés permettant d'intérioriser et d'institutionnaliser dans la gestion au jour le jour de l'industrie extractive les principes de la bonne gouvernance, tels qu'ils sont compris et prescrits en Afrique par l'intermédiaire de traités généraux, de déclarations et d'instruments sectoriels spécifiques, telle la Vision africaine des mines.

## 1.2 Aperçu de la dotation de l’Afrique en ressources et de sa performance économique

L’Afrique est abondamment dotée en ressources naturelles, si abondamment dotée que certains voient même dans les richesses un inconvénient pour le continent<sup>3</sup>. Bien que ce dernier soit toujours connu comme étant le moins exploré<sup>4</sup> pour ce qui est de ses ressources gisant sous le sol, nous savons déjà que plus de 70 % des pays africains, représentant plus de 86 % de la population du continent, passent pour posséder d’importantes dotations en ressources minérales<sup>5</sup>. En 2012, la Banque africaine de développement (BAD) a mis à 30 % environ<sup>6</sup> la part de l’Afrique dans les réserves totales de ressources minérales du monde, tandis qu’en 2015 *l’Economist* faisait observer que l’Afrique renferme « un tiers des réserves minérales de la planète, un dixième des réserves pétrolières et qu’elle produit deux tiers des diamants »<sup>7</sup>.

Encadré 1

### Profil des ressources minérales de certains pays africains

1) **Angola:** Avec une production journalière moyenne de 1,8 million de barils de pétrole et de gaz, l’Angola est le deuxième plus grand producteur de pétrole d’Afrique subsaharienne. En 2014, le secteur pétrolier et gazier a fourni 80 % des recettes publiques, 95 % des recettes d’exportation et 46 % du produit intérieur brut (PIB). L’Angola possède également d’autres minéraux, notamment les diamants. Le pays est membre de l’Organisation des pays exportateurs de pétrole et a commencé à participer au processus du MAEP en juillet 2004 ; mais il n’a pas encore subi sa première évaluation ni son évaluation de base du Mécanisme.

<sup>3</sup> Le US Geological Survey en 2012 a déclaré que l’Afrique “se classe première ou deuxième parmi les continents en ce qui concerne les réserves mondiales de bauxite, de chromite, de cobalt, d’ilménite, de diamants industriels, de manganèse, de phosphate naturel, de métaux du groupe du platine (MGP), de rutile, de sel de soude, de vermiculite et de zirconium”. Voir Thomas R. Yager *et al.*, *The Mineral Industries of Africa: 2012 Minerals Yearbook (2014)*. Disponible à l’adresse <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2012/myb3-sum-2012-africa.pdf>.

<sup>4</sup> Comme l’a fait observer l’Africa Progress Panel, sur la base du kilomètre carré, l’Afrique dépense moins du dixième de ce que de grands producteurs tels que l’Australie et le Canada consacrent à la prospection. Voir le rapport 2013 de l’Africa Progress Panel: *Équité et industries extractives en Afrique - Pour une gestion au service de tous* (2013).

<sup>5</sup> Trente-huit pays africains sont énumérés comme membres de l’Indice de gouvernance des ressources naturelles (RGI) et de l’Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) : Afrique du Sud, Algérie, Angola, Botswana, Burkina Faso, Cameroun, Congo, Côte d’Ivoire, Égypte, Éthiopie, Gabon, Ghana, Guinée, Guinée équatoriale, Libéria, Libye, Madagascar, Mali, Maroc, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, Nigéria, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République-Unie de Tanzanie, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Seychelles, Sierra Leone, Soudan du Sud, Tchad, Togo, Tunisie, Zambie et Zimbabwe. Voir également CEA, *Rapport économique sur l’Afrique 2015 : L’industrialisation par le commerce* (2015), p. 184 et 185, qui énumère les 36 pays ci-après comme riches en minerais, en pétrole et/ou en gaz et définit ces pays comme tirant au moins 20% de leurs recettes d’exportation totales de ces ressources: Afrique du Sud, Algérie, Angola, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Cameroun, Congo, Côte d’Ivoire, Djibouti, Érythrée, Gabon, Ghana, Guinée, Guinée équatoriale, Lesotho, Libéria, Libye, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, Nigéria, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République-Unie de Tanzanie, Rwanda, Sierra Leone, Soudan, Soudan du Sud, Tchad, Togo, Zambie et Zimbabwe. Pour un état plus détaillé des dotations en ressources naturelles de l’Afrique, voir CEA, *Exploiter le potentiel du Mécanisme africain d’évaluation par les pairs pour faire progresser la gouvernance des ressources minérales en Afrique* (2012). Le Soudan du Sud ne figurait pas dans cette étude mais il a été ajouté ici.

<sup>6</sup> Voir BAD, *Mining Industry Prospects in Africa* (2012). Disponible à l’adresse <http://www.afdb.org/en/blogs/afdb-championing-inclusive-growth-across-africa/post/mining-industry-prospects-in-africa-10177/>.

<sup>7</sup> Voir “African economic growth: The twilight of the resource curse?”, *The Economist* (10 janvier 2015).

- 2) **République démocratique du Congo** : Étant l'un des pays les plus nantis du monde en ce qui concerne la dotation en ressources minérales, la République démocratique du Congo possède 80 % des réserves mondiales de coltan (columbo-tantalite), plus de 60 % des réserves connues de cobalt et la plus grande réserve mondiale de cuivre de qualité supérieure. Le pays recèle également du manganèse, de l'uranium, du bois, des diamants, de l'or, de l'étain, du minerai de fer et du pétrole. C'est aussi le quatrième plus grand producteur de diamants du monde. Il peut être l'un des pays les plus riches non seulement du continent africain mais encore du monde. Cependant, la République démocratique du Congo demeure l'un des pays les plus pauvres du monde, avec un secteur minier n'ayant qu'un faible impact sur la croissance économique eu égard à l'ampleur des réserves de ressources minérales disponibles dans le pays (Perspectives économiques en Afrique, Profil de la République démocratique du Congo, 2014). Le pays ne participe pas au processus du MAEP.
- 3) La **Guinée équatoriale** est le troisième plus grand producteur de pétrole d'Afrique subsaharienne, après seulement le Nigéria et l'Angola. Les recettes provenant du pétrole et du gaz constituent 90 % du PIB. Le secteur a également une contribution colossale à toutes les exportations nationales et représente un pourcentage énorme des recettes publiques. Les recettes du secteur ont contribué à développer l'infrastructure dans le pays, essentiellement par la construction de routes, d'écoles, d'hôpitaux et de logements sociaux. Le pays est pourtant toujours en butte à des niveaux de pauvreté élevés, à un accès limité aux services publics tels que l'approvisionnement en eau, l'assainissement et la santé (Perspectives économiques en Afrique, 2013, vol. 2). Il est par ailleurs exposé au syndrome hollandais, étant donné que la contribution des minéraux représente 90 % du PIB, alors que l'agriculture représente 4,6 % et les services 8,1 %. La Guinée équatoriale a adhéré au MAEP le 30 janvier 2014 mais n'a pas encore subi sa première évaluation ni son évaluation de base.
- 4) Le **Nigéria** est le plus grand exportateur de pétrole d'Afrique et le septième plus grand producteur de pétrole du monde. En 2014, le pays a produit en moyenne 2 361 000 barils de pétrole par jour (*BP Statistical Review*, 2015, vol.8). D'autres ressources minérales du pays sont notamment le gaz naturel, le charbon, le bitume, le grès, le minerai de fer, la baryte, le plomb, le zinc et l'or. L'économie nigériane est fortement tributaire du pétrole et du gaz, qui représentaient 96,5 % des exportations totales de marchandises en 2013 (MAEP, rapport du Nigéria, 2009, *Resource Governance Index Country Report for Nigeria*, 2013). Le secteur pétrolier a toutefois souffert des flux financiers illicites élevés provenant de la sous-facturation des exportations de pétrole. (Ajakaiye et Olowookere, 2013 : 10-11). Le Nigéria a adhéré au Mécanisme le 9 mars 2003 et a achevé son évaluation de base en 2008 ; à l'heure actuelle, le pays s'emploie à mettre en œuvre le plan d'action issu de l'évaluation.
- 5) La **République-Unie de Tanzanie** est richement dotée en minéraux, notamment l'or, le cuivre, le charbon, l'argent, les diamants, la tanzanite et le gaz naturel. Six grandes compagnies s'adonnent à l'exploitation en Tanzanie de l'or, produit qui représente 90 % de la valeur des exportations de minéraux du pays. Cette valeur a été multipliée presque par huit de 2005 à 2010. Le principal défi du développement du pays est que, en dépit de son taux élevé de 7 % en moyenne enregistré au cours de la décennie écoulée, la croissance n'est pas suffisamment généralisée et les niveaux de pauvreté demeurent élevés (Perspectives économiques en Afrique, Profil de la République-Unie de Tanzanie, 2014 ; 249 et *Resource Governance Index Country Report for Tanzania*, 2013). La République-Unie de Tanzanie a adhéré au MAEP le 8 juillet 2004 et a achevé son évaluation de base en 2013 ; elle s'emploie actuellement à mettre en œuvre le plan d'action qui en est issu.

6) Le **Maroc** est le plus grand exportateur de phosphate du monde et il possède les trois quarts des réserves mondiales de ce produit. D'autres ressources minérales du Maroc sont l'argent, le cuivre et le minerai de fer. Les industries extractives représentaient 13 % des exportations totales du pays en 2010 ; en 2013, la production de phosphate a chuté de plus de 2 %, tandis que le chiffre d'affaires à l'exportation a chuté de 22 %, par suite d'une baisse de la demande extérieure. L'économie du Maroc est plus diversifiée que celle d'autres pays africains riches en minéraux, avec plus de cinq secteurs, apportant chacun plus de 10 % du PIB en 2008 et en 2012 (*Resource Governance Index Country Report for Morocco, 2013*; et *Perspectives économiques en Afrique*, Profil du Maroc, 2013/2014). Le pays n'est pas membre de l'Union africaine et ne participe pas au MAEP.

Alors que ces ressources minérales devraient jeter pour l'Afrique les bases solides d'un développement généralisé, inclusif et durable, l'histoire du continent après l'indépendance, qui est en fait celle de nombre d'autres pays en développement riches en ressources, a montré qu'à elle seule, la dotation en ressources ne suffit pas pour permettre à un pays d'obtenir ces résultats en matière de développement. Au contraire, l'expérience de nombreux pays africains riches en ressources a servi à soutenir l'opinion largement partagée selon laquelle la dépendance à l'égard des ressources naturelles donne lieu à une situation de malédiction des ressources dans laquelle les pays riches en ressources ont tendance à afficher une performance économique pire que celle de pays peu pourvus de ressources<sup>8</sup>.

### 1.3 Expérience de l'Afrique dans la gestion de ses ressources naturelles

Si la thèse de la malédiction des ressources est la théorie dominante depuis les années 1970 en particulier, l'expérience connue par les pays africains nantis est venue la conforter. Comme l'Africa Progress Panel l'a fait observer à juste titre, la réflexion « des pessimistes » « s'appuie sur une histoire peu glorieuse au cours de laquelle les richesses naturelles de l'Afrique ont financé les monuments de l'ère coloniale en Europe, les immenses fortunes privées de dirigeants arrivés au pouvoir après l'indépendance ... ainsi que de nombreuses guerres civiles »<sup>9</sup>.

Le phénomène de la malédiction des ressources est souvent imputé à trois facteurs interdépendants : i) le syndrome hollandais qui, selon le *Rapport économique sur l'Afrique 2015*, désigne « les effets négatifs sur une économie de tout ce qui peut donner lieu à une forte entrée de devises, comme la découverte d'importantes réserves de pétrole », et ces entrées de capitaux entraînent « une appréciation de la monnaie, ce qui rend les autres produits du pays moins concurrentiels sur le marché des exportations », et débouche souvent sur une « diversification économique limitée »<sup>10</sup> ; ii) la dépendance à l'égard de marchés de produits typiquement instables pour les rentrées de devises ; et iii) une tendance à la maximisation de la

<sup>8</sup> Banque mondiale, Impact socioéconomique de l'exploitation minière sur la communauté locale en Afrique (rapport n° ACS14621, juin 2015).

<sup>9</sup> Africa Progress Panel, rapport 2013: Équité et industries extractives en Afrique – Pour une gestion au service de tous, p.8.

<sup>10</sup> Voir CEA, *Rapport économique sur l'Afrique 2015: L'industrialisation par le commerce* (2015), p. 25, et note de bas de page 13, p. 44. Selon le professeur Paul Stevens, le nom "syndrome hollandais" provient de l'expérience vécue par les Pays-Bas dans les années 1970 à la suite de la découverte du gisement de gaz de Groningen, laquelle aurait causé "une contraction du secteur commercial hors hydrocarbures par suite d'une appréciation réelle du taux de change". Pour les Pays-Bas, cela signifiait un déclin du secteur manufacturier, tandis que "pour les pays en développement, c'était l'agriculture qui était la plus touchée". Voir Paul Stevens, "Resource Impact: Curse or Blessing? – A Literature Survey", *Journal of Energy Literature*, vol. 8, n° 1 (2003).

rente, englobant notamment la corruption et les conflits, qui accompagne souvent les recettes exceptionnelles provenant des ressources naturelles<sup>11</sup>. Sur le plan politique, l'effet cumulé de ces facteurs, et de l'hypothèse de la malédiction des ressources en général, est que l'abondance des ressources, en particulier la dépendance à l'égard des ressources<sup>12</sup>, « amène » les pays à être « plus enclins à accepter des libertés politiques limitées, à être gouvernés par des régimes non démocratiques, à avoir des niveaux de corruption plus élevés et à souffrir de guerres civiles à l'intérieur de leurs frontières<sup>13</sup>. Comme l'a dit Le Groupe d'études international sur les régimes miniers de l'Afrique, le paradoxe que constitue la coexistence côte à côte de la richesse en ressources de l'Afrique avec une pauvreté généralisée « demeure une caractéristique marquante et souvent soulignée de son paysage économique »<sup>14</sup>. À l'échelle nationale, plusieurs pays africains sont souvent cités comme exemples de la façon dont la malédiction des ressources se manifeste dans les faits. Un coup d'œil sur le rapport susmentionné de l'Africa Progress Panel donne une excellente idée de la façon dont la mauvaise gestion des ressources naturelles présente son visage hideux en Afrique. Le rapport en question documente des exemples de grand écart entre richesse des ressources naturelles et bien-être<sup>15</sup>, de lacunes dans la gestion des recettes coûtant des dizaines de milliards de dollars à la nation<sup>16</sup>, de niveaux d'opacité onéreux et de corruption présumée dans le négoce des concessions avec sous-évaluation des actifs miniers vendus aux entreprises étrangères<sup>17</sup>. Les rapports d'évaluation pays du MAEP des quelques dernières années peignent un tableau similaire. Un rapport de la CEA sur l'état de mise en œuvre du Mécanisme déclarait : « Dans leur quasi-totalité, les rapports des pays adhérant au MAEP ont considéré la corruption comme un problème majeur de gouvernance qui touche tous les domaines thématiques des rapports d'évaluation pays établis dans le cadre du MAEP »<sup>18</sup>.

Parallèlement, nous savons aussi que ce ne sont pas tous les pays disposant d'abondantes ressources naturelles qui sont pauvres, dirigés par des dictateurs corrompus ou accablés par le fléau de la guerre civile provoquée par l'existence de ressources<sup>19</sup>. Au contraire, il existe un certain nombre d'expériences concluantes, telles que celles de l'Australie, du Chili et de la Norvège, qui ont réussi à traduire la richesse en ressources naturelles en prospérité économique soutenue. Dans le continent aussi, une récente étude de l'Union africaine a identifié l'Afrique du Sud, le Botswana, le Maroc et la Namibie comme « exceptions notables en Afrique où les recettes provenant des ressources minières ont été bien gérées au service du développement économique et social »<sup>20</sup>. Cela remet donc en question le pouvoir d'explication

---

<sup>11</sup> Banque mondiale, Impact socioéconomique de l'exploitation minière sur la communauté locale en Afrique (rapport n°ACS14621, juin 2015).

<sup>12</sup> Pour une discussion de l'abondance des ressources et de la dépendance à l'égard des ressources et de leur impact sur les économies nationales, voir Degol Hailu et Chinnpihoi Kipgen, *The Extractives Dependence Index* (2015). Disponible à l'adresse <https://eiti.org/document/extractives-dependence-index-edi>.

<sup>13</sup> Voir Humphreys, Sachs et Stiglitz, *Escaping the Resource Curse* (Columbia University Press, 2007).

<sup>14</sup> CEA, *Les ressources minérales et le développement de l'Afrique*: rapport du Groupe d'études international sur les régimes miniers de l'Afrique (Addis-Abeba, 2011).

<sup>15</sup> Africa Progress Panel, rapport 2013 : Équité et industries extractives en Afrique – Pour une gestion au service de tous, p.20.

<sup>16</sup> Africa Progress Panel, rapport 2013 : Équité et industries extractives en Afrique – Pour une gestion au service de tous, p. 55 et 56.

<sup>17</sup> Africa Progress Panel, rapport 2013 : Équité et industries extractives en Afrique – Pour une gestion au service de tous, p.56.

<sup>18</sup> CEA, Rapport de situation sur la mise en œuvre du Mécanisme d'évaluation intra-africaine (E/ECA/CGP/2/3).

<sup>19</sup> Pour une discussion détaillée de la thèse de la malédiction des ressources dans le contexte des ressources extractives africaines et la réfutation de la thèse, voir le rapport 2013 de l'Africa Progress Panel.

<sup>20</sup> Union africaine, Exploiter le potentiel du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs pour faire progresser la gouvernance des industries extractives en Afrique (2013).

et de prédiction conféré à la thèse de la malédiction des ressources. Dans son article de 2003 sur la thèse de la malédiction des ressources, le Professeur Paul Stevens a procédé à une vaste évaluation de la documentation pertinente pour relever deux points importants. D'abord, étant donné que certains pays « ont sans conteste réussi à rester à l'abri des effets négatifs » imputés aux recettes provenant des ressources, il a proposé « d'abandonner l'emploi automatique du terme « malédiction des ressources » et de commencer à utiliser à sa place le terme « impact des ressources » pour voir alors s'il en résultait une « malédiction » ou une « bénédiction »<sup>21</sup>. Ensuite, si la question de savoir ce qui cause une « malédiction » ou une « bénédiction » reste non résolue » et si « la documentation est divisée en « ce qui concerne tant les causes que les remèdes », il y aura « un consensus grandissant selon lequel le problème est essentiellement lié à la gouvernance »<sup>22</sup>.

Des travaux de recherche ultérieurs semblent avoir confirmé que la solution réside probablement dans la gouvernance. Dans un document faisant autorité publié en 2006, Halvor Mehlum, Karl Moene et Ragnar Torvik ont estimé que les pays dotés en ressources naturelles peuvent être « des perdants de la croissance et des gagnants de la croissance », la qualité des institutions déterminant s'ils échappent à la malédiction des ressources. Selon ces auteurs, les pays dotés en ressources qui ont des institutions favorables « à l'accapareur de richesses » sont susceptibles d'être des perdants de la croissance, tandis que ceux qui ont des institutions favorables « au producteur de richesses » sont susceptibles d'être des gagnants de la croissance<sup>23</sup>. De même, James A. Robinson, Ragnar Torvik et Thierry Verdier ont estimé que :

« l'impact global de la surabondance de ressources sur l'économie dépend de façon cruciale des institutions puisque ces dernières déterminent dans quelle mesure les incitations politiques se fondent dans les résultats des politiques... Les pays dont les institutions promeuvent l'obligation de rendre compte et la compétence de l'État auront tendance à tirer parti des surabondances de ressources puisque ces institutions bonifient les incitations politiques perverses que ces surabondances créent. Les pays dépourvus de telles institutions cependant risquent de subir une malédiction des ressources »<sup>24</sup>.

Le message qui se dégage de cet axe de recherche est de ce fait simple : bien qu'elle ait fourni quelques vues pénétrantes, la documentation concernant la théorie de la malédiction des ressources est clairement « défectueuse »<sup>25</sup> ; l'abondance de ressources en elle-même ne cause pas la malédiction des ressources ; seule « la combinaison d'institutions faibles et de l'abondance de ressources cause la malédiction des ressources<sup>26</sup> ». Comme l'a précisé l'Africa Progress Panel, il n'existe pas de lien automatique entre la richesse en ressources et le progrès dans le développement humain. Ce qui compte ce sont des politiques publiques bien conçues,

---

<sup>21</sup> Paul Stevens, "Resource Impact: Curse or Blessing? – A Literature Survey", *Journal of Energy Literature*, vol. 8, n° 1 (2003).

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Ce que Mehlum, Moene et Torvik entendent par institutions favorables à l'accapareur de richesses et institutions favorables au producteur de richesses est semblable à ce qu'Acemoglu et Robinson ont appelé institutions extractives et institutions inclusives, respectivement. Voir Halvor Mehlum, Karl Moene et Ragnar Torvik, "Institutions and the Resource Curse", *The Economic Journal*, vol. 116, n° 508 (2006). Voir également Daron Acemoglu et James A. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty* (Profile Books, 2012).

<sup>24</sup> James A. Robinson, Ragnar Torvik et Thierry Verdier, "Political foundations of the resource curse", *Journal of Development Economics*, vol. 79 (2006).

<sup>25</sup> Voir Paul Stevens, Glada Lahn et Jaakko Kooroshy, *The Resource Curse Revisited* (Chatham House, 2015).

<sup>26</sup> Halvor Mehlum, Karl Moene et Ragnar Torvik, "Institutions and the Resource Curse", *The Economic Journal*, vol. 116, n° 508 (2006).

soutenues par un engagement de l'État<sup>27</sup>. Le Panel a également déclaré dans le même rapport que l'Afrique n'a jamais souffert d'une « malédiction des ressources ». Ce dont la région a souffert est une malédiction due à de piètres politiques, à une gouvernance faible et au fait que la richesse en ressources ne se traduit pas en progrès social et économique<sup>28</sup>. C'est donc la qualité des institutions qui détermine le succès et l'échec des perspectives économiques d'un pays doté de ressources<sup>29</sup>. La question qui suit est donc celle-ci : dans le cadre de nos efforts tendant à traduire les richesses naturelles en bien-être social pour les citoyens, quelle est la qualité que nous recherchons dans les institutions de gouvernance ?

#### **1.4 Les institutions de gouvernance : que recherchons-nous au juste ?**

Cette question est d'ordre à la fois théorique et empirique, voire parfois idéologique. Au niveau théorique, la gouvernance fait référence au rôle de l'État dans l'économie en général et aux processus institutionnels ainsi qu'aux règles du jeu en particulier<sup>30</sup>. Dès que nous la qualifions de « bonne gouvernance », nous passons de l'aspect descriptif à l'aspect normatif, en posant la question de savoir quels attributs spécifiques les institutions et les règles d'un pays devraient avoir pour que ce pays maximise ses chances de réaliser le développement durable. Ou bien, pour se situer dans le contexte des ressources naturelles, quels attributs spécifiques les institutions et les règles d'un pays devraient posséder pour que ce pays utilise ses « ressources minérales pour soutenir une croissance et un développement socioéconomique durables et généralisés » ? La réponse à cette question ne va pas de soi, en partie parce que le rôle de la gouvernance dans l'économie a lui-même fait l'objet de controverse pendant très longtemps. Si, comme l'a déclaré Dani Rodrik, la politique de développement obéit « à l'engouement et à la mode »<sup>31</sup>, il en va de même de la bonne gouvernance. Pour citer un exemple prééminent mais pertinent, la version originale du soi-disant Consensus de Washington tel qu'il se présentait à la fin des années 1980 résultait d'une perception de l'État comme faisant partie du problème, et de la déréglementation et du peu d'État comme constituant une partie essentielle de la solution. Une dizaine d'années à peine plus tard, le problème de la bonne gouvernance faisait partie du soi-disant Consensus de Washington renforcé de la fin des années 1990, lequel a introduit une génération de « réformes qui ciblaient les problèmes de « bonne gouvernance ».

Dans son *Rapport sur le développement dans le monde 1997*, la Banque mondiale elle-même a accepté le rôle central de l'État dans le développement économique et social : « sans un État efficace, il n'est pas de développement économique et social durable »<sup>32</sup>.

Dans un revirement remarquable, la Banque a déclaré : L'histoire a montré à maintes reprises que le bon gouvernement n'est pas un luxe, mais une nécessité vitale. De nos jours, la Banque mondiale définit la bonne gouvernance comme étant : « l'ensemble des traditions et

---

<sup>27</sup> Voir le rapport 2013 de l'Africa Progress Panel.

<sup>28</sup> Rapport 2013 de l'Africa Progress Panel.

<sup>29</sup> Pour une discussion du rôle de la mauvaise gouvernance dans le sous-développement de l'Afrique en général, voir Muna Ndulo, "The Democratization Process and Structural Adjustment in Africa", *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 10, n° 1 (2013), p. 315 à 368 (faisant observer, entre autres, que l'Organisation des Nations Unies et les organismes multilatéraux de prêt "imputent unanimement l'incapacité de l'Afrique à concrétiser son potentiel à son manque de bonne gouvernance").

<sup>30</sup> Voir Merilee S. Grindle, "Good Enough Governance Revisited", *Development Policy Review*, vol. 25, n° 5 (2007).

<sup>31</sup> Dani Rodrik, *One Economics Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth* (Princeton University Press, 2007).

<sup>32</sup> Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde : L'État dans un monde en mutation* (Oxford University Press, 1997).

des institutions par lesquelles le pouvoir s'exerce dans un pays », notamment « le processus par lequel les gouvernements sont sélectionnés, suivis et remplacés ; la capacité du gouvernement à formuler et appliquer efficacement des politiques rationnelles ; et le respect des citoyens et des pouvoirs publics pour les institutions qui régissent les interactions économiques et sociales entre eux ». La Banque ne s'est pas arrêtée là et a converti ces principes abstraits en principes directeurs concrets en mettant au point ses Indicateurs mondiaux de la gouvernance, sur la base de six indicateurs spécifiques appelés « dimensions de la gouvernance » : voix citoyenne et responsabilité, stabilité politique et absence de violence, efficacité des pouvoirs publics, qualité de la réglementation, état de droit et maîtrise de la corruption<sup>33</sup>. Dans le même ordre d'idée, Abdalla Hamdok a également souligné, dans le contexte africain, que « la bonne gouvernance est un préalable au développement durable » et que la croissance et le développement exigent un cadre réglementaire prévisible, une administration publique efficace et transparente et un système judiciaire indépendant dans lequel peuvent se résoudre les questions civiles et commerciales et d'autres problèmes juridiques »<sup>34</sup>. Enfin, le Professeur Muna Ndulo ne s'y est pas trompé lorsqu'il a qualifié la bonne gouvernance de « participative, transparente, responsable, efficace, équitable et juste ... [et de facteur qui] promeut l'état de droit »<sup>35</sup>.

Un simple coup d'œil sur les Indicateurs mondiaux de la gouvernance ou les préalables de Hamdok révélerait que le programme de bonne gouvernance s'étend à la quasi-totalité des éléments de l'administration de l'État ainsi qu'à son dispositif d'élaboration et d'application des lois. Comme Grindle l'a fait observer à juste titre, l'appel à la bonne gouvernance est un appel à « des améliorations qui touchent pratiquement tous les aspects du secteur public, allant des institutions qui fixent les règles du jeu pour l'interaction économique et politique aux structures de prise de décision qui déterminent les priorités parmi les problèmes publics et allouent des ressources pour y faire face, ainsi qu'aux organisations qui gèrent les systèmes administratifs et fournissent des biens et services aux citoyens, en passant par les ressources humaines dont sont dotées les administrations, et l'interface responsables - citoyens dans les arènes politiques et les bureaux »<sup>36</sup>. L'intensité et l'ampleur du programme de bonne gouvernance posent naturellement le défi pratique de la ligne de démarcation entre ce qui est souhaitable et ce qui est faisable. C'est en prenant conscience du fait que « ce ne sont pas tous les déficits de gouvernance qui doivent (ou peuvent) être traités immédiatement » que Grindle a préconisé le concept d'« assez bonne gouvernance »<sup>37</sup>. Comme nous le verrons plus tard dans le présent chapitre, le programme de bonne gouvernance a donné naissance à un certain nombre d'initiatives, souvent volontaires et centrées autour de la transparence et de l'obligation de rendre compte, avec des applications dont certaines générales et d'autres spécifiques aux industries extractives.

Sur le plan empirique, par ailleurs, la question consiste à identifier les pays qui ont réussi à mettre en route un développement durable et généralisé à partir de leurs ressources naturelles et à déterminer si la qualité des institutions de gouvernance est une variable explicative importante et, dans l'affirmative, quels sont ses attributs. Pour répondre à ces

---

<sup>33</sup> Voir <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc>.

<sup>34</sup> Voir Abdalla Hamdok, "Governance and policy in Africa: Recent experiences", dans *Reforming Africa's institutions: Ownership, incentives and capabilities*, Steve Kayizzi-Mugerwa (éd.) (Presses de l'Université des Nations Unies, Tokyo 2003).

<sup>35</sup> Muna Ndulo, "The Democratization Process and Structural Adjustment in Africa", *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 10, n° 1 (2013).

<sup>36</sup> Merilee S. Grindle, "Good Enough Governance Revisited", *Development Policy Review* (2007), vol. 25, n° 5 (2007).

<sup>37</sup> Merilee S. Grindle, « Good Enough Governance : Poverty Reduction in Developing Countries », dans *17 Governance: An international Journal of Policy, Administration and Institutions* (2004).

questions pour le présent projet, nous avons examiné la documentation théorique et empirique pertinente, que nous avons complétée par trois études de cas, sur l’Australie, le Botswana et le Chili, des pays riches en ressources qui sont souvent mentionnés comme exemples de réussites. Les trois études de cas tentent de déterminer les enseignements que nous pouvons tirer de l’expérience desdits pays. Les résultats sont récapitulés au chapitre 5, tandis que les rapports proprement dits sont annexés à la présente étude. L’expérience vécue par ces pays semble confirmer les conclusions générales qui se dégagent de la documentation : à savoir que la qualité des institutions de gouvernance est cruciale dans l’effort tendant à traduire les richesses naturelles en développement économique équitable et durable. Toutefois, lorsque nous entrons dans le détail, il apparaît que ces pays ont suivi leurs propres trajectoires individuelles, en réagissant aux défis uniques et aux opportunités exceptionnelles qui se sont présentés à eux à différents stades dans la chaîne de valorisation des ressources, avec des degrés de succès variables. Dans la section suivante, nous examinerons certaines des initiatives mondiales qui se sont multipliées, surtout depuis le début du millénaire.

### **1.5 Principales initiatives mondiales tendant à faire face aux défis de la gouvernance des industries extractives**

Comme nous l’avons démontré dans les sections précédentes, à elle seule la dotation en ressources ne suffit pas pour améliorer ou compromettre les chances de vie des citoyens d’un pays riche en ressources ; la qualité de la gouvernance dans ce pays revêt une importance capitale. Dans la présente section, nous mettrons en lumière certains des initiatives et outils mondiaux notoires qui ont été proposés ou essayés au fil des ans pour faire face à ces défis de manière générale et spécifiquement au sein du secteur des ressources naturelles. Au nombre des plus remarquables figurent l’Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE), l’Initiative mondiale sur les rapports de performance, le Cadre de développement durable de l’ICMM et le Système de certification du Processus de Kimberley<sup>38</sup>. Si chacune de ces initiatives et bien d’autres ont leurs propres approches et modes de fonctionnement particuliers, il n’en demeure pas moins qu’elles partagent certains attributs fondamentaux ; en effet, le chevauchement entre elles est tel que l’appel à la rationalisation et à la consolidation se fait plus fort de jour en jour. À titre d’exemple, presque toutes visent à renforcer la transparence et l’obligation de rendre compte dans le secteur ; la plupart sont dans une forme de partenariat entre l’État, l’industrie et la société civile ; et enfin toutes ont une forte présence en Afrique ou d’importantes incidences pour le continent.

L’ITIE est peut-être la plus en vue dans ce secteur. Créée en tant que partenariat entre l’État, l’industrie et la société civile, elle veut être : « une norme mondiale visant à promouvoir une gestion ouverte et responsable des ressources naturelles »<sup>39</sup>. À la base de l’Initiative repose le principe que l’information est un préalable à l’obligation de rendre compte. Ainsi, elle a déjà grandement contribué à ouvrir cette industrie traditionnellement secrète grâce à la ferme obligation qu’elle fait à toutes les entreprises participantes de produire des rapports sur les paiements faits aux gouvernements et à tous les gouvernements participants de produire des rapports sur les recettes à eux versées par ces entreprises, ces rapports étant ultérieurement publiés et rendus gratuitement accessibles au public. Bien que ce soit de leur plein gré que les pays participent à l’Initiative, ce qui laisse entendre également que les pays qui sont membres de l’Initiative peuvent s’en retirer à tout moment s’ils le souhaitent, il est remarquable que les

---

<sup>38</sup> Pour un examen plus exhaustif de ces initiatives mondiales concernant le secteur extractif, voir Bureau sous-régional de la CEA en Afrique de l’Est (2011).

<sup>39</sup> Secrétariat de l’ITE. La norme de l’ITIE est disponible à l’adresse [https://eiti.org/files/English\\_EITI\\_STANDARD.pdf](https://eiti.org/files/English_EITI_STANDARD.pdf).

entreprises œuvrant dans les pays mettant en œuvre l'Initiative n'aient pas cette option. Comme l'a dit le secrétariat de l'Initiative, « Il importe peu de savoir si une entreprise active au Timor-Leste ou en République démocratique du Congo a exprimé son soutien à l'ITIE au plan international, ou si elle est étatique, britannique, française, malaise ou chinoise », si elle est active dans un pays mettant en œuvre l'Initiative, elle sera tenue de faire rapport »<sup>40</sup>. Les pays africains sont participants actifs à l'Initiative ; en décembre 2017, 24 des 51 pays participants étaient de l'Afrique, avec 2, à savoir la République centrafricaine et l'Éthiopie, portant l'indication qu'ils ont été suspendus en raison de l'instabilité politique et pour avoir manqué des dates limites, respectivement<sup>41</sup>, tandis que pour tous les autres, il était indiqué qu'ils faisaient des progrès satisfaisants ou des progrès significatifs ou qu'ils étaient en attente d'une évaluation au titre de la norme 2016.

L'Initiative mondiale sur les rapports de performance et le Cadre de développement durable de l'ICMM portent tous deux sur le suivi et l'établissement de rapports concernant des questions essentielles relevant du développement durable. L'Initiative utilise son Cadre pour l'établissement de rapports sur la durabilité afin de contrôler l'impact économique, environnemental et social provoqué par les activités quotidiennes des entreprises et des organisations<sup>42</sup>. Contrairement à l'Initiative, dont le champ d'action est général, le Cadre de l'ICMM est limité à l'industrie minière, dont les membres sont tenus de mettre en œuvre ledit Cadre pour l'établissement de rapports sur la durabilité en intégrant ses 10 principes du développement durable dans la politique des entreprises et en mettant en place des pratiques transparentes et responsables d'établissement de rapports<sup>43</sup>.

Le Processus de Kimberley, en revanche, est une initiative pionnière associant les États, l'industrie et la société civile dans un but très spécifique : endiguer le flux des diamants issus de zones de conflit – des diamants bruts utilisés par les mouvements rebelles pour financer des guerres contre des gouvernements légitimes<sup>44</sup>. Si la théorie de la malédiction des ressources soutient que les ressources naturelles tendent à engendrer localement des gouvernements corrompus et « kleptocrates », le Processus de Kimberley vise en fait à freiner l'utilisation des ressources naturelles précieuses par des groupes criminels pour financer des guerres de pillage contre des gouvernements légitimes, comme cela a été constaté dans plusieurs pays africains, notamment l'Angola, le Libéria et la Sierra Leone<sup>45</sup>. C'est ainsi que le Processus de Kimberley a été conçu pour dissuader les rebelles, les bandits et les mercenaires de piller les ressources précieuses, telles que les diamants bruts, dans leurs propres pays ou dans d'autres, et de les vendre sur le marché mondial. Le génie du Processus de Kimberley c'est d'avoir efficacement interdit le commerce des diamants bruts qui ne portent pas ses certificats, une mesure qui a été appuyée par une résolution du Conseil de sécurité et couverte par une dérogation de l'OMC.

---

<sup>40</sup> Eddie Rich, "The voluntary dimension of EITI". Disponible à l'adresse <https://eiti.org/blog/voluntary-dimension-of-eiti>.

<sup>41</sup> Voir secrétariat de l'ITIE, <https://eiti.org/countries>.

<sup>42</sup> Voir le site Web de l'Initiative mondiale sur les rapports de performance. Disponible à l'adresse <https://www.globalreporting.org>.

<sup>43</sup> Voir ICMM, Les principes du Cadre de développement durable. Disponible à l'adresse <https://www.icmm.com>.

<sup>44</sup> See <http://www.kimberleyprocess.com/>.

<sup>45</sup> Pour un récit de la façon dont les diamants des riches gisements diamantifères de la Sierra Leone sont devenus des "diamants du sang", provoquant un vicieux conflit régional et la guerre civile, voir Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, rapport d'évaluation pays n° 15: République de Sierra Leone: (2012), en particulier le paragraphe 1051 faisant observer, entre autres : Les diamants sont devenus la principale source de revenus permettant aux groupes rebelles de se procurer armes et munitions. Cela leur a permis de contrôler les zones minières sous leur domination et d'étendre leur contrôle territorial à de telles zones et aux mines qu'ils exploient pour leurs propres intérêts économiques. Cet état de choses a créé un effet de spirale en ce sens que la ruée sur les minéraux a été un facteur incitant les groupes armés à alimenter davantage la guerre ». Id.

Comme l'a précisé avec juste raison Joost Pauwelyn, grâce à la dérogation de l'OMC, « le commerce *entre* les participants au Processus de Kimberley et les *non*-participants est limité aux seuls diamants certifiés non issus d'une zone de conflit » ; le commerce entre les participants au Processus de Kimberley et les *non*-participants est tout bonnement interdit »<sup>46</sup>. Il reste à savoir si le succès obtenu par le Système de certification du Processus de Kimberley dans son utilisation de mesures commerciales pour appliquer les normes de gouvernance et de durabilité convenues à l'échelle internationale pourrait être reproduit de façon plus générale dans le secteur des industries extractives.

Le bref résumé d'un petit nombre seulement des initiatives susmentionnées montre la gravité du défi que pose la gouvernance à l'échelle mondiale et le sérieux avec lequel une solution est recherchée grâce à une pléthore d'initiatives de haut niveau. Les gouvernements africains ont été des participants actifs à ces nombreux forums et initiatives, et le résultat est globalement encourageant. C'est ainsi que nous savons que les principes de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives ont inspiré ou influencé la législation sur la gestion des ressources naturelles dans bon nombre de pays africains, notamment le Ghana, le Libéria et le Nigéria<sup>47</sup>. Qui plus est, les pays africains ont également lancé leurs propres initiatives par le biais de leurs groupements régionaux et continentaux, que nous abordons à présent.

## 1.6 Engagement de l'Afrique dans le programme de bonne gouvernance

Comme indiqué auparavant, la notion selon laquelle la bonne gouvernance est « un préalable au développement durable en Afrique » est à présent bien acceptée et l'Afrique a pris une série de mesures importantes pour donner effet à ses principes essentiels, aux niveaux national, sous-régional et continental. Le rapport du Groupe d'études international sur les régimes miniers de l'Afrique a récapitulé comme suit ce qu'il a appelé « les caractéristiques essentielles » du secteur des industries extractives en Afrique : i) industrie enclavée ayant de faibles liens avec le reste l'économie ; ii) possession étrangère des mines ; iii) domination par l'exportation de minéraux primaires non transformés ; et iv) dépendance à l'égard des intrants importés<sup>48</sup>. Dans les mains d'institutions de gouvernance faibles, ces caractéristiques de l'industrie minière en Afrique ont donné lieu à ce que l'Africa Progress Panel a appelé trois « thèmes récurrents » : i) des dépenses publiques inévitables et la négligence des régions et secteurs où la pauvreté est concentrée ; iii) un recouvrement limité des recettes en raison d'une gestion faible des concessions ainsi que d'une optimisation et d'une fraude fiscales audacieuses et de pratiques de corruption ; et iii) de faibles liens entre le secteur des ressources et le reste de l'économie<sup>49</sup>.

L'Afrique réagit à ces défis colossaux non seulement par un engagement actif dans les initiatives de gouvernance mondiales, comme décrit ci-dessus, mais aussi grâce à des initiatives audacieuses, innovatrices et adaptées qui lui sont propres. À cet égard, on peut logiquement faire valoir que l'Afrique est en avance sur le reste du monde à certains égards, la Vision africaine des mines et le MAEP étant ses initiatives exemplaires. Dans la présente section, nous examinerons l'engagement de l'Afrique dans le programme de bonne gouvernance en général

---

<sup>46</sup> Voir Joost Pauwelyn, "WTO Compassion or Superiority Complex? What to Make of the WTO Waiver for 'Conflict Diamonds'", *Michigan Journal of International Law*, vol. 24, n° 4 (2003) (souligné dans l'original)

<sup>47</sup> Voir rapport 2013 de l'Africa Progress Panel.

<sup>48</sup> CEA, Les ressources minérales et le développement de l'Afrique : Rapport du Groupe d'études international sur les régimes miniers de l'Afrique (Addis-Abeba, 2011).

<sup>49</sup> Voir rapport 2013 de l'Africa Progress Panel.

de même que dans des initiatives et institutions particulières s'intéressant au secteur des industries extractives, ainsi que son rôle dirigeant à cet égard.

## **1.7 Engagements et initiatives de l'Afrique dans le cadre du programme de bonne gouvernance : des cas généraux aux cas spécifiques**

Les dirigeants africains reconnaissent depuis longtemps l'importance cruciale de la bonne gouvernance pour le développement durable du continent, qui va au-delà du secteur des ressources extractives. En effet, les normes et les principes de bonne gouvernance qui ont été indiqués dans la documentation comme essentiels pour éviter la malédiction des ressources ne sont pas nouveaux ; ils sont déjà inscrits dans l'Acte constitutif de l'Union africaine<sup>50</sup> et d'autres instruments juridiques importants. Ci-après quelques exemples depuis la création de l'Union africaine seulement :

- Le neuvième alinéa du préambule de l'Acte constitutif de l'Union africaine datant de 2000 déclare la détermination des dirigeants africains « à promouvoir et à protéger les droits de l'homme et des peuples, à consolider les institutions et la culture démocratiques, à promouvoir la bonne gouvernance et l'état de droit » ;
- Le document de base de 2001 du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) a affirmé sans équivoque que « le développement est impossible en l'absence d'une véritable démocratie, du respect des droits humains, de la paix et de la bonne gouvernance ». Le document a également exprimé l'engagement « de respecter les normes mondiales de la démocratie, dont les éléments clés sont notamment le pluralisme politique, l'existence autorisée de plusieurs partis politiques et syndicats ouvriers ainsi que l'organisation périodique d'élections démocratiques libres, justes et transparentes afin de permettre aux populations de choisir librement leurs dirigeants »<sup>51</sup>. Enfin, aux termes du même document, le Forum des chefs d'État et de gouvernement du NEPAD « servira de mécanisme grâce auquel les dirigeants du NEPAD pourront suivre et évaluer les progrès réalisés par les pays africains dans la réalisation des objectifs convenus dans le domaine de la bonne gouvernance et des réformes sociales. Le Forum constituera également une tribune dans laquelle les pays partageront leurs expériences afin de favoriser la bonne gouvernance et les pratiques démocratiques »<sup>52</sup>.
- La Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises du NEPAD datant de 2003 confère une importance constitutionnelle aux valeurs fondamentales que sont l'état de droit et la bonne gouvernance<sup>53</sup>. En effet, c'est par l'intermédiaire de ce document que le sommet du Comité des chefs d'État et de gouvernement chargé de la mise en œuvre du NEPAD a proclamé la création du MAEP sur la base d'une adhésion volontaire.

---

<sup>50</sup> Voir Tim Murithi et Angela Ndinga-Muvumba, "Introduction", dans *The African Union and Its Institutions*, J. Akokpari, A. Ndinga-Muvumba, et T. Murithi (éd.) (Sunnyside: Fanele, 2008).

<sup>51</sup> Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) (2001). Disponible à l'adresse <http://www.nepad.org/download/file/fid/2977%20>.

<sup>52</sup> Voir NEPAD (2001), par. 84.

<sup>53</sup> Voir NEPAD/HSGIC/03-2003/APRM/MOU/Annex I, sixième sommet, 9 mars 2003, Abuja (Nigéria).

- Dès 2015, l'Agenda 2063 de l'Union africaine a déclaré l'aspiration du continent selon laquelle d'ici à 2063, « l'Afrique aura une culture universelle de bonne gouvernance, de pratiques démocratiques, d'égalité entre les sexes, de respect des droits de l'homme, de justice et de l'état de droit »<sup>54</sup>.

En raison de l'importance qu'il accorde au contrôle continu, à l'évaluation périodique par les pairs et à la critique constructive mais transparente et amicale, le MAEP est conçu pour faire en sorte que les valeurs et les principes fondamentaux inscrits dans ces instruments et dans plusieurs autres instruments régionaux et mondiaux ne soient pas seulement proclamés solennellement, mais qu'ils soient aussi de plus en plus observés par les gouvernements participants<sup>55</sup>. Selon la Déclaration du NEPAD de 2003, le MAEP « a pour but de promouvoir l'adhésion aux engagements pris dans la présente Déclaration et leur respect » et [i]l « définit les institutions et processus qui guideront les évaluations futures entre pairs, sur la base des codes et des normes de gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises, convenus d'un commun accord »<sup>56</sup>.

Comme nous en parlerons plus en détail au chapitre 2, bien que le MAEP ait été lancé dans le cadre du NEPAD<sup>57</sup>, il est remarquable que l'Acte constitutif de l'Union africaine ait déjà envisagé un système en vertu duquel la Conférence des chefs d'État et de gouvernement devrait « assurer le contrôle de la mise en œuvre des politiques et décisions de l'Union, et veiller à leur application par tous les États membres »<sup>58</sup>. Considérant ses objectifs louables et ses antécédents au cours de la décennie écoulée, il n'est pas surprenant de voir de proches observateurs du Mécanisme le qualifier de « joyau » du programme du NEPAD<sup>59</sup>, de « pièce maîtresse » du programme<sup>60</sup>, d'« initiative phare de la présente génération de leaders politiques africains », de « réalisation la plus visible... dans la promotion de la bonne gouvernance en Afrique »<sup>61</sup>, et ainsi de suite. En tant que processus volontaire auquel ont souscrit environ deux tiers des membres de l'Union africaine, le Mécanisme ne peut répondre à cet objet sous sa forme actuelle, mais il représente un pas important dans la direction envisagée par l'Acte constitutif. C'est précisément pour cette raison qu'Adedeji a recommandé que le Mécanisme soit « généralisé en Afrique » et cesse d'être volontaire<sup>62</sup>. Elvy est d'accord avec Adedeji et a fait valoir que « si l'on veut que le MAEP serve à promouvoir les principes démocratiques figurant dans la Déclaration du NEPAD sur la démocratie, il faut absolument que tous les États membres de l'UA soient tenus d'y adhérer »<sup>63</sup>.

<sup>54</sup> Commission de l'Union africaine, *Agenda 2063: l'Afrique que nous voulons* (édition finale, septembre 2015), par. 27.

<sup>55</sup> Document AHG/235 (XXXVIII) Annex II du 8 juillet 2002. de l'Organisation de l'unité africaine. Disponible à l'adresse <http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/aprm-basedoc.pdf>.

<sup>56</sup> NEPAD/HSGIC/03-2003/APRM/MOU/Annex I, sixième sommet, 9 mars 2003, Abuja (Nigéria).

<sup>57</sup> Déclaration du NEPAD (2003), par. 28.

<sup>58</sup> Acte constitutif de l'Union africaine, art. 9.1e). Disponible à l'adresse <https://au.int/en/constitutive-act>.

<sup>59</sup> Kojo Busia, "The Search for Domestic Accountability in Development Aid: What Role for the APRM in Reshaping Governance in Africa?", dans *Problems, Promises, and Paradoxes of Aid: Africa's Experience*, Muna Ndulo et Nicolas van de Walle (éd.) (Cambridge Scholars Publishing, 2014).

<sup>60</sup> Adebayo Adedeji, "NEPAD's African Peer Review Mechanism: Progress and Prospects", dans Akokpari, A. Ndinga-Muvumba, et T. Murithi (éd.), *The African Union and Its Institutions* (Sunnyside: Fanele, 2008).

<sup>61</sup> Voir Edward R. McMahon, Kojo Busia et Marta Ascherio, "Comparing Peer Reviews: The Universal Periodic Review of the UN Human Rights Council and the African Peer Review Mechanism", dans *African and Asian Studies*, vol. 12 (2013) 266-289, at 269; voir également rapport intérimaire 2010 de la CEA., par. 4.

<sup>62</sup> Voir Adedeji (2008).

<sup>63</sup> Stacy-Ann Elvy, "Towards a New Democratic Africa: The African Charter on Democracy, Elections and Governance", *Emory International Law Review*, vol. 27, n° 1 (2013).

Nous avons vu que l’Afrique est activement engagée, avec parfois le rôle dirigeant, dans le programme de bonne gouvernance en général et qu’un grand nombre de pays africains participent également à différentes initiatives mondiales pour une gouvernance améliorée dans le secteur des industries extractives, telles que l’ITIE, mais la Vision africaine des mines, adoptée par les dirigeants africains en 2009, se situe dans une catégorie différente. Elle a pour ambition d’établir un système qui préconise « une exploitation transparente, équitable et optimale des ressources minérales pour réaliser la croissance et le développement socioéconomique généralisés et durables ». À l’instar d’autres initiatives telles que l’Initiative pour la transparence dans les industries extractives et l’Initiative mondiale sur les rapports de performance, la Vision promeut un attachement à la transparence des recettes et à l’obligation de rendre compte, mais elle va beaucoup plus loin. En tant qu’instrument phare du continent pour la gouvernance de ce secteur crucial, la Vision a notamment les buts suivants :

- Faire la lumière sur le recouvrement des recettes et les dépenses, mais maximiser aussi tout d’abord la part du pays dans la rente minière ;
- Démanteler les murs physiques, psychologiques, économiques et réglementaires derrière lesquels l’industrie se retranche traditionnellement et la mettre à nu, l’intégrer au reste de l’économie par des liens en amont avec les fournisseurs d’intrants locaux, des liens en aval avec les agents de transformation locaux et des liens latéraux pour en faire un pôle autour duquel prospérerait un ensemble d’activités et de services professionnels, à forte intensité de compétences et centrés sur la recherche-développement ;
- Décourager la mentalité consistant à « extraire et exporter » qui a trop longtemps caractérisé l’industrie en Afrique et encourager l’exportation de produits minéraux semi-transformés ou semi-finis ;
- Faciliter la mise en place en Afrique d’un environnement propice à l’investissement, dans lequel les minéraux servent de fondement à une industrialisation généralisée et tirée par les ressources ;
- Utiliser l’industrialisation tirée par les ressources pour renforcer l’intégration de l’économie nationale dans les chaînes de valeur régionales et mondiales<sup>64</sup>.

Les implications de la Vision africaine des mines pour la conception et la mise en œuvre de la gouvernance sont multiples et variées. Cela signifie, par exemple, qu’il faut établir et évaluer des lois et des institutions régissant le secteur, avec comme considérations principales<sup>65</sup> la promotion de liens, l’ajout de valeur et le développement national global.

Il est important de noter toutefois que, tout comme les défis de la gouvernance du secteur des industries extractives diffèrent à chaque stade de la chaîne de valeur du secteur minier, et en fait dans chaque pays, la conception et la mise en œuvre des institutions et règles de gouvernance devront être adaptées en conséquence. Ci-dessous figurent quelques exemples :

---

<sup>64</sup> Voir rapport 2011 du Groupe d’études international sur les régimes miniers de l’Afrique.  
Voir rapport 2011 du Groupe d’études international sur les régimes miniers de l’Afrique.

<sup>65</sup> Voir rapport 2011 du Groupe d’études international sur les régimes miniers de l’Afrique.

- L'impact dommageable de l'asymétrie de l'information entre les institutions gouvernementales et les entreprises qui s'occupent des ressources naturelles commence au stade précontractuel ou à celui préalable à l'octroi de licences et se poursuit tout le long de la chaîne de valeur ;
- Les contrats et les licences accordés sur la base de cette information géologique et technique inappropriée auront des incidences perverses qui perdurent tout au long des phases d'extraction, de transformation et d'exportation de la chaîne de valeur ;
- Des contrats négociés à la hâte et en secret, trop souvent assujettis à des clauses de stabilisation strictes, sont susceptibles de saper l'intérêt national, de démotiver et d'enraciner la pratique des tractations clandestines, d'augmenter les possibilités de corruption ainsi que de miner les impératifs communautaires, environnementaux et d'autres impératifs sociaux ;
- Le manque de capacité institutionnelle de contrôler les activités réelles sur le site des projets, d'appliquer les obligations réglementaires et contractuelles, de comprendre les transactions commerciales et les structures des entreprises afin de s'assurer que les tractations au sein des entreprises et les arrangements relatifs aux prix de transfert ne minent pas la part nationale de la rente minière ;
- La dépendance à l'égard des produits minéraux bruts met les finances des gouvernements à la merci des aléas imprévisibles des marchés internationaux de produits extrêmement instables.

C'est pourquoi le Groupe d'études international sur les régimes miniers de l'Afrique et d'autres entités ont proposé de mettre à contribution la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et le MAEP pour institutionnaliser les principes de bonne gouvernance dans les systèmes administratifs nationaux<sup>66</sup>. Le présent rapport a donc pour objet d'enrichir les outils et processus du Mécanisme au moyen de propositions concrètes et pratiques spécifiquement adaptées aux principaux défis identifiés dans les industries extractives d'Afrique, afin d'institutionnaliser l'approche intégrée de la Vision africaine des mines dans la gouvernance nationale, en recourant au Mécanisme comme moyen crucial.

## **1.8 Conclusion : en quête d'indicateurs éventuels**

Selon le plan d'action de la Vision africaine des mines, la gouvernance fait référence à « l'environnement juridique et institutionnel dans lequel les différents acteurs du secteur minier évoluent »<sup>67</sup>. Comme nous l'avons vu dans le présent chapitre, un pays doté de ressources naturelles et tributaire de ces ressources est plus susceptible que les autres de faire face à un certain nombre de défis. Il s'agit notamment des défis suivants : les questions structurelles résultant du phénomène du syndrome hollandais dans lequel l'injection de capitaux étrangers et de recettes exceptionnelles provenant des ressources naturelles « évince » et éloigne les

<sup>66</sup> Voir rapport 2011 du Groupe d'études international sur les régimes miniers de l'Afrique.

<sup>67</sup> Commission de l'Union africaine, BAfD et CEA, *Building a sustainable future for Africa's extractive industry : From vision to action : Draft Action Plan for Implementing the AMV* (Conférence des ministres de l'UA chargés de [la mise en valeur] des ressources minières, deuxième session ordinaire, 12-16 décembre 2011, Addis-Abeba, Éthiopie). Disponible à l'adresse [http://www.africaminingvision.org/amv\\_resources/AMV/AMV\\_Action\\_Plan\\_dec-2011.pdf](http://www.africaminingvision.org/amv_resources/AMV/AMV_Action_Plan_dec-2011.pdf).

activités économiques ; une tendance à conclure des engagements contractuels à long terme assortis d'obligations préjudiciables à l'intérêt national et de conséquences coûteuses en cas de décisions de se dégager ultérieurement; la croissance d'une industrie enclavée ayant peu de liens avec le reste de l'économie et des offres d'emploi minimales pour la population locale, qui risque d'être la plus touchée par les activités d'extraction minière agissant sur ses moyens de subsistance et produisant des conséquences sur son milieu naturel immédiat ; les priorités inévitables en matière de dépenses publiques susceptibles d'exacerber les inégalités de revenus entre une minorité souvent privilégiée ayant accès aux recettes provenant des ressources et une grande majorité enlisée dans la pauvreté ; la possibilité accrue de conflits internes et d'utilisation des recettes provenant des ressources pour renforcer l'appareil sécuritaire et l'arsenal répressif de l'Etat, qui en fait usage contre ses propres citoyens ; la négligence de la capacité administrative de l'État à contrôler et combattre l'optimisation fiscale audacieuse, la fraude fiscale et les pratiques de corruption<sup>68</sup>, etc..

Pour s'attaquer à ces maux liés aux ressources naturelles et à d'autres maux semblables, plusieurs indicateurs de gouvernance ont été proposés ou mis en œuvre par différentes institutions. En essayant d'utiliser le MAEP comme moyen de mettre en œuvre de bons principes de gouvernance des industries extractives, nous n'avons pas besoin de réinventer la roue et de dégager des indicateurs nouveaux. Cependant, quels que soient les indicateurs que nous prendrons, il nous faudra les tester, en utilisant le schéma de la Vision africaine des mines comme filtre, afin de maximiser la réalisation de ses objectifs à long terme. Si nous adoptons cette approche, les indicateurs suivants pourront servir de titres pour grouper ou regrouper certaines des questions figurant dans le questionnaire du MAEP et devant guider les auto-évaluations et les évaluations effectuées par les équipes d'évaluation du Mécanisme. Ces indicateurs serviront également de point de départ pour établir une liste potentielle de questions, défis et risques spécifiques liés à la gouvernance qui nécessitent un examen plus attentif à chaque stade de la chaîne de valeur des ressources naturelles.

- La transparence allant de pair avec la responsabilité, voilà une aspiration quasi universelle que l'on trouve dans presque toutes les initiatives mondiales et régionales de gouvernance ; la tâche clef ici consiste à s'assurer que cette importante norme est appliquée tout le long de la chaîne de valeur. Il faudrait dans ce cadre prévoir la publication des éléments ci-après dans des organes de presse accessibles :
  - Des informations sur la négociation des contrats ;
  - La divulgation totale des parties privées impliquées et de leurs propriétaires bénéficiaires ;
  - Des contrats, accompagnés de guides de lecture afin d'aider le grand public à comprendre leurs incidences ;
  - Des données sur le volume de la production minière et le mode de production ;
  - Des données sur le nombre et la proportion des personnes de la localité employées, accompagnées des compétences nécessaires pour les emplois ainsi que sur l'ancienneté requise et les montants moyens des salaires ;

---

<sup>68</sup> Voir rapport 2013 du Groupe d'études international sur les régimes miniers de l'Afrique.

- Des données sur le type, le volume et la valeur des biens et services acquis localement en pourcentage des biens et services importés ;
  - Des données sur le montant des recettes ainsi que leur mode de recouvrement et leur décaissement ;
  - Des informations sur les dégâts causés aux communautés locales et/ou à l'environnement et sur les mesures correctives prises.
- Responsabilisation : cela peut prendre de multiples formes telles que les suivantes :
    - Responsabilisation financière par le respect des normes acceptées de comptabilité financière et d'audit et la publication des rapports dans des médias accessibles ;
    - Responsabilisation politique envers les citoyens grâce à la participation et à l'engagement actifs et constructifs des organes de presse locaux et internationaux et des organisations de la société civile ;
    - Responsabilisation démocratique grâce à des représentants parlementaires indépendants et légitimes ;
    - Responsabilisation juridique par le recours à des tribunaux compétents, indépendants et impartiaux habilités à connaître des affaires dans lesquelles sont impliqués des responsables des pouvoirs publics et ceux des entreprises en matière pénale et civile.
- Capacité institutionnelle : la Vision africaine des mines énonce un programme détaillé et ambitieux à l'intention des pays africains, mais elle reconnaît également les problèmes de capacité en jeu aux différents stades de la chaîne de valeur. Une évaluation faite par le MAEP dans ce domaine devrait de ce fait comporter les éléments suivants :
- Une évaluation périodique approfondie de :
    - La capacité institutionnelle de négocier des contrats qui sauvegardent l'intérêt national et de gérer les contrats, y compris la capacité d'adapter ou de réinterpréter ces contrats afin de tenir compte de l'évolution des ressources et des marchés ;
    - La capacité de contrôler et d'appliquer le respect des exigences contractuelles et réglementaires ayant trait aux communautés, au contenu local et à l'environnement ;
    - La capacité de recueillir des données exactes sur la production et l'exportation, ainsi que d'évaluer et de percevoir les recettes appropriées ;
    - La capacité de fixer et d'appliquer des politiques industrielles et d'autres politiques de développement qui intègrent le secteur minier dans l'économie

locale et nationale, afin de maximiser l'utilisation de la rente minière en tant que fondement du développement durable grâce à des investissements appropriés dans l'infrastructure, l'éducation et les secteurs similaires.

- Qualité de la réglementation : nécessité d'évaluer régulièrement dans quelle mesure le cadre réglementaire :
  - Établit un système de contre-pouvoirs au sein des pouvoirs publics afin de renforcer, de clarifier et de rendre efficaces l'octroi des droits miniers, la collecte des recettes et leur décaissement ;
  - Soutient ou entrave l'intégration du secteur des industries extractives dans l'économie nationale ;
  - Harmonise le dispositif incitatif avec la poursuite de l'industrialisation fondée sur les minéraux ;
  - Protège les communautés et l'environnement ;
  - Promeut la réalisation des objectifs de développement du pays, notamment grâce à des politiques bien conçues concernant le contenu local ;
- État de droit : cela nécessitera d'évaluer régulièrement et de façon approfondie :
  - La mesure dans laquelle, une fois accordés dans le cadre de la loi, les contrats et les droits de propriété sont respectés et appliqués ;
  - Si oui ou non tous les agents publics sont soumis aux mêmes lois et peuvent comparaître devant des tribunaux indépendants et impartiaux ;
  - Si oui ou non les sociétés multinationales et leurs agents à l'œuvre sur le terrain sont soumis aux mêmes lois et peuvent comparaître devant les tribunaux nationaux ;
- Maîtrise de la corruption : si tous les objectifs afférents à chacun des indicateurs décrits ci-dessus sont poursuivis vigoureusement et systématiquement, les chances que la corruption pose un grave problème seront minimales. Après tout, la corruption prospère dans les systèmes enveloppés dans le secret, où c'est le règne de l'homme plutôt que celui du droit, et où les agents peuvent agir en toute impunité ;

Pour récapituler, la capacité du MAEP d'institutionnaliser les valeurs et principes fondamentaux de la bonne gouvernance des industries extractives tels qu'envisagés dans la Vision africaine des mines est hors de doute. Le présent projet vise à : examiner dans quelle mesure la capacité de cette arme précieuse a été pleinement mise à contribution pour le bien des pays africains, en particulier ceux qui sont extrêmement tributaires des ressources extractives et par conséquent vulnérables aux dangers de la malédiction des ressources ; et à enrichir le processus du Mécanisme au moyen de propositions concrètes tendant à renforcer sa capacité d'institutionnaliser les valeurs et principes fondamentaux de la bonne gouvernance, adaptés aux défis exceptionnels que rencontrent les pays tributaires des ressources extractives. L'objectif ultime du présent projet consiste à proposer des stratégies sur la meilleure façon de déployer le processus du MAEP en tant que moyen permettant d'intégrer les principes et pratiques de la bonne gouvernance des industries extractives dans la vie quotidienne de chaque gouvernement d'Afrique tributaire des ressources. Le MAEP sied parfaitement pour cet objectif. Comme l'ont attesté le Professeur Adedeji, éminent érudit et diplomate africain, et un ancien Président du Panel des personnalités éminentes du MAEP, le Mécanisme « marque un changement radical\_d'attitude envers la gouvernance et représente une mesure positive dans la promotion de l'adoption au plan interne des valeurs fondamentales que sont la justice, l'équité, la transparence et la responsabilité »<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> Adedeji (2008).

## Chapitre 2

### Le MAEP : les grandes lignes

#### 2.1. Introduction

Le MAEP est peut-être l'initiative la plus innovatrice de l'Afrique, destinée à combler une grave lacune dans les efforts que le continent déploie depuis longtemps pour faire face aux défis de gouvernance. Depuis la création de l'Organisation de l'unité africaine en 1963, les États africains ont souscrit à un grand nombre de chartes, de conventions, de traités et d'autres instruments contenant des obligations importantes et contraignantes de créer et de faire fonctionner des institutions de gouvernance fondées sur des règles, transparentes et responsables<sup>70</sup>. Cependant, l'enthousiasme manifesté par l'Afrique pour entreprendre des engagements substantiels et de fond dans des domaines tels que les droits de l'homme, la démocratie et la bonne gouvernance politique et économique ne s'est pas toujours accompagné de la volonté politique de créer et de faire fonctionner des mécanismes procéduraux et institutionnels par le biais desquels le respect de ces engagements de fond serait appliqué, accéléré et contrôlé. C'est cette importante lacune que le MAEP vise à combler, bien que de manière volontaire et non coercitive. Le présent chapitre décrit le processus du MAEP, identifie les séries de mesures spécifiques qu'il prévoit et les outils qu'il fournit et explore leur capacité de contribuer à mieux gérer et/ou traiter les questions, défis et risques spécifiques relatifs à la gouvernance identifiés au chapitre premier.

À cette fin, le présent chapitre relate brièvement l'histoire des idées et des initiatives politiques qui ont conduit au MAEP, décrit le contexte politico-économique africain et mondial dans lequel l'idée de mécanisme a vu le jour et s'est développée, examine attentivement les manifestations politiques, juridiques et institutionnelles officielles du Mécanisme, analyse ce qu'un plan bénévole laisse entendre pour les pays qui ont librement choisi d'adhérer et met en lumière le niveau de participation des pays qui sont particulièrement tributaires de leurs ressources extractives. Enfin, le chapitre conclut par un résumé des défis rencontrés et des enseignements tirés lors du fonctionnement du Mécanisme au cours des 12 années écoulées.

#### 2.2. Le MAEP : planter le décor

Un engagement officiel envers un système de règles et d'institutions contraignantes n'est nullement une garantie de respect, de mise en œuvre ou d'application. Les pays africains ont signé et ratifié davantage de traités assortis d'engagements substantiels que de traités qui visent à créer des mécanismes de responsabilisation. À titre d'exemple, des instruments constitutionnels ambitieux tels que le Traité instituant la Communauté économique africaine, l'Acte constitutif de l'Union africaine et le Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'UA sont ratifiés par la quasi-totalité des États africains tandis que, en décembre 2017, le Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création d'une cour africaine des droits de l'homme et des peuples n'avait été ratifié que par 30 États, ce qui indique combien sont graves les défis qui font obstacle à sa ratification<sup>71</sup>. La Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption datant de 2003 est un autre exemple. La Convention a établi des principes aussi louables que le respect des

---

<sup>70</sup> Pour une étude détaillée de l'engagement de l'Afrique dans le droit international, voir Tiyanjana Maluwa, "Ratification of African Union Treaties by Member States: Law, Policy and Practice", *Melbourne Journal of International Law* (2012), vol. 13, n° 2, p. 636 à 684.

<sup>71</sup> Voir [https://au.int/sites/default/files/treaties/7778-sl-.protocol to the african charter on human and people esrights on the estab.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/7778-sl-.protocol%20to%20the%20african%20charter%20on%20human%20and%20people%20rights%20on%20the%20estab.pdf).

principes et institutions démocratiques, de l'état de droit et de la bonne gouvernance ainsi que la transparence et la responsabilité dans la gestion des affaires publiques, et elle a exprimé sa condamnation et son rejet « des actes de corruption, des infractions assimilées et de l'impunité » et a exigé que les parties prennent des mesures législatives et institutionnelles pour ériger en infractions pénales les actes de corruption en vertu de leurs lois nationales et pour combattre la corruption de façon appropriée<sup>72</sup>. Cependant, l'article 22 de la Convention a stipulé que le suivi et le contrôle s'agissant de savoir si et dans quelle mesure les parties à la Convention honorent ces engagements relèvent du Conseil consultatif sur la corruption, dont les pouvoirs se limitent dans une grande mesure à la collecte et à la diffusion d'informations sur la corruption ainsi qu'à la promotion de mesures de lutte contre la corruption dans le continent<sup>73</sup>. En décembre 2017, 34 pays africains étaient devenus parties à la Convention. Un dernier exemple : 30 pays ont ratifié la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, qui est entrée en vigueur en 2012<sup>74</sup>.

L'ironie c'est que l'initiative la plus prometteuse, et celle qui nous intéresse le plus dans le présent rapport, a vu le jour sous la forme d'une mesure impulsée par le NEPAD ; il s'agit de la Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises (2002) – qui a mis en place un mécanisme volontaire, le MAEP, en vue de son « application »<sup>75</sup>. Les chefs d'État et de gouvernement des pays participant au MAEP l'ont mis en pratique par un mémorandum d'entente qu'ils ont adopté à Abuja le 9 mars 2003<sup>76</sup>.

### **2.3. Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique et MAEP : contexte institutionnel**

Il existe déjà une importante documentation sur le NEPAD et le MAEP et la présente section ne vise qu'à planter le décor pour la discussion ultérieure, qui porte sur la capacité du Mécanisme à servir de moyen d'intégrer les principes directeurs et les pratiques optimales en matière de bonne gouvernance dans le secteur des industries extractives en Afrique.

Le NEPAD a été créé en 2001 par une décision des chefs d'État et de gouvernement de l'Organisation de l'unité africaine suite à la fusion de deux initiatives parallèles et faisant partiellement double emploi – le Plan du millénaire pour la relance de l'Afrique sous la houlette des Présidents Mbeki (Afrique du Sud), Obasanjo (Nigéria) et Bouteflika (Algérie) et le Plan Omega, sous la houlette du Président Wade (Sénégal)<sup>77</sup>. Bien qu'il ait commencé son existence en tant qu'initiative entre cinq pays membres fondateurs, le cinquième étant l'Égypte<sup>78</sup>, le NEPAD a toujours fait partie de l'Organisation de l'unité africaine/Union africaine, au moins

---

<sup>72</sup> Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption, de 2003, art. 4 et 5. Disponible à l'adresse <https://au.int/en/treaties/african-union-convention-preventing-and-combating-corruption>.

<sup>73</sup> Pour des informations concernant le Conseil consultatif sur la corruption, voir <http://www.aunticorruption.org/auac/en>.

<sup>74</sup> Pour l'état de ratification de la Charte, voir <http://www.au.int/en/treaties>.

<sup>75</sup> Document AHG/235 (XXXVIII) Annex II, du 8 juillet 2002, de l'Organisation de l'unité africaine. Disponible à l'adresse <http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/aprm-basedoc.pdf>.

<sup>76</sup> Voir [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_mou.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_mou.pdf).

<sup>77</sup> Voir Organisation de l'unité africaine, Déclaration sur la nouvelle Initiative commune (MAP et OMEGA), Organisation de l'unité africaine, document AHG/Decl.1 (XXXVII), par. 9. Disponible à l'adresse [https://au.int/sites/default/files/decisions/9545-2000\\_ahg\\_dec\\_143-159\\_xxxvii\\_e.pdf](https://au.int/sites/default/files/decisions/9545-2000_ahg_dec_143-159_xxxvii_e.pdf). Pour une discussion détaillée du contexte historique dans lequel le NEPAD a vu le jour, voir CEA, *Capturing the 21<sup>st</sup> Century: African Peer Review (APRM): Best Practices and Lessons Learned* (2011), p. 52 à 64.

<sup>78</sup> Voir <http://www.nepad.org/history>.

officiellement<sup>79</sup>. Pour comprendre convenablement le NEPAD, il faut apprécier l'économie politique internationale et africaine qui prévalait au début du nouveau millénaire<sup>80</sup>.

L'initiative du NEPAD était une réaction à des décennies de prescriptions infructueuses, dirigées de l'extérieur et d'inspiration néocolonialiste qui ne faisaient que perpétuer la pauvreté, le sous-développement et la marginalisation de l'Afrique ainsi que les défis liés à la non-appropriation de son programme de développement. Le document de base du NEPAD exprime lui-même les obstacles externes et internes au développement de l'Afrique à l'époque, notamment le legs du colonialisme, le manque d'équilibre dans la structure des relations économiques internationales et l'« absence de règles mondiales équitables et justes » pour les soutenir, la manière dont l'Afrique est enfermée dans un système mondialisé de chaînes de valeurs où elle est « fournisseuse de main-d'œuvre et de matières premières bon marché »<sup>81</sup> et les vices internes chroniques que sont « un piètre leadership, la corruption et la mauvaise gouvernance » dans bon nombre de pays africains<sup>82</sup>. Le document-cadre a ensuite introduit le NEPAD comme « programme pour le renouveau de l'Afrique » et comme « nouveau cadre d'interaction avec le reste du monde, notamment les pays industrialisés et les organisations multilatérales »<sup>83</sup>, programme et cadre appartenant aux Africains et dirigés par les Africains. Proclamant l'Afrique continent qui « a été pillé pendant des siècles »<sup>84</sup>, le document du NEPAD souligne la nécessité pour les Africains de « négocier une nouvelle relation avec leurs partenaires de développement<sup>85</sup> ».

Le programme d'action du NEPAD s'articule en gros autour de trois thèmes de niveau de généralité décroissant : i) les deux préalables fondamentaux au développement durable avec leurs propres initiatives spécifiques, à savoir la démocratie et la gouvernance politique, d'une part, et la gouvernance économique et des entreprises, d'autre part ; ii) les priorités sectorielles couvrant les infrastructures (notamment les technologies de l'information et de la communication (TIC), l'énergie, les transports ainsi que l'eau et l'assainissement), la valorisation des ressources humaines (notamment la réduction de la pauvreté, l'éducation, la lutte contre l'exode des compétences et l'amélioration de la santé), l'agriculture, l'environnement, la culture ainsi que la science et la technologie ; et iii) la mobilisation des ressources.

---

<sup>79</sup> Voir Newell M. Stultz, "African States Experiment with Peer Reviewing: the APRM, 2002 to 2007", 13 (2) *Brown Journal of World Affairs* (2007), vol. 13, n°2, p. 249 (faisant observer que l'initiative du NEPAD a été élaborée par les trois présidents à l'invitation qui leur avait été adressée par l'Organisation de l'unité africaine "à élaborer un plan de développement pour le continent tout entier"). Par ailleurs, Taylor estime que les trois présidents n'y ont pas été invités par l'Organisation de l'unité africaine ; ce sont plutôt ces présidents eux-mêmes qui "ont sollicité de l'Organisation de l'unité africaine le mandat pour élaborer un nouveau plan pour le développement du continent", ce que l'Organisation a accordé lors de son sommet extraordinaire tenu à Syrte (Libye) en septembre 1999. Voir Ian Taylor, "'Partnership' through Accommodation? African Development Initiatives and Universal Policy Prescriptions", dans *Africa, Regional Co-operation and the World Market: Socio-Economic Strategies in Times of Global Trade Regimes*, Henning Melber (éd.) (Uppsala : Nordic Africa Institute, 2006), p. 9 à 39, ( 28).

<sup>80</sup> Pour des réflexions clairvoyantes sur le contexte géopolitique dans lequel le MAEP du NEPAD a vu le jour, voir James Busumtwi-Sam, "Architects of Peace: The African Union and NEPAD", *Georgetown Journal of International Affairs*, vol. 7, n°1 (2006), p. 71 à 81.

<sup>81</sup> Voir NEPAD(2001), par.84.

<sup>82</sup> Voir NEPAD(2001), par.84.

<sup>83</sup> Voir NEPAD(2001), par.84.

<sup>84</sup> Voir NEPAD(2001), par.84.

<sup>85</sup> Voir NEPAD(2001), par.84.

Le Comité des chefs d'État et de gouvernement chargé de la mise en œuvre du NEPAD assure la direction politique de l'initiative. Le Comité se compose des dirigeants des cinq membres fondateurs – l'Afrique du Sud, l'Algérie, l'Égypte, le Nigéria et le Sénégal – et de 15 autres membres répartis également entre les cinq régions<sup>86</sup>. Il a pour principales fonctions la définition des questions stratégiques qui doivent être traitées au niveau continental, la mise sur pied de mécanismes chargés d'examiner les progrès accomplis et le suivi des décisions passées<sup>87</sup>. En 2002, par l'intermédiaire de son Président d'alors, le Président Obasanjo, le Comité a élaboré deux documents pertinents pour notre discussion ici, à savoir la Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises et le MAEP du NEPAD, et les a fait entériner par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Organisation de l'unité africaine à sa trente-huitième session tenue à Durban (Afrique du Sud) le 8 juillet 2002. Soulignant le caractère déclaratif plutôt que contraignant de ces deux instruments, la Conférence a également décidé d'« encourager [plutôt que d'obliger] tous les États membres de l'Union africaine à adopter la Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises et à adhérer au MAEP »<sup>88</sup>. Le NEPAD a été intégré dans le cadre institutionnel de l'Union africaine, et l'Agence du NEPAD dans une antenne technique de l'Union africaine<sup>89</sup>. Cependant, en tant qu'initiative phare du NEPAD chargée du contrôle et du suivi de l'adhésion des États membres à la lettre et à l'esprit de la Déclaration, le MAEP demeure un mécanisme volontaire auquel 36 États membres de l'Union africaine participent<sup>90</sup>. Les défis que cet état de choses pose au programme de gouvernance du secteur des industries extractives seront examinés plus tard dans le présent chapitre.

Le NEPAD était une nouveauté à maints égards ; c'était une nouvelle vision destinée à rétablir la fierté et la dignité de l'Africain dans un nouveau millénaire ; un nouveau partenariat avec le monde industrialisé, dans lequel les Africains participeraient dans des conditions d'égalité à la fixation des règles d'engagement ; et un nouveau programme d'action permettant de traduire cette vision en réalité. Son mécanisme d'évaluation par les pairs extrêmement innovateur apporte à cette nouvelle entreprise une dimension supplémentaire plus stimulatrice. Il était donc à peine surprenant que beaucoup de personnes se soient félicitées de la création du NEPAD ; cependant, bien d'autres se sont montrés critiques à son égard<sup>91</sup>. Certains y ont vu tout simplement une autre initiative phare sur papier qui finirait de la même manière que bon nombre d'initiatives précédentes, tandis que d'autres l'ont pris pour une tentative à peine déguisée du monde industrialisé, en particulier le Groupe des Huit pays, de faire passer ses

<sup>86</sup> Le Comité des chefs d'État et de gouvernement chargé de la mise en œuvre du NEPAD ne comptait à l'origine que 15 membres au total – les 5 membres fondateurs plus 2 membres de chacune des 5 régions. Cependant, à son sommet de Durban, la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Organisation de l'unité africaine a accru de 1 le nombre de représentants de chaque région, ce qui a porté le nombre total à 20, les 5 membres initiaux plus 3 membres de chacune des 5 régions africaines. Voir Déclaration de Durban, par. 14.

<sup>87</sup> Voir NEPAD (2001). Disponible à l'adresse <http://www.nepad.org/download/file/fid/2977%20>.

<sup>88</sup> Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Organisation de l'unité africaine, *Déclaration sur la mise en œuvre du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD)*, document ASS/AU/Decl. 1(I) de l'Organisation de l'unité africaine.

<sup>89</sup> Voir Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine, *Décision sur l'intégration du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) dans les structures et processus de l'Union africaine*, notamment la création de l'Agence de planification et de coordination du NEPAD (ACPN), African Assembly/AU/Dec.283 (XIV).

<sup>90</sup> Comme l'a signalé Elvy, si les objectifs et le plan d'action du NEPAD sont sans conteste louables, « la Déclaration du NEPAD sur la gouvernance démocratique politique, économique et des entreprises ne fait aucunement référence à l'application ». Voir Stacy-Ann Elvy, « Towards a New Democratic Africa: The African Charter on Democracy, Elections and Governance », *Emory International Law Review*, vol. 27, n° 1 (2013).

<sup>91</sup> Pour un résumé des premières critiques, voir Kempe R. Hope, Sr., « Toward Good Governance and Sustainable Development: The African Peer Review Mechanism », *Governance: An International Journal of Policy, Administrations, and Institutions* (2005), vol. 18, n° 2.

propres conditionnalités sous le couvert d'un programme d'action appartenant aux Africains et dirigé par les Africains<sup>92</sup>. Mosoti parlait peut-être pour beaucoup en Afrique lorsqu'il a fait observer que « si certaines de ces critiques sont authentiques et méritent qu'on tente de les réfuter, la plupart peuvent être imputées à un refus indigné de reconnaître que l'idée était une idée prometteuse »<sup>93</sup>. Ce qui est remarquable pour ce que nous visons dans la présente étude c'est que même les analystes qui ont une opinion défavorable du NEPAD saluent le MAEP comme une avancée sérieuse par rapport à tous les programmes de développement précédents<sup>94</sup>, tout comme ses partisans enthousiastes le dépeignent comme une manifestation institutionnelle d'une décision radicale de tourner le dos à ce qui a toujours été la préoccupation de l'Afrique, à savoir la doctrine de la non-ingérence, pour embrasser ce que d'aucuns en sont venus à appeler un nouveau « principe de non-indifférence »<sup>95</sup>. Comme l'a exprimé Nmehielle, le Mécanisme est « un nouvel effort africain qui rompt avec le passé caractérisé par la non-ingérence dans les affaires intérieures des États membres et tend à une critique objective et constructive appelée à influencer sur la pratique des États dans divers domaines afin de l'accorder avec les pratiques optimales internationales en cours ailleurs »<sup>96</sup>.

## 2.4 Le MAEP examiné de plus près

Même avant que le MAEP ne fût lancé officiellement, la CEA avait défini l'examen par les pairs comme signifiant « l'examen et l'évaluation systématiques de la performance d'un État par d'autres États (les pairs), par des institutions désignées, ou par une combinaison d'États et d'institutions désignées »<sup>97</sup>. Le Mécanisme a été établi en tant qu'initiative du NEPAD chargée de créer justement ce type de dispositif, un dispositif dans lequel les gouvernements participants se soumettraient à un processus périodique et systématique d'auto-évaluation et d'évaluation par les pairs, à un échange d'enseignements et de bonnes pratiques ainsi qu'à des pressions informelles exercées par les pairs, en vue de soutenir le développement d'une gouvernance démocratique, transparente, responsable et efficace dans tout le continent. Conçu initialement à la demande du Comité des chefs d'État et de gouvernement chargé de la mise en

<sup>92</sup> Voir Kwadwo Appiagyei-Atua, "Bumps on the road: A critique of How Africa Got to NEPAD", *African Human Rights Law Journal*, vol. 6, n° 2 (2006), p. 524 à 548. Voir également James Gathii, "Critical Appraisal of the NEPAD Agenda in Light of Africa's Place in the World Trade Regime in an Era of Market-Centered Development", *Transnational Law and Contemporary Problems*, vol. 13, n° 1 (2003), p. 179 à 210.

<sup>93</sup> Victor Mosoti, "The New Partnership for Africa's Development: Institutional and Legal Challenges of Investment Promotion", 5 *San Diego International Law Journal* (2004). Chose intéressante: Mosoti adopte cette opinion tout en déplorant le fait que le NEPAD soit placé " sous la pesante coupe de l'Union africaine" et en préconisant une "capacité institutionnelle et juridique indépendante de formuler des décisions, d'identifier des priorités et de les mettre en œuvre, sans les carcans inutiles d'institutions encombrantes telles que l'UA". Id.

<sup>94</sup> Taylor (2006), p. 34 (faisant observer que "ce qui distingue le NEPAD des entreprises similaires précédentes est le fait qu'il contient le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, qui tend à exercer un contrôle sur les questions de gouvernance et à donner des avis là-dessus. Il s'agit là d'un important pas en avant pour le continent, en particulier étant donné que toute tentative de répartir le "blâme" – voire d'indiquer que la malgouvernance pourrait être un problème –provoque un débat et une controverse considérables").

<sup>95</sup> Voir, par exemple, Busia (faisant valoir : « qu'accepter que des personnes de l'extérieur examinent des conclusions nationales et expriment une opinion sur la façon dont un pays est gouverné est un changement radical dans la pensée panafricaine et une modification de la souveraineté pour passer du principe de la non-ingérence sous l'égide de l'OUA au principe de la non-indifférence sous l'égide de l'UA ». Kojo Busia, "The Search for Domestic Accountability in Development Aid: What Role for the APRM in Reshaping Governance in Africa", dans *Problems, Promises, and Paradoxes of Aid: Africa's Experience*, Muna Ndulo et Nicolas van de Walle (éd.) (Cambridge Scholars Publishing, 2014).

<sup>96</sup> Vincent O. Nmehielle, "The African Union and African Renaissance: A New Era for Human Rights Protection in Africa?", *Singapore Journal of International and Comparative Law*, vol. 7 (2003), p. 412 à 446, à p. 432.

<sup>97</sup> Voir CEA, *The African Peer Review Mechanism: Process and Procedures*, African Security Review, vol. 11, n° 4 (2002).

œuvre du NEPAD<sup>98</sup>, le Mécanisme vise « à favoriser l'adoption de politiques, de normes et de pratiques qui conduisent à la stabilité politique, à une forte croissance économique, au développement durable et à une intégration économique sous-régionale et continentale accélérée par la mutualisation des données d'expérience et le renforcement de pratiques optimales couronnées de succès, notamment l'identification des déficiences et l'évaluation des besoins en matière de renforcement des capacités »<sup>99</sup>. Si ces objectifs semblent abstraits, le Mémoire d'entente de 2003 relatif au MAEP a précisé que le mandat de ce dernier consistait à encourager les États participants à faire en sorte que leurs politiques et pratiques « se conforment aux valeurs, codes et normes arrêtés de gouvernance politique, économique et des entreprises, et à atteindre les objectifs mutuellement convenus de développement socioéconomique figurant dans la Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises »<sup>100</sup>.

Cette Déclaration, tout comme le document-cadre du NEPAD avant elle, a également énuméré certains des traités, déclarations et décisions pertinents notoires qui avaient été adoptés sous l'égide de l'Organisation de l'unité africaine au fil des ans<sup>101</sup>. Cependant, compte tenu du fait que ces mesures n'ont pas produit le résultat escompté, la Déclaration a identifié les deux défis « graves » et « les plus urgents » que l'Afrique a rencontrés<sup>102</sup> - l'éradication de la pauvreté et la promotion du développement socioéconomique grâce à la démocratie et à la bonne gouvernance - que la Déclaration a nommées « objectifs jumelés » du NEPAD. Pour réaliser ces objectifs, les chefs d'État et de gouvernement participants ont lancé un programme de travail à quatre volets englobants : la démocratie et la gouvernance politique ; la gouvernance économique et la gestion ; la gouvernance d'entreprise ; et le développement socioéconomique. Le MAEP a ensuite été établi en tant que moyen permettant de contrôler, d'encourager et de soutenir les gouvernements participants, afin de faire en sorte qu'ils soient à la hauteur des normes élevées et complexes figurant ou envisagées dans la Déclaration<sup>103</sup>.

#### 2.4.1 Dispositif institutionnel

En termes généraux, le fonctionnement du MAEP est régi par un corps de règles et de directives assez raisonnablement détaillées gérées par trois organes clefs<sup>104</sup> : le Forum africain d'évaluation par les pairs, qui comprend les chefs d'État et de gouvernement de tous les pays participants et constitue l'autorité délibérante suprême ; le Panel des personnalités éminentes du MAEP, qui est chargé de superviser le processus d'évaluation et d'en assurer l'intégrité ; et le secrétariat du MAEP, qui accomplit les fonctions d'un secrétariat typique d'une organisation internationale. Depuis la publication des Procédures opérationnelles de 2012 du MAEP, il y a également le Comité des points focaux du MAEP, qui a été créé en tant qu'organe intermédiaire entre le Forum africain d'évaluation par les pairs et le secrétariat du MAEP, comprenant les

---

<sup>98</sup> Voir Kempe R. Hope, Sr., "Toward Good Governance and Sustainable Development: The African Peer Review Mechanism", *Governance: An International Journal of Policy, Administrations, and Institutions* (2005), vol. 18, n° 2.

<sup>99</sup> Voir [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_mou.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_mou.pdf).

<sup>100</sup> Voir [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_mou.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_mou.pdf).

<sup>101</sup> Commission de l'Union africaine, Agenda 2063 : L'Afrique que nous voulons (dernière édition, septembre 2015, par. 27).

<sup>102</sup> Commission de l'Union africaine, Agenda 2063 : L'Afrique que nous voulons (dernière édition, septembre 2015, par. 27).

<sup>103</sup> Commission de l'Union africaine, Agenda 2063 : L'Afrique que nous voulons (dernière édition, septembre 2015, par. 27).

<sup>104</sup> Voir *Mécanisme africain d'évaluation par les pairs : Organisation et processus* : (9 mars 2003, Abuja, Nigéria), document NEPAD/HGSIC-3-2003/APRM/Guideline/O&P.

points focaux des pays participants du Mécanisme. Le Comité s'occupera en particulier des processus budgétaires et de la mobilisation des ressources et exercera le contrôle sur le secrétariat afin d'assurer le niveau le plus élevé de professionnalisme, de transparence, d'efficacité et de responsabilité dans toutes les activités du secrétariat.

S'il s'agit là d'organes du MAEP, d'autres acteurs importants sont les équipes d'évaluation de pays du MAEP, constituées sur une base ponctuelle et pays par pays pour effectuer des visites d'évaluation de pays, et les institutions partenaires du Mécanisme, notamment la CEA, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la BafD et, depuis 2016, la Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique et la Fondation Mo Ibrahim.

Un instrument crucial dans le processus d'évaluation est le questionnaire d'auto-évaluation du MAEP. Élaboré par le Panel des personnalités éminentes du Mécanisme en vertu de son mandat tendant à mettre au point des outils et directives appropriés pour gérer le processus d'évaluation des pays, le questionnaire d'auto-évaluation vise à « aider les pays à entreprendre leur auto-évaluation et à rédiger ultérieurement leur programme d'action préliminaire »<sup>105</sup>. Le questionnaire se divise en quatre domaines thématiques et donne des orientations sur les genres de facteurs à prendre en considération lors de l'évaluation. Il comprend également 23 objectifs, quelque 88 questions et 397 indicateurs, aussi bien que des questions portant sur la ratification et la mise en œuvre des diverses normes pertinentes pour le MAEP<sup>106</sup>. Le questionnaire d'auto-évaluation est en outre complété par des directives qui sont conçues pour aider les pays à se préparer à l'exercice d'évaluation et à en tirer le maximum d'avantages possible<sup>107</sup>. À titre d'exemple, les directives exigent que les pays participants désignent au sein du gouvernement un point focal du MAEP qui assurera la liaison entre le processus continental et les processus nationaux du Mécanisme. En pratique, le point focal est en général un haut responsable gouvernemental, tel qu'un ministre, un diplomate ou un fonctionnaire de rang élevé. Le pays est également tenu de créer un organe national de gestion du Mécanisme, d'ordinaire appelé « Governing Council » dans les pays anglophones et « Commission nationale » dans les pays francophones. L'organe de gestion doit en principe comprendre diverses parties prenantes telles que les pouvoirs publics, les milieux d'affaires et la société civile. Il est également responsable de la production de deux documents clefs : le rapport d'auto-évaluation du pays et le programme d'action national préliminaire. La taille, la composition et le degré d'autonomie de fonctionnement de cet organe varient largement d'un pays à l'autre<sup>108</sup>. En pratique, la plupart des pays ont également mis sur pied un petit secrétariat national du MAEP et engagé des institutions nationales de recherche pour mener des travaux de recherche et préparer le rapport d'auto-évaluation et le programme d'action<sup>109</sup>. (Voir figure 1, représentant la structure continentale et nationale du processus du MAEP.)

---

<sup>105</sup> Questionnaire d'auto-évaluation du MAEP, Avant-propos. Disponible à l'adresse <http://www.aprmtoolkit.saiia.org.za/>. Chris Stals, "The African Peer Review Mechanism as an integral part of the New Partnership for Africa's Development", *African Human Rights Law Journal* (2004), vol. 4, n° 1.

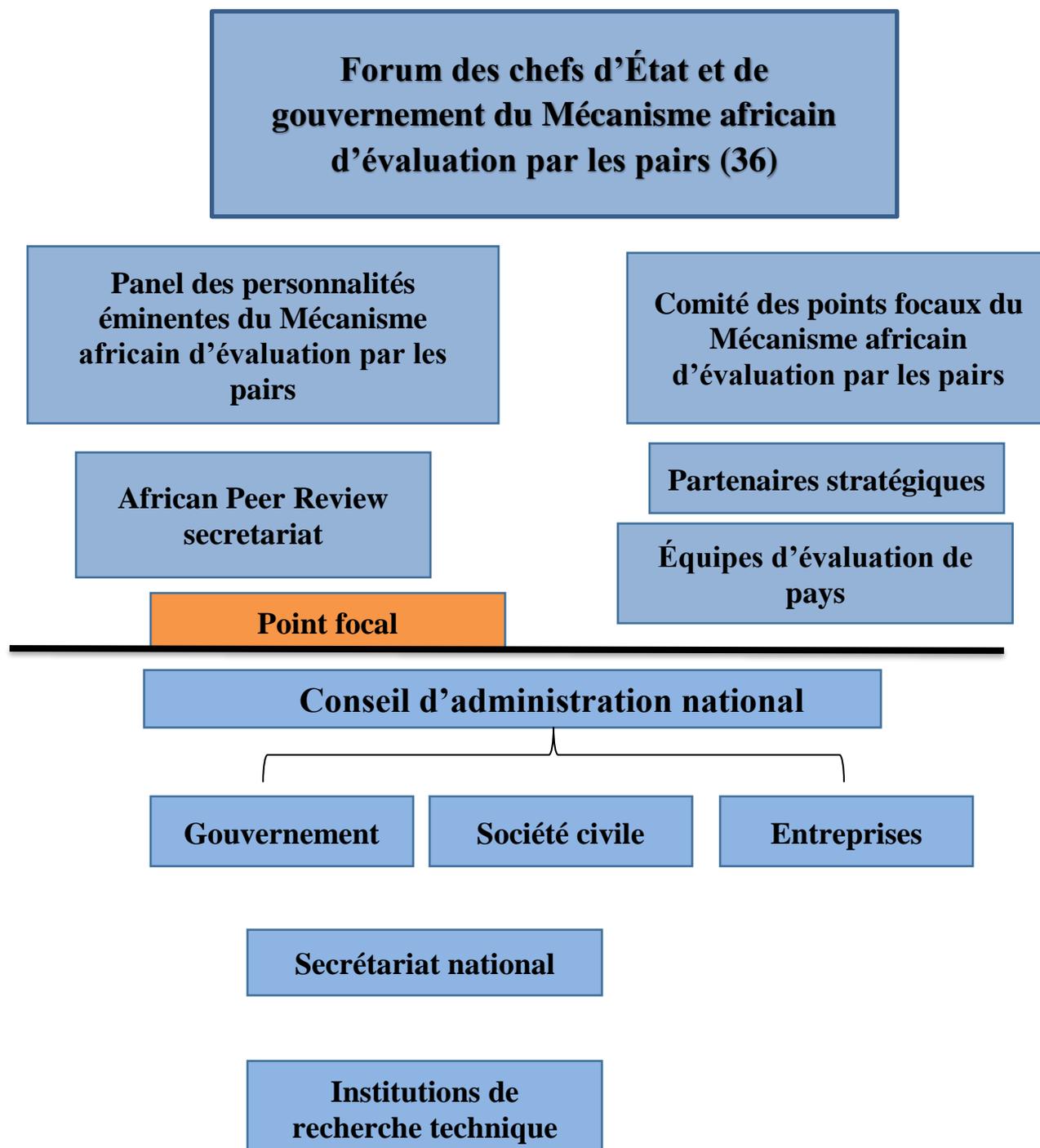
<sup>106</sup> Voir Questionnaire d'auto-évaluation pays révisé pour le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_questionnaire.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_questionnaire.pdf).

<sup>107</sup> Union africaine/NEPAD, Directives aux pays en vue de leur préparation et de leur participation au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), document NEPAD/APRM/Panel3/guidelines/11-2003/Doc8. Disponible à l'adresse <http://www.aprm-au.org/view-publication?nxtpbdi=12&&pubId=158>.

<sup>108</sup> Voir Steven Gruzd, "The African Peer Review Mechanism: Development Lessons from Africa's Remarkable Governance Assessment System", rapport n° 15 (2014) du South African Institute of International Affairs Research.

<sup>109</sup> Voir CEA, Mécanisme africain d'évaluation par les pairs: Manuel à l'intention de la société civile, p. 5.

Figure 1  
Structure continentale et nationale du processus du MAEP



Source : adapté du Rapport de situation sur la mise en œuvre du Mécanisme d'évaluation intra-africaine, document E/ECA/CGPP/2/3 (décembre 2010), p. 6.

### 2.4.2 Conduite de l'évaluation

Il y a quatre types d'évaluation, qui peuvent se grouper en deux grandes catégories : les évaluations ordinaires ou prévues (constituées de l'évaluation de base, à mener en principe dans les 18 mois suivant l'adhésion d'un pays au MAEP, et des évaluations périodiques qui devraient avoir lieu tous les deux à quatre ans suivant l'évaluation de base) et les évaluations ad hoc ou imprévues (mises en route, de son propre chef par un pays qui souhaite être évalué en dehors du calendrier normal ou sur ordre du Forum du MAEP, afin d'éviter une crise politique ou économique imminente). Qu'elles soient prévues ou non, toutes les évaluations passent par un processus normalisé et perfectionné constitué de cinq étapes distinctes mais interdépendantes.

L'étape une est celle où à la fois le secrétariat du MAEP et les autorités nationales exécutent des travaux préparatoires. Le secrétariat du MAEP envoie au pays un questionnaire, sur la base duquel ledit pays produit son rapport d'auto-évaluation et formule son programme d'action national préliminaire<sup>110</sup>. L'étape deux marque l'envoi de la mission d'évaluation externe dans le pays concerné sous la direction du membre du Panel des personnalités éminentes responsable, en vue de tenir des consultations approfondies avec l'ensemble des parties prenantes, notamment les responsables gouvernementaux, les partis politiques, les organisations de la société civile, le secteur privé, les médias et les milieux universitaires. L'étape trois comporte la rédaction d'un rapport d'évaluation par les membres de l'équipe d'évaluation du pays et sa présentation au Panel des personnalités éminentes tout entier du MAEP. L'étape quatre est celle lors de laquelle le rapport est présenté au Forum des chefs d'État et de gouvernement du MAEP et où a lieu la véritable évaluation par les pairs sous la forme d'un « dialogue constructif » entre égaux/pairs<sup>111</sup>. C'est également lors de cette étape que le rapport est examiné et adopté par le Forum du MAEP. Six mois après son examen par le Forum, le rapport d'évaluation du pays est officiellement et publiquement présenté aux diverses grandes organisations régionales et sous-régionales africaines auxquelles le pays appartient<sup>112</sup>.

---

<sup>110</sup> Voir CEA, *The Role of Parliament in APRM: Information on how parliamentarians can participate in APRM* (2011).

<sup>111</sup> Voir Ayesha Kajee, "NEPAD's APRM: A Progress Report, Practical Limitations and Challenges", dans *SA Yearbook of International Affairs* (2003/4), p. 252.

#### Encadré 1

### **Les quatre types d'évaluation et les rapports prévus dans le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs.**

#### **Quatre types d'évaluation envisagés dans le Mécanisme**

- i. **Évaluation de base:** effectuée dans les 18 mois suivant l'adhésion d'un pays au Mécanisme.

Son but est d'évaluer les progrès accomplis par le pays vers la réalisation des normes et buts convenus. Elle repose sur l'auto-évaluation du pays et sur un processus de consultation inclusif associant l'ensemble des parties prenantes (organisations de la société civile, secteur privé, parlementaires, chefs traditionnels, etc.). L'évaluation de base comprend cinq étapes :

- Étape 1 : travaux préparatoires du rapport d'auto-évaluation du pays ;
  - Étape 2 : mission d'évaluation du pays par le Panel des personnalités éminentes du MAEP et des experts extérieurs africains ;
  - Étape 3 : rédaction du rapport d'évaluation du pays ;
  - Étape 4 : présentation au Forum des chefs d'État et de gouvernement du MAEP et conduite de l'évaluation par les pairs ;
  - Étape 5 : le rapport est rendu public et présenté aux institutions panafricaines ;
- ii. **Évaluation périodique:** évaluation qui a lieu tous les deux à quatre ans et comprenant les mêmes cinq étapes décrites ci-dessus ;
- iii. **Évaluation sollicitée:** évaluation imprévue qui a lieu à la demande d'un pays membre en dehors du calendrier normal ;
- iv. **Évaluation de crise:** évaluation imprévue mise en route par le Forum des chefs d'État et de gouvernement du MAEP pour prévenir une crise politique ou économique imminente. Le Forum procède à cela en vue d'aider le gouvernement concerné.

#### **Quatre rapports majeurs prévus dans le processus du MAEP**

- a. **Rapport d'auto-évaluation pays:** produit au niveau national lors de la première étape du processus du MAEP ;
- b. **Rapport d'évaluation pays:** produit par le Panel des personnalités éminentes du MAEP lors de la troisième étape du processus du Mécanisme ;
- c. **Programme d'action national:** programme d'action découlant du rapport d'évaluation du pays ;
- d. **Rapport intérimaire:** outil utile pour contrôler la mise en œuvre des plans d'action nationaux.

### **2.4.3 Le MAEP en marche : points saillants de l'expérience vécue jusqu'ici**

Au cours de son existence de presque 15 ans, le MAEP a eu son lot de succès et de revers. Pour commencer par les succès, le Mécanisme a déjà été crédité d'avoir fait des contributions importantes au processus de renforcement d'institutions et de cultures démocratiques partout dans le continent en donnant la parole aux citoyens ordinaires, à la société civile et au secteur privé, en contribuant à enraciner une culture de l'introspection et de

l'obligation redditionnelle de l'État, en appelant l'attention sur les domaines de préoccupation essentiels et en proposant des moyens de les traiter, et, de façon plus générale, en aidant à renforcer la capacité institutionnelle de formuler et d'exécuter des plans de développement et d'anticiper les défis potentiels<sup>113</sup> et d'y réagir. Comme la CEA l'a signalé dans une analyse, « l'une des réalisations les plus significatives du MAEP à ce jour est sa capacité de diagnostiquer les questions systémiques et structurelles qui se posent à la plupart des pays africains dans leurs systèmes de gouvernance ». <sup>114</sup>. Sont également notables les contributions du Mécanisme à la consolidation de normes communes de gouvernance et de plateformes continentales pour le dialogue, l'encouragement du développement des institutions nationales de recherche sur la gouvernance, la production et la diffusion de directives sur les pratiques optimales, la compilation de données utiles, détaillées, raisonnablement à jour et tout à fait accessibles sur les mécanismes et institutions de gouvernance politique, économique et des entreprises des pays évalués, y compris dans certains cas des données qui ont servi à lancer des signaux d'alerte précoce et à préparer des mesures de prévention et d'atténuation des conflits avant qu'il ne soit trop tard, ainsi que les possibilités renforcées d'apprentissage mutuel et de renforcement des capacités. Au nombre des problèmes spécifiques de gouvernance les plus graves mis en lumière par l'exercice du Mécanisme et jugés comme prévalant dans la quasi-totalité des pays et nécessitant davantage l'attention, figurent les suivants : la pauvreté et l'inégalité généralisées, la piètre capacité institutionnelle, le fléau de la corruption, une gestion déficiente de la diversité ethnique et religieuse, un accès inéquitable et précaire à la terre, la discrimination fondée sur le sexe, de faibles niveaux d'éducation et de formation et le chômage des jeunes qui s'ensuit, ainsi qu'une dépendance excessive à l'égard de l'aide étrangère. D'autres questions signalées comme étant des défis majeurs dans un certain nombre de pays évalués sont les suivants : la question de la « malédiction des ressources » ou du « paradoxe de l'abondance » dans plusieurs pays riches en ressources naturelles (par exemple le Nigéria, la Sierra Leone, la République-Unie de Tanzanie et la Zambie) ; des politiques de décentralisation bien intentionnées entravées par le manque de ressources et, dans certains cas, de volonté politique (des exemples étant le Bénin, le Burkina Faso, le Ghana, le Lesotho, l'Ouganda et la Sierra Leone) ; le VIH/sida (par exemple en Afrique du Sud, en Éthiopie, au Lesotho et au Mozambique) ; et une croissance démographique rapide (comme par exemple en Éthiopie, en Ouganda et au Rwanda). Enfin, les questions identifiées comme propres à des pays pris individuellement englobent une économie politique marquée par l'enclavement et un taux de croissance démographique en baisse au Lesotho, de fréquentes modifications de la Constitution nationale et l'insécurité juridique qui en découle en Zambie, ainsi que le racisme et la xénophobie en Afrique du Sud.

Les revers<sup>115</sup> que le MAEP a essuyés au cours de son existence sont notamment les suivants : le nombre limité de membres, le manque d'engagement total des États participants à l'exercice d'évaluation, des signes de recul au fil du temps de l'intérêt porté au Mécanisme, une piètre coordination au niveau national s'agissant d'intégrer et de financer de façon appropriée les programmes d'action nationaux qui découlent du processus d'évaluation, ainsi que les contraintes qui pèsent sur les ressources et la capacité dans les institutions du

---

<sup>113</sup> Voir Kojo Busia, "The Search for Domestic Accountability in Development Aid: What Role for the APRM in Reshaping Governance in Africa?", dans *Problems, Promises, and Paradoxes of Aid: Africa's Experience*, Muna Ndulo et Nicolas van de Walle (éd.) (Cambridge Scholars Publishing, 2014).

<sup>114</sup> Voir CEA, *Diversity Management: Findings from the African Peer Review Mechanism and a Framework for Anabasis and Policy Making* (2011).

<sup>115</sup> Pour un utile résumé des premiers défis rencontrés dans le processus du MAEP, voir *Projet sur l'observation et le plaidoyer sur la gouvernance en Afrique (AfriMAP), Submission to the APRM Secretariat : Review of the African Peer Review Mechanism questionnaire and process documents* (décembre 2007).

Mécanisme elles-mêmes au niveau continental<sup>116</sup>. Si ces défis et plusieurs autres semblent petits et d'ordre technique, on craint que cela puisse en fait dénoter un recul de la volonté politique, comme signalé auparavant. Comme l'a souligné le Comité intergouvernemental d'experts à sa réunion tenue en 2012, le plus grand défi auquel se heurte le MAEP au niveau national est le manque de volonté politique de mener à bien tous les préceptes et principes figurant dans le Mémoire d'entente que les pays se sont librement engagés à mettre en pratique<sup>117</sup>. Cependant, le programme de revitalisation qui a été lancé en 2015 gagne en vigueur et, au moment de la finalisation du présent rapport en décembre 2017, l'avenir du Mécanisme semblait assuré à tous égards. Non seulement d'autres pays adhèrent, mais aussi de récentes décisions prises par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine en vue d'étendre son mandat dénotent le retour de la confiance dans le Mécanisme.

## 2.5 Le MAEP et les défis de la gestion du secteur des industries extractives

Le fait que le MAEP représente une réorientation radicale des efforts fournis par l'Afrique pour institutionnaliser une gouvernance démocratique, transparente et responsable est à présent bien accepté, même parmi les critiques de l'initiative générale du NEPAD. Le questionnaire d'auto-évaluation révisé du MAEP qui a été adopté en 2012 contient plusieurs questions spécifiques et des références à des questions ayant trait à la gouvernance des industries extractives, une omission significative dans le questionnaire original. Ces questions et références seront discutées en détail au chapitre 3, mais donnons deux exemples : le questionnaire révisé : i) pose, au titre du thème de la démocratie et de la gouvernance politique, une question directe sur le recours à « l'exploitation abusive des ressources naturelles comme le pétrole et les minéraux » en tant qu'indicateur dans la réponse à la question « quelles sont les conditions qui génèrent les conflits dans le pays ? »<sup>118</sup>; et ii) renvoie à certains des outils de gouvernance des industries extractives déjà introduits au chapitre premier, notamment l'ITIE, le Cadre de développement durable de l'ICMM et le Processus de Kimberley, comme normes et/ou indicateurs à l'aune desquels mesurer la gouvernance nationale des industries extractives<sup>119</sup>. Enfin, il existe des preuves que plusieurs des pays qui ont subi le processus d'évaluation ont profité de l'occasion pour entamer des relations constructives avec l'ensemble des parties prenantes dans leurs industries extractives et que, dans certains cas, ils ont également pris des mesures pour mettre en œuvre des recommandations spécifiques émanant du processus du MAEP. Ces mesures seront également examinées de façon approfondie au chapitre 3, mais pour ne citer qu'un exemple, le rapport du MAEP pour l'Afrique du Sud montre que le pays a profité de l'exercice du Mécanisme pour nouer des relations avec les parties prenantes de façon ouverte et inclusive et a fait preuve d'une gouvernance efficace de son secteur des industries extractives grâce à un certain nombre de pratiques exemplaires dans les domaines de l'obligation redditionnelle et d'une administration transparente et efficace des impôts<sup>120</sup>.

---

<sup>116</sup> La CEA, le PNUD et le MAEP ont mis au point un cadre pour l'harmonisation des programmes d'action nationaux et d'autres plans nationaux dans un cadre commun de dépenses à moyen terme afin de guider et d'amener les pays participants à s'attaquer à ces défis. Pour plus d'informations, voir CEA, *Harmonizing APRM-NPoAs and other National Plans into a Common Medium Term Expenditure Framework (MTEF): A Framework Document* (2011).

<sup>117</sup> Union africaine, *Harnessing the African Peer Review Mechanism Potential to Advance Mineral Resources Governance in Africa* (2013).

<sup>118</sup> Questionnaire d'auto-évaluation révisé pour le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs. Disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_questionnaire.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_questionnaire.pdf).

<sup>119</sup> Union africaine/NEPAD, *Guidelines for Countries to Prepare for and to Participate in the African Peer Review Mechanism (APRM)*, document NEPAD/APRM/Panel3/guidelines/11-2003/Doc8. Disponible à l'adresse <http://www.aprm-au.org/view-publication?nextpbd=12&&pubId=158>.

<sup>120</sup> Voir African Peer Review Mechanism Country Review Report, Republic of South Africa (2007).

Cependant, comme nous l'avons vu dans la section précédente, le MAEP n'est pas parfait, ni dans sa conception ni dans son fonctionnement. Les défis opérationnels du Mécanisme qui ont été identifiés dans la section précédente sont pour la plupart d'un caractère général, en ce sens qu'ils présentent peu de variations selon les différents secteurs économiques. Toutefois, du point de vue des industries extractives, en particulier, un trait général du Mécanisme lié à sa conception – son caractère volontaire – semble mériter une attention particulière. Le MAEP est volontaire en ce sens que : i) même si c'est une initiative du NEPAD, qui fait partie du cadre de l'Union africaine, il demeure « un instrument auquel adhèrent volontairement » les États membres de l'Union ; et ii) même lorsque ces derniers ont adhéré au Mécanisme, leur seule obligation est de subir des évaluations périodiques, ainsi que cela est prescrit dans divers instruments et directives du Mécanisme ; ainsi, ils n'ont aucune obligation juridique d'adopter ou autrement de mettre en œuvre les recommandations issues de l'exercice d'évaluation. Toutes ces deux critiques méritent d'être examinées plus attentivement, mais la présente section ne les discute que sous l'angle de la gouvernance des industries extractives.

### 2.5.1 Absence d'obligation juridique d'adhérer

Comme cela a été noté plus haut, la participation au MAEP est volontaire et ouverte à l'ensemble des pays membres de l'Union africaine. L'adhésion au Mécanisme est un processus très simple. Aux termes du paragraphe 30 du Mémorandum d'entente relatif au MAEP, les États membres de l'Union africaine « qui souhaitent adhérer au MAEP signent le Mémorandum d'entente et déposent le document signé au secrétariat du NEPAD à Midrand (Afrique du Sud) »<sup>121</sup>. C'est aussi simple que cela. Le Mémorandum d'entente doit être différencié des autres mémorandums, tels que le Mémorandum d'entente sur les évaluations techniques et la visite nationale d'évaluation<sup>122</sup>. Le Mémorandum d'entente est le document par lequel les chefs d'État et de gouvernement des États participant au Mécanisme ont adopté la Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises du NEPAD, ont accepté les principes du document de base du Mécanisme, se sont engagés à les mettre en œuvre et ont mis le Mécanisme en service<sup>123</sup>. Par ailleurs, le Mémorandum d'entente sur les évaluations techniques et la visite nationale d'évaluation constitue un document spécifique au pays, intervenant après l'adhésion et négocié entre chaque pays participant au Mécanisme et les institutions dudit Mécanisme (principalement le Panel des personnalités éminentes, avec l'aide du secrétariat du Mécanisme, mais qui est à signer plus tard au nom du Forum des chefs d'État et de gouvernement du Mécanisme), pour traiter de toute la gamme des questions en jeu dans la mise en œuvre effective du processus d'évaluation, allant de l'entrée et du déplacement dans le pays faisant l'objet de l'évaluation des équipes chargées des évaluations techniques et de la visite nationale d'évaluation à leur sécurité personnelle et aux immunités et privilèges diplomatiques qui devraient leur être octroyés durant leurs visites ainsi qu'à l'accès qu'elles devraient avoir à l'ensemble des parties prenantes, entre autres. Une fois le document final

---

<sup>121</sup> *Mémorandum d'entente relatif au MAEP*. Disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_mou.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_mou.pdf).

<sup>122</sup> Ce Mémorandum d'entente est envisagé au paragraphe 23 du *Mémorandum d'entente relatif au MAEP*.

<sup>123</sup> Voir Organisation de l'unité africaine, *Declaration on the New Common Initiative (MAP and OMEGA)*, Organisation de l'unité africaine, document AHG/Decl.1 (XXXVII), par.9. Disponible à l'adresse [https://au.int/sites/default/files/decisions/9545-2000\\_ahg\\_dec\\_143-159\\_xxxvii\\_e.pdf](https://au.int/sites/default/files/decisions/9545-2000_ahg_dec_143-159_xxxvii_e.pdf). Pour un examen détaillé du contexte historique de la naissance du NEPAD, voir CEA, *Capturing the 21st Century: African Peer Review (APRM): Best Practices and Lessons Learned* (2011) pages 52 à 64.

signé entre le Forum et le gouvernement, « tout est alors au point pour démarrer le processus »<sup>124</sup>.

Pour en revenir à la question de l'adhésion, en décembre 2017, 36 des 55 États membres de l'Union africaine participaient au MAEP, ce qui représente plus de 65 % des membres de l'Union africaine, et, qui plus est, plus de 80 % de la population de l'Union. En ce qui concerne la dépendance à l'égard des ressources extractives, sur les 34 pays énumérés par le *Rapport économique sur l'Afrique 2015*<sup>125</sup> comme étant riches en minéraux et/ou exportateurs de pétrole (c'est-à-dire des pays qui tirent 20 % au moins de leurs recettes totales d'exportation des minéraux et/ou du pétrole)<sup>126</sup>, 9 ne participent pas au MAEP (Botswana, Érythrée, Guinée, Libye, Madagascar, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Soudan du Sud et Zimbabwe). Sur les 25 pays riches en minéraux restants qui participent au MAEP, 15 (Afrique du Sud, Algérie, Bénin, Burkina Faso, Djibouti, Ghana, Lesotho, Mali, Mozambique, Nigéria, Rwanda, Sierra Leone, Tanzanie, Tchad et Zambie) ont achevé leurs évaluations de base, 2 (Libéria et Soudan) s'approprient à achever les leurs<sup>127</sup> et 2 (Côte d'Ivoire et Gabon) sont à un stade précoce du processus de l'évaluation de base, tandis que 6 (Angola, Cameroun, Guinée équatoriale, Niger, République du Congo et Togo) n'ont pas encore commencé le processus. Le Kenya, seul pays ayant achevé la deuxième série d'évaluations, se trouve en dehors de la catégorie des pays riches en ressources selon la définition de la CEA, ce qui est davantage un aspect technique, comme nous allons le voir au chapitre 3.

---

<sup>124</sup> Mécanisme africain d'évaluation par les pairs: Organisation et processus (9 mars 2003, Abuja, Nigéria), document NEPAD/HGSIC-3-2003/APRM/Guideline/O&P.

<sup>125</sup> Pour la liste complète, voir CEA, *Rapport économique sur l'Afrique 2015: L'industrialisation par le commerce* (2015), p. 184 et 185.

<sup>126</sup> Les 34 pays ainsi décrits sont les suivants: Afrique du Sud, Algérie, Angola, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Djibouti, Gabon, Guinée, Guinée équatoriale, Érythrée, Lesotho, Libéria, Libye, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, Nigéria, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République du Congo, République-Unie de Tanzanie, Rwanda, Sierra Leone, Soudan, Tchad, Togo, Zambie et Zimbabwe. Voir CEA, *Rapport économique sur l'Afrique (2015): L'industrialisation par le commerce* (2015), p. 184.

<sup>127</sup> Voir secrétariat du MAEP, communiqué publié à l'issue de la 74<sup>e</sup> séance du Panel des personnalités éminentes du MAEP (15 novembre 2015). Disponible à l'adresse <http://www.aprm-au.org/viewNews?newsId=87>.

Tableau 1  
**Situation des pays membres dans le processus du MAEP en décembre 2017**

Pays	Adhésion	Première évaluation		Deuxième évaluation	
		Commencée	Achevée	Commencée	Achevée
Algérie	9 mars 2003				
Angola	8 juillet 2004				
Bénin	31 mars 2004				
Burkina Faso	9 mars 2003				
Cameroun	3 avril 2003				
Tchad	26 janvier 2013				
Congo (Rép.)	9 mars 2003				
Côte d'Ivoire	29 janvier 2015				
Djibouti	1 <sup>er</sup> juillet 2007				
Égypte	9 mars 2004				
Guinée équatoriale	30 janvier 2014				
Éthiopie	9 mars 2003				
Gabon	14 avril 2003				
Ghana	9 mars 2003				
Kenya	9 mars 2003				
Lesotho	8 juillet 2004				
Libéria	29 janvier 2011				
Malawi	8 juillet 2004				
Mali	28 mai 2003				
Mauritanie	30 janvier 2008				
Maurice	9 mars 2003				
Mozambique	9 mars 2004				
Namibie	Janvier 2017				
Niger	14 juillet 2012				
Nigéria	9 mars 2003				
Rwanda	9 mars 2003				
Sao Tomé-et-Principe	28 janvier 2007				
Sénégal	9 mars 2004				
Sierra Leone	8 juillet 2004				
Afrique du Sud	9 mars 2003				
Soudan	22 janvier 2006				
République-Unie de Tanzanie	8 juillet 2004				
Togo	30 juin 2008				
Tunisie	26 janvier 2013				
Ouganda	9 mars 2003				
Zambie	22 janvier 2006				

Source : Compilations des auteurs.

On ne saurait trop souligner l'impact négatif de la non-participation ; si un pays tributaire de ressources reste en dehors du processus du MAEP, aucun des avantages du processus ne peut réellement profiter à ses citoyens. L'effet ne sera pas non plus très différent si des pays adhèrent au Mécanisme mais ne subissent pas l'évaluation ou le font avec une telle réticence que leur adhésion fait plus de mal que de bien au Mécanisme lui-même. Il est vrai que les pays peuvent institutionnaliser nombre des principes, processus et directives du Mécanisme de façon unilatérale et sans adhérer officiellement. Cependant, l'essence même de l'évaluation par les pairs réside dans les pressions formelles et informelles qui découlent du fait de faire partie d'un groupe, du fait de s'ouvrir à l'analyse de pairs africains bien intentionnés et qui vous soutiennent, ainsi que dans la pression exercée sur soi par les parties prenantes nationales et dans la peur d'une publicité potentiellement défavorable.

Une recommandation claire qui se dégage de cela est que, s'il est nécessaire d'encourager l'ensemble des pays membres de l'Union africaine à adhérer au MAEP, il est encore plus urgent pour les pays tributaires de ressources en particulier de considérer l'adhésion au MAEP comme une priorité et pour ceux qui sont déjà membres de faire un usage actif du système. Il est remarquable que cette recommandation précise ait été formulée par la Vision africaine des mines en 2009, lorsque les rédacteurs ont vu la capacité du Mécanisme à faire une différence, mais se sont rendu compte que les pays riches en ressources qui ont le plus besoin du Mécanisme ne participaient pas tous à cette initiative nouvelle<sup>128</sup>. Certes, des préoccupations se sont fait jour à propos du déclin de l'appui au Mécanisme<sup>129</sup>, mais des signes encourageants sont apparus, en particulier depuis janvier 2016, montrant que ces préoccupations ont été peut-être exagérées. En juin 2015, l'actuel Président du Forum du MAEP, le Président Kenyatta du Kenya, a reconnu que le Mécanisme « a beaucoup perdu de son lustre en tant qu'outil innovateur, endogène et efficace pour transformer la gouvernance dans notre continent » et que « sa promesse de renforcer la bonne gouvernance s'étirole rapidement » ; cependant, il a également signifié à ses homologues dirigeants que « la responsabilité collective qui incombe à notre génération de dirigeants africains de rétablir la crédibilité du Mécanisme en améliorant son efficacité, en accroissant le nombre d'adhésions et d'évaluations par les pairs et en contrôlant la mise en œuvre des plans d'action nationaux »<sup>130</sup>. Les paroles du Président produisent déjà des résultats. Un nouveau Directeur général a été nommé par le Forum à son sommet en janvier 2016 et, un an plus tard, en janvier 2017, le Forum a évalué un nombre record de quatre pays (Djibouti, Kenya, le Sénégal et le Tchad, pour une deuxième fois) lors d'une seule session. Il est espéré qu'un Mécanisme revitalisé amènera les États membres restants de l'Union africaine à envisager plus sérieusement d'adhérer, ce pourquoi les efforts en cours pour intégrer le Mécanisme dans l'Union africaine ne peuvent être qu'un pas en avant.

### **2.5.2 Manque d'obligation juridique de respecter les dispositions**

Même plus que le nombre de membres ou la participation, c'est l'absence de mesures coercitives pour la mise en œuvre qui semble attirer le gros de la critique contre le processus

---

<sup>128</sup> Voir Africa Mining Vision. Disponible à l'adresse [http://www.africaminingvision.org/amv\\_resources/AMV/Africa\\_Mining\\_Vision\\_English.pdf](http://www.africaminingvision.org/amv_resources/AMV/Africa_Mining_Vision_English.pdf).

<sup>129</sup> Voir, par exemple, Bureau sous-régional de la CEA en Afrique de l'Est (2012).

<sup>130</sup> Discours du Président Uhuru Kenyatta lors de la réunion du Forum du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs tenue à Johannesburg (Afrique du Sud), le 13 juin 2015. Disponible à l'adresse <http://www.president.go.ke/2015/06/13/statement-by-president-uhuru-kenyatta-during-african-peer-review-forum-in-johannesburg-south-africa-13th-june-2015/>.

du MAEP<sup>131</sup>. Comme son nom le laisse entendre, le processus d'évaluation n'est pas destiné à exclure ou punir des pays, et il n'est assorti d'aucune conditionnalité non plus. Au contraire, il fait fond sur la promesse solennelle<sup>132</sup> et la pression des pairs pour son efficacité, étant donné qu'il ne comporte pas de sanctions juridiques formalisées ni d'autres dispositifs d'application. Le document de base du Mécanisme montre que le système est conçu pour fonctionner par une combinaison d'incitations et de pressions douces exercées par les pairs, ce de la façon suivante :

« Si le gouvernement du pays en question manifeste une volonté claire de corriger les lacunes identifiées, alors il incombera aux gouvernements participants de fournir l'assistance qu'ils peuvent fournir, aussi bien que de prier instamment les gouvernements et organismes donateurs aussi de venir en aide au pays évalué. Cependant, si le gouvernement ne manifeste pas la volonté politique nécessaire, les États participants devraient d'abord prendre toutes les mesures pratiques pour entamer avec lui un dialogue constructif, en offrant dans la foulée une assistance technique et d'autres formes d'assistance appropriées. Si le dialogue se révèle infructueux, les chefs d'État et de gouvernement participants souhaiteront peut-être signifier au pays concerné leur intention collective de passer à des mesures appropriées à une date donnée. L'intervalle devrait permettre au gouvernement de se ressaisir et lui donner une possibilité supplémentaire de s'attaquer aux lacunes identifiées dans le cadre d'un processus de dialogue constructif. Tout bien pesé, de telles mesures ne devraient intervenir qu'en dernier ressort »<sup>133</sup>.

Il serait peut-être impossible de déterminer ce que recouvrent ces « mesures appropriées » à partir du document de base du MAEP, du mémorandum d'entente, d'autres instruments officiels ou de la pratique ultérieure<sup>134</sup>. Ce manque de dispositif d'application clair pourrait en effet passer pour une faiblesse, même si les autres solutions suggérées semblent peu attrayantes. C'est ainsi qu'Elvy fait valoir que le MAEP « devrait à tout le moins renvoyer les pays récalcitrants à la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine, l'organe suprême de l'Union, qui est habilitée à prendre des sanctions ou à empêcher un État récalcitrant de participer à l'Union africaine en application des dispositions de l'Acte constitutif »<sup>135</sup>. L'inconvénient de cette suggestion est bien entendu que la participation au Mécanisme est une option que les pays choisissent librement, et l'organe directeur suprême du Mécanisme est le Forum des chefs d'État et de gouvernement, qui se compose des membres participants seulement, et non de tous les membres de l'Union africaine. Pour cette raison précisément, Chukwumerije rejette même le recours à l'expulsion du Mécanisme par une décision du Forum comme infaisable, en soutenant plutôt que : « un des moyens les plus persuasifs de centrer l'attention de l'État récalcitrant sur la nécessité d'appliquer les modifications recommandées est le conditionnement de certaines formes d'aide extérieure au fait de se conformer à la disposition »<sup>136</sup>. On ne sait même pas si ce niveau de pression peut

---

<sup>131</sup> Pour une analyse plus poussée, voir Okezie Chukwumerije, "Peer Review and the Promotion of Good Governance in Africa", *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*, vol. 32, n° 1 (2006).

<sup>132</sup> Par exemple, voir Mémorandum d'entente relatif au MAEP, par. 21 et 24. Disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_mou.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_mou.pdf).

<sup>133</sup> Voir [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_mou.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_mou.pdf).

<sup>134</sup> Pour le point de vue de quelqu'un du sérail ancien membre du Panel des personnalités éminentes du MAEP au début de l'existence de ce dernier, voir Chris Stals, "The African Peer Review Mechanism as an integral part of the New Partnership for Africa's Development", *African Human Rights Law Journal* (2004), vol. 4, n° 1.

<sup>135</sup> Voir *ISG Report* (2011), p. 20.

<sup>136</sup> Okezie Chukwumerije, "Peer Review and the Promotion of Good Governance in Africa", *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*, vol. 32, n° 1 (2006).

mieux marcher que le système actuel. Comme Gruzd l'a signalé avec juste raison, le MAEP a été « conçu comme instrument non punitif pour encourager une plus grande adhésion et un plus grand engagement, l'expérience nous ayant appris que les sanctions obligatoires marchent rarement »<sup>137</sup>. Enfin, à mettre l'accent sur des sanctions punitives, ou le manque de telles sanctions, on semble également sous-estimer le pouvoir de la pression par les pairs. L'hypothèse qui sous-tend le concept même d'évaluation par les pairs est que le processus d'évaluation peut donner lieu à des pressions par les pairs grâce à une combinaison de recommandations formelles et de dialogues informels avec les pairs ; le processus peut favoriser de saines concurrences parmi les pays participants ; et son caractère participatif de même que la publicité inévitable qui suivra peuvent également renforcer le niveau d'analyse de la politique et de la performance du gouvernement par les principales parties prenantes, notamment la société civile, les médias et les chercheurs des milieux universitaires<sup>138</sup>. Si cela ne marche pas, très peu d'autres choses pourront réussir ; un dirigeant africain qui ne réagit pas de façon positive à des pressions amicales venant de ses pairs est peu enclin à agir différemment simplement parce qu'il y a une menace de sanction officielle. En effet, la menace de la contrainte, quelle que soit sa source, est susceptible de faire plus de mal que de bien dans le long terme en dissuadant les pays d'adhérer au système ou, au pis, en encourageant les membres actuels à décider de s'en retirer, ce qu'ils peuvent faire à tout moment, après seulement un préavis de six mois, et sans peur de quelque sanction officielle que ce soit.

Ce qui est également intéressant, c'est que, en dépit du caractère volontaire du système, les documents du MAEP sont en fait souvent formulés dans un langage prescriptif. Pour ne mentionner qu'un exemple, l'alinéa 2 du paragraphe 1 du document sur les objectifs, normes, critères et indicateurs du MAEP stipule ce qui suit : « Afin de faire en sorte que soit réalisé le principal but [du Mécanisme], les États participants se sont engagés à adopter des lois, politiques et normes appropriées, aussi bien qu'à mettre en place la capacité humaine et institutionnelle nécessaire »<sup>139</sup>. L'impact de cette combinaison d'un mécanisme volontaire et d'un engagement de modifier de vieilles lois ou d'en promulguer de nouvelles est un sujet que nous traiterons de façon plus exhaustive au chapitre 4. Ce qu'il est nécessaire de noter à ce stade c'est que, en tant qu'exercice d'auto-évaluation et d'évaluation par les pairs, le Mécanisme peut servir, et est d'ailleurs en train de servir, de moyen capital, si c'est volontaire, qui facilite l'incorporation et l'intériorisation des normes de conduite convenues à l'échelle continentale et mondiale dans les pratiques administratives quotidiennes des gouvernements africains. Comme Vincent Nmehielle l'a fait observer à juste titre, de ce point de vue, le Mécanisme est « une importante possibilité supplémentaire d'assurer le respect des obligations que les États africains ont contractées en vertu des instruments régionaux et internationaux, en particulier dans les domaines des droits de l'homme et de la bonne gouvernance »<sup>140</sup>.

---

<sup>137</sup> Steven Gruzd, "The African Peer Review Mechanism: Development Lessons from Africa's Remarkable Governance Assessment System", rapport n° 15 (2014) du South African Institute of International Affairs Research.

<sup>138</sup> Voir [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_mou.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_mou.pdf).

<sup>139</sup> Secrétariat du NEPAD, *Objectifs, normes, critères et indicateurs pour le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP)* (9 mars 2003, Abuja, Nigéria), NEPAD document NEPAD/HSGIC/03-2003/APRM/Guideline/OSCI.

<sup>140</sup> Vincent O. Nmehielle, "The African Peer Review Mechanism under the African Union and its Initiative: The New Partnership for Africa's Development", *American Society of International Law*, vol. 98 (Cambridge University Press, 2004).

## 2.6 Conclusion

Le présent chapitre a montré que la boîte à outils du MAEP contient une série de mesures, de mécanismes et d'instruments spécifiques qui peuvent contribuer à faire face aux questions, défis et risques spécifiques liés à la gouvernance du secteur des industries extractives qui sont identifiés au chapitre premier. Comme il est montré au chapitre premier, des pays riches en ressources extractives dans une bonne partie de l'Afrique souffrent de graves maux typiquement associés à la dépendance à l'égard de cette industrie. Les défis de gouvernance commencent dès le fondement de la chaîne de valeur des ressources naturelles, dès le contrat ou dès la licence qui lancent les activités de prospection et d'exploitation, typiquement caractérisées par la tendance des gouvernements à s'engager précipitamment dans la conclusion de contrats, sans vraiment comprendre les conséquences nuisibles à l'intérêt national, et en général pour plusieurs décennies. Souvent négociés en secret et soustraits au regard du public, ces contrats peuvent être à long terme et assortis de clauses qui protègent l'entreprise étrangère contre les modifications législatives futures ou les changements de politiques pendant une période de temps prolongée, et de clauses de règlement des différends qui mettent l'entreprise à l'abri du droit national et des processus juridiques nationaux, et ils peuvent comporter des projets souvent déconnectés du reste de l'économie. Le résultat, trop souvent, est marqué par une répartition inéquitable de la rente minière entre l'entreprise étrangère et l'État d'accueil, la corruption, la dégradation de l'environnement, la perturbation et la destruction des modes de vie traditionnels sur les sites des projets et autour de ces sites, les conflits civils, l'attachement du gouvernement au renforcement de sa sécurité et l'emploi de son arsenal répressif contre ses propres citoyens, au détriment de la mise en place d'une administration opérationnelle, ainsi que par l'érosion globale de la confiance dans les institutions politiques et de leur légitimité, entre autres.

S'il n'est pas une panacée pour tous les maux, le MAEP dispose des outils et des processus qui peuvent contribuer considérablement à traiter nombre de ces maux. Il peut assurer ce traitement par le biais des plateformes continentales et nationales qu'il crée aux fins de consultations amicales, mais aussi également d'un examen approfondi et complet – par soi aussi bien que par l'intermédiaire d'experts externes indépendants dignes de confiance – des règles, des institutions et des habitudes opérationnelles des agents chargés de la gouvernance d'une façon qui englobe les principales parties prenantes. Au chapitre premier, tout en recherchant des indicateurs potentiels qui vérifieraient si et dans quelle mesure le Mécanisme peut servir à institutionnaliser les principes et valeurs de la bonne gouvernance ainsi que cela est exprimé dans la Vision africaine des mines, nous avons proposé de partir de critères génériques établis, tels que la transparence, la responsabilité, la capacité institutionnelle, la qualité de la réglementation et l'état de droit et de les adapter au contexte des industries extractives en les appliquant pour cibler les maux qui sont typiques de ces industries.

Si nous commençons par la transparence, par exemple, il est clair que le MAEP peut servir et sert déjà de fait d'outil puissant pour ouvrir à l'examen public des pratiques et instruments jusqu'ici inaccessibles qui imprègnent la chaîne de valeur de l'industrie minière. Comme nous le démontrerons de façon détaillée au chapitre 3, le Mécanisme a déjà servi à exposer des contrats de long terme sur les ressources naturelles qui exonèrent les entreprises multinationales d'impôts pendant une durée allant jusqu'à 50 ans, comme indiqué dans le rapport d'évaluation du Mozambique, ou des clauses de stabilisation contractuelle s'étalant sur plusieurs décennies, pendant lesquelles les entreprises extractives sont effectivement soustraites à toute nouvelle loi environnementale, sociale ou autre fondamentale, comme le

montre le rapport d'évaluation de la Zambie<sup>141</sup>. Il va sans dire que sans transparence, il ne saurait y avoir de grande responsabilité, qu'elle soit financière, politique ou juridique. Un coup d'œil sur le rapport d'évaluation du Nigéria montre comment le processus du Mécanisme a mis à nu, même s'il ne s'agit pas de la première fois, le lien organique entre ce qu'il appelle « le fléau de la corruption », d'une part, et le pétrole, d'autre part, lien favorisé par « un système administratif et politique vicié [qui] a entraîné un manque de responsabilisation politique »<sup>142</sup>. La réalité, paradoxale mais hélas trop courante, dans de nombreux pays africains riches en ressources où des enclaves marquées par l'abondance s'étendent quasi isolément de l'océan de pauvreté qui les entoure, est bien exprimée dans les rapports du Mécanisme sur nombre de pays riches en ressources, notamment le Mozambique, le Nigéria et la Sierra Leone. Il en va de même pour des indicateurs essentiels tels que la qualité de la réglementation, l'état de droit et la capacité institutionnelle.

Ce qui est réconfortant, c'est que les rapports d'évaluation du MAEP ne se contentent pas d'identifier et d'exprimer ces défis, mais élaborent aussi, en consultation avec les gouvernements respectifs et les principales parties prenantes dans chaque pays, une liste de recommandations sur la façon de les traiter, et encouragent les gouvernements à faire rapport périodiquement sur les progrès accomplis, les difficultés rencontrées et les enseignements tirés. Le Mécanisme n'est pas parfait ; au contraire, il s'est heurté à un certain nombre de défis parfois graves. Cependant, il a été bien reçu en général, son bilan est satisfaisant jusqu'ici et ses perspectives d'avenir sont toujours très prometteuses. Le Mécanisme est une expérimentation, « un jeu audacieux, méritoire et de fait surprenant et démocratique sur un continent que son succès servirait grandement »,<sup>143</sup> et s'il existe un secteur économique qui a le plus besoin de voir ce jeu réussir, c'est le secteur des industries extractives. Le chapitre suivant relate, de façon plus détaillée et plus systématique, le bilan du Mécanisme, en particulier dans le secteur des industries extractives.

---

<sup>141</sup> Pour des détails, voir chapitre 3.

<sup>142</sup> African Peer Review Mechanism Country Review Report No. 8, Federal Republic of Nigeria (2009).

<sup>143</sup> Newell M. Stultz, "African States Experiment with Peer Reviewing: the APRM, 2002 to 2007", 13 (2) *Brown Journal of World Affairs* (2007), vol. 13, n° 2, p. 248.

## Chapitre 3

### Le MAEP et les questions relatives au secteur des industries extractives

#### 3.1 Introduction

Comme il est montré au chapitre 2, bien que seulement 17 évaluations de pays fussent disponibles pour la présente étude, 20 des 36 pays participant au MAEP ont à présent achevé leurs évaluations de base, évaluations qui sont au complet avec les rapports d'auto-évaluation des pays, les rapports d'évaluation des pays, les programmes d'action nationaux et les rapports intérimaires, depuis l'achèvement de ces derniers pour nombre d'entre eux. Le Kenya a achevé sa deuxième évaluation, tandis que l'Ouganda se prépare à être le deuxième pays à le faire. Nous avons également indiqué au chapitre 2 qu'il y avait 34 pays africains que la CEA a identifiés comme particulièrement riches en minéraux et/ou exportateurs de pétrole, pays que la Commission définit comme tirant au moins 20 % du total de leurs recettes d'exportation de ces produits<sup>144</sup>. Vingt-cinq de ces pays riches en ressources participent au Mécanisme ; de plus, la présente étude a pu analyser les résultats de 15 de ces pays riches en ressources.

Un examen de la masse résultante de documents montre que le processus du MAEP a réussi à mettre en lumière bon nombre de graves défis que rencontrent généralement les pays tributaires des ressources, les efforts qui ont été tentés pour les surmonter et les enseignements qui ont été tirés ainsi que les pratiques optimales dégagées de ces derniers. Ce qui est remarquable c'est que toutes les évaluations achevées ont été réalisées sur la base du premier questionnaire d'auto-évaluation pays, qui ne contenait pas de référence explicite au secteur des industries extractives, n'identifiait pas de défis spécifiques au secteur et ne tentait pas de faire ressortir des informations sur la façon dont les défis peuvent être ou sont en train d'être traités au niveau national. Pourtant, les rapports d'évaluation pays contenaient un traitement important et, la plupart du temps, systématique de ces défis propres au secteur des industries extractives, proposaient des remèdes possibles et, dans quelques cas, amenaient même les pays évalués à adopter des politiques et des mesures législatives ciblées en vue de mettre en œuvre les recommandations du Mécanisme.

Le présent chapitre fournit un résumé complet de ce que le MAEP a réalisé jusqu'ici pour ce qui est de s'attaquer aux questions de gouvernance du secteur des industries extractives, d'explorer les opportunités potentielles, d'identifier plus systématiquement et de traiter ces défis qui se posent fréquemment dans les pays riches en ressources, puis prépare la voie au chapitre 4, où nous tendons à proposer des idées spécifiques et pratiques avec lesquelles enrichir la phase suivante de l'évolution du Mécanisme. À cette fin, le chapitre commence par examiner de près le questionnaire d'auto-évaluation pays du MAEP, afin d'apprécier à quel point les ressources naturelles extractives trouvent une place explicitement et implicitement dans le questionnaire. Suit ensuite un résumé détaillé du traitement des questions relatives au secteur des industries extractives dans les rapports d'évaluation pays, les programmes d'action nationaux et les rapports intérimaires achevés à ce jour. Le chapitre se conclut par un résumé des conclusions et des idées permettant d'accroître l'utilité pratique du Mécanisme en vue de réaliser une gouvernance améliorée du secteur des industries extractives en Afrique.

---

<sup>144</sup> Pour la liste complète, voir CEA, Rapport économique sur l'Afrique 2015 : L'industrialisation par le commerce (2015), p. 184 et 185.

### 3.2 Les ressources naturelles extractives dans le questionnaire d'auto-évaluation pays

Comme nous l'avons montré dans les chapitres précédents, la possibilité pour le MAEP d'améliorer la gouvernance par l'Afrique de son secteur des industries extractives est à présent bien reconnue<sup>145</sup>. Comme discuté au chapitre premier, s'il existe plusieurs initiatives qui tendent à améliorer la gestion du secteur extractif dans le continent, la plupart d'entre elles ne sont pas la propriété du continent<sup>146</sup>. De ce point de vue, le Mécanisme, une initiative africaine visant à améliorer la gouvernance dans le continent, peut, dans une très grande mesure, combler cette lacune pour le secteur extractif tout comme pour d'autres secteurs.

Cependant, le secteur des industries extractives ne figurait pas spécifiquement dans la conception originale des outils du MAEP. C'est ainsi que, à l'exception d'un indicateur sur l'évaluation de l'efficacité des mesures prises pour assurer la gestion durable de l'environnement de la part des entreprises<sup>147</sup>, le questionnaire original d'auto-évaluation ne contenait aucune référence spécifique au secteur extractif. En dépit de cette omission, toutefois, nombre des rapports d'évaluation pays examinaient des questions particulières de gouvernance du secteur extractif à des degrés divers<sup>148</sup>. À titre d'exemple, dans un langage qui fait nettement écho à la Vision africaine des mines, le rapport d'évaluation du Nigéria établi par le MAEP identifie « la dépendance à l'égard du pétrole et du gaz et le manque de diversification économique » comme deux questions primordiales pour le pays<sup>149</sup>.

S'il est en effet remarquable que les évaluations de pays actuelles soient assez adaptables pour prendre en compte des préoccupations et des secteurs importants, même si le questionnaire lui-même ne les traitait pas spécifiquement, la nécessité d'intégrer systématiquement les questions de gouvernance du secteur extractif dans le processus du MAEP a été ressentie avec acuité très tôt au démarrage du Mécanisme<sup>150</sup>. Déjà en 2007, la Grande Table faisait observer que les participants étaient convenus qu'une approche concertée du traitement des questions de transparence dans le secteur des industries extractives devait être mise en œuvre dans le MAEP du NEPAD. Elle a en outre recommandé que le Mécanisme soit renforcé et étendu pour incorporer la gouvernance des ressources naturelles (notamment la transparence des recettes) comme indicateur clef de la performance dans le domaine de la gouvernance<sup>151</sup>. De même, dans la Déclaration d'Addis-Abeba du 17 octobre 2008 sur la mise en valeur et la gestion des ressources minérales de l'Afrique, les ministres de l'Union africaine en charge de la mise en valeur des ressources minérales ont invité le secrétariat du MAEP « à

---

<sup>145</sup> Voir également Union africaine, Exploiter le potentiel du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs pour faire progresser la gouvernance des industries extractives en Afrique, indiquant la reconnaissance de la place centrale occupée par la question des ressources extractives et de leur gouvernance depuis 2010.

<sup>146</sup> Au nombre de ces initiatives figurent l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives, l'initiative Publiez ce que vous payez, le Système de certification du Processus de Kimberley, le *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, le Guide OCDE sur le devoir de diligence et le projet de certification CTC (*Certified Trading Chains*).

<sup>147</sup> Voir Questionnaire d'auto-évaluation pays pour le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (questionnaire d'auto-évaluation original), Gouvernance d'entreprise, objectif 2, question 3.

<sup>148</sup> Rapports d'évaluation pays pour le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs sur l'Algérie (n° 4), le Nigéria (n° 8), la Sierra Leone (n° 15), le Mozambique (n° 11), la Zambie (n° 16) et la Tanzanie (n° 17).

<sup>149</sup> Pour une liste complète, voir CEA, Rapport économique sur l'Afrique, 2015 : L'industrialisation par le commerce, pages 180 et 181.

<sup>150</sup> Voir, par exemple, AfriMAP (2007).

<sup>151</sup> CEA et BAD, Grande Table 2007 : L'impératif d'une gestion efficace des ressources naturelles aux fins de la croissance et de la réduction de la pauvreté en Afrique : Rapport de synthèse (1<sup>er</sup> février 2007), par. 6. Voir également par. 7 concernant l'appui total aux initiatives mondiales liées à la transparence.

inclure dans les prochaines évaluations de pays un chapitre sur la gouvernance des ressources naturelles »<sup>152</sup>. Mais ce fut en 2010, environ sept ans après le lancement du Mécanisme,<sup>153</sup> qu'un effort sérieux a commencé pour étoffer l'exercice du Mécanisme de façon appropriée, en particulier par l'inclusion de questions et d'indicateurs spécifiques à la gouvernance des industries extractives dans le questionnaire d'auto-évaluation pays. Le questionnaire d'auto-évaluation révisé qui a été adopté en 2012 par le Forum du MAEP<sup>154</sup> représentait de ce fait une importante amélioration par rapport à la version originale pour ce qui est de sa couverture du secteur des industries extractives<sup>155</sup>. La version de 2012 du questionnaire contient un certain nombre de questions et d'indicateurs qui concernent directement le secteur des industries extractives.

La première série de ces questions et indicateurs apparaît au titre du domaine thématique de la démocratie et de la gouvernance politique. Sont identifiées comme indicateurs les conditions qui génèrent les conflits dans le pays, « l'exploitation abusive des ressources naturelles comme le pétrole et les minéraux » et « la rivalité pour les ressources naturelles de part et d'autre des frontières »<sup>156</sup>.

Deuxièmement, sous la rubrique de la gouvernance et de la gestion économiques, une question amène les pays à décrire les politiques économiques sectorielles mises au point et à évaluer leur efficacité dans les secteurs majeurs du pays ; les « industries extractives » (secteur minier) sont données comme exemple, entre autres<sup>157</sup>. Les initiatives majeures de développement entreprises pour améliorer l'approvisionnement en énergie (pétrole, gaz naturel, etc.) doivent également être étudiées dans ce domaine thématique<sup>158</sup>.

Troisièmement, une question au titre du thème de la gouvernance économique qui fait explicitement référence au secteur des industries extractives concerne les mesures prises pour accroître la mobilisation des ressources intérieures, notamment l'épargne publique, l'épargne privée et la formation de capital, et pour réduire la fuite des capitaux<sup>159</sup>. Cette question exige que les pays esquissent les mesures prises sur le plan de la législation, des politiques, des programmes et du développement institutionnel pour promouvoir la mobilisation des ressources nationales et renforcer l'intermédiation financière et qu'ils en évaluent l'efficacité. L'évaluation de cette question devrait reposer sur une liste d'indicateurs englobant les ratios « recettes minières/PIB » et « recettes pétrolières/PIB ». Quatrièmement, une question exige

---

<sup>152</sup> Conférence des ministres de l'Union africaine en charge de la mise en valeur des ressources minérales, *Déclaration d'Addis-Abeba sur la mise en valeur et la gestion des ressources minérales de l'Afrique* (17 octobre 2008 [AU/Min/Camrmd/4\(I\)](#)). Voir également Conférence des ministres de l'Union africaine en charge de la mise en valeur des ressources minérales, deuxième session ordinaire, *Building a sustainable future for the Africa's extractive industry : From vision to action* (16 décembre 2011).

<sup>153</sup> Voir CEA, *Exploiter le potentiel du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs pour faire progresser la gouvernance des ressources minérales en Afrique* (oct. 2013).

<sup>154</sup> Voir Forum du MAEP, communiqué publié à l'issue du dix-septième sommet du Comité des chefs d'État et de gouvernement participant au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, 14 juillet 2012.

<sup>155</sup> Voir Marit Kitaw, "Governing the Extractive Resources for Inclusive Growth", *Great Insights*, vol. 2, n° 2 (févr. 2013). Disponible à l'adresse <http://ecdpm.org/great-insights/growth-to-transformation-role-extractive-sector/governing-extractive-resources-inclusive-growth/>.

<sup>156</sup> Questionnaire d'auto-évaluation pays révisé pour le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, Démocratie et gouvernance politique, objectif 3, question 1. Disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_questionnaire.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_questionnaire.pdf).

<sup>157</sup> Ibid, Gouvernance et gestion économiques, objectif 1, question 2.

<sup>158</sup> Voir questionnaire d'auto-évaluation pays révisé, Gouvernance et gestion économiques, objectif 1, question 6. Disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_questionnaire.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_questionnaire.pdf).

<sup>159</sup> Ibid, objectif 3, question 5. Disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_questionnaire.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_questionnaire.pdf).

que les pays déterminent quels autres flux de ressources sont importants pour eux, tels que les « redevances (locales et internationales) »<sup>160</sup>.

Cinquièmement, la référence la plus directe à la gouvernance du secteur des industries extractives englobe des questions sur la taille et l'importance du secteur pour les économies faisant l'objet d'une évaluation, de même que les mesures prises pour réglementer et promouvoir la gouvernance dans ces industries extractives au moyen d'une longue liste d'indicateurs<sup>161</sup>.

Enfin, au titre du troisième domaine thématique, la gouvernance des entreprises, deux questions portent sur les mesures prises par le pays faisant l'objet d'une évaluation pour adopter, signer/ratifier, promulguer et mettre en œuvre l'« Initiative pour la transparence dans les industries extractives »<sup>162</sup> et l'application par les organisations de ces mesures et d'autres principes du secteur minier, tels que les principes du Processus de Kimberley<sup>163</sup>.

### **Autres questions pertinentes pour le secteur des industries extractives**

Les questions qui font directement référence au secteur des industries extractives ne sont pas les seules du questionnaire révisé qui sont utiles pour mettre en lumière les questions de gouvernance concernant le secteur dans le continent. Il existe plusieurs autres questions qui peuvent, lorsqu'elles sont considérées avec le secteur des industries extractives à l'esprit, contribuer à identifier les problèmes singuliers de ce secteur et les moyens de les résoudre. Il s'agit de vastes questions génériques concernant l'état de droit et les droits de l'homme, aussi bien que de questions concernant les politiques sectorielles et les mesures tendant à la diversification économique.

Au titre du thème de la démocratie et de la bonne gouvernance politique, par exemple, les questions concernant l'état de droit et le point de savoir dans quelle mesure le pouvoir exécutif le respecte<sup>164</sup> pourraient traiter des défis spécifiques aux ressources naturelles aussi. De même, les questions ayant trait à l'indépendance du système judiciaire et la mesure dans laquelle le pouvoir judiciaire peut tenir ou tient effectivement le pouvoir exécutif pour responsable de ses actes peuvent servir de passerelle pour explorer les questions relevant du secteur des industries extractives telles qu'elles se manifestent dans la situation du pouvoir judiciaire et l'obligation redditionnelle du pouvoir exécutif.<sup>165</sup>

La gestion des conflits est particulièrement pertinente pour la gouvernance du secteur des industries extractives, ce qui est reconnu aussi dans le questionnaire grâce à une question faisant explicitement référence aux ressources naturelles extractives comme source de conflit potentielle. Une autre question concernant les conflits, en particulier celle liée aux mécanismes

---

<sup>160</sup> Questionnaire d'auto-évaluation pays révisé, Gouvernance et gestion économiques, objectif 3, question 6. Disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_questionnaire.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_questionnaire.pdf).

<sup>161</sup> Voir Questionnaire d'auto-évaluation pays révisé, Gouvernance et gestion économiques, objectif 6, questions 5 et 6. Disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_questionnaire.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_questionnaire.pdf).

<sup>162</sup> Questionnaire d'auto-évaluation pays révisé, Gouvernance d'entreprise, objectif 5, question 1. Disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_questionnaire.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_questionnaire.pdf).

<sup>163</sup> Voir Questionnaire d'auto-évaluation pays révisé, Gouvernance d'entreprise, objectif 5, question 4. Disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_questionnaire.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_questionnaire.pdf).

<sup>164</sup> Démocratie et gouvernance politique, objectif 1, question 3. Disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_questionnaire.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_questionnaire.pdf).

<sup>165</sup> *Ibid*, objectif 2, question 2. Disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_questionnaire.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_questionnaire.pdf).

pour leur prévention, leur réduction et leur gestion<sup>166</sup>, est également pertinente pour le secteur des industries extractives. Le premier indicateur à ce titre invite le gouvernement faisant l'objet d'une évaluation à décrire toutes les dispositions juridiques existant pour réduire et gérer les conflits lorsqu'ils surviennent. Un pays riche en ressources subissant une évaluation du MAEP devrait à ce stade avoir normalement entrepris, par exemple, une sorte d'étude d'impact sur la durabilité dans laquelle il aurait identifié des points de départ potentiels de conflits et mis en place un éventail de mécanismes, allant de dispositifs consultatifs/de facilitation à des dispositifs contraignants/judiciaires afin d'empêcher que les conflits éclatent ou de les maîtriser rapidement et légitimement, ainsi que de leur trouver un règlement pacifique lorsqu'ils surgissent.

D'autres questions concernent des affaires plus spécifiques, telles que le point de savoir jusqu'où l'État respecte et protège le droit d'accès des citoyens à l'information<sup>167</sup>. Lorsqu'il est respecté et protégé de façon appropriée par les États, le droit d'accès à l'information émanant des pouvoirs publics peut être un instrument efficace pour garantir la transparence du secteur des industries extractives, en particulier les transactions gouvernementales menées dans le secteur et les recettes engendrées. Le manque de transparence dans les pratiques budgétaires en matière de gestion des finances publiques figure parmi les questions essentielles pour le secteur des industries extractives identifiées dans les rapports d'évaluation pays du MAEP<sup>168</sup>.

Au titre du même domaine thématique, la question de la protection et de la promotion des droits de l'enfant est également pertinente pour le secteur des industries extractives<sup>169</sup>. Il est important que les pays riches en ressources examinent plus attentivement l'existence ou la prévalence du travail des enfants dans le secteur des industries extractives et qu'ils analysent les mesures qui ont été prises pour combattre la pratique. L'Organisation internationale du Travail (OIT) identifie le secteur minier comme l'un des domaines particulièrement préoccupants en ce qui concerne le travail des enfants<sup>170</sup>.

Au titre du deuxième domaine thématique, Gouvernance et gestion économiques, il y a une question concernant la mesure dans laquelle les pays sont touchés par les chocs économiques internes et externes<sup>171</sup>. Cette question est particulièrement préoccupante pour les pays riches en ressources dont les économies sont trop tributaires du secteur des industries extractives. La volatilité des prix de la ressource minière ou pétrolière particulière dont dépend l'économie se ferait sentir profondément<sup>172</sup>.

---

<sup>166</sup> Ibid, objectif 3, question 2. Disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_questionnaire.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_questionnaire.pdf).

<sup>167</sup> Ibid, objectif 4, question 4. Disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_questionnaire.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_questionnaire.pdf).

<sup>168</sup> Par exemple, en Algérie, la mission d'évaluation du pays a relevé un manque de transparence budgétaire en raison de l'absence de loi sur le droit à l'information, loi qui aurait servi à obliger l'État à diffuser des informations détaillées sur le budget et à garantir l'accès à ces informations à tous ses citoyens. Voir rapport d'évaluation n° 4 du MAEP, République algérienne démocratique et populaire (2007), p. 141.

<sup>169</sup> Voir Questionnaire d'auto-évaluation pays révisé, Démocratie et bonne gouvernance politique, objectif 7, question 1. Disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_questionnaire.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_questionnaire.pdf).

<sup>170</sup> Voir, par exemple, Organisation internationale du Travail, *Child Labour in Gold Mining: The Problem* (juin 2006). Disponible à l'adresse <http://www.ilo.org/ipec/areas/Miningandquarrying/MoreaboutCLinmining/lang--en/index.htm>; on y examine la question du travail des enfants dans l'exploitation de l'or, avec des exemples tirés de la région du Sahel, du Ghana, de la Côte d'Ivoire et de la République démocratique du Congo.

<sup>171</sup> Voir Questionnaire d'auto-évaluation pays révisé, Gouvernance et gestion économiques, objectif 1, question 5. Disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_questionnaire.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_questionnaire.pdf).

<sup>172</sup> La part en pourcentage des industries extractives dans les recettes d'exportation ou le PIB du pays peut s'ajouter en tant qu'indicateur au titre de cette question.

En outre, le questionnaire exige que les pays membres décrivent les principales initiatives de développement entreprises pour améliorer les infrastructures de l'énergie, des services, des transports et communications<sup>173</sup>. Cela donne l'occasion d'examiner et d'évaluer le degré de développement de l'industrie pétrolière dans les pays dotés de pétrole, d'examiner à quel point le pays a abandonné l'extraction de brut pour passer au raffinage et à d'autres formes de création de valeur afin de convertir ses réserves pétrolières en énergie qu'il peut consommer. De telles questions peuvent également contribuer à l'objectif plus vaste consistant à encourager l'enrichissement et la diversification et qui est au cœur de la Vision africaine des mines.

Une autre question concerne l'ampleur de la décentralisation dans les systèmes budgétaires des pays membres<sup>174</sup>. L'efficacité de ces systèmes doit être évaluée en fonction, entre autres choses, de la capacité des autorités locales de percevoir des recettes dans leurs circonscriptions (par exemple, le recouvrement des impôts, les prélèvements, les amendes, etc.) et de gérer les ressources budgétaires ainsi que de planifier et de mettre en œuvre des politiques économiques. Au titre de cette question, l'industrie extractive et la gestion des recettes qu'elle produit peuvent être examinées sous l'angle utilisé pour évaluer l'ampleur de la décentralisation des systèmes budgétaires des pays membres.

Il est important de considérer les ressources extractives à cet égard, en particulier lorsque les ressources naturelles extractives représentent une part importante de l'économie du pays. Dans de tels cas et lorsque ces ressources sont concentrées dans une zone du pays, la gestion des recettes engendrées et les allocations budgétaires à d'autres parties du pays exigent que les décideurs tiennent compte de cet état de fait et soient sensibles à la nécessité de maintenir un équilibre entre faire bénéficier la zone où les ressources sont situées et développer le pays tout entier.

---

<sup>173</sup> Questionnaire d'auto-évaluation pays révisé, Gouvernance et gestion économiques, objectif 3, question 6. Disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_questionnaire.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_questionnaire.pdf).

<sup>174</sup> Voir Questionnaire d'auto-évaluation pays révisé, Gouvernance et gestion économiques, objectif 3, question 2. Disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_questionnaire.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_questionnaire.pdf).

**Partage des recettes pétrolières au Nigéria, un exemple.** Au Nigéria, la formule de partage des recettes entre l'État fédéral, les États et les gouvernements locaux a toujours été un sujet de discorde, tant et si bien qu'aucune des formules élaborées à divers moments par une commission ou adoptées par décret sous différents régimes depuis 1964 n'a bénéficié de l'assentiment général. Les opinions des parties prenantes contrastent vivement à propos de la formule actuelle de partage des recettes et du principe de dérivation en vertu duquel les États producteurs de pétrole reçoivent un minimum, prescrit par la Constitution, de 13 % des recettes pétrolières. Les parties prenantes des États producteurs de pétrole trouvent ce chiffre trop bas, tandis que celles des autres États le considèrent comme juste et équitable<sup>175</sup>.

Lorsque les ressources extractives représentent une part significative des recettes nationales, la formule de partage des recettes qui détermine, entre autres, comment les recettes provenant des ressources doivent être réparties, risque d'être une question sensible nécessitant un important degré d'équilibrage. La structure et l'administration du système fiscal dans un pays, en particulier « les exonérations d'impôts et les incitations fiscales » qu'un pays propose, constituent aussi un domaine sur lequel le questionnaire appelle l'attention<sup>176</sup>. Cela est pertinent pour le secteur des industries extractives en raison des questions qui se posent dans ces types de contrats, ainsi que des exonérations d'impôts et des incitations fiscales accordées aux compagnies qui extraient les ressources. Le sujet a été relevé comme l'un des domaines les plus problématiques de la gestion des ressources extractives dans les rapports de nombre de pays riches en ressources<sup>177</sup>.

Le sixième objectif du domaine thématique de la gouvernance économique est constitué par l'élaboration et la mise en œuvre de politiques commerciales et d'investissement qui promeuvent la croissance économique. La question concernant la mesure dans laquelle les politiques d'investissement du pays membre facilitent la croissance économique<sup>178</sup> donne la possibilité d'étudier le traitement de l'investissement dans le secteur des industries extractives, notamment les contrats spécifiques et les incitations fiscales.

Assurer un traitement juste et équitable des parties prenantes est l'un des objectifs du troisième domaine thématique, la gouvernance d'entreprise. Il est attendu que les pays faisant l'objet d'une évaluation examinent : dans quelle mesure les droits des parties prenantes, quelles parties prenantes sont considérées comme telles et quels types de droits leur sont accordés ; les lois, réglementations et mécanismes bénévoles conférant ces droits ; la mesure dans laquelle ces lois et réglementations sont respectées ; et le respect des mécanismes d'application qui sont en place à cet effet<sup>179</sup>.

Comment les pays définissent les parties prenantes eu égard aux industries extractives est une question cruciale. L'impact qu'a l'extraction de ressources sur l'environnement et la santé des populations vivant aux alentours des sites d'extraction ou sites miniers a posé de

<sup>175</sup> Voir APRM Country Review Report No. 8, Federal Republic of Nigeria (2009).

<sup>176</sup> Voir Questionnaire d'auto-évaluation pays révisé, Gouvernance et gestion économiques, objectif 3, question 4. Disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_questionnaire.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_questionnaire.pdf).

<sup>177</sup> Par exemple, en Zambie, l'imposition des compagnies minières est un sujet de discorde, la société civile accusant le gouvernement d'exonérer les compagnies minières des impôts et de leur accorder des trêves fiscales, bien que le gouvernement ait indiqué que ces trêves fiscales expiraient en 2013 et que ces compagnies payaient des redevances. Voir APRM Country Review Report No. 16, Republic of Zambia (2013), p. 164.

<sup>178</sup> Voir Questionnaire d'auto-évaluation pays révisé, Gouvernance et gestion économiques, objectif 6, question 1. Disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_questionnaire.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_questionnaire.pdf).

<sup>179</sup> Voir Questionnaire d'auto-évaluation pays révisé, Gouvernance des entreprises, objectif 4, question 3. Disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_questionnaire.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_questionnaire.pdf).

graves défis partout dans le monde. Une fois que les parties prenantes et leurs droits sont déterminés, savoir à quel point ces droits sont respectés et établir s'il existe un mécanisme d'application sont des questions d'importance pour le secteur extractif.

Le cinquième objectif du thème de la gouvernance d'entreprise consiste à faire en sorte que les organisations agissent comme de bonnes entreprises citoyennes. À cette fin, il y a lieu d'examiner l'ampleur du respect par les organisations des réglementations environnementales et le point de savoir si elles mènent leurs activités d'une manière respectueuse de l'environnement<sup>180</sup>. Considérant la vulnérabilité particulière de l'environnement aux activités d'extraction, il incombe tout particulièrement à l'industrie extractive d'observer pleinement les lois et normes environnementales et de le faire conformément aux plus hautes normes d'intégrité et de qualité d'entreprise citoyenne.

Le dernier des domaines thématiques est le développement socioéconomique durable. Le premier objectif de ce domaine thématique consiste à promouvoir et à accélérer le développement généralisé et inclusif. Au titre de ce thème, une question exige que les pays examinent quelles politiques et stratégies sont en place pour renforcer la gestion et la protection de l'environnement au service du développement durable, en particulier les actions visant, entre autres choses, à la formulation et à l'adoption de plans d'action nationaux sur l'environnement. En conséquence, il est important d'examiner à quel point de tels plans d'action prennent en compte le secteur des activités extractives.

Les pays faisant l'objet d'une évaluation doivent en principe revoir les mesures qu'ils ont prises pour encourager un développement économique diversifié<sup>181</sup>. Cela est particulièrement pertinent pour les économies dominées par l'extraction de ressources. Le manque de diversification économique est un problème qui touche nombre des pays africains riches en ressources naturelles extractives<sup>182</sup>, un défi que la Vision africaine des mines entend relever.

Le deuxième objectif du développement socioéconomique durable consiste à encourager une large participation au développement. Le questionnaire demande les mécanismes existants qui promeuvent et encouragent la participation des parties prenantes<sup>183</sup>. Au nombre des indicateurs figure l'existence de facteurs juridiques, politiques et institutionnels qui favorisent l'association des parties prenantes (conseillers locaux, autorités traditionnelles, associations et autres représentants de la société civile) à la formulation et à la mise en œuvre des projets de développement afin que les lois qui régissent leur mise en œuvre reflètent un vaste consensus et rendent efficace la reddition des comptes. Ce conseil particulier est encore plus empreint de sagesse pour le secteur des industries extractives, qui est susceptible d'engendrer des conflits entre communautés et avec le gouvernement central.

---

<sup>180</sup> Ibid, objectif 5, question 3.

<sup>181</sup> Voir Questionnaire d'auto-évaluation pays révisé, Gouvernance et gestion économiques, objectif 3, question 6. Disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_questionnaire.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_questionnaire.pdf).

<sup>182</sup> Par exemple, le Nigéria et le Mozambique, l'Algérie (voir les rapports d'évaluation respectifs des pays).

<sup>183</sup> Voir Questionnaire d'auto-évaluation pays révisé, Développement socioéconomique durable, objectif 2, question 1. Disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_questionnaire.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_questionnaire.pdf).

### **3.2.1 Les ressources naturelles extractives dans les rapports d'évaluation pays, les plans d'action nationaux et les rapports intérimaires**

Le processus du MAEP offre une excellente possibilité d'identifier, d'analyser les questions de gouvernance dans le secteur extractif des pays faisant l'objet d'une évaluation et de leur apporter des solutions réalisables. Étant donné l'impact multiforme de la richesse en ressources naturelles extractives sur la gouvernance globale de la plupart des pays africains, nombre des problèmes spécifiques que les pays riches en ressources naturelles rencontrent en lien avec leur secteur extractif sont cernés par le processus du Mécanisme sous sa forme générique. Bon nombre de ces problèmes ont été identifiés dans les rapports d'évaluation des pays et des remèdes potentiels ont été incorporés dans les programmes d'action nationaux respectifs.

Dans la présente section, les diverses questions se posant dans la gouvernance du secteur extractif telles qu'elles sont identifiées et discutées dans les rapports d'évaluation des pays, les programmes d'action nationaux et les rapports intérimaires sont récapitulées afin de faire ressortir jusqu'à quel point la capacité reconnue du MAEP de s'attaquer aux questions de gouvernance du secteur extractif a été réellement exploitée.

### **3.3 Démocratie et bonne gouvernance politique**

La démocratie, la bonne gouvernance, la paix et la sécurité sont essentielles pour la réduction de la pauvreté et un développement social et économique soutenu ; le document-cadre du NEPAD les reconnaît comme conditions préalables au développement durable et le processus du MAEP vise à faciliter leur réalisation. Le cadre du Mécanisme contient de ce fait un vaste ensemble d'objectifs, de questions et d'indicateurs tendant à aider à institutionnaliser ces principes dans les affaires quotidiennes de l'État dans les pays participants. Cette vaste approche a contribué également à identifier les problèmes du secteur extractif qui perturbent ou entravent la poursuite de la démocratie, de la bonne gouvernance, de la paix et de la sécurité.

Parmi les objectifs de ce domaine thématique figurent la prévention et la réduction des conflits intra-étatiques et interétatiques. Le questionnaire révisé accorde l'importance voulue au rôle que les ressources naturelles extractives peuvent jouer dans l'éclatement et l'alimentation de ces conflits<sup>184</sup>. Tandis que le questionnaire original, sur la base duquel toutes les évaluations de base disponibles pour la présente étude ont été menées, ne mentionnait pas expressément ce lien, le rôle des ressources extractives dans les conflits est mis en lumière dans plusieurs des rapports d'évaluation pays<sup>185</sup>.

À titre d'exemple, le rapport d'évaluation du MAEP sur la Sierra Leone identifie la richesse nationale en diamants comme le détonateur du conflit et de la violence parmi les factions rivales dans le pays. Le rapport met en exergue le rôle des diamants dans la guerre civile en tant que « source vitale de recettes permettant aux groupes rebelles d'acheter armes et munitions, ce qui leur donnait la possibilité d'exercer leur contrôle sur les zones minières dans les endroits qu'ils occupaient et d'étendre leur contrôle territorial sur ces zones et sur les mines

---

<sup>184</sup> Voir questionnaire d'auto-évaluation pays révisé, Démocratie et gouvernance politique, objectif 3, question 1. Disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_questionnaire.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_questionnaire.pdf).

<sup>185</sup> Voir APRM Country Review Report No. 15, Republic of Sierra Leone (2012); APRM Country Review Report No. 8, Federal Republic of Nigeria (2009); Rapport d'évaluation pays n° 9 du MAEP, Burkina Faso (2008); APRM Country Review Report No. 16, Republic of Zambia (2013); APRM Country Review Report No. 17, United Republic of Tanzania (2013); APRM Country Review Report No. 7, Republic of Uganda (2009).

qu'ils exploitaient pour leurs propres intérêts économiques »<sup>186</sup>. En outre, l'économie politique de la gouvernance des minéraux, en particulier à la suite de nouvelles découvertes de richesse minière et de l'afflux dans le pays des investisseurs internationaux, est identifiée comme l'un des deux facteurs cruciaux qui, à moins d'être traités d'urgence, pourraient menacer de replonger la Sierra Leone dans le conflit<sup>187</sup>.

À la lumière de ce qui précède, le Panel des personnalités éminentes du MAEP a recommandé que le Gouvernement sierra-léonais garantisse la transparence et un examen public rigoureux des accords d'investissement minier et pétrolier en travaillant pleinement en consultation avec toutes les parties prenantes, notamment les parlementaires, la société civile, la presse, les associations de jeunes et d'autres groupes communautaires<sup>188</sup>. Il a également recommandé au Gouvernement sierra-léonais, agissant en collaboration avec d'autres parties prenantes, de mettre fin à l'impunité des actes de violence politico-ethnique et des violations des droits de l'homme<sup>189</sup>. Cependant, les premier et deuxième rapports intérimaires annuels couvrant 2013 et 2014 présentés par le National Governing Council de Sierra Leone n'ont pas traité la question.

Un autre exemple du caractère central du secteur extractif dans le conflit est le delta du Niger au Nigéria. Cette région productrice de pétrole du Nigéria connaît depuis les années 1990 des conflits prolongés et meurtriers liés au phénomène bien connu de la pauvreté généralisée au milieu de l'abondance<sup>190</sup>. Le rapport du MAEP a mis en exergue, comme faisant partie de la cause principale des conflits, les conséquences environnementales de la production pétrolière qui s'aggravent et qui ont détruit les moyens de subsistance et les opportunités des communautés. Ces conflits, selon le rapport d'auto-évaluation du pays, mettent les communautés aux prises avec les compagnies pétrolières, avec l'État et elles-mêmes les unes avec les autres, en perturbant dans la foulée les activités économiques (prospection pétrolière et extraction de pétrole), sans mentionner la perte massive de vies et de biens qui s'ensuit<sup>191</sup>.

À cet égard, le Panel des personnalités éminentes a recommandé que le conflit dans le delta du Niger soit résolu par le biais d'une stratégie multiforme englobant des aspects politiques, culturels, économiques et environnementaux<sup>192</sup>. En outre, le Panel a ajouté que des mécanismes d'alerte précoce devraient être mis au point afin de détecter les situations de conflit potentielles à tous les niveaux de l'appareil étatique, recommandation qui a été incorporée par la suite dans le programme d'action national du pays<sup>193</sup>.

Conformément aux recommandations et au programme d'action national, le Nigéria a rendu compte des mesures qu'il a prises afin, notamment, de renforcer deux institutions existantes : le Nigerian Institute for Peace and Conflict Resolution et la Niger Delta Development Commission<sup>194</sup>. Le Nigerian Institute for Peace and Conflict Resolution a été créé pour mener la recherche sur les causes du conflit, en vue d'intégrer les conclusions et recommandations du MAEP dans les efforts nationaux de consolidation de la paix. La Niger

---

<sup>186</sup> APRM Country Review Report No. 15, Sierra Leone (2012) p. 79 et 80.

<sup>187</sup> Voir APRM Country Review Report No. 15, Sierra Leone (2012), p. 84.

<sup>188</sup> Ibid, p. 88.

<sup>190</sup> Voir APRM Country Review Report No. 8, Federal Republic of Nigeria (2009).

<sup>191</sup> Ibid. pages 80 et 81.

<sup>192</sup> Ibid.p. 89

<sup>193</sup> Voir *National Programme of Action of Nigeria*, African Peer Review Mechanism Focal Point Secretariat, Abuja (Nigeria) (June 2008), p. 431.

<sup>194</sup> Voir Nigeria Progress Report No.2 (2012).

Delta Development Commission a, de son côté, été mise sur pied en tant qu'organisme d'intervention de l'État, avec pour seul mandat de mettre en place des infrastructures dans le delta du Niger – une réponse directe aux exigences de développement socioéconomique rapide des populations du delta – et de s'attaquer aux problèmes tenant à la dégradation de l'environnement causée par la prospection pétrolière, les forages et les gaz torchés<sup>195</sup>.

Des cas de conflit et de violence liés aux ressources naturelles ont été également signalés dans d'autres rapports d'évaluation du MAEP. Il s'agit notamment de celui du Burkina Faso, où l'extraction de l'or est passée pour être une cause de conflits communautaires, comme dans les cas où la découverte de gisements aurifères dans des exploitations agricoles a entraîné la cessation des activités agricoles et provoqué des conflits entre les agriculteurs et les futurs orpailleurs<sup>196</sup>. En Zambie, les dégâts causés à l'environnement par l'exploitation minière et des conditions de travail déplorable ont été une cause de frustration et de mécontentement contre les investisseurs étrangers, situation qui a été identifiée comme source potentielle de conflits<sup>197</sup>.

Plusieurs cas de conflit ont été mis en lumière dans le rapport du MAEP sur la République-Unie de Tanzanie, notamment les conflits violents entre les mineurs artisanaux, d'une part, et une compagnie minière sud-africaine et plusieurs autres compagnies engagées dans l'extraction de l'or, d'autre part. Il a été fait observer dans le rapport que les échauffourées avaient débouché sur des violations des droits de l'homme, plusieurs mineurs artisanaux ayant été tués ou blessés<sup>198</sup>.

En Ouganda, l'enthousiasme à propos de la découverte d'un important gisement de pétrole a été exprimé dans le rapport d'évaluation du pays, qui a cependant mis en garde contre la possibilité pour une telle découverte d'exacerber les conflits politiques<sup>199</sup>. Cet optimisme prudent était reflété dans le rapport d'auto-évaluation du pays, dans lequel le gouvernement reconnaissait que, afin d'éviter le « syndrome hollandais », il devait prendre des mesures pour permettre la maximisation par le pays de ses gains provenant du produit de la vente du pétrole, sans provoquer de distorsions dans d'autres secteurs de l'économie ni causer de conflit politique<sup>200</sup>. L'Ouganda a donné suite à cette reconnaissance par des mesures, notamment la formulation d'une politique relative au pétrole et au gaz en février 2008 et le renforcement des capacités dans les domaines du recouvrement et de la gestion des recettes escomptées de l'industrie pétrolière<sup>201</sup>. Ces mesures peuvent contribuer à éviter les conflits qui découlent de la mauvaise gestion des recettes pétrolières et des injustices.

Même lorsque le rapport d'évaluation du pays n'accordait pas une attention particulière au secteur des industries extractives, il était possible de cerner dans les rapports intérimaires des questions surgissant après la publication du rapport d'évaluation. C'était le cas du troisième rapport intérimaire de l'Afrique du Sud. Le rapport d'évaluation sur l'Afrique du Sud n'avait pas examiné les défis ni les bonnes pratiques dans la gouvernance de son industrie minière. Cependant, les événements qui se sont déroulés après la conclusion du processus du rapport de base a appelé l'attention sur des questions de conflit et de violence dans le secteur minier. À la suite de la mauvaise gestion des grèves et des protestations des mineurs, en particulier le

---

<sup>195</sup> Voir MAEP, Rapport d'évaluation pays n° 9, Burkina Faso, p. 97.

<sup>196</sup> Voir MAEP, Rapport d'évaluation pays n° 9, Burkina Faso, p. 97.

<sup>197</sup> Voir APRM Country Review Report No. 16, Zambie.

<sup>198</sup> Voir APRM Country Review Report No. 17, United Republic of Tanzania,

<sup>199</sup> Voir APRM Country Review Report No. 7, Uganda.

<sup>200</sup> Ibid.

<sup>201</sup> Voir Uganda APRM National Governing Council, *First Annual Progress Report on the Implementation of the Uganda African Peer Review Mechanism National Programme of Action 2008/09*.

massacre par la police de 34 mineurs durant une grève violente à la mine Lonmin Marikana le 16 août 2012, le gouvernement a mis en place une équipe spéciale et lancé un processus plus efficace de dialogue englobant le monde des affaires, la société civile, les syndicats et le National Economic Development and Labour Council. L'équipe spéciale a dégagé des propositions tendant à soutenir les communautés minières en détresse, telles que celle sur la manière d'améliorer les établissements humains dans le secteur minier en Afrique du Sud.<sup>202</sup>. Que le Gouvernement sud-africain ait inclus le rapport dans son rapport intérimaire du Mécanisme indique également qu'il reconnaît le rôle de celui-ci dans ce domaine, nonobstant le fait que le rapport d'évaluation original ne s'était pas longuement étendu sur les ressources extractives.

On peut faire observer à partir des exemples ci-dessus qu'il est capital de connaître le potentiel qu'ont les ressources naturelles extractives, en particulier dans un État mal géré, s'agissant de provoquer, d'alimenter et d'exacerber les conflits.

Conformément aux objectifs consistant à protéger et à promouvoir les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, un droit qui est particulièrement pertinent pour la gouvernance du secteur des industries extractives est le droit d'accès du citoyen à l'information. Ce droit a été désigné comme l'un des principaux indicateurs dans le Questionnaire d'auto-évaluation pays révisé<sup>203</sup>. Comme indiqué dans la section précédente, lorsqu'il est respecté et protégé de façon appropriée, le droit d'accès à l'information détenue par les autorités publiques peut être un instrument efficace pour imposer la transparence dans le secteur, en particulier dans les transactions gouvernementales dans le secteur et les recettes qui en proviennent.

En Algérie, l'absence de loi sur le droit à l'information a été identifiée comme la première raison de l'échec du pays à se conformer pleinement au code internationalement reconnu de bonne pratique en matière de transparence budgétaire. Une loi sur le droit à l'information qui fait obligation à l'État de diffuser des informations détaillées sur le budget et d'assurer à tous ses citoyens l'accès à ces informations est considérée dans le rapport d'évaluation du pays comme pouvant permettre aux citoyens algériens de savoir ce qui est dépensé, par exemple, pour leurs dispensaires et leurs écoles<sup>204</sup>.

Le fait que ces questions ont été exposées et ces enseignements tirés par le biais des évaluations menées au moyen du questionnaire original du MAEP, qui ne prenait pas particulièrement en considération le secteur des industries extractives, montre l'énorme potentiel du Mécanisme, en particulier une fois que ses outils et processus auront été ajustés, s'agissant de tenir pleinement compte de ce secteur.

### **3.4 Gouvernance et gestion économiques**

Comme exposé dans la Déclaration du NEPAD sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises, les gouvernements africains reconnaissent que les efforts visant à réaliser la bonne gouvernance économique et la transparence dans la gestion financière constituent l'un des préalables centraux à la promotion du développement

---

<sup>202</sup> Voir South Africa Progress Report No.3 (2014).

<sup>203</sup> Voir Questionnaire d'auto-évaluation pays révisé, Démocratie et gouvernance politique, objectif 4, question 4. Disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_questionnaire.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_questionnaire.pdf).

<sup>204</sup> Voir MAEP, Rapport d'évaluation pays n° 4, République algérienne démocratique et populaire (2007), p. 141.

économique durable, objectif qu'ils sont déterminés à atteindre<sup>205</sup>. C'est compte tenu de cela que la gouvernance et la gestion économiques sont devenues l'un des quatre domaines thématiques du processus du MAEP.

Le questionnaire original présente au titre de ce domaine thématique cinq objectifs, dont le premier consiste à promouvoir des politiques macroéconomiques qui soutiennent le développement durable. Au titre de cet objectif, les pays faisant l'objet d'une évaluation sont tenus d'évaluer à quel point ils sont vulnérables aux chocs internes et externes<sup>206</sup>. Comme il est montré dans les chapitres précédents, les pays africains riches en ressources extractives souffrent d'une dépendance excessive à l'égard du secteur extractif, ce qui les rend en général vulnérables aux chocs internes et externes.

La vulnérabilité aux chocs internes et externes bénéficie de l'attention voulue dans les rapports d'évaluation de plusieurs des pays riches en ressources naturelles qui ont achevé leurs évaluations de base. C'est ainsi que l'Algérie a reconnu le risque lié aux chocs internes et externes et la nécessité de les anticiper et a envisagé des moyens de les détecter, d'adopter des mécanismes visant à amortir ou à éviter leur impact et de décider des mesures d'accompagnement à prendre<sup>207</sup>. En tant qu'économie fortement tributaire du pétrole (qui a représenté 93 % de ses exportations en 2005), elle est exposée aux chocs externes sous la forme de fluctuations des cours internationaux du pétrole<sup>208</sup>.

Afin d'atténuer les effets des chocs externes sur la politique budgétaire, l'Algérie a créé en 2000 le Fonds de régulation des recettes (fonds de stabilisation des recettes pétrolières) à partir des recettes tirées des revenus supplémentaires provenant des taxes sur le pétrole, qui représentent la différence entre le prix de référence du pétrole<sup>209</sup> et le prix effectif moyen pour l'année en question. L'état des fonds disponibles, de même que les dépenses effectuées sur le fonds, sont régulièrement publiés dans les Actes financiers et affichés sur le site Web du Ministère des finances. Le Fonds et la manière transparente dont il est géré ont été salués comme bonne pratique par le Panel des personnalités éminentes du MAEP<sup>210</sup>.

L'importance, pour les pays riches en minéraux, de la prise de mesures pour mettre fin à leur dépendance à l'égard des ressources minières extractives et à leur vulnérabilité aux chocs externes qui en est la conséquence, a également été soulignée dans d'autres rapports d'évaluation pays du MAEP et d'autres programmes d'action nationaux. À titre d'exemple, le programme national du Nigéria disposait que le gouvernement devrait dissocier les dépenses publiques des recettes pétrolières actuelles, et entreprendre un développement audacieux du secteur non pétrolier<sup>211</sup>. À cet égard, le Nigéria a fait état de la création d'un fonds souverain visant à économiser pour l'avenir les recettes excédentaires de la vente de pétrole brut, mesure

---

<sup>205</sup> Voir Union africaine, NEPAD, Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique et économique et des entreprises, par. 16 (2002).

<sup>206</sup> Voir Questionnaire d'auto-évaluation pays révisé, Gouvernance et gestion économiques, objectif 3, question 6. Disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_questionnaire.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_questionnaire.pdf).

<sup>207</sup> Voir MAEP, Rapport d'évaluation pays n° 4, République algérienne démocratique et populaire (2007), p. 125.

<sup>208</sup> Ibid., p. 119.

<sup>209</sup> Le prix de référence du pétrole, sur la base duquel sont calculées les recettes pétrolières dans le budget de l'État, a été établi à 19 dollars E.-U. le baril pour les trois années précédant l'évaluation par le MAEP, alors que le prix sur le marché international était en moyenne de 54 dollars E.-U. La différence était déposée dans le FRR (Fonds de régulation des recettes).

<sup>210</sup> Voir MAEP, Rapport d'évaluation pays n° 4, République algérienne démocratique et populaire (2007), p. 137.

<sup>211</sup> Voir National Programme of Action of Nigeria, APRM National Focal Point Secretariat, Abuja (Nigeria) (June 2008).

qui est censée renforcer la stabilité fiscale et la discipline budgétaire<sup>212</sup>. En outre, le gouvernement a procédé à un certain nombre de réformes fiscales qui ont conduit à l'élargissement de l'assiette fiscale, à la modernisation des opérations, à l'éducation et à l'édification des contribuables ainsi qu'à l'enregistrement des personnes imposables. Ces réformes ont débouché sur une augmentation des recettes fiscales<sup>213</sup>.

Une autre question récurrente dans les rapports d'évaluation des pays riches en ressources était le caractère des aides à l'investissement et des exonérations d'impôts accordées aux compagnies dans le secteur extractif et la manière dont ces exonérations d'impôts sont gérées. Le questionnaire révisé a soulevé la question, en particulier en exigeant que les pays examinent leurs régimes d'incitations et les exonérations d'impôts qu'ils offrent aux compagnies dans le cadre d'une analyse de la structure et de l'administration du régime fiscal national<sup>214</sup>. Si le questionnaire original ne contenait aucune référence spécifique à des trêves et à des incitations fiscales, le vaste objectif consistant à « mettre en œuvre des politiques économiques gouvernementales rationnelles, transparentes et prévisibles » cernait les questions dans le domaine. Sur ce plan, le rapport d'évaluation du MAEP sur le Mozambique mettait en lumière la durée problématique des exonérations d'impôts accordées aux mégaprojets dans le secteur extractif. La mission d'évaluation du pays a mis en cause la sagesse de l'octroi de telles exonérations d'impôts allant de 25 à 50 ans et a recommandé qu'elles soient reconsidérées et éventuellement renégociées<sup>215</sup>. La Zambie est un autre exemple de pays ayant un plan d'incitations problématique dans le secteur extractif. Les parties prenantes ont jugé les incitations fiscales accordées aux compagnies trop généreuses<sup>216</sup>. Le gouvernement a déclaré que les incitations tiraient à leur fin. La République-Unie de Tanzanie est également alertée aux répercussions des incitations spéciales accordées aux compagnies minières, incitations qui réduisaient sa part de la rente minière, qu'elle pouvait utiliser pour financer des programmes sociaux ainsi que d'infrastructure et de développement<sup>217</sup>.

### 3.5 Gouvernance d'entreprise

L'importance du rôle de la gouvernance d'entreprise est de plus en plus reconnue pour le développement du secteur privé et pour la responsabilité sociale et environnementale. La gouvernance des entreprises représente une contribution essentielle à l'allègement de la pauvreté par le biais de l'accent mis sur l'impact social, économique et environnemental des activités économiques menées par les entreprises. C'est en reconnaissance de cela que la gouvernance des entreprises est devenue le troisième domaine thématique du MAEP<sup>218</sup>. Au titre de ce domaine thématique, la conduite des compagnies du secteur extractif concernant les

<sup>212</sup> Voir Nigeria Progress Report No. 2 (2012).

<sup>213</sup> Ibid.

<sup>214</sup> Voir Questionnaire d'auto-évaluation pays révisé, Gouvernance et gestion économiques, objectif 6, question 1. Disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_questionnaire.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_questionnaire.pdf).

<sup>215</sup> Voir APRM Country Review Report No. 11, Republic of Mozambique (2009), p. 208. (Le rapport fait observer que le Mozambique a adopté en juin 2007 un nouveau cadre des incitations et des avantages en faveur des secteurs minier et pétrolier. Tous les nouveaux accords pour des concessions minières, pétrolières et gazières doivent être fondés sur ce nouveau cadre. Au moment de la rédaction du rapport, le Mozambique était sur le point d'adhérer à l'ITIE. Il est devenu pays candidat à l'Initiative en mai 2009 et a été déclaré conforme à l'Initiative en octobre 2012.)

<sup>216</sup> Voir APRM Country Review Report No. 16, Republic of Zambia (2014).

<sup>217</sup> Voir APRM Country Review Report No. 17, United Republic of Tanzania (201).

<sup>218</sup> Voir "La bonne gouvernance des entreprises comporte sept caractéristiques distinctives: la discipline, la transparence, l'indépendance, la responsabilité redditionnelle, la responsabilité, la justice et la responsabilité sociale", Questionnaire d'auto-évaluation pays et Questionnaire d'auto-évaluation pays révisé, Gouvernance d'entreprise, p. 68. Disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_questionnaire.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_questionnaire.pdf).

droits des parties prenantes, ainsi que la mesure dans laquelle elles observent les réglementations et normes environnementales, ont été prises en compte dans certains rapports du Mécanisme.

### 3.5.1 Législation du travail et droits de l'homme

En ce qui concerne la législation du travail, plusieurs évaluations du MAEP ont révélé l'insuffisance des normes appliquées dans les mines et la violation habituelle des droits des travailleurs. C'est ainsi que le rapport d'évaluation sur la Zambie met en lumière certaines violations graves de la législation du travail par les compagnies, appartenant souvent à des étrangers et bénéficiant d'une exemption de plusieurs normes réglementaires.<sup>219</sup> Une violation des droits de l'homme sur le lieu de travail a par exemple eu lieu dans la mine de Chambishi, où ont été fusillés des mineurs zambiens qui exigeaient apparemment des conditions de travail plus sûres. Le nombre des cas de blessure et de mort en raison des accidents survenus sur le lieu de travail aurait également augmenté au cours des années précédant l'évaluation faite par le Mécanisme. Ces accidents ont été imputés à la médiocrité des normes de sécurité et au manque d'obligation redditionnelle dans les mines. La prévalence du travail des enfants dans les mines a été également qualifiée de source d'inquiétude<sup>220</sup>. Le Panel des personnalités éminentes du MAEP a recommandé que le Gouvernement zambien fasse un effort concerté avec la société civile, le secteur privé, les communautés et toutes les parties prenantes pour garantir le respect des lois sur le travail des enfants et protéger les enfants contre l'exploitation<sup>221</sup>.

En Sierra Leone, pays disposant d'une vaste richesse minérale, la pratique de l'emploi de main-d'œuvre occasionnelle pour des périodes prolongées dans les mines aurait été monnaie courante dans le secteur minier, alors même que c'est une violation de la législation du travail. Le travail des enfants en Sierra Leone est aussi un problème, bien que le pays soit partie aux Conventions de l'OIT qui protègent les droits des travailleurs<sup>222</sup>.

Pour l'OIT, le secteur minier est un domaine de préoccupation particulier en ce qui concerne le travail des enfants<sup>223</sup>. Le rapport d'évaluation du MAEP sur la République-Unie de Tanzanie a signalé que les cas de travail des enfants demeurent nombreux, en dépit de l'adoption des Conventions n<sup>os</sup> 138 et 182 de l'OIT<sup>224</sup>. Le Panel des personnalités éminentes du MAEP a recommandé que le Gouvernement tanzanien mette en place des mécanismes de contrôle afin d'assurer l'application stricte des conventions sur le travail ratifiées et transposées dans la législation tanzanienne ainsi que d'harmoniser les diverses politiques et lois sur le travail des enfants en vue d'une application plus efficace.<sup>225</sup> Le travail des enfants dans les activités minières a été également soulevé comme problème dans le rapport du MAEP sur le Kenya<sup>226</sup>.

---

<sup>219</sup> Voir APRM Country Review Report No. 16, Republic of Zambia (2014), (2014). Disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_questionnaire.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_questionnaire.pdf).

<sup>220</sup> Ibid. pages 200 à 202.

<sup>221</sup> Ibid.p.204

<sup>222</sup> Voir APRM Country Review Report No. 15, Republic of Sierra Leone (2012).

<sup>223</sup> La part en pourcentage des industries extractives dans les recettes d'exportation ou le PIB du pays peut s'ajouter en tant qu'indicateur au titre de cette question.

<sup>224</sup> Voir APRM Country Review Report No. 17, United Republic of Tanzania (2013).

<sup>225</sup> Ibid.

<sup>226</sup> Voir APRM Country Review Report, Republic of Kenya (2006).

### 3.5.2 Protection de l'environnement

Un autre élément clef de la bonne conduite d'entreprise a trait à l'application et au respect des lois et normes environnementales. Celles-ci sont analysées dans le cadre de l'évaluation de la manière dont les pays membres du MAEP veillent à la bonne conduite des entreprises qui opèrent sur leur sol. Les évaluations du Mécanisme sur plusieurs pays riches en minéraux ont identifié des questions graves concernant les lois environnementales, leur degré d'application, les cadres institutionnels en place et le point de savoir si ces lois peuvent atteindre leurs objectifs.

À titre d'exemple, la République-Unie de Tanzanie dispose d'une vaste loi sur l'environnement qui énonce des principes fondamentaux tels que le principe de précaution, le principe du pollueur-payeur et le principe de la participation du public à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de développement, ainsi que des plans et processus pour la gestion de l'environnement. Cependant, le rapport d'auto-évaluation de la République-Unie de Tanzanie déclare que nombre des compagnies dans le secteur extractif ne fonctionnent pas d'une manière écologiquement responsable et ne compensent pas les dégâts causés à l'environnement par leurs activités. En outre, le fait que les études d'impact sur l'environnement soient réalisées à partir de mandats spécifiés par l'initiateur du projet ou son promoteur et qu'elles soient également payées par le promoteur fait qu'elles peuvent subir l'influence de ce dernier. Cet état de choses a été également considéré comme une source de problèmes environnementaux dans le secteur extractif<sup>227</sup>. Les autorités locales ont déclaré qu'elles manquent des compétences techniques requises dans les sous-secteurs naissants du domaine minier (prospection de l'uranium) dans le pays, ce qui limite leur capacité de contrôler efficacement les activités des investisseurs. À cet égard, le Panel des personnalités éminentes du MAEP a recommandé que la République-Unie de Tanzanie renforce les dispositions des contrats miniers eu égard aux responsabilités environnementales des promoteurs, notamment la remise en état du site à la fin de l'exploitation. Il a également recommandé que les procédures ayant trait aux évaluations d'impact sur l'environnement soient révisées, afin de les rendre plus indépendantes et plus objectives<sup>228</sup>.

De même, la Zambie dispose d'une bonne législation sur la protection de l'environnement, mais comme bien d'autres pays du continent, elle n'a pas la capacité de l'appliquer efficacement. Par ailleurs, elle a exonéré certaines compagnies minières des obligations environnementales dans le cadre de la campagne du pays visant à attirer l'investissement étranger direct. Les parties prenantes ont imputé à ce fait particulier l'incapacité du gouvernement d'appliquer les lois sur la protection de l'environnement et les niveaux élevés de pollution<sup>229</sup>. Le Panel des personnalités éminentes du MAEP a recommandé que la Zambie formule des exigences en matière de responsabilité sociale des entreprises, qu'elle fasse en sorte que les normes minières soient mises en œuvre et qu'elle institue et applique des mesures punitives à l'encontre des compagnies qui violent les droits de l'homme ou agissent d'une manière préjudiciable aux besoins et au bien-être des communautés locales ;

---

<sup>227</sup> Voir APRM Country Review Report No. 17, United Republic of Tanzania (2013).

<sup>228</sup> Ibid.

<sup>229</sup> Voir APRM Country Review Report No. 16, Republic of Zambia (2014), p. 203 (Deux contaminations connues de l'eau qui avaient touché jusqu'à 800 personnes ont eu lieu en 2003 et en 2005. Cette situation environnementale avait été compliquée par des émissions massives de dioxyde de soufre provenant des fonderies, ce qui a provoqué des pluies acides dans la zone. Selon le même rapport, les chiffres de la pollution de l'air relevés entre juin et septembre 2009 indiquaient des niveaux de pollution dépassant de 72 fois les limites légales. Dans la Southern Province, il a été établi que les mines de Kola (compagnie houillère) ont à maintes reprises pollué les sources d'eau voisines faute pour les mines de maintenir un système de bassin de traitement des effluents en trois parties).

il lui est également recommandé de renforcer l'indépendance et les pouvoirs de répression de l'Environmental Council of Zambia (Conseil zambien pour l'environnement) et d'autres organes responsables de la protection de l'environnement<sup>230</sup>.

S'agissant du Kenya et du Bénin aussi, le manque de capacité institutionnelle est avancé comme raison de la piètre application des lois sur la protection de l'environnement ainsi que des dégâts environnementaux qui en résultent<sup>231</sup>. De même, au Ghana et en Sierra Leone, la faible application des lois sur l'environnement et le fait que les compagnies minières et les mineurs illégaux ne se conforment pas aux normes environnementales sont notés comme étant les principales préoccupations<sup>232</sup>.

Pour le Lesotho, par ailleurs, la question dans ce domaine était une lacune en matière réglementaire. Une production minière non maîtrisée, qui englobe l'excavation de diamants, les carrières de dolérite et de calcaire et l'exploitation de l'argile, a été identifiée comme une menace à l'environnement<sup>233</sup>. Le Panel des personnalités éminentes du MAEP a donc recommandé que les évaluations de l'impact sur l'environnement soient rendues obligatoires pour toute mise en valeur envisagée des ressources énergétiques et minérales et pour des améliorations dans les relations entre les autorités chargées de l'environnement et les ministères de tutelle<sup>234</sup>.

### **3.5.3 La transparence et la responsabilité sociale des entreprises**

Les évaluations du MAEP ont également porté sur les diverses mesures prises par les pays membres pour favoriser la transparence dans les transactions relatives aux opérations minières/extractives, les niveaux d'engagement communautaire et la responsabilité sociale des entreprises. Le statut et l'appartenance des pays membres à diverses initiatives internationales sur le secteur extractif constituent l'un des sujets récurrents dans les rapports d'évaluation pays.

En vue de maximiser les avantages de sa vaste richesse en ressources minérales, en tant que pays sortant de la guerre civile, la Sierra Leone devait prendre des mesures dont la première consistait à nettoyer le processus par lequel ses minéraux sont exploités et commercialisés. Elle a adhéré au Processus de Kimberley et a institué des mesures pour faire en sorte qu'aucun diamant qui est exporté ne provienne d'une zone de conflit. Au moment de son évaluation de base, elle avait également lancé le processus de mise en œuvre de l'ITIE. C'était un pays candidat lorsque son évaluation de base a été achevée, et devenir un pays conforme à l'ITIE figurait dans son programme d'action national. Le pays a depuis atteint cet objectif, étant devenu conforme à l'ITIE en 2011<sup>235</sup>.

Au moment de son évaluation, la République-Unie de Tanzanie était également sur le point d'adhérer à l'ITIE, ayant réuni les qualifications pour être candidat.<sup>236</sup> Le Panel des personnalités éminentes du MAEP a recommandé que la République-Unie de Tanzanie revoie ses politiques minières et modifie ses lois minières pour faire en sorte que le pays et ses citoyens

---

<sup>230</sup> Voir APRM Country Review Report No. 16, Republic of Zambia (2014).

<sup>231</sup> Voir APRM Country Review Report No. 16, Republic of Zambia (2014), Republic of Kenya (2006); voir également Rapport d'évaluation pays du MAEP (n° 6), République du Bénin (2008).

<sup>232</sup> Voir APRM Country Review Report No. 15, Republic of Sierra Leone (2012); voir APRM Country Review Report, Republic of Ghana (2005).

<sup>233</sup> Voir APRM Country Review Report (2009), Kingdom of Lesotho.

<sup>234</sup> Ibid.

<sup>235</sup> Voir APRM Country Review Report No. 15, Republic of Sierra Leone (2012).

<sup>236</sup> Voir APRM Country Review Report No. 17, United Republic of Tanzania (2013).

bénéficient davantage de son secteur extractif. Le Panel a en outre recommandé que la République-Unie de Tanzanie publie ses contrats miniers actuels et les soumette à l'examen des parlementaires<sup>237</sup>. La République-Unie de Tanzanie est depuis devenue pleinement conforme à l'Initiative.

En ce qui concerne la responsabilité sociale des entreprises, tout comme quelques autres pays d'Afrique, la Sierra Leone manque de cadre réglementaire robuste. Il a par conséquent été recommandé que, en attendant que le gouvernement s'efforce de mettre en place un système réglementaire adapté à ses besoins globaux et à ses objectifs fondamentaux, les investisseurs du secteur privé se rappellent leur obligation d'adopter, dans le secteur, les pratiques optimales dans l'intérêt de leurs activités et celui du pays<sup>238</sup>.

De même, la République-Unie de Tanzanie ne disposait pas d'une politique relative à la responsabilité sociale des entreprises au moment de son évaluation. Afin d'encourager l'adoption de bonnes pratiques de responsabilité sociale des entreprises, le Ministère de l'énergie et des mines, en collaboration avec le Mining Inter-Stakeholders' Forum (forum inter-parties prenantes des mines), a lancé en mars 2012 la distinction présidentielle pour la responsabilité sociale des entreprises dans les industries extractives. Sans une politique délibérée relative à la responsabilité sociale des entreprises, de telles distinctions peuvent servir à orienter ces activités pour les rendre plus respectueuses des normes et plus pertinentes. La mission d'évaluation du pays a en outre réaffirmé que, conformément à la Vision africaine des mines, la responsabilité sociale des entreprises devrait être fermement ancrée dans un cadre directif national, que ce soit en tant que plan bénévole ou plan obligatoire<sup>239</sup>. Le Panel des personnalités éminentes du MAEP a en conséquence recommandé que la République-Unie de Tanzanie établisse une politique publique afin de guider les activités en matière de responsabilité sociale des entreprises<sup>240</sup>.

Dans l'évaluation de l'Algérie, il a été noté que l'implication des compagnies dans le développement social des communautés où elles exercent leurs activités était très inégale, les plus impliquées étant les entreprises pétrolières disposant de ressources financières importantes<sup>241</sup>. Au Mozambique, la nécessité de publier tous les contrats publics consignés dans les bulletins gouvernementaux, y compris les recettes de l'État provenant des contrats de prospection de charbon, de gaz et de pétrole, a été soulignée<sup>242</sup>.

L'importance de la transparence a été également mise en exergue dans les accords miniers et les initiatives gouvernementales afin de faire face aux défis se posant dans le secteur. C'est ainsi qu'en Zambie, le recours aux clauses de stabilisation dans les accords miniers a été mentionné pour expliquer partiellement le piètre égard pour les normes éthiques et environnementales dans le secteur minier. Le rapport a souligné ce qui suit :

L'application de normes d'éthique environnementale et sociale efficaces dans le secteur minier a été gravement compliquée par les Development Agreements (accords miniers pour la mise en valeur) exécutés entre le gouvernement et les géants du secteur minier, accords qui, selon le rapport de Counter Balance,

---

<sup>237</sup> Voir APRM Country Review Report No. 15, Republic of Sierra Leone (2012).

<sup>238</sup> Voir APRM Country Review Report No. 15, Republic of Sierra Leone (2012).

<sup>239</sup> Voir APRM Country Review Report No. 17, United Republic of Tanzania (2013).

<sup>240</sup> Ibid.

<sup>241</sup> Voir MAEP, Rapport d'évaluation pays n° 4, République algérienne démocratique et populaire (2007), p. 201.

<sup>242</sup> Voir APRM Country Review Report (No. 11) Republic of Mozambique (2009).

prévoient des périodes de stabilité allant jusqu'à 20 ans et durant lesquelles les compagnies minières seraient exemptées de toutes modifications intervenant dans le cadre juridique. Conjugée à la faiblesse du cadre juridique dans ce secteur, cette immunité a conduit à de graves pratiques immorales<sup>243</sup>.

Parce que les contenus de ces accords sont confidentiels, les compagnies minières ont tendance à s'abriter derrière eux même après l'expiration de la période couverte. Bien que la Zambie ait introduit en 2008 une exigence pour les compagnies minières de mener des audits environnementaux permettant d'évaluer leurs contributions à l'Environment Protection Fund (fonds pour la protection de l'environnement), ce dispositif n'est pas mis en place d'une manière qui garantisse l'indépendance des rapports d'audit, étant donné que les rapports sont financés et approuvés par les compagnies minières elles-mêmes<sup>244</sup>.

Enfin, l'évaluation du MAEP sur la Sierra Leone a examiné les mérites et les défis de son initiative tendant à réformer le secteur des diamants. Le Diamond Area Community Development Fund (fonds pour le développement communautaire des zones diamantifères) a été créé en 2001 dans le cadre d'un vaste programme de réformes au lendemain de la guerre. Cependant, la gestion du processus a causé le mécontentement en raison de son manque de transparence, et parce que les communautés n'ont pas participé à la prise des décisions concernant l'utilisation du fonds, que les fonds reçus n'étaient placés sous aucun contrôle et qu'il n'en était pas rendu compte<sup>245</sup>.

### **3.6 Développement socioéconomique durable**

Tel qu'il est employé dans le processus du MAEP, le terme développement socioéconomique durable désigne une amélioration soutenue du bien-être et du niveau de vie des gens. La section sur le développement socioéconomique vise à mettre en lumière les efforts fournis et les progrès accomplis dans l'élaboration de politiques appropriées et la mise au point de mécanismes de prestation adéquats dans les domaines essentiels du développement social.

Les six objectifs socioéconomiques de la Déclaration du NEPAD concernent des questions telles que l'autosuffisance et le développement socioéconomique accéléré pour éliminer la pauvreté<sup>246</sup>. Les autres objectifs sont, notamment, la nécessité de mettre en place des politiques et des mécanismes de prestation dans les domaines essentiels du développement social, ainsi que les progrès vers l'égalité des sexes et la participation des parties prenantes au développement.

Pour les pays riches en ressources naturelles extractives, il est important de voir non seulement s'ils investissent dans l'infrastructure et le développement social, mais encore si leurs recettes provenant du secteur extractif permettent de réaliser de tels investissements. À titre d'exemple, le Panel des personnalités éminentes du MAEP a recommandé que l'Ouganda oriente prudemment les recettes pétrolières escomptées vers des secteurs productifs, tels que l'infrastructure routière et énergétique, qui contribuent à intégrer davantage l'économie

---

<sup>243</sup> APRM Country Review Report No. 16, Republic of Zambia (2014).

<sup>244</sup> Ibid.

<sup>245</sup> Voir APRM Country Review Report No. 15, Republic of Sierra Leone (2012).

<sup>246</sup> Voir Union africaine, NEPAD, Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique des entreprises, par. 20 (2002) (AHG/235 (XXXVIII), annex I.

nationale et à renforcer le développement socioéconomique<sup>247</sup>. Par ailleurs, au moyen des recettes pétrolières supplémentaires, l'Algérie a mis sur pied un plan de création d'emplois en fournissant des possibilités d'amélioration des qualifications pour la catégorie des demandeurs d'un premier emploi temporaire. Le point de savoir si de tels plans peuvent survivre aux chutes inévitables des recettes pétrolières soulève toujours des préoccupations quant à leur durabilité<sup>248</sup>.

Les pays faisant l'objet d'une évaluation sont censés examiner les mesures qu'ils ont prises pour encourager la diversification économique<sup>249</sup>, qui est particulièrement pertinente pour les économies dominées par les ressources extractives. Comme l'a souligné la Vision africaine des mines, et comme nous l'avons montré dans les chapitres précédents, l'absence de diversification économique est un problème qui touche beaucoup de pays africains riches en ressources naturelles extractives en raison de l'enclavement qui caractérise les industries extractives<sup>250</sup>.

Pour ne mentionner que quelques exemples, le rapport d'évaluation de l'Algérie a accordé la place voulue à cette question, étant donné la forte dépendance du pays à l'égard des hydrocarbures, le rapport mettant l'accent sur la nécessité de la diversification économique<sup>251</sup>. Il a été également conseillé à la Sierra Leone de prêter attention à l'ajout de valeur dans le secteur extractif, en se faisant de ce fait l'écho des valeurs épousées par la Vision africaine des mines. Le rapport d'évaluation a fait observer que la Sierra Leone devrait mettre en place des industries en amont et en aval liées à l'exploitation de sa richesse en ressources minérales<sup>252</sup>.

Une autre question soulevée dans le rapport d'évaluation de la Sierra Leone est celle de la traite d'êtres humains, lorsque des femmes et des enfants en particulier sont emmenés des provinces dans les zones diamantifères pour le travail et l'exploitation sexuelle<sup>253</sup>. Il s'agit là d'un problème ayant trait à l'égalité des sexes, à la paix et à la sécurité, ainsi qu'à la valorisation des ressources humaines. Au Kenya, il a été constaté que la protection inadéquate des droits et du bien-être des enfants était un défi se posant dans le développement socioéconomique. L'évaluation du Kenya par le MAEP a mis l'accent sur le cadre juridique établi pour promouvoir le développement socioéconomique des enfants, des jeunes et d'autres groupes vulnérables. Le *Children's Act of 2002* (loi de 2002 sur les enfants) a mis en place le Department of Children's Services dans le Cabinet du Vice-Président et Ministre des affaires intérieures. Bien que cette loi interdise le travail des enfants, les estimations du gouvernement indiquent qu'il y a environ 1,3 million d'enfants au travail, principalement dans l'agriculture commerciale, la pêche, l'exploitation minière, les usines et les services ménagers<sup>254</sup>.

---

<sup>247</sup> Voir APRM Country Review Report No. 7, Republic of Uganda (2009) (Uganda National Programme of Action).

<sup>248</sup> Voir MAEP, Rapport d'évaluation pays n° 4, République algérienne démocratique et populaire (2007), p. 241.

<sup>249</sup> Questionnaire d'auto-évaluation pays révisé, Gouvernance et gestion économiques, objectif 3, question 6. Disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_questionnaire.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_questionnaire.pdf).

<sup>250</sup> Par exemple, le Nigéria, le Mozambique et l'Algérie (voir les rapports d'évaluation pays respectifs).

<sup>251</sup> Voir MAEP, Rapport d'évaluation pays n° 4, République algérienne démocratique et populaire (2007), p.140.

<sup>252</sup> Voir APRM Country Review Report No. 15, Republic of Sierra Leone (2012).

<sup>253</sup> Ibid.

<sup>254</sup> Voir APRM Country Review Report, Republic of Kenya (2006).

### 3.7 Questions transversales

Outre les diverses questions et pratiques du secteur extractif identifiées au titre des quatre domaines thématiques du processus du MAEP, certaines des évaluations de pays ont également qualifié la gestion des ressources naturelles extractives de question transversale.

Le Nigéria a reconnu sa dépendance à l'égard du pétrole et du gaz et l'absence de diversification économique comme question transversale<sup>255</sup>. Parmi les maux généralement associés à la malédiction des ressources, la croissance massive des recettes pétrolières du Nigéria a été suivie par une moindre motivation des gouvernements locaux et de ceux des États pour mobiliser les ressources au plan intérieur, ce qui a miné la large base des recettes de la nation et accru sa vulnérabilité à la volatilité des cours des produits de base et aux chocs du commerce extérieur. L'absence de diversification économique est une cause majeure de la faiblesse des taux de croissance et de l'élévation des niveaux de pauvreté<sup>256</sup>.

En République-Unie de Tanzanie, la gestion des ressources naturelles, en particulier les ressources minérales, a été identifiée comme sujet de grave préoccupation dans tous les quatre domaines thématiques<sup>257</sup>. Plusieurs questions ont été mises en exergue, notamment les incitations fiscales trop généreuses en faveur des compagnies dans le secteur extractif, les accords déséquilibrés de mise en valeur des ressources minérales contenant des clauses de stabilité couvrant une longue période et les faibles niveaux de transparence et de responsabilisation concernant les productions et les recettes minières y relatives, le faible degré d'intégration du secteur avec le reste de l'économie et la capacité limitée de l'État de réguler et d'administrer efficacement le secteur<sup>258</sup>.

De même, la gestion du secteur extractif a été identifiée comme question transversale dans le rapport d'évaluation de la Sierra Leone et a été appelée à la fois « bénédiction et malédiction de l'exploitation minière et des minéraux »<sup>259</sup>. En commençant par l'importance capitale de la richesse en ressources naturelles pour l'économie du pays et en rappelant le rôle joué par la richesse en diamants dans la guerre civile du pays, le rapport a relevé les diverses initiatives que le Gouvernement sierra-léonais a prises jusque-là pour gérer efficacement le secteur<sup>260</sup>. Le rapport a également reconnu que de nombreux défis subsistent, tels que la marge limitée laissée dans le cadre réglementaire pour la participation des parties prenantes, l'impact sur l'environnement des activités minières, les exonérations d'impôts excessivement longues accordées aux compagnies minières, pour n'en mentionner que quelques-uns.<sup>261</sup> Enfin, en Zambie, également, la dégradation de l'environnement qui résultait des activités minières des compagnies minières étrangères a été reconnue comme question transversale<sup>262</sup>.

---

<sup>255</sup> APRM country Review Report No. 8, Federal Republic of Nigeria (2009).

<sup>256</sup> Ibid.

<sup>257</sup> Voir APRM Country Review Report No. 17, United Republic of Tanzania (2013).

<sup>258</sup> APRM Country Review Report No. 15, Republic of Sierra Leone (2012).

<sup>259</sup> APRM Country Review Report No. 15, Republic of Sierra Leone (2012).

<sup>260</sup> APRM Country Review Report No. 15, Republic of Sierra Leone (2012).

<sup>261</sup> Ibid.

<sup>262</sup> Voir APRM Country Review Report No. 16, Republic of Zambia (2014).

### 3.8 Conclusion

La discussion ci-dessus permet de constater que, même si les évaluations du MAEP achevées à ce jour ont été menées sur la base du questionnaire d'auto-évaluation pays original, lequel n'accordait pas une attention particulière au secteur extractif, les rapports d'évaluation et les programmes d'action qui en ont résulté s'étendent longuement sur le secteur extractif.

Dans l'ensemble, la plupart des questions qui accompagnent le secteur extractif et celles qui sont spécifiques à certains pays ayant une industrie extractive ont été identifiées et, à des degrés divers, traitées dans ces rapports. Nombre des rapports d'évaluation de pays ont identifié certains des défis de gouvernance les plus redoutables qui accablent typiquement l'industrie extractive – allant des ressources extractives servant de points de départ des conflits et de l'impact général de l'industrie sur l'économie nationale à ses fortes empreintes environnementales et sociales souvent durables - et dégagé des recommandations appropriées sur la façon d'atténuer ces défis et/ou d'y porter remède. Dans une certaine mesure, ces recommandations, telles qu'elles sont incorporées dans les programmes d'action nationaux respectifs, ont été également suivies de mesures prises par les pays concernés. Cependant, le fait que les pays évalués ne rendent pas systématiquement compte des progrès accomplis rend difficile l'évaluation complète des progrès accomplis et des mesures de suivi concernant les points d'action figurant dans les programmes d'action nationaux.

Cela étant dit, il est important de faire observer que le traitement du secteur extractif dans tout le processus du MAEP pourrait encore bénéficier d'une intégration plus poussée de la question. Si l'approche générale et approfondie employée jusqu'ici a réussi à fournir une couverture globale des diverses questions relatives au secteur extractif, il n'en demeure pas moins que cette couverture manque de cohérence et de constance. La manière dont les questions ont été décrites et traitées dans les différents rapports du MAEP variait largement, même parmi les pays dans l'économie desquels le secteur extractif joue un rôle relativement vital. De plus, ce ne sont pas les évaluations des pays ayant une industrie extractive notable qui contiennent une discussion approfondie de la gouvernance du secteur extractif<sup>263</sup>.

Par ailleurs, le processus d'évaluation du MAEP pourrait être plus réceptif aux questions et défis se posant dans le secteur extractif s'il contenait des questions plus spécifiques liées à la chaîne de valeur des industries extractives. La récurrence de la gestion des ressources extractives en tant que question transversale est aussi un autre indicateur de la nécessité d'une intégration plus poussée.

Lorsque l'on pense à une intégration plus poussée des questions de gouvernance des industries extractives dans le processus du MAEP, il ne faudrait pas oublier le travail qui a déjà été fait. L'inclusion expresse et détaillée dans le questionnaire d'auto-évaluation pays révisé de références, de questions et d'indicateurs spécifiques aux ressources extractives est un important pas dans la bonne direction. Ces changements s'attaquent à la principale préoccupation liée au traitement par le Mécanisme du secteur extractif, à savoir le manque de constance dans la façon dont les différentes évaluations de pays traitent les mêmes questions. Cependant, comme souligné dans la première section du présent chapitre, les questions liées aux industries extractives peuvent être traitées au titre de questions d'ordre général. Cela, en soi, ne constitue pas un problème ; mais il nous faut également reconnaître que le manque de constance dans la

---

<sup>263</sup> Voir APRM Country Review Report, Republic of South Africa (2007) et APRM Country Review Report, Republic of Ghana (2005).

façon dont différents rapports d'évaluation traitent les mêmes questions persistera vraisemblablement. Le chapitre suivant s'appuie sur ces constatations et étudie la meilleure façon de réaménager le processus du Mécanisme afin qu'il puisse mieux identifier et mieux intégrer les questions de gouvernance du secteur extractif avec plus de sensibilité et de manière plus systématique et plus approfondie.

## Chapitre 4

# Les ressources naturelles et le MAEP : opportunités pour un nouvel engagement créatif

### 4.1 Introduction

Dans les trois chapitres précédents, nous avons récapitulé les défis de gouvernance majeurs qui se posent dans le secteur extractif, décrit les caractéristiques essentielles du MAEP et son potentiel s'agissant d'aider dans les efforts tendant à s'attaquer à ces défis et nous avons plongé dans ses antécédents au fil des ans afin de voir à quel point il a réellement été utilisé pour faire face à ces défis. Le résultat de cet exercice est encourageant. Comme nous l'avons fait observer à la fin du chapitre 3, nombre de rapports d'évaluation pays ont identifié certains des défis de gouvernance les plus redoutables qui accablent en général les industries extractives et ont fourni des recommandations appropriées sur la façon d'atténuer ces défis et/ou d'y porter remède. Au nombre de ces défis figuraient le fait pour les ressources extractives d'être des causes de conflits, les contrats mal conçus et les aides à l'investissement qui nuisent à l'intérêt national dans les pays participant au MAEP ainsi que l'impact général de l'industrie sur l'économie nationale et ses fortes empreintes environnementales et sociales souvent durables. De plus, nombre de ces recommandations ont été incorporées dans les programmes d'action nationaux respectifs et suivies de mesures de la part des pays concernés. S'appuyant sur ces constatations et enrichi par l'expérience opérationnelle du Mécanisme débattue au chapitre 3, le présent chapitre vise à revoir à nouveau le processus du MAEP, en s'appesantissant davantage sur la question de savoir si le Mécanisme a le potentiel requis pour aller encore plus en profondeur dans les questions relatives aux ressources naturelles et se révéler encore plus utile dans leur traitement.

Le présent chapitre émane de la prise de conscience du fait que sur les quatre domaines thématiques couverts par le processus du MAEP – gouvernance démocratique et politique, gouvernance et gestion économiques, gouvernance d'entreprise et développement socioéconomique – c'est seulement dans les deux premiers chapitres du questionnaire d'auto-évaluation pays que la question des ressources naturelles est traitée explicitement. Cependant, la plupart des maux auxquels les pays riches en ressources naturelles sont particulièrement vulnérables sont si génériques que, dans les conditions normales, ces questions peuvent être traitées de façon appropriée en s'attaquant à ces défis génériques sous différents titres et domaines thématiques. Par exemple, la Déclaration de 2003 du NEPAD sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises, tout en passant sous silence les ressources naturelles extractives en tant que telles, a donné une importance constitutionnelle à des valeurs primordiales telles que l'état de droit et la bonne gouvernance, et a entériné ce qu'elle a dénommé les « huit codes et normes prioritaires », tant et si bien qu'un suivi approprié de la mise en œuvre de ces seuls engagements généraux tenant compte de la dotation en ressources pourrait placer les questions relatives aux ressources extractives au cœur du processus du MAEP dans tout pays.

Compte tenu du fait que la version actuelle du questionnaire d'auto-évaluation pays du MAEP ne mentionnait explicitement l'industrie extractive qu'en très peu d'endroits, le présent chapitre vise à déterminer à quel point nous pouvons dire que les engagements de droit souple et de droit contraignant contractés par les pays participant au Mécanisme créent déjà des obligations contraignantes ou, à tout le moins, des attentes légitimes tendant à ce que les questions spécifiques à l'industrie extractive soient considérées comme une partie essentielle et obligatoire de tout processus d'évaluation du Mécanisme, quel que soit le questionnaire

spécifique en usage à un moment donné. Dans le même ordre d'idée, étant donné l'expérience acquise au cours des 13 années passées, lors desquelles les questions de gouvernance du secteur extractif ont de plus en plus figuré en bonne place dans le processus du MAEP, en dépit de l'absence de référence spécifique à ces questions dans le questionnaire ayant servi pour toutes les évaluations achevées ont été menées, dans quelle mesure les questions génériques peuvent-elles être utilisées pour élargir et approfondir éventuellement l'engagement du MAEP vis-à-vis des questions du secteur extractif dans le processus d'évaluation et de suivi des progrès accomplis ?

Le chapitre vise de ce fait à mener une enquête systématique sur les obligations de droit souple et de droit contraignant contractées par les pays africains sous les auspices de leur organisation continentale, qui revêtent un intérêt particulier pour le secteur des ressources naturelles, et il pose la question de savoir si le processus du MAEP peut servir d'outil tendant à renforcer davantage l'état de droit dans la gouvernance politique et économique, et s'il peut contribuer ce faisant à consolider et à enraciner davantage la culture de l'état de droit dans l'administration publique, une valeur déjà reconnue comme sacrosainte par les dirigeants africains<sup>264</sup>. Avec ces objectifs en vue, le chapitre commence par une brève description des instruments internationaux de droit souple et de droit contraignant qui fixent les normes substantielles par rapport auxquelles la gouvernance dans les pays participant au MAEP est évaluée, débat la façon dont le Mécanisme peut contribuer à enraciner le respect de ces normes et étudie les moyens de l'améliorer davantage afin de le rendre plus réceptif aux questions de gouvernance des industries extractives.

## **4.2 Rôle des instruments juridiques régionaux et mondiaux dans la gouvernance des ressources naturelles**

Jusqu'ici, les diverses propositions sur la façon dont le MAEP pourrait mieux contribuer à améliorer la gouvernance des industries extractives portent sur la nécessité de traiter directement et explicitement les questions sectorielles dans le cadre des divers documents et processus du Mécanisme<sup>265</sup>. Il n'y a aucun doute à propos de la valeur qu'une telle approche pourrait ajouter. Cependant, il est important de reconnaître le potentiel inexploité du Mécanisme s'agissant de s'attaquer à nombre des questions accablant les économies du continent riches en ressources extractives à un niveau plus général ou plus systémique. Ce potentiel réside dans les instruments sous-tendant le Mécanisme que ce dernier s'évertue à appliquer avec une détermination renouvelée<sup>266</sup> et dans le respect des codes et normes dont il recherche l'enracinement. Ces instruments s'attaquent aux mêmes déficiences et défis de gouvernance qui sous-tendent les questions spécifiques aux ressources extractives mais à un niveau plus général.

---

<sup>264</sup> NEPAD/HSGIC/03-2003/APRM/MOU/Annex I, Sixième Sommet, 9 mars 2003, Abuja.

<sup>265</sup> Voir CEA et BAfD, Grande Table 2007 : *L'impératif d'une gestion efficace des ressources naturelles aux fins de la croissance et de la réduction de la pauvreté en Afrique: Rapport de synthèse* (1<sup>er</sup> février 2007), par. 6; Conférence des ministres de l'Union africaine en charge de la mise en valeur des ressources minérales, Déclaration d'Addis-Abeba sur la mise en valeur et la gestion des ressources minérales de l'Afrique, première session ordinaire (17 octobre 2008, AU/Min/ Cammrd/4(I)); Union africaine, Vision africaine des mines; Conférence des ministres de l'Union africaine en charge de la mise en valeur des ressources minérales, deuxième session ordinaire, *Building a sustainable future for Africa's extractive industry : From vision to action* (16 décembre, 2011),

<sup>266</sup> Voir Comité des chefs d'État et de gouvernement chargé de la mise en œuvre du NEPAD, Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises, par. 7 (9 mars 2003 Abuja, Nigéria), (AHG/235 (XXXVIII), annex 1).

Comme indiqué au premier chapitre de la présente étude, le phénomène de la malédiction des ressources est souvent imputé à trois facteurs interdépendants : le syndrome hollandais et le manque de diversification économique qui en résulte ; la dépendance à l'égard de marchés de produits de base généralement instables pour ce qui est des recettes en devises ; et le comportement reposant sur une maximisation de la rente, englobant notamment la corruption et les conflits qui accompagnent souvent les rentrées financières exceptionnelles provenant des ressources naturelles. Comme le montrent les rapports d'évaluation de pays du MAEP, ces maux sont présents dans la plupart des pays riches en ressources qui ont fait l'objet d'évaluation. La guerre civile en Sierra Leone et le long conflit dans le delta du Niger sont parmi plusieurs exemples mis en lumière dans les rapports d'évaluation du MAEP qui prouvent le lien entre les conflits et la richesse en ressources extractives. De même, les problèmes tenant à une diversification économique limitée et à la dépendance à l'égard des ressources sont soulignés dans les rapports d'évaluation de l'Algérie et du Nigéria, entre autres. La corruption est également identifiée comme problème grave pour nombre des pays évalués. Il importe cependant de faire observer que les lacunes et les faiblesses en matière de gouvernance qui sous-tendent ces défis spécifiques au secteur extractif sont en fait génériques. Ainsi, les outils génériques du MAEP destinés à promouvoir la bonne gouvernance peuvent être d'une grande utilité pour traiter ces problèmes spécifiques au secteur extractif.

Comme noté auparavant, la Déclaration du NEPAD sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises, en donnant une importance constitutionnelle à des valeurs primordiales telles que l' « état de droit »<sup>267</sup> et la bonne gouvernance et en entérinant ce qu'elle a dénommé les « huit codes et normes prioritaires »,<sup>268</sup> peut permettre de placer les questions relatives au secteur extractif au cœur du processus du MAEP si la mise en œuvre de ces engagements vastes et génériques est contrôlée d'un point de vue qui prenne en compte la dotation en ressources. Le Mécanisme est un outil ayant pour but de promouvoir et de soutenir le développement d'une gouvernance démocratique, transparente, responsable et efficace dans tout le continent. Il poursuit ses objectifs grâce à un contrôle périodique de la mise en œuvre des obligations substantielles de droit souple et de droit contraignant que les États participants ont contractées dans le contexte de l'Union africaine et à l'échelle mondiale.

Comme noté au chapitre 2, les pays africains sont connus pour la signature et/ou la ratification de traités comportant des engagements substantiels, tandis que leurs antécédents demeurent faibles en matière de respect, de mise en œuvre ou d'application. Le MAEP crée une possibilité de changer cela, puisqu'il apporte une détermination renouvelée<sup>269</sup> envers ces obligations. Les instruments portant création du Mécanisme ont réaffirmé l'attachement des États membres aux décisions prises lors des sommets successifs de l'Organisation de l'unité africaine qui visent, entre autres choses, à protéger les droits de l'homme et à défendre l'état de droit et la bonne gouvernance<sup>270</sup>. Au nombre de ces instruments figurent l'Acte constitutif de l'Union africaine, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et la Charte africaine

---

<sup>267</sup> Comité des chefs d'État et de gouvernement chargé de la mise en œuvre du NEPAD, Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises, par. 7 (9 mars 2003 Abuja), (AHG/235 (XXXVIII), annex 1).

<sup>268</sup> Comité des chefs d'État et de gouvernement chargé de la mise en œuvre du NEPAD, Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises, par. 7 (9 mars 2003 Abuja), (AHG/235 (XXXVIII), annex 1).

<sup>269</sup> Voir Comité des chefs d'État et de gouvernement chargé de la mise en œuvre du NEPAD, Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises, par. 7 (9 mars 2003 Abuja), (AHG/235 (XXXVIII), annex 1).

<sup>270</sup> Ibid, par. 3.

de la participation populaire au développement<sup>271</sup>. Les instruments portant création du Mécanisme expriment l'« attachement plein et constant » des États membres aux « autres obligations et engagements pris dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies »<sup>272</sup>. En outre, ces instruments contiennent un engagement explicite de combattre la corruption et de l'éradiquer<sup>273</sup>.

Une utilisation appropriée du Mécanisme en tant qu'instrument permettant de modifier la tendance parmi les nations africaines à contracter des engagements et à ne pas les honorer entraîne une évaluation et un suivi étroits, dans chaque pays membre participant au Mécanisme, des diverses obligations contractées dans tous les quatre domaines thématiques. En particulier, dans les pays qui sont tributaires des ressources extractives, nous pouvons renforcer la contribution du Mécanisme en faisant des questions de gouvernance de ces ressources des défis transversaux qui doivent faire partie de l'exercice dans tous les quatre domaines thématiques.

Dénommés « codes et normes », les divers instruments régionaux et mondiaux pertinents dans chacun des quatre domaines thématiques sont énumérés dans le questionnaire d'auto-évaluation pays afin que les pays faisant l'objet d'une évaluation précisent les instruments qu'ils ont signés et/ou ratifiés et indiquent à quel point ils ont pris des mesures pour les mettre en œuvre et les respecter<sup>274</sup>. Les pays faisant l'objet d'une évaluation sont encouragés à « se concentrer sur les codes qu'ils jugent particulièrement pertinents dans leur contexte politique et social »<sup>275</sup>. Pour les pays riches en ressources extractives, cela peut s'interpréter logiquement comme signifiant une obligation de leur part d'accorder une attention particulière aux instruments qui sont particulièrement pertinents pour la gouvernance du secteur extractif. Dans la section qui suit, nous discutons certaines de ces obligations contraignantes et non contraignantes que les pays africains ont contractées à l'échelle régionale ou mondiale dans la mesure où elles peuvent s'appliquer à la gouvernance des ressources naturelles. Aux fins de référence, la discussion commence par une observation générale à propos de l'obligation transversale imposée aux gouvernements d'utiliser leurs ressources naturelles dans l'intérêt de leurs citoyens et s'étend de manière plus détaillée aux questions relevant des quatre domaines thématiques du MAEP.

#### **4.2.1 Le principe de l'exploitation des ressources naturelles dans l'intérêt général**

Les documents de base du projet panafricain soulignent systématiquement la nécessité pour les gouvernements africains de faire en sorte d'exploiter leurs ressources naturelles dans l'intérêt de leurs citoyens. C'est ainsi que le préambule de la Charte de l'Organisation de l'unité africaine reconnaît le devoir qui incombe à ses États membres « de mettre les ressources naturelles et humaines de [leur] continent au service du progrès général de [leurs] peuples dans

---

<sup>271</sup> Ibid, par. 3 b), c) et l).

<sup>272</sup> Comité de mise en œuvre des chefs d'État et de gouvernement du NEPAD, Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises, par. 4 (9 mars 2003 Abuja, Nigéria), (AHG/235 (XXXVIII), annex).

<sup>273</sup> Voir Comité de mise en œuvre des chefs d'État et de gouvernement du NEPAD, Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises, par. 8 (9 mars 2003 Abuja, Nigéria), (AHG/235 (XXXVIII), annex 1).

<sup>274</sup> Voir Questionnaire d'auto-évaluation pays révisé pour le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, p. 24. Disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_questionnaire.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_questionnaire.pdf).

<sup>275</sup> Questionnaire d'auto-évaluation pays révisé pour le MAEP, p. 24. Disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_questionnaire.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_questionnaire.pdf).

tous les domaines de l'activité humaine »<sup>276</sup>. De même, dans le préambule du Traité d'Abuja de 1991 instituant la Communauté économique africaine, les États membres ont souligné le « devoir de développer toutes les ressources humaines et naturelles du continent et de les mettre au service du bien-être général de [leurs] peuples dans tous les domaines de l'activité humaine »<sup>277</sup>. Ces deux documents ont une importance quasi constitutionnelle dans le droit économique africain. Ainsi, la responsabilité d'exploiter les ressources naturelles pour le bien des citoyens africains n'est pas moins qu'une obligation constitutionnelle qui s'applique à l'ensemble des pays africains membres de ces institutions.

De plus, cette responsabilité a été traduite en des obligations spécifiques dans plusieurs dispositions conventionnelles<sup>278</sup> et reportée lors de la transition de l'Organisation de l'unité africaine à l'Union africaine par le biais de la Déclaration de Syrte<sup>279</sup>. Au paragraphe 7 de cette Déclaration, il est indiqué que la Conférence des chefs d'État et de gouvernement a été inspirée par [la] « vision d'une Afrique forte et unie capable de relever les défis qui se posent à elle au niveau mondial et d'assumer sa responsabilité de mobiliser les ressources humaines et naturelles du continent afin d'améliorer les conditions de vie de ses peuples »<sup>280</sup>.

Le document-cadre du NEPAD souligne également en ces termes le caractère central des ressources naturelles pour les économies africaines et la nécessité de les exploiter pour le bien des citoyens :

« Les économies africaines sont vulnérables en raison de leur dépendance à l'égard de la production de produits primaires et des secteurs basés sur les ressources, ainsi que de leurs bases d'exportation étroites. Il faut de toute urgence diversifier la production et le point de départ logique consiste à mobiliser la base des ressources naturelles de l'Afrique »<sup>281</sup>.

Le document-cadre du NEPAD définit également des objectifs spécifiques et des points d'action pour le secteur minier<sup>282</sup>. Parmi ces objectifs figure l'amélioration de la qualité de l'information sur les ressources minérales, tandis que les points d'action englobent l'harmonisation des politiques et des réglementations afin d'assurer la conformité avec les normes opérationnelles minimales<sup>283</sup>.

La Déclaration solennelle de la Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique, l'un des instruments identifiés par le questionnaire du MAEP comme faisant partie des décisions antérieures importantes, affirmait que « [l]a croissance économique et le développement auto-entretenus doivent être fondés sur l'autosuffisance et la

---

<sup>276</sup> Charte de l'Organisation de l'unité africaine, Addis-Abeba, 25 mai 1963, préambule.

<sup>277</sup> Organisation de l'unité africaine, Traité instituant la Communauté économique africaine (1991), troisième alinéa du préambule.

<sup>278</sup> Voir Organisation de l'unité africaine, Traité instituant la Communauté économique africaine (1991), art. 54 à 57.

<sup>279</sup> Organisation de l'unité africaine, Déclaration de Syrte, quatrième session extraordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement, AHG/Draft/Dec.(IV) Rev.1, Syrte, 9 septembre 1999, par. 8 i) (ci-après dénommée Déclaration de Syrte) (Cette déclaration annonce entre autres la décision de créer l'Union africaine.)

<sup>280</sup> Ibid, par. 7.

<sup>281</sup> Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) (2001), par. 15. Disponible à l'adresse <http://www.nepad.org/download/file/fid/2977%20>.

<sup>282</sup> Voir Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) (2001), par. 156 et 157. Disponible à l'adresse <http://www.nepad.org/download/file/fid/2977%20>.

<sup>283</sup> Id.

diversification de la base de production des économies africaines »<sup>284</sup> et que « [L]es États membres doivent conjointement et collectivement mettre en valeur, protéger, gérer et utiliser équitablement les ressources naturelles communes dans leur intérêt mutuel »<sup>285</sup>.

Cette liste d'instruments n'est nullement exhaustive et les instruments sont mentionnés simplement pour mettre en lumière l'obligation générale qui incombe aux États africains de mobiliser leurs ressources naturelles pour le bien de leurs citoyens, une obligation qui doit enrichir les évaluations réalisées par le MAEP, en particulier celles concernant les pays riches en ressources extractives.

#### 4.2.2 Démocratie et bonne gouvernance politique

Ce domaine thématique du MAEP comporte huit objectifs<sup>286</sup> couvrant toute une gamme de préoccupations, notamment la prévention des conflits, la promotion et la protection des droits de l'homme, la démocratie constitutionnelle et l'état de droit, la séparation des pouvoirs et l'indépendance du pouvoir judiciaire, ainsi que la prévention de la corruption<sup>287</sup>. Il existe d'innombrables obligations de droit souple et de droit contraignant dans ce domaine découlant des instruments tant régionaux que mondiaux auxquels les pays africains sont parties, tout comme des règles coutumières de droit international.

S'agissant pour commencer de l'Acte constitutif de l'Union africaine, l'un de ses objectifs consiste à « promouvoir les principes et institutions démocratiques, la participation populaire et la bonne gouvernance »<sup>288</sup>. De même, la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance a réaffirmé l'importance de la bonne gouvernance, de la participation populaire, de l'état de droit et des droits de l'homme<sup>289</sup>. Aux termes de cette Charte, les États se sont engagés à « [p]romouvoir la bonne gouvernance, notamment par la transparence et l'obligation de rendre compte de l'administration » dans leurs territoires<sup>290</sup>. Si cette Charte n'a pas recueilli beaucoup de ratifications, le MAEP invite les pays faisant l'objet d'une évaluation à « énoncer les obstacles rencontrés et toutes mesures en cours pour signer, ratifier, promulguer/appliquer » les « codes et normes » qu'ils n'ont pas encore signés, ratifiés ou promulgués<sup>291</sup>. En examinant de ce fait les raisons pour lesquelles ils n'ont pas signé/ratifié un instrument et en se penchant sur les mesures tendant à cet objectif, le Mécanisme va clairement au-delà du contrôle et de l'évaluation du degré de respect par les États participants des obligations qu'ils ont déjà contractées.

---

<sup>284</sup> Organisation de l'unité africaine, Déclaration solennelle de la Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (CSSDCA), Conférence des chefs d'État et de gouvernement, trente-sixième session ordinaire, AHG/Decl.4 (XXXVI), Lomé, 9 mai 2000, par. 12 b).

<sup>285</sup> Ibid, par. 13 b).

<sup>286</sup> Il y avait neuf objectifs dans le Questionnaire d'auto-évaluation pays.

<sup>287</sup> Voir Organisation de l'unité africaine, document AHG/235 (XXXVIII), Annex II, 8 juillet 2002, par. 2.2. Disponible à l'adresse <http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/aprm-basedoc.pdf>; voir également Questionnaire d'auto-évaluation pays révisé pour le MAEP. Disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_questionnaire.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_questionnaire.pdf).

<sup>288</sup> Acte constitutif de l'Union africaine, art. 3 g). Disponible à l'adresse <https://au.int/en/constitutive-act>.

<sup>289</sup> Union africaine, Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, adoptée par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine à sa huitième session ordinaire, Addis-Abeba, 30 janvier 2007, art. 4. 1) et 2). Disponible à l'adresse <http://www.achpr.org/instruments/charter-democracy/>.

<sup>290</sup> Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, art. 12 1). Disponible à l'adresse <http://www.achpr.org/instruments/charter-democracy/>.

<sup>291</sup> Organisation de l'unité africaine, Traité instituant la Communauté économique africaine (1991), troisième alinéa du préambule.

Tant la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples que la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance contiennent des engagements spécifiques concernant la promotion et la protection de l'indépendance du pouvoir judiciaire<sup>292</sup>, aussi bien qu'une obligation de s'efforcer d'institutionnaliser la bonne gouvernance politique par le biais, entre autres choses, d'un système judiciaire indépendant<sup>293</sup>.

On ne saurait sous-estimer l'importance de ces engagements généraux pour la démocratie, l'état de droit, l'indépendance du système judiciaire et, plus généralement, la bonne gouvernance, que les États ont pris en vertu d'instruments aussi contraignants que l'Acte constitutif de l'Union africaine et la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la bonne gouvernance. En combinaison avec le MAEP, ces engagements fournissent : i) des objectifs clairs et vérifiables permettant aux États participants d'œuvrer à leur réalisation ; et ii) des moyens de contrôle des résultats.

Ce vaste ensemble générique d'obligations peut servir à mettre en lumière des questions spécifiques de gouvernance des ressources extractives, telles que la transparence et la responsabilité dans la négociation des contrats à long terme, le contrôle du respect des clauses de ces contrats, le recouvrement et la gestion des recettes, l'intégration de l'industrie extractive avec le reste de l'économie par le biais d'exigences en matière de teneur en produits locaux, d'enrichissement et d'autres conditions. Autrement dit, en faisant en sorte que ces engagements généraux influent sur les politiques et pratiques gouvernementales dans toute la chaîne de valeur des industries extractives, le MAEP peut contribuer à l'intériorisation et à l'institutionnalisation des principes que sont la transparence, la responsabilité, la participation citoyenne, l'état de droit et l'indépendance du système judiciaire dans le régime de gouvernance du secteur extractif des pays riches en ressources autrement vulnérables au phénomène de la malédiction des ressources.

Cette discussion s'insère parfaitement dans les premier et deuxième objectifs du domaine thématique de la démocratie et de la bonne gouvernance politique dans le questionnaire révisé, en particulier au titre de questions concernant la place et le poids des règles constitutionnelles établissant l'état de droit<sup>294</sup>, la mesure dans laquelle le pouvoir exécutif respecte l'état de droit<sup>295</sup>, la séparation des pouvoirs et l'indépendance du système judiciaire<sup>296</sup>. Pour les pays riches en ressources, il est capital de voir de près la façon dont ces questions générales de gouvernance peuvent se manifester dans le secteur extractif.

Le lien entre certains des indicateurs et questions, d'une part, et la gouvernance des ressources naturelles, d'autre part, apparaît davantage. C'est ainsi que, comme discuté dans les chapitres précédents, il existe un lien entre les conflits et la richesse en ressources extractives, en particulier lorsque le secteur ou l'économie n'est pas bien géré. À ce titre, le sujet des conflits

---

<sup>292</sup> Voir Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, art. 26. Disponible à l'adresse <http://www.achpr.org/instruments/achpr/>. Voir également Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, art. 2.5). Disponible à l'adresse <http://www.achpr.org/instruments/charter-democracy/>.

<sup>293</sup> Voir Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, art. 32. 3). Disponible à l'adresse <http://www.achpr.org/instruments/charter-democracy/>.

<sup>294</sup> Voir Questionnaire d'auto-évaluation pays révisé, Démocratie et gouvernance politique, objectif 1, question 2, p. 36. Disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_questionnaire.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_questionnaire.pdf).

<sup>295</sup> Ibid, objectif 1, question 3, p.36. Disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_questionnaire.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_questionnaire.pdf).

<sup>296</sup> Ibid, objectif 2, questions 1 et 2, p. 37. Disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_questionnaire.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_questionnaire.pdf).

dans le MAEP mérite d'être examiné plus attentivement du point de vue de la gouvernance des ressources naturelles.

Au titre des questions ayant trait aux mécanismes pour la prévention, la réduction et la gestion des conflits, le premier indicateur fait obligation au gouvernement faisant l'objet d'une évaluation de : « [D]écrire toutes dispositions juridiques visant à réduire et à gérer les conflits lorsqu'ils se produisent ». <sup>297</sup>. Il serait attendu d'un pays riche en ressources extractives faisant l'objet d'une évaluation qu'il ait à ce stade entrepris par exemple une étude d'impact sur la durabilité dans laquelle il aurait identifié les points de départ potentiels de conflits et mis en place une gamme de dispositifs – allant de dispositifs consultatifs/de facilitation à des dispositifs obligatoires/judiciaires – afin de s'assurer que les conflits n'éclatent pas tout ou de les maîtriser rapidement et de façon légitime en leur apportant un règlement pacifique lorsqu'ils se produisent.

Par ailleurs, les questions liées aux droits de l'homme <sup>298</sup> font référence aux instruments africains et internationaux relatifs aux droits de l'homme qui contiennent un vaste recueil de droits qui, s'ils étaient appliqués de façon adéquate, contribueraient considérablement à juguler la plupart des défis cruciaux que pose le secteur extractif. C'est ainsi que l'article 24 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples dispose que « [t]ous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement ». Il s'agit là d'une question extrêmement pertinente pour les pays riches en ressources extractives, en particulier ceux d'entre eux dont des parties importantes du territoire - plages précieuses, zones humides, forêts, eaux côtières longtemps exploitées pour la pêche - sont ravagées par les activités des industries extractives. Une telle approche juridique de la question donne plus de vigueur et plus de crédibilité aux évaluations et aux rapports du MAEP et renforce sa contribution potentielle au règlement des défis spécifiques au secteur extractif dans de nombreux pays participants.

Le cinquième objectif au titre du domaine thématique de la démocratie et de la bonne gouvernance politique concerne la prestation de services publics <sup>299</sup> responsables et efficaces. Il a déjà été signalé au chapitre 3 que le manque de transparence dans la négociation des contrats est l'un des problèmes majeurs de ce secteur. De ce fait, une administration publique transparente et responsable est indispensable à une utilisation appropriée et efficace des ressources naturelles pour le bien des citoyens de tout pays donné. Une administration transparente du secteur extractif qui permet l'accès du public à l'information sur les contrats, les parties en présence, le volume et la valeur des minéraux produits, le montant des recettes perçues, ainsi qu'à l'information sur les dégâts causés au milieu environnant et aux communautés locales et sur les mesures prises pour y faire face peut grandement contribuer à juguler plusieurs des maux qui accablent ce secteur.

De même, la question posée dans le questionnaire du MAEP concernant l'état de la corruption et les mesures de lutte contre la corruption prises par les pays faisant l'objet d'une évaluation offre la possibilité d'évaluer le degré de responsabilité de l'administration publique par rapport aux engagements contraignants et non contraignants que les pays africains ont pris pour lutter contre la corruption. Sur le plan juridique, la Déclaration de 2003 du NEPAD sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises contenait l'engagement

---

<sup>297</sup> Questionnaire d'auto-évaluation pays révisé, Démocratie et gouvernance politique, objectif 3, question 2, p. 39. Disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_questionnaire.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_questionnaire.pdf).

<sup>298</sup> Voir Questionnaire d'auto-évaluation pays révisé, Démocratie et gouvernance politique, objectif 4, p. 41. Disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_questionnaire.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_questionnaire.pdf).

<sup>299</sup> Ibid, p. 42.

substantiel de combattre et d'éradiquer la corruption<sup>300</sup>. De surcroît, les États qui ont signé et ratifié la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption et/ou la Convention des Nations Unies contre la corruption ont contracté des obligations contraignantes visant à prendre des mesures spécifiques pour s'attaquer à la corruption.

À titre d'exemple, l'article 9 de la Convention des Nations Unies contre la corruption fait obligation aux États parties de « prendre des mesures appropriées pour promouvoir la transparence et la responsabilité dans la gestion des finances publiques ». <sup>301</sup> Cet engagement couvre « les procédures d'adoption du budget national » <sup>302</sup>, « la communication en temps utile des dépenses et des recettes » <sup>303</sup> et « un système de normes de comptabilité et d'audit et de contrôle au second degré », <sup>304</sup> entre autres. Décrites comme formant l'un des principes auxquels ont souscrit les États parties à la Convention, « la transparence et la responsabilité dans la gestion des affaires publiques » sont également au cœur de la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption <sup>305</sup>. Cette Convention a exigé des États parties qu'ils « adoptent les mesures législatives et autres mesures pour donner effet au droit d'accès à toute information qui est requise pour aider à la lutte contre la corruption et les infractions assimilées » <sup>306</sup>. La Convention des Nations Unies contre la corruption compte 183 États parties et bénéficie d'une adhésion quasi universelle en Afrique, tandis que la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption a été adoptée en 2003 sous les auspices de l'Union africaine et a été signée par 49 pays et ratifiée par 38 États membres de l'Union <sup>307</sup>. Pour les pays riches en ressources extractives participant au MAEP, un examen du degré de respect de ces exigences et obligations en gardant ce secteur à l'esprit mettrait effectivement en lumière les questions mêmes d'opacité en matière budgétaire et de recettes dont la plupart de ces pays souffrent et contribuerait à faire face à ces questions.

Les États parties à la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption se sont engagés à « [r]enforcer les mesures nationales de contrôle pour s'assurer que l'implantation et les activités des sociétés étrangères sur le territoire d'un État partie sont soumises au respect de la législation nationale en vigueur » <sup>308</sup>. Cette exigence s'applique particulièrement à la manière dont les pays riches en ressources traitent avec les compagnies minières étrangères. Ladite exigence de respect et d'observation des lois du pays fournit une importante norme, voire une obligation contraignante, par rapport à laquelle les opérations des pays riches en ressources avec les compagnies minières peuvent être évaluées au titre du MAEP. Les répercussions de cette obligation sont susceptibles d'avoir une très grande portée. Une bonne partie des investissements étrangers dans le secteur des ressources naturelles en

---

<sup>300</sup>

<sup>301</sup> Nations Unies, Recueil des traités, vol. 2349, N° 42146.

<sup>302</sup> Ibid

<sup>303</sup> Ibid

<sup>304</sup> Ibid

<sup>305</sup> Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption, art. 3. 3), adoptée par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine, à sa deuxième session ordinaire tenue à Maputo le 11 juillet 2003.

<sup>306</sup> Ibid, art. 9.

<sup>307</sup> Voir Union africaine, Liste des pays qui ont signé et ratifié la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption et qui y ont adhéré. Disponible à l'adresse <https://au.int/en/treaties/african-union-convention-preventing-and-combating-corruption>. Plusieurs pays africains riches en minéraux figurent parmi ceux qui ont ratifié la Convention (par exemple, le Botswana, le Ghana, la Guinée, le Mozambique, la Namibie, le Niger, la Tanzanie et la Zambie).

<sup>308</sup> Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption, art. 5. 2), adoptée par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine à Maputo, à sa deuxième session ordinaire tenue le 11 juillet 2003.

Afrique repose sur une forme ou une autre de contrat, de licence ou d'agrément officiel provenant du gouvernement. De tels contrats ont souvent une clause qui vise à protéger les activités des sociétés étrangères contre l'application du droit national, tandis qu'une clause de règlement des différends les soustrait souvent à la compétence des tribunaux locaux, le droit international et l'arbitrage international comblant souvent le vide créé. Dans cet ordre d'idée, le Mécanisme semble capable de sensibiliser, voire d'obliger, les pays participants riches en ressources à revoir et, si nécessaire, renégocier leurs contrats relatifs aux ressources naturelles afin de faire en sorte que les entreprises étrangères soient assujetties au droit national et qu'elles relèvent de la compétence des tribunaux nationaux. À cet égard, les répercussions éventuelles d'une décision dans ce sens sur la capacité du pays d'attirer et de conserver les investissements étrangers, voire sa capacité de provoquer des différends dommageables dans le court terme, doivent faire l'objet d'un examen attentif et au cas par cas. Enfin, cela ne nous mènera nulle part d'insister sur l'application du droit national et l'assujettissement aux tribunaux nationaux si nos tribunaux n'ont pas la capacité, l'indépendance et les ressources nécessaires pour s'acquitter efficacement et pleinement de leurs responsabilités.

### 4.2.3 Gouvernance et gestion économiques

Les traités des Nations Unies et de l'Union africaine contre la corruption débattus ci-dessus sont également pertinents pour ce domaine thématique. Les dispositions de ces conventions exigeant la transparence et la responsabilité dans la gestion des affaires publiques proposent un ensemble d'obligations contraignantes en ce qui concerne la transparence en matière fiscale et budgétaire dans le cadre de la bonne gouvernance et de la gestion économiques.

Au titre de ce domaine thématique, il existe un ensemble d'instruments de droit souple indiquant des orientations aux États qui ont souscrit auxdits instruments<sup>309</sup> Au nombre de ces instruments figure le Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques du Fonds monétaire international. Publié pour la première fois en 2003 et ensuite mis à jour pour la dernière fois en 2007, le Code ainsi que le manuel et le guide qui l'accompagnent sont les pièces maîtresses des normes de la transparence des finances publiques dans le monde<sup>310</sup>. Pour ne citer qu'un exemple, le Code disposait que « [l]a gestion des finances publiques doit s'inscrire dans un cadre juridique, réglementaire et administratif clair et ouvert »<sup>311</sup> et « [l]es prérogatives des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire en matière de finances publiques doivent être bien définies »<sup>312</sup>. Cela revêt de l'importance pour la gestion des recettes provenant des ressources extractives – une structure claire et bien définie comportant des pouvoirs financiers et un cadre administratif limite la possibilité de malversations ou de détournement de fonds.

---

<sup>309</sup> Dans la Déclaration du NEPAD sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises, les pays africains ont reconnu que "la [b]onne gouvernance économique et sociale, y compris la transparence dans la gestion financière, est une condition essentielle pour la promotion de la croissance économique et la réduction de la pauvreté". Compte tenu de cela, ils "ont approuvé huit codes et normes prioritaires pour la réalisation de la bonne gouvernance économique et des entreprises".

<sup>310</sup> Voir FMI, Par quels moyens le Fonds monétaire international encourage-t-il la transparence des finances publiques? Disponible à l'adresse <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/fiscal.htm> (consulté le 16 septembre 2015).

<sup>311</sup> FMI, Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques (2007), par. 1.2. Disponible à l'adresse <https://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf>.

<sup>312</sup> Ibid, par. 1.1.2. Disponible à l'adresse <https://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf>.

Le Code dispose également que le « public doit être pleinement informé de l'activité financière passée, présente et prévue et des principaux risques financiers ». <sup>313</sup> Il recommande aussi que les informations financières soient présentées de manière à promouvoir la responsabilisation <sup>314</sup>. Dans le processus d'évaluation du MAEP, ces dispositions promouvant la transparence en matière budgétaire contribueront à mettre en lumière les questions concernant le manque de transparence dans la gouvernance des ressources extractives. Cette clause est soutenue par une disposition voulant que « les recettes des États provenant de toutes les sources principales de recettes, notamment les activités liées aux ressources, soient identifiées séparément dans la présentation des budgets annuels » <sup>315</sup>. Cette disposition recommande une pratique qui est concrète et facile à contrôler, tout comme elle peut donner cette transparence supplémentaire à la gouvernance des ressources extractives. Dans les évaluations du MAEP, l'identification séparée des recettes provenant de toutes les sources principales de recettes (notamment les activités liées aux ressources) peut servir de norme qui contribue à imposer aux États participants le respect des obligations en matière de transparence.

#### 4.2.4 Gouvernance d'entreprise

Il y a cinq objectifs pour la gouvernance d'entreprise au titre du Questionnaire d'auto-évaluation pays révisé pour le MAEP <sup>316</sup>. Parmi eux figure le fait de « garantir une conduite éthique au sein des organisations », « s'assurer que les organisations traitent les parties prenantes de manière juste et équitable » et « s'assurer que les organisations agissent en bonnes entreprises citoyennes ». Il existe plusieurs instruments contraignants et non contraignants ayant trait à ces objectifs, ainsi qu'à des questions spécifiques et indicateurs correspondants, auxquels les pays africains ont souscrit.

La directive qui contient les objectifs, les normes, les critères et les indicateurs du MAEP a reconnu, entre autres normes, les principes de la bonne gouvernance d'entreprise (OCDE et Commonwealth), les codes du travail de l'OIT et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Le questionnaire révisé a ajouté des instruments sur le droit de l'environnement, tels que le Protocole de Kyoto et la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Ces instruments offrent une combinaison de normes contraignantes et non contraignantes qui concernent directement la gouvernance des ressources naturelles et dont l'application peut être contrôlée par l'intermédiaire du Mécanisme.

Comme cela a été montré au chapitre 3, il existe toute une gamme de défis de gouvernance des entreprises dans le secteur extractif. Il a été signalé que de piètres conditions de travail et la violation routinière des droits des travailleurs étaient monnaie courante dans le secteur extractif de plusieurs pays évalués par le MAEP <sup>317</sup>. Le travail des enfants est aussi apparu parmi les questions préoccupantes du secteur. L'OIT dispose d'un système de normes internationales du travail visant à promouvoir des possibilités d'obtenir un emploi productif et décent, dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité <sup>318</sup>. Elle considère

---

<sup>313</sup> Ibid, par. 3.1. Disponible à l'adresse <https://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf>.

<sup>314</sup> Voir FMI, Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques (2007), par. 3.2. Disponible à l'adresse <https://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf>.

<sup>315</sup> FMI, Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques (2007), par. 3.1.4. Disponible à l'adresse <https://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf>.

<sup>316</sup> Voir Questionnaire d'auto-évaluation pays révisé, Démocratie et gouvernance politique, p. 68. Disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_questionnaire.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_questionnaire.pdf).

<sup>317</sup> Voir la discussion au chapitre 3, sect. 3.5.1.

<sup>318</sup> Voir OIT, Introduction aux normes internationales du travail. Disponible à l'adresse <http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/lang-en/index.htm>.

comme fondamentaux les principes suivants : la liberté d'association<sup>319</sup> et la reconnaissance effective du droit de négociation collective<sup>320</sup>; l'élimination de toutes les formes de travail forcé ou obligatoire<sup>321</sup> ; l'abolition effective du travail des enfants<sup>322</sup> ; et l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession<sup>323</sup>.

Les conventions établissant chacun de ces principes bénéficient d'une adhésion quasi universelle à l'échelle mondiale et même d'une adhésion meilleure en Afrique<sup>324</sup>. En conséquence, la violation des droits incorporés dans ces conventions dans le secteur extractif, tels que le recours au travail des enfants, et le non-respect de la liberté syndicale et du droit d'organisation, comme cela a été observé dans le secteur extractif des pays évalués jusqu'ici, peut être traitée dans le MAEP sur le plan juridique en termes d'accomplissement ou non d'obligations juridiques contraignantes de la part du pays faisant l'objet d'une évaluation. Ces discussions cadrent avec la question concernant les mesures en place pour faire en sorte que les organisations reconnaissent les droits de l'homme et observent la législation du travail<sup>325</sup>.

Un autre domaine au sein du thème de la gouvernance d'entreprise qui enregistre des défis importants en relation avec le secteur extractif est la protection de l'environnement. Bien que la possibilité pour le secteur extractif de causer de graves dégâts à l'environnement soit bien documentée dans le continent, les évaluations du MAEP ont montré que l'absence de capacité d'application dans les pays évalués a constitué un grave obstacle à un engagement responsable dans l'industrie.

À cet égard, si les instruments internationaux relatifs à l'environnement – Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et Protocole de Kyoto – conservent leur importance, le droit à un « environnement global et satisfaisant »<sup>326</sup>, tel que prévu dans les instruments relatifs aux droits de l'homme, peut être essentiel en vue de traiter la question dans le cadre du MAEP. Comme souligné plus haut, il s'agit là d'une question extrêmement pertinente pour les pays riches en ressources extractives. Le respect par les compagnies des réglementations environnementales et la poursuite de leurs activités d'une manière soucieuse de l'environnement relèvent de l'objectif du Mécanisme consistant à garantir la bonne citoyenneté d'entreprise. Le Mécanisme peut, dans ce cas, faire office d'instrument de contrôle et d'application en ce qui concerne cette norme cruciale de l'environnement et des droits de l'homme, en particulier dans les pays riches en ressources extractives.

---

<sup>319</sup> Ibid, Convention de 1948 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (n° 87).

<sup>320</sup> Ibid, Convention de 1949 sur le droit d'organisation et de négociation collective (n° 98).

<sup>321</sup> Ibid, Convention de 1930 sur le travail forcé (n° 29) et Convention de 1957 sur l'abolition du travail forcé (n° 105).

<sup>322</sup> Ibid, Convention de 1973 sur l'âge minimum (n° 138) et Convention de 1999 sur les pires formes de travail des enfants (n° 182).

<sup>323</sup> Ibid, Convention de 1951 sur l'égalité de rémunération (n° 100), Convention de 1958 concernant la discrimination (emploi et profession) [n° 111] et Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (1998).

<sup>324</sup> À quelques exceptions près (par exemple, Kenya, Guinée-Bissau, Soudan et Soudan du Sud en ce qui concerne la Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical), la plupart de ces conventions ont été signées et ratifiées par la quasi-totalité des pays africains.

<sup>325</sup> Voir Questionnaire d'auto-évaluation pays révisé, Gouvernance d'entreprise, objectif 4, question 5, p. 95. Disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_questionnaire.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_questionnaire.pdf).

<sup>326</sup> Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, art. 24. Disponible à l'adresse <http://www.achpr.org/instruments/achpr/>. Voir également Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1948), art. 12, qui reconnaît le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre et ajoute qu'au nombre des mesures à prendre à cet effet figure "l'amélioration de tous les aspects de l'hygiène du milieu et de l'hygiène industrielle".

Enfin, il est remarquable que la Vision africaine des mines ait également promu le recours aux normes de responsabilité sociale des entreprises « afin de contribuer à des objectifs de développement plus vastes »<sup>327</sup>. Dans la poursuite de ce but, le 30 octobre 2015, la Commission de l'Union africaine a lancé le pacte de la Vision africaine des mines à Accra lors d'un dialogue de haut niveau avec les dirigeants du secteur privé. Le pacte a pour principal but de faire en sorte que le secteur privé fonctionne d'une manière qui soit conforme à la Vision africaine des mines, laquelle a été approuvée par les chefs d'État et de gouvernement de l'UA en 2009<sup>328</sup>. Le projet de pacte de la Vision africaine des mines élaboré par le Centre africain de développement minier contient les principes suivants :

- **Principe 1 :** Les compagnies devraient s'enorgueillir de payer toutes les redevances minières et faire en sorte que de telles actions soient visibles du grand public ;
- **Principe 2 :** Les compagnies devraient souscrire aux principes des organes nationaux et internationaux de suivi et de contrôle des ressources et lutter contre la corruption et les prix de transfert ;
- **Principe 3 :** Les compagnies devraient soutenir les levés géologiques nationaux par des données géologiques une fois que les droits miniers viennent à expiration et reviennent à l'État en sa qualité de propriétaire des ressources ;
- **Principe 4 :** Les compagnies devraient investir dans le renforcement des capacités humaines et soutenir les capacités institutionnelles au-delà du paiement des taxes et redevances minières ;
- **Principe 5 :** Les compagnies devraient soutenir l'intégration de l'exploitation artisanale et de l'exploitation minière à petite échelle dans la politique nationale et les cadres législatifs nationaux ;
- **Principe :** Les compagnies devraient se faire les championnes de la participation auprès du public afin d'obtenir un agrément social pour exercer et entretenir des relations de longue durée avec les communautés dans lesquelles elles exercent leurs activités ;
- **Principe 7 :** Les compagnies devraient s'efforcer de respecter les structures de gouvernance nationale et aider les États à concevoir des régimes fiscaux optimaux pour des résultats gagnant-gagnant ;
- **Principe 8 :** Les compagnies devraient faire en sorte que leurs politiques en matière d'achats favorisent le contenu local – afin de soutenir la mise au point de biens d'équipement locaux, d'articles consommables et d'industries de services locaux par des liens en amont ;

---

<sup>327</sup> Union africaine, Africa Mining Vision. Disponible à l'adresse [http://www.africaminingvision.org/amv\\_resources/AMV/Africa\\_Mining\\_Vision\\_English.pdf](http://www.africaminingvision.org/amv_resources/AMV/Africa_Mining_Vision_English.pdf).

<sup>328</sup> Union africaine, la Commission de l'Union africaine lance l'AMV Compact lors d'un dialogue de haut niveau avec les dirigeants du secteur privé, communiqué de presse n°279/2015, Accra (Ghana) – 12 octobre 2015. Disponible à l'adresse [http://www.au.int/en/sites/default/files/newsevents/pressreleases/14708-pr-pr\\_279\\_-\\_launch\\_of\\_the\\_amv\\_compact\\_-\\_3.pdf](http://www.au.int/en/sites/default/files/newsevents/pressreleases/14708-pr-pr_279_-_launch_of_the_amv_compact_-_3.pdf).

- **Principe 9 :** Les compagnies devraient trouver des moyens créatifs de soutenir les partenariats public-privé au moyen de liens latéraux afin d'accélérer le développement de l'infrastructure, y compris la recherche-développement ;
- **Principe 10 :** Les compagnies devraient s'attacher au « principe du pollueur-payeur » et adhérer à la durabilité environnementale, aux pratiques optimales ainsi qu'à la politique et à la législation nationales ;
- **Principe 11 :** Les compagnies s'engagent à adopter le principe de la responsabilité sociale des entreprises en tant que partie intégrante de leurs activités en vue de soutenir durablement les communautés environnantes.

En vertu de la proposition, les compagnies ne sont assujetties à aucune obligation de faire rapport, mais elles devraient normalement marquer leur approbation du pacte de la Vision africaine des mines par des rapports annuels adressés aux parties prenantes<sup>329</sup>. Ces principes accordent aux compagnies non seulement « l'agrément social pour exercer », mais aussi « l'agrément de développement durable pour exercer »<sup>330</sup>. Dans ce contexte, le MAEP doit suivre attentivement l'évolution de la politique sur la question afin d'intégrer certains de ces principes dans le questionnaire et ultérieurement dans les rapports d'évaluation pays dès que ces principes feront partie des normes acceptées dans le continent.

#### 4.2.5 Développement socioéconomique durable

Comme le questionnaire révisé l'a précisé, le développement socioéconomique durable désigne « une amélioration continue du bien-être et du niveau de vie des populations, dont la quintessence pourrait être formulée en termes de revenu, de santé, d'éducation, d'environnement et de liberté »<sup>331</sup>. Il y a quatre objectifs au titre de ce domaine thématique : promotion et accélération du développement socioéconomique généralisé ; encouragement d'une participation généralisée au développement ; réduction de la pauvreté, du chômage et des inégalités ; et progression vers l'égalité des sexes, en particulier un accès égal à l'éducation pour les filles à tous les niveaux.

En tant que processus qui combine les aspects économiques, sociaux et environnementaux du développement, ce domaine thématique englobe des questions et des objectifs qui font double emploi avec ceux d'autres domaines thématiques. À titre d'exemple, la protection de l'environnement est un sujet fondamental pour ce domaine thématique, tout comme elle constitue une préoccupation importante en relation avec la gouvernance des entreprises. Ainsi, les obligations internationales qui sont mises en lumière plus haut (droits de l'homme et droit de l'environnement) sont également pertinentes dans le traitement des questions de ce domaine thématique en ce qui concerne les politiques et les stratégies mises en place pour renforcer la gestion et la protection de l'environnement au service du développement durable, ainsi que les mesures adoptées pour assurer la durabilité environnementale<sup>332</sup>.

<sup>329</sup> Voir CEA et Centre africain de développement minier, *Looking Beyond the Africa Mining Vision: An AMV Compact with Private Sector Leaders. Draft AMV Compact (2015)*.

<sup>330</sup> Pour de plus amples informations sur les deux concepts, voir "Towards a sustainable development licence to operate: The resource governance imperatives".

<sup>331</sup> Questionnaire d'auto-évaluation pays révisé, p. 100. Disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_questionnaire.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_questionnaire.pdf).

<sup>332</sup> Voir Questionnaire d'auto-évaluation pays révisé, Développement socioéconomique durable, objectif 1, questions 4 et 5, p. 109 et 110. Disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_questionnaire.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_questionnaire.pdf).

Dans la poursuite de l'objectif tendant à encourager une participation généralisée au développement, une question pertinente se pose quant aux mécanismes mis en place pour promouvoir la participation des parties prenantes au processus de développement<sup>333</sup>. Ce point est crucial pour la gouvernance des ressources naturelles, en particulier compte tenu de la propension des projets de mise en valeur des ressources extractives à exclure généralement les communautés locales, ce qui cause ou exacerbe les tensions au sein de la société. En fait, l'Organisation de l'unité africaine a en 1990 adopté une approche participative du développement par l'intermédiaire de la Charte africaine de la participation populaire au développement et à la transformation<sup>334</sup>. Si ce document ne créait pas d'obligations contraignantes, il ne soulignait pas moins la nécessité pour les États africains de restructurer leur économie afin de réaliser une croissance et un développement « axés sur le peuple » et « participatifs »<sup>335</sup>.

Selon toute logique, on peut s'attendre légitimement à ce que les États africains prennent des mesures pour inclure les parties prenantes dans la planification et la mise en œuvre de leur développement économique. On peut également dire que cette attente est particulièrement pertinente en ce qui concerne les nations riches en ressources extractives et la façon dont elles gèrent le secteur.

À cet égard, le MAEP peut aider à contrôler et à mettre en lumière les lacunes si les efforts en matière d'élaboration des politiques économiques, de planification du développement et de mise en œuvre sont menés d'une manière qui soit participative et qui inclue les parties prenantes dans le secteur des ressources naturelles.

#### **4.3. Place des instruments juridiques régionaux et mondiaux pertinents pour la gouvernance des ressources extractives dans le processus du MAEP**

Le MAEP et les instruments qui le constituent ne créent pas de normes substantielles de gouvernance. Le Mécanisme est un instrument qui tend à contrôler le respect par les États participants de normes déjà existantes qui constituent un cadre pour la bonne gouvernance, mutualisent les pratiques optimales et facilitent la fourniture d'une aide aux pays qui ne sont pas aux normes et n'ont pas la capacité d'atteindre ces normes. Il est par conséquent nécessaire de se tourner vers les instruments fournissant les normes substantielles par rapport auxquelles les évaluations de pays sont menées.

Dans la section précédente, nous avons utilisé quelques instruments de droit souple et de droit contraignant comme exemples illustratifs pour démontrer comment les obligations contractées par les pays africains peuvent contribuer à placer la question de la gouvernance des ressources extractives au centre du processus du MAEP. En mettant en lumière l'existence soit d'une obligation contraignante soit d'une attente légitime pour prendre une certaine mesure ou se comporter d'une certaine manière qui améliore la gouvernance du secteur extractif, cette

---

<sup>333</sup> Ibid, objectif 2, question 1, p. 111. Disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_questionnaire.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_questionnaire.pdf).

<sup>334</sup> Voir Organisation de l'unité africaine, Charte africaine de la participation populaire au développement et à la transformation, Arusha, 1990. Disponible à l'adresse <https://oldsite.issafrica.org/uploads/POPULARPPARTCHARTER.PDF>.

<sup>335</sup> Organisation de l'unité africaine, Charte africaine de la participation populaire au développement et à la transformation, Arusha, 1990, p. 6. Disponible à l'adresse <https://oldsite.issafrica.org/uploads/POPULARPPARTCHARTER.PDF>.

section a montré que le processus du Mécanisme pouvait placer les questions de gouvernance des ressources extractives au centre du secteur extractif bien plus que cela n'avait été le cas jusqu'ici.

À titre d'exemple, le droit à un environnement satisfaisant et global, propice au développement de l'individu, inscrit au paragraphe 24 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, représente pour les États parties une obligation qui couvre toute une gamme de questions. En particulier pour les pays riches en ressources extractives, ce droit est d'une importance capitale, car il expose immédiatement l'impact des activités d'extraction sur l'environnement. Durant les évaluations de ces pays par le Mécanisme donc, un examen de l'état de l'environnement compte tenu de ce droit non seulement donnerait à la question le caractère central et la gravité qu'elle mérite, mais aussi contribuerait à mettre l'accent sur l'urgente nécessité du respect des dispositions.

De même, un examen attentif du respect par un pays faisant l'objet d'une évaluation des diverses obligations de droit souple et de droit contraignant ayant trait à la transparence, notamment par le biais de sa gestion des licences d'exploitation des ressources extractives, de ses pratiques budgétaires, de son utilisation des recettes provenant de l'extraction des ressources et du traitement qu'il fait de l'information et des données dans le secteur (accessibilité), mettrait au jour les questions de corruption, de mauvaise gestion et de manque de transparence dans l'administration des recettes provenant du secteur et contribuerait à les redresser.

La solution consiste à s'attacher particulièrement aux obligations et aux engagements juridiques que les États participants ont contractés par le biais de tous les instruments de droit souple et de droit contraignant, pour que les défis spéciaux posés par le secteur extractif soient traités de façon adéquate grâce à une mise en œuvre pleine et effective des instruments. Dans cet effort, il importe de garder à l'esprit que les instruments de droit souple et de droit contraignant mentionnés ici ne se limitent pas à ceux qui concernent directement le secteur ; en fait, la plupart des « codes et normes » génériques identifiés dans les documents du MAEP, tels que ceux ayant trait à l'état de droit, à l'indépendance du système judiciaire, entre autres, ont une influence directe et décisive sur la gouvernance du secteur extractif.

#### **4.4 Opportunités pour un nouvel engagement créatif**

Comme il ressort du chapitre précédent, tous les rapports de pays du MAEP examinés pour la présente étude ont été établis sur la base du questionnaire original, qui ne contenait aucune référence explicite aux ressources extractives. Le chapitre 3 a démontré qu'en dépit de cette omission le processus du MAEP était assez réceptif et assez souple pour adapter l'exercice d'évaluation à la structure économique et aux réalités concrètes de chaque État participant et pour placer au premier plan les questions de gouvernance du secteur extractif selon que de besoin. Les questions les plus notables liées aux industries extractives dont il est fait état englobent le rôle de ces ressources dans les conflits, l'impact de l'industrie extractive sur le développement économique global, l'importance de pratiques budgétaires transparentes, les impacts environnementaux et sociaux et les symptômes de la malédiction des ressources tels que le manque de liens économiques et de diversification économique. À cet égard, les rapports d'évaluation de l'Algérie, du Mozambique et du Nigéria peuvent être cités en exemples. Nous avons également montré que les questions de gouvernance du secteur extractif ont pris de

l'ampleur au fil du temps dans les rapports d'évaluation pays, en particulier depuis 2009<sup>336</sup>. Certains des rapports d'évaluation de pays plus récents, tels que ceux de la Sierra Leone, de la République-Unie de Tanzanie et de la Zambie, ont traité la question des industries extractives de façon plus détaillée que les rapports précédents<sup>337</sup>.

Si le MAEP a réussi à faire cela en l'absence de référence explicite au secteur extractif dans le questionnaire, on peut être sûr que la prochaine série d'évaluations du Mécanisme, dont les rapports seront basés sur le questionnaire révisé, lequel reconnaît explicitement le secteur, attachera encore plus d'importance aux défis de gouvernance du secteur extractif et à la façon de s'y attaquer. Cependant, nous savons également que les rapports du Mécanisme sur de nombreux pays contiennent un certain nombre de lacunes concernant la gouvernance de ce secteur et l'inclusion de références spécifiques audit secteur dans le questionnaire révisé ne saurait être considérée comme traitant toutes les préoccupations. Sur ce plan, un instrument clef qui doit compléter le questionnaire révisé lui-même est la Vision africaine des mines, instrument qui vise à promouvoir l'utilisation des ressources extractives comme fondement d'un développement socioéconomique durable, diversifié et généralisé ainsi que de la transformation structurelle dans le continent. À cet effet, les objectifs du Mécanisme, le questionnaire et les rapports d'évaluation ultérieurs doivent être étoffés par la Vision. Le plan d'action de la Vision indique les neuf domaines prioritaires suivants :

- Gestion des recettes et des rentes minières ;
- Systèmes d'information géologique et minière ;
- Renforcement des capacités humaines et institutionnelles ;
- Exploitation minière artisanale et à petite échelle ;
- Gouvernance du secteur des minéraux ;
- Recherche-développement ;
- Questions environnementales et sociales ;
- Liens et diversification ;
- Mobilisation des investissements dans l'exploitation minière et l'infrastructure<sup>338</sup>.

---

<sup>336</sup> Depuis 2009, un plus grand accent a été mis sur le rôle du secteur extractif dans le développement économique des pays africains riches en minéraux. En témoignent les instruments, documents et faits suivants: la Vision africaine des mines, 2009; le plan d'action pour la mise en œuvre de la Vision africaine des mines, 2011; CEA et Union africaine, *Les minéraux et le développement de l'Afrique : Rapport du Groupe d'études international sur les régimes miniers de l'Afrique* (2011); l'inclusion des questions de gouvernance des ressources minérales dans le Questionnaire d'auto-évaluation pays révisé pour le MAEP, 2012; la création du Centre africain de développement minier par la Commission de l'Union africaine, la CEA et la BAFD; le rapport 2013 de l'Africa Progress Panel; *Équité et industries extractives en Afrique*; CEA, *Rapport économique sur l'Afrique 2013 : Tirer le plus grand profit des produits de base africains*; BAFD, OCDE, PNUD et CEA, *Perspectives économiques en Afrique 2013 - Transformation structurelle et ressources naturelles*; et American Center for Economic Transformation, *African Transformation Report : Growth with Depth* (2014), entre autres.

<sup>337</sup> Voir Rod Alence. "Mining for Meaning: What the APRM Says (and Doesn't say) about Africa's Extractive Industries", EISA Occasional Paper AP2, paper series édité par Grant Masterson (juin 2015).

<sup>338</sup> Voir Commission de l'Union africaine, CEA, BAFD, Draft Action Plan for Implementing the AVM: *Building a sustainable future for the African industry: From vision to action* (2011)]. Disponible à l'adresse [http://www.africaminingvision.org/amv\\_resources/AMV/AMV\\_Action\\_Plan\\_dec-2011.pdf](http://www.africaminingvision.org/amv_resources/AMV/AMV_Action_Plan_dec-2011.pdf).

Le MAEP peut être un moyen crucial d'intérioriser et d'institutionnaliser les visions et les programmes de la Vision africaine des mines dans les plans nationaux de développement et les activités opérationnelles quotidiennes des États participants sur le continent.

Un trait fondamental de la Vision africaine des mines est qu'elle privilégie l'utilisation par le secteur extractif de l'approche de la chaîne de valeur minière. Cette approche permet au décideur d'examiner la gamme des défis rencontrés globalement dans le secteur extractif et d'adapter les interventions ciblant différents points dans la chaîne. Pour ne mentionner qu'un exemple, la mesure dans laquelle les institutions compétentes se préparent et s'engagent dans la négociation des contrats détermine les aspects suivants : les conditions dans lesquelles une compagnie étrangère fonctionne dans un projet d'extraction ; les taxes (y compris les redevances) payables à différents stades de la durée de vie du projet ; la mesure dans laquelle ces contrats peuvent être adaptés à l'évolution du marché et des circonstances de l'économie politique ; le point de déterminer si oui ou non l'activité extractive va constituer une enclave isolée ou s'intégrer dans le reste de l'économie par des liens en amont et en aval ; la mesure dans laquelle les communautés locales bénéficient directement et indirectement du projet ; le point de savoir si oui ou non l'environnement local autour du site doit être remis dans son état préalable à la prospection et qui assumera ces frais. En accordant une place spécifique à des détails de cette nature et, dans les conditions idéales, en associant des compétences techniques spécifiques en matière d'industrie extractive à l'exercice d'évaluation, le processus du MAEP peut aider les pays africains à traiter nombre des défis qui se posent souvent dans le secteur.

Pour ce qui est de l'utilisation des outils existants du MAEP, le questionnaire d'auto-évaluation pays fournit toujours une source fertile d'engagement créatif. Comme cela a été souligné tout au long du présent document, le Mécanisme offre une possibilité de combler le fossé qui existe entre les antécédents louables des nations africaines s'agissant de souscrire à des obligations substantielles et le piètre état de mise en œuvre par lesdites nations, notamment en faisant office de dispositif de contrôle pour ces obligations et engagements qui ouvrent la voie à une bonne gouvernance du secteur extractif. Cette opinion du Mécanisme va dans le sens d'une approche juridique de l'intégration du secteur extractif dans son processus.

Une manière de s'y prendre est de réaffirmer l'évaluation de la mise en œuvre des codes et des normes dans le cadre de l'évaluation. Dans le questionnaire d'auto-évaluation pays, il existe une section demandant aux pays faisant l'objet d'une évaluation de faire rapport sur les évaluations et les analyses qui ont été entreprises<sup>339</sup>. La présente section consiste à tirer parti des informations trouvées dans les rapports d'évaluation/analyse qui sont établis périodiquement en application des diverses obligations de droit souple et de droit contraignant ou volontairement. Une très large gamme de rapports relève de la section, notamment les rapports établis par les institutions internationales telles que la Banque mondiale (par exemple la série des rapports Doing Business), les rapports de la CEA<sup>340</sup> et les rapports qui sont préparés et présentés par les pays eux-mêmes à des organes conventionnels, tels que ceux mandatés par les instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme<sup>341</sup>.

---

<sup>339</sup> Voir Questionnaire d'auto-évaluation pays révisé, sect. 3.3, 4.3, 5.3 et 6.3, p. 34, 52, 73 et 106. Disponible à l'adresse [http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm\\_questionnaire.pdf](http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_questionnaire.pdf).

<sup>340</sup> Ibid, p. 74.

<sup>341</sup> Par exemple, l'article 40 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques requiert que les États parties présentent des rapports sur les mesures prises pour donner effet à ces droits ; de même, l'article 62 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples exige que les États présentent des rapports sur les mesures d'ordre législatif ou autre prises pour appliquer la Charte.

Ces rapports peuvent fournir une foule d'informations sur les mesures prises en ce qui concerne les obligations/engagements contractés par les États. Le Questionnaire d'auto-évaluation pays pour le Mécanisme et le processus d'évaluation tout entier peuvent aller au-delà et demander dans quelle mesure la mise œuvre a progressé depuis le dernier rapport concernant un instrument international ou régional donné. En l'absence de tels rapports, la demande sur l'état de mise en œuvre d'une obligation internationale/régionale pertinente pourrait toujours être faite dans le cadre du processus d'évaluation, étant donné que l'inventaire des soi-disant codes et normes qu'un pays faisant l'objet d'une évaluation a signés/ratifiés/promulgués est le premier pas dans le processus d'auto-évaluation de pays.

Comme indiqué plus haut, le MAEP a un immense potentiel s'agissant d'identifier et de traiter les questions qui ne sont peut-être pas directement traitées dans les documents. Les constatations au chapitre 3 le démontrent clairement. Cependant, il a été fait observer également qu'il subsiste une lacune. En conséquence, la recommandation susmentionnée tendant à faire un usage plus ciblé de la section qui existe déjà pourrait être appliquée au moyen d'un amendement au questionnaire d'auto-évaluation pays.

#### **4.5. Conclusion**

Le présent chapitre a montré que : i) le MAEP tel qu'il a été conçu à l'origine ne faisait pas de référence spécifique à l'industrie extractive; ii) de même, le questionnaire d'évaluation pays, sur la base duquel tous les rapports achevés du Mécanisme ont été réalisés, ne faisait pas de référence spécifique à l'industrie extractive; iii) cependant, la plupart des rapports d'évaluation et des programmes d'action nationaux qui en sont issus traitent de questions et de préoccupations spécifiques à l'industrie extractive par le biais des questions et des indicateurs génériques; iv) cela dénote un degré louable de souplesse et d'adaptabilité dans la manière dont le processus du MAEP est mené, mais il n'en demeure pas moins que la nécessité d'intégrer explicitement les questions relatives à l'industrie extractive a été largement reconnue tant par le Mécanisme et ses partenaires stratégiques, tels que la CEA, que par les États participants eux-mêmes; v) en conséquence, le questionnaire d'auto-évaluation pays révisé a fait explicitement référence à l'industrie extractive en de nombreux endroits; et enfin vi) les questions de gouvernance du secteur extractif sont souvent si systémiques et si génériques qu'une application sensible et systématique des outils et processus actuels du Mécanisme peut permettre de traiter ces questions de manière satisfaisante.

Comme nous le verrons au chapitre 5, qui contient un résumé des enseignements tirés des trois études de cas commandées pour la circonstance (sur l'Australie, le Botswana et le Chili), les chances d'intervention réussie dans la chaîne de valeur des ressources minérales varient en fonction de plusieurs facteurs, mais l'expérience de ces pays montre que la qualité des institutions joue un rôle crucial dans l'effort tendant à utiliser la dotation en ressources naturelles comme fondement d'un développement durable et généralisé et de la transformation économique. Le MAEP peut concourir à atteindre cet objectif grâce à sa capacité de transformer la qualité des institutions et des pratiques dans les pays, à ses processus amicaux d'auto-évaluation et d'évaluation par les pairs, à la définition de moyens possibles de s'attaquer aux faiblesses identifiées et aux contributions visant à résoudre les contraintes qui pèsent sur la capacité.

## **Chapitre 5**

### **Les ressources naturelles : au-delà du MAEP – que pouvons-nous tirer de l'expérience d'autres pays?**

#### **5.1. Introduction**

L'objet du présent chapitre se passe d'explication. Si innovateur et prometteur qu'il soit, le MAEP n'est qu'un moyen, pas une fin ; la fin est un renforcement constant des systèmes de gouvernance en Afrique dans tous les quatre domaines thématiques, en vue de créer les conditions nécessaires à un développement généralisé, inclusif et durable. En d'autres termes, pour que le Mécanisme remplisse sa mission sacrée, il faut qu'il soit axé sur les bons objectifs et équipés des instruments d'action appropriés. À cet effet, les pays africains restent toujours vigilants pour tirer les enseignements possibles de toute source. La mesure dans laquelle il est possible de reproduire dans un pays les expériences positives ou les pratiques optimales d'un autre pays est une question délicate et difficile, mais nul ne doutera de la valeur de ces enseignements. C'est pour cette raison que le présent chapitre vise à présenter un résumé de l'expérience de trois économies à l'activité minière particulièrement intensive qui ont réussi, à savoir : celle du Botswana – une expérience concluante en Afrique - qui n'est pas membre du MAEP ; celle du Chili, pays minier qui a réussi et qui est largement loué pour l'utilisation de ses ressources naturelles afin de mettre en place une économie durable et diversifiée, et qui est le premier pays de l'Amérique du Sud à adhérer à l'OCDE ; et celle de l'Australie, pays développé pouvant se targuer d'avoir une longue tradition d'utilisation réussie de l'exploitation minière comme un des piliers sur lesquels repose son économie extrêmement diversifiée.

Les enseignements à tirer peuvent se diviser en deux catégories : la substance ou le contenu des politiques et la pratique ou le processus institutionnels. En ce qui concerne la substance, les enseignements spécifiques venant de ces pays seront utilisés pour réfléchir sur la Vision africaine des mines, qui est en elle-même un processus dynamique et en évolution pouvant être davantage amélioré et enrichi par de tels enseignements. S'agissant de la pratique ou du processus institutionnels, le chapitre comparera et mettra en contraste les trois approches couronnées de succès mais inévitablement divergentes de la gouvernance d'une économie à forte intensité de ressources naturelles, en mettant l'accent sur la façon dont ces pays élaborent et mettent en œuvre leurs politiques, associent les différentes parties prenantes au processus et tirent les enseignements de chacune de ces politiques. Si l'analyse comparative du contenu des politiques de fond contribue à enrichir la Vision et sa mise en œuvre potentielle par les États africains, les enseignements liés au processus et aux pratiques optimales adoptées dans ces pays peuvent éclairer le rôle du MAEP et la façon dont il peut être employé pour intérioriser et institutionnaliser les principes directeurs relatifs aux pratiques optimales dans la gouvernance du secteur extractif partout dans le continent.

## 5.2 Méthodologie

Afin d'atteindre ce but, un expert de chacun des trois pays a été chargé d'effectuer une analyse détaillée de l'un de ces pays, en mettant l'accent exclusivement sur les aspects relatifs à la gouvernance de l'industrie, avec la chaîne de valeur des ressources naturelles comme cadre. Afin de renforcer la comparabilité, chaque consultant a reçu une description détaillée de son mandat. Il a ensuite été demandé à chaque consultant d'examiner les principales questions de gouvernance du secteur extractif aux fins suivantes (liste non exhaustive) :

- (i) Identifier si nécessaire les défis majeurs rencontrés dans les industries extractives de l'un des pays que sont l'Australie, le Botswana, le Chili ;
- (ii) Donner les grandes lignes de la méthode et des outils utilisés pour faire à ces défis ;
- (iii) Examiner à quel point ces approches ont pu permettre de relever les défis ;
- (iv) Fournir une analyse en vue de mutualiser les pratiques optimales ;
- (v) Suggérer des recommandations, en mettant l'accent sur celles qui sont réalisables au niveau national en Afrique.

Enfin, il a été demandé à chaque consultant d'adopter une structure uniforme en cinq sections, la première ayant pour but de fournir un vaste aperçu des structures, processus et dynamiques de la gouvernance dans un des États – Australie, Botswana et Chili - afin de mettre en lumière le système global de gouvernance en général et son application au secteur extractif en particulier. Il était escompté que la deuxième section décrirait le cadre directif et réglementaire global pour les ressources extractives, en commençant (en amont) par les moyens d'allocation des droits d'explorer et d'exploiter les ressources tout le long pour aboutir à toutes mesures ou politiques spécifiques mises au point et/ou mises en œuvre afin d'encourager l'ajout de valeur en aval. À la section 3, les principaux défis de gouvernance du secteur minier rencontrés dans le pays, les efforts déployés pour s'y attaquer et la mesure dans laquelle ces derniers ont été couronnés de succès seraient identifiés et décrits. La section 4 mettrait en exergue les expériences concluantes et les pratiques optimales du pays, aussi bien que les domaines dans lesquels il a eu le plus de difficultés, et tirerait les principaux enseignements possibles au niveau des pays africains riches en ressources minérales. Enfin, l'étude dégagerait les conclusions majeures et proposerait la marche à suivre.

Le rapport final sur chaque pays a été ensuite présenté lors d'une réunion de groupe d'experts d'évaluation organisée pour valider les conclusions du projet. Tous les trois rapports ont été salués par les experts participants comme étant riches, réfléchis et extrêmement édifiants. Le présent chapitre tente de fournir un résumé des principales conclusions de fond et des conclusions liées au processus dans chacune des études de pays, l'accent étant mis sur les défis que chaque pays a rencontrés et sur la façon dont il a réussi à les surmonter. En vue de cerner les messages centraux de chaque étude, le chapitre sera également structuré exactement de la même manière que les études elles-mêmes.

### **5.3 Vue d'ensemble des structures, processus et dynamiques économiques et de gouvernance dans les pays à l'étude**

Les trois pays couverts dans les études de cas sont différents à plusieurs égards. C'est ainsi que l'Australie est une monarchie constitutionnelle dotée d'un dispositif fédéral ; le Botswana est une république parlementaire avec une structure unitaire, tandis que le Chili est une république présidentielle, avec une structure unitaire également. Bien que les minéraux jouent un rôle significatif dans tous les trois pays, ces derniers ont des degrés de dépendance variables à l'égard du secteur soit en général s'agissant de l'économie tout entière soit spécifiquement concernant le commerce extérieur. Si nous prenons pour exemple l'Extractive Dependency Index de Hailu et Kipgen (2015), en 2011, l'Australie avait un score de 21,12, le Chili un score de 34,34 et le Botswana un score de 62,04 (où une valeur de 0 n'indiquait aucune dépendance et une valeur de 100 indiquait une forte dépendance)<sup>342</sup>. Enfin, tandis que l'Australie suit la common law, le Chili suit le système de droit civil, alors que le Botswana suit une combinaison des deux.

En dépit de ces domaines de divergence et de bien d'autres, ces trois pays partagent la réputation de gérer avec sagesse les ressources extractives et d'éviter certains des maux courants liés à la richesse en ressources extractives, tels que le phénomène de la malédiction des ressources débattu au chapitre premier du présent rapport. La présente section fournit un vaste aperçu des structures, processus et dynamiques économiques et de gouvernance dans chacun des pays étudiés.

#### **5.3.1 Structure de gouvernance globale**

##### **5.3.1.1 Gouvernance et développement économique**

Le caractère fédéral de la structure de l'État australien a des répercussions importantes sur l'élaboration des politiques et la répartition des pouvoirs selon la Constitution. Certains aspects de la gouvernance du secteur extractif relèvent du mandat du Gouvernement du Commonwealth (Gouvernement fédéral). Il s'agit notamment de l'impôt sur le revenu, des droits d'accise, de la douane, des investissements étrangers et des relations industrielles, entre autres.

Cependant, bien d'autres aspects du secteur sont gérés et réglementés par les États. À titre d'exemple, la planification et la gestion de l'utilisation du sol, notamment l'administration du cadastre minier, la gouvernance de l'industrie des ressources à terre, notamment la perception des redevances, les approbations de projets liés aux ressources, (à l'exception de certaines questions spécifiques réservées au Commonwealth) et la mise en place de l'infrastructure avec un soutien spécifique accordé par le Commonwealth aux projets, relèvent toutes de la compétence des États. Lorsque la loi de l'État est en contradiction avec la loi du Commonwealth, c'est cette dernière qui prévaut. Dans la présente étude, la section sur l'Australie porte sur le régime en place dans l'État d'Australie occidentale en tant qu'étude de cas spéciale.

Certes, les autorités gouvernementales locales, établies en vertu des lois de l'État et non reconnues par la Constitution, s'occupent de planification régionale et de prestation de services

---

<sup>342</sup> Voir Degol Hailu et Chinpiloi Kipgen (2015) The Extractives Dependency Index (EDI) (indice de dépendance à l'égard des industries extractives), Programme des Nations Unies pour le développement. Disponible à l'adresse <https://eiti.org/sites/default/files/documents/theextractivesdependenceindexnovember2015.pdf>.

locaux (routes, protection de la santé locale, centres de loisirs communautaires), mais le Mining and Petroleum Department d'Australie occidentale a la préséance sur elles concernant les décisions en matière de planification.

Si le Chili aussi bien que le Botswana ont une structure gouvernementale unitaire, leurs structures globales de gouvernance sont différentes de celle de l'Australie. Leurs gouvernements centraux respectifs gèrent et réglementent l'économie dans son ensemble, y compris le secteur minier.

Le succès remporté par ces trois pays s'agissant de tirer le meilleur parti des ressources naturelles s'explique essentiellement par la prévalence d'une bonne gouvernance globale et par une gestion sage des ressources naturelles. Tous les trois pays ont garanti l'état de droit et l'indépendance du système judiciaire. La Constitution de 1980 du Chili garantit l'ensemble des droits humains fondamentaux, notamment la protection des libertés civiles, la propriété privée et l'accès à la justice. Le Botswana est bien noté dans l'indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique pour la sûreté, l'état de droit, la participation et les droits de l'homme. Une commission australienne indépendante des droits de l'homme assume la responsabilité de contrôler la performance de l'Australie s'agissant d'honorer ses engagements internationaux relatifs aux droits de l'homme. Elle mène des enquêtes et rend compte au Parlement fédéral en ce qui concerne les questions ayant trait au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la discrimination fondée sur la race, la religion, le sexe, l'âge et le handicap.

La transparence et l'obligation de rendre compte sont également fortement enracinées dans les structures de gouvernance et les cadres réglementaires des trois pays. C'est ainsi que le Chili publie l'ensemble des lois administratives et des résolutions gouvernementales, de même que toute information préparée en relation avec le budget public. En outre, il a mis sur pied une entité autonome, le Conseil de la transparence, afin de promouvoir la transparence à toutes les tâches publiques, de contrôler la conformité avec les normes de transparence et de garantir le droit d'accès du public à l'information.

La transparence et l'obligation de rendre compte dans l'État d'Australie occidentale sont renforcées, entre autres choses, par la publication de toutes les lois, notamment les *State Agreement Acts*, ainsi que de l'ensemble des déclarations et débats parlementaires. Les recettes (y compris celles provenant de l'industrie minière) et les dépenses publiques sont également publiées semestriellement. De plus, tous les services de l'État sont audités annuellement par l'Auditor General (Vérificateur général), qui fait rapport au Parlement. La transparence dans le secteur extractif est renforcée grâce à la collecte et à la publication systématiques de données agrégées sur la prospection et la production minières, aussi bien que des redevances perçues ventilées au niveau des différents produits. En outre, tous les rapports sur la prospection minière et pétrolière ainsi que les échantillons de forages sont rendus publics après un court embargo.

La qualité globale de la gouvernance de l'Australie est classée dans les centiles supérieurs lorsqu'elle est mesurée par rapport aux six paramètres<sup>343</sup> des Indicateurs mondiaux de la gouvernance de la Banque mondiale<sup>344</sup>. Fait méritoire et pertinent, la qualité de la réglementation est au-dessus du 95<sup>e</sup> centile depuis 2006.

---

<sup>343</sup> Voix citoyenne et responsabilité, stabilité politique et absence de violence, efficacité des pouvoirs publics, qualité de la réglementation, état de droit et maîtrise de la corruption.

<sup>344</sup> Voir <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.

Le Botswana est également bien classé pour sa bonne gouvernance dans le rapport du World Justice Project et l'Indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique. Son succès dans la lutte contre la corruption en a fait le pays le moins corrompu en Afrique en 2016 dans l'Indice de perception de la corruption de Transparency International. L'approche que le Botswana a de la gouvernance du secteur minier traduit le respect global par le pays de l'état de droit et de la gouvernance et une tolérance zéro de la corruption.

### **5.3.2 Gouvernance du secteur extractif et place du secteur minier dans l'économie**

Comme mentionné plus haut, le secteur extractif joue un rôle significatif dans toutes les trois économies, bien que ce soit à des degrés variables. Si l'économie australienne est dominée par les services, la production minière et pétrolière de l'Australie occidentale au cours de la période 2014-2015 a représenté environ 36,5 % du produit brut estimatif de l'État, ce qui est bien supérieur au seuil de 8 % au-dessus duquel, selon Davies, un pays est classé comme « économie minière ». Les minéraux représentent environ 88 % des exportations totales de l'Australie occidentale.

Concernant le Botswana, le secteur des ressources occupe une place prééminente dans son économie depuis les premiers jours de son histoire de nation indépendante. L'impact économique des premiers projets miniers au Botswana a transformé les exportations du pays, qui sont passées de la viande de bœuf aux minéraux constitués de diamants et de matte de cuivre-nickel. En 1974, les exportations minières (à 47 %) ont dépassé les exportations de viande et de produits connexes (à 41 %). Le secteur minier a continué de se développer avec le démarrage au fil des ans de plusieurs grands et petits projets miniers. Au cours de la décennie écoulée, les diamants ont représenté environ 75 % des exportations, tandis que la viande et les produits connexes se sont établis à moins de 2 %.

Le Chili n'a pas connu une expérience bien différente. Tout au long de son histoire, et en particulier au cours des 25 années passées, l'exploitation minière a été le moteur de l'économie nationale. En 2014, l'industrie minière représentait 11,2 % du PIB, 8,9 % des recettes fiscales et 54,2 % des exportations nationales totales. Le secteur minier emploie plus de 235 000 travailleurs. De plus, entre 2010 et 2015, l'industrie minière représentait 13 % du PIB, 8,9 % des recettes fiscales et 54,2 % des recettes nationales totales. Le secteur minier emploie plus de 235 000 ouvriers. De surcroît, entre 2010 et 2015, l'industrie minière a représenté 13 % du PIB, a contribué pour 16 % aux recettes fiscales et a généré plus de 60 % des exportations nationales totales.

### **5.3.3 Structure de gouvernance et cadre de réglementation de l'exploitation minière**

Les trois pays ont des structures de gouvernance et des cadres de réglementation différents pour leurs secteurs extractifs, chacun d'eux ayant ses propres avantages, mais tous trois adhérant aux principes de base de la transparence et de l'obligation de rendre compte, tout en s'efforçant d'assurer la prévisibilité et la stabilité de leurs systèmes respectifs en conservant dans leur prise de décision des procédés consultatifs et participatifs.

Au Chili, le secteur minier est régi par la Constitution, la loi constitutionnelle organique sur les concessions minières et le Code minier de 1983. Ces lois définissent les conditions à remplir pour les concessions minières, la durée et les conditions d'expiration de ces

concessions, les droits et les obligations des titulaires de titres, la procédure pour obtenir des concessions de prospection et d'exploitation, le régime régissant les contrats liés aux opérations minières et autres questions concernant la sécurité, la protection de l'environnement, l'eau et l'énergie, notamment.

Les diverses institutions qui gèrent le secteur minier sont le Ministère des mines, la Commission chilienne du cuivre, le Service national de la géologie et des mines et la Compagnie pétrolière nationale, entre autres. Ces institutions s'associent toutes et collaborent étroitement avec un certain nombre d'associations professionnelles et de conseils miniers.

En outre, au Chili, les compagnies minières et les fournisseurs ont une longue tradition d'association et de coopération, qui leur permet de continuer de jouer des rôles essentiels dans la réglementation et la gouvernance du secteur. C'est ainsi que la Société minière nationale, composée de grandes, moyennes et petites compagnies minières métallurgiques et non métallurgiques, fournit une assistance concernant les questions techniques, juridiques, environnementales, économiques, géologiques et relatives au travail ; et elle a contribué au développement d'institutions minières privées et à l'élaboration de lois sur les mines. Le Conseil des mines, association des plus grandes compagnies productrices de cuivre, d'or, d'argent et de molybdène au Chili, contribue à l'élaboration des politiques publiques pour l'industrie minière et promeut une exploitation minière compétitive et le développement durable, entre autres choses. L'Association des fournisseurs de l'industrie minière, qui a été créée pour promouvoir la rationalisation et le développement ainsi que l'accès à l'information à propos de l'industrie minière en amont, s'emploie à identifier les problèmes touchant la chaîne d'approvisionnement de l'industrie minière et à proposer des solutions. Elle recueille également et rend disponible l'information réglementaire et technique liée à cette chaîne d'approvisionnement, outre qu'elle fait en sorte que ses associés se conforment aux règles éthiques, commerciales et de la libre concurrence.

Au Botswana, le Ministère des mines, de l'énergie et des ressources en eau a une compétence globale sur le secteur minier et l'État est fortement associé à toutes les phases des activités du secteur extractif. En fait, outre le ministère lui-même, il y a le Minerals Policy Committee (comité des politiques minières) du Cabinet, qui se compose des secrétaires permanents du Ministère des mines, de l'énergie et des ressources en eau, de la Présidence, du Ministère des finances et de la planification du développement, du Ministère de la justice et du Gouverneur de la Banque du Botswana. Le Minerals Policy Committee du Cabinet conseille le gouvernement quant à toutes questions de politique générale à long terme, négocie les accords miniers et fixe les clauses commerciales et financières de l'association entre les compagnies minières et le gouvernement. Ce système supplémentaire permet un certain niveau de décentralisation des pouvoirs détenus par le Ministère des mines.

En ce qui concerne l'enrichissement, une unité du Ministère des mines, de l'énergie et des ressources en eau a pour mandat de promouvoir l'enrichissement des diamants en coordonnant les activités économiques du commerce des diamants bruts, la taille, le polissage et la fabrication de la joaillerie ainsi que le commerce secondaire des diamants bruts.

Il est remarquable que le régime juridique de l'exploitation minière au Botswana soit resté stable, avec trois révisions seulement en plus de quatre décennies, ce qui donne aux compagnies minières l'assurance dont elles ont tant besoin. Le *Mines and Minerals Act, 1999* (loi de 1999 sur les mines et les minéraux), actuellement en vigueur, et le régime fiscal pour

l'exploitation minière font du pays une destination très attrayante pour les investissements étrangers concernant la prospection minière et le développement du secteur minier.

En Australie occidentale, l'octroi des titres de prospection et d'exploitation minières et pétrolières se fait conformément au *Mining Act 1978* (*Western Australia*) [loi sur l'exploitation minière de 1978 (Australie occidentale) ou en vertu du *Petroleum (Submerged Lands) Act 1982* (loi sur le pétrole (terres submergées) de 1982 ou du *Petroleum and Geothermal Energy Resources Act 1967* (loi de 1967 sur les ressources en pétrole et en énergie géothermique). Cependant, les projets de mise en valeur des ressources comportent en général des activités qui exigent une interaction avec toute une gamme d'organismes gouvernementaux ou leur approbation. Afin de rationaliser et de faciliter cela, le Gouvernement australien a créé un organisme chargé de promouvoir la coordination, au sein du gouvernement tout entier, des principaux aspects concernant les ressources. Cette approche fondée sur l'« organisme chef de file » (Lead Agency) a été instituée afin de faciliter les interactions avec toute une gamme d'organismes gouvernementaux associés aux approbations et aux autres questions administratives au sein du secteur minier. Cet organisme est devenu le Department of Mines, Industry Regulation and Safety (département des mines, de la réglementation et de la sécurité de l'industrie) depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2017<sup>345</sup>. Il a été mis sur pied pour servir à l'État de régulateur du secteur des ressources. Il est l'organisme chef de file dans la gestion du cadre réglementaire multi-institutions de l'Australie occidentale. Il fait en sorte que les normes environnementales, ainsi que celles de sécurité et de santé soient conformes à la meilleure pratique dans le monde, conformément aux lois, réglementations et politiques pertinentes de l'État et du Commonwealth. Il est également responsable de la perception des redevances et joue un rôle dirigeant dans la fourniture de l'information géoscientifique, qui soutient les investissements privés dans la prospection et la mise en valeur des ressources.

En Australie, le Gouvernement fédéral est responsable des questions environnementales d'importance nationale en vertu de l'*Environment Protection and Biodiversity Act* (loi sur la protection de l'environnement et de la biodiversité). En conséquence, les projets de mise en valeur des ressources peuvent exiger des approbations environnementales aussi bien du Gouvernement fédéral que des États, mais l'évaluation est couramment déléguée aux États.

### **5.3.4 Droits miniers et procédures pour l'octroi de concessions**

#### **5.3.4.1 Droits miniers**

Comme mentionné plus haut, parmi les principales caractéristiques partagées par les trois entités figurent des systèmes de gouvernance clairs et transparents. Un aspect essentiel de cela est la clarté juridique concernant la propriété foncière, la protection de la propriété privée et des droits autochtones. Lorsque le mode d'attribution des droits sur un terrain donné (notamment des droits miniers ou de prospection) est clairement stipulé et géré dans la transparence, cela contribue à éviter des tensions, des conflits ou des questions de légitimité entre les communautés locales, les investisseurs et les gouvernements.

En Australie occidentale, seul un petit pourcentage de la superficie de l'État de 2,65 millions de km<sup>2</sup> est privé et est voué à l'urbanisation et à l'agriculture, tandis que le reste appartient à l'État (terres de la Couronne) et comprend les parties louées à des fins pastorales et autres, y compris les réserves de conservation et les réserves aborigènes, et les 38 % restants

---

<sup>345</sup> Voir <http://www.dmp.wa.gov.au/About-Us-Careers/About-DMP-1422.aspx>.

qui ne sont pas attribués. La prospection et l'exploitation minières sont juridiquement possibles dans toute l'Australie occidentale, mais des contraintes juridiques et procédurales pèsent sur les terres privées et les réserves.

Dans le cas des terres privées, le *Mining Act* (loi sur l'exploitation minière) stipule qu'un bail minier ne peut être octroyé que si le propriétaire et l'occupant du terrain privé concerné donnent leur consentement par écrit<sup>346</sup>. En effet, les propriétaires de terrains privés ont un droit de veto en matière de délivrance de baux miniers.

L'expérience du Botswana a été quelque peu différente de celle de l'Australie occidentale. Lorsque les diamants ont été découverts pour la première fois en 1967, une année après l'accession du pays à l'indépendance, l'un des défis immédiats était de faire en sorte que les avantages découlant de l'exploitation des diamants ne profitent pas seulement aux tribus et aux chefs des localités où les gisements avaient été découverts, mais à tous les citoyens. Par conséquent, parmi les premières mesures que le Botswana a prises pour développer son secteur des ressources figurait l'adoption du *Mineral Rights in Tribal Territories Act, 1967* (la loi de 1967 sur les droits miniers dans les territoires tribaux), qui a conféré la propriété des droits miniers à l'État pour le bien de l'ensemble des habitants du Botswana. Le respect de l'état de droit allant de pair avec celui des droits de propriété, l'État devait négocier avec les chefs tribaux pour qu'ils lui transfèrent leurs droits miniers, afin que tous les citoyens puissent bénéficier des avantages de l'exploitation minière.

Pendant que le gouvernement promouvait la prospection sur les terres pour lesquelles il détenait des droits miniers, il n'y avait au mieux que peu de prospection sur les terres privées. Afin d'encourager la prospection minière sur ces terres, le Botswana a introduit le *Mineral Rights Tax Act of 1972* (loi de 1972 relative à la taxe sur les droits miniers). En vertu de cette loi, les titulaires de droits miniers étaient assujettis à une taxe sur ces droits, mais ils avaient aussi la faculté de déduire de cette taxe leurs dépenses liées à la prospection. Cependant, puisqu'ils n'avaient effectué aucune prospection, les titulaires privés de droits miniers ont opté pour le transfert de leurs droits miniers à l'État, au lieu de payer les taxes. Il en a résulté le transfert de tous les droits miniers à l'État. Le *Mines and Minerals Act, 1967* a alors été modifié et remplacé par le *Mines and Minerals Act, 1977* (loi de 1977 sur les mines et les minéraux), qui faisait apparaître que tous les droits miniers étaient dévolus à l'État.

Un élément notable de l'expérience du Botswana à cet égard est que le transfert à l'État des droits miniers cédés par les chefs tribaux et de ceux sur les terres privées a eu lieu par le biais d'un procédé consultatif et dans les limites de la loi. Il y a ici un enseignement clef pour ce qui est du traitement d'intérêts rivaux d'une manière qui prévienne les conflits et préserve la légitimité du gouvernement.

Au Chili, la Constitution dispose que l'État a un droit de propriété absolu, exclusif, inaliénable et imprescriptible sur tous les minéraux. Tout individu ou toute entité privée peut solliciter une concession minière afin de prospecter et/ou d'exploiter des ressources minérales cessibles.

En ce qui concerne la participation du gouvernement aux activités de prospection et d'extraction, les trois pays ont des pratiques disparates. En Australie, tant le Gouvernement fédéral que les gouvernements des États adoptent la philosophie selon laquelle, si les minéraux

---

<sup>346</sup> Voir *Mining Act 1978 (Western Australia)*, sect. 29 (2). Disponible à l'adresse [http://classic.austlii.edu.au/au/legis/wa/consol\\_act/ma197881/](http://classic.austlii.edu.au/au/legis/wa/consol_act/ma197881/).

appartiennent à l'État, il incombe à l'entreprise privée d'assumer les risques inhérents aux activités de prospection et d'extraction. Par conséquent, c'est l'entreprise privée qui est responsable de la prospection et de l'extraction, même si, d'un point de vue technique, les minéraux appartiennent à l'État. Le Gouvernement australien ne détient pas de part dans les compagnies ni dans les projets miniers et pétroliers et il n'en reçoit pas de dividendes non plus.

Même si le Geological Survey (service de la géologie) de l'Australie occidentale n'a pas un rôle de prospection minière, dans de rares cas, pendant des opérations régionales habituelles de cartographie géologique et géophysique, il peut tomber sur des indices d'une présence potentielle de ressources minérales sur un terrain destiné au piquetage. Afin d'éviter une ruée désordonnée des prospecteurs miniers au moment de la publication des cartes géologiques/géophysiques, une réserve ministérielle est généralement établie sur les zones potentiellement minéralisées et fait rapidement l'objet d'un appel d'offres.

Au Botswana, par ailleurs, le gouvernement central participe directement et très largement aux activités d'exploitation minière, avec une prise de participations de 50 % au moins dans les principales compagnies minières et de commerce de diamants dans le pays, notamment le Debswana Diamond Company (De Beers possédant les 50 % des actions restantes). En outre, le Gouvernement botswanais possède 100 % de l'Okavango Diamond Company, une compagnie formée en 2012 et chargée de vendre une portion des diamants du Botswana sur le marché international en vue de soutenir les efforts du gouvernement visant à faire de Gaborone un centre mondial du diamant. Le gouvernement possède également la totalité de quelques autres compagnies engagées dans l'exploitation minière du cuivre et du nickel. Il a été proposé qu'une compagnie d'investissement minier placée sous le contrôle du Ministère des minéraux, de l'énergie et des ressources en eau devienne l'antenne détentrice des investissements de l'État dans les compagnies minières.

Le *Botswana Mines and Minerals Act 1999* (loi de 1999 sur les mines et les minéraux) stipule le montant, le type et les critères relatifs à la participation de l'État aux projets miniers. L'État se voit offrir l'option d'acquérir une participation pratique, allant jusqu'à 15 % sous forme d'intérêts, dans tout nouveau projet de mise en valeur de minéraux autres que les diamants dès qu'une compagnie minière postule une licence d'exploitation. C'est une option unique dont le gouvernement peut se prévaloir à la délivrance d'une licence d'exploitation.

S'agissant de la participation de l'État à l'exploitation de diamants, la loi déclare que toute demande d'exploitation minière, de renouvellement, de transfert ou de modification d'une licence d'exploitation de diamants met en branle un processus de négociation qui couvre « ... tous les aspects techniques, financiers et commerciaux du projet envisagé, y compris la participation de l'État ». À part le taux de redevance *ad valorem*, qui est fixé dans la loi, le taux d'imposition applicable à un projet d'exploitation de diamants figure également dans les négociations. Lorsqu'il s'abstient d'exercer son option, l'État le fait après avoir mené un audit préalable. Cela revêt de l'importance parce qu'il montre que la participation de l'État découle de la nécessité de maximiser les avantages conformément à la déclaration de politique du secteur minier.

Au Botswana, la participation de l'État au capital social et sa représentation aux conseils d'administration des compagnies minières visent à lui permettre d'avoir un certain degré d'influence dans les décisions prises par les projets miniers, tandis que, pour les compagnies minières, cela leur donne un moyen de prendre en compte les politiques nationales sur des

questions telles que la localisation et la formation, l'emploi, les revenus et l'intégration régionale de la mise en valeur des minéraux au développement rural.

L'expérience du Chili est tout à fait différente, étant donné le rôle intrinsèque que l'industrie minière joue dans son histoire et son identité nationale. Depuis son indépendance obtenue de l'Espagne, le Chili s'est progressivement imposé comme pays minier, principalement grâce à l'extraction d'or, d'argent, de cuivre et de salpêtre (nitrate de sodium). Durant le XXe siècle, plusieurs compagnies minières étrangères avaient investi au Chili. Cependant, le pays n'a pas beaucoup bénéficié de ces investissements jusqu'en 1955, lorsqu'une loi a été approuvée qui garantissait des recettes minimales à l'État. En fin de compte, en 1971, un amendement constitutionnel a été voté qui déclarait que, sur la base de l'intérêt national, les grandes compagnies minières devaient être nationalisées. En dépit de la nationalisation, à compter du début des années 1980, le Chili a pu mettre en place de nouveaux mécanismes qui ont assuré le développement de l'industrie. Si l'environnement réglementaire a changé depuis pour permettre la propriété privée des grandes compagnies minières, le Gouvernement chilien continue de participer directement au secteur avec l'exploitation de certains minéraux ou dans certaines zones réservées exclusivement à l'État.

Il convient de noter que les entreprises privées et étatiques sont assujetties aux mêmes règles concernant tous les aspects relatifs à l'octroi de concessions minières, à l'environnement et aux permis en général. En outre, il n'y a aucune restriction à la possession par des étrangers de droits miniers et aucun partenaire local n'est nécessaire.

### **5.3.5 Exigences et procédures pour l'octroi de droits miniers**

Toutes les trois entités ont des règles et des procédures claires et gérées dans la transparence pour l'octroi des droits miniers. Au Botswana, le *Mines and Minerals Act 1999* contient des critères détaillés pour les licences de prospection et d'exploitation. Pour une licence de prospection, la procédure de demande suit le principe du premier arrivé premier servi avec des frais annuels symboliques. La licence est délivrée pour une durée initiale de trois ans et elle est renouvelable deux fois pour des périodes de deux ans chacune, ce qui fait une durée totale de sept ans au maximum. Afin de dissuader les compagnies de prospection de rester sur les terres sans exécuter leurs programmes de prospection, la superficie pour chaque licence de prospection est réduite de moitié à chacun des renouvellements.

La loi botswanaise prévoit aussi une continuation automatique de la prospection jusqu'à la mise en valeur de la mine, ce qui donne aux investisseurs l'assurance qu'une fois qu'ils découvrent un gisement minier qui peut déboucher sur une mine, ils obtiendront une licence d'exploitation après qu'ils se seront conformés aux critères clairement énoncés dans le *Mines and Minerals Act 1999*. Dans l'éventualité où un gisement ne peut pas déboucher sur une mine en raison de prix défavorables du marché, l'investisseur peut solliciter une licence de rétention. La loi stipule les critères pour l'octroi et le renouvellement d'une licence de rétention. Cette licence est délivrée pour une période initiale de trois ans et peut être renouvelée une seule fois pour une période supplémentaire de trois ans. Durant la période du renouvellement, les tiers peuvent avoir accès à la superficie aux fins de présenter des options pour la mise en valeur du gisement minier si le titulaire n'est pas en mesure d'assurer cette mise en valeur. Au Botswana, une licence d'exploitation est délivrée pour 25 ans.

En Australie également, les droits de prospection et d'extraction à terre sont attribués suivant l'ordre d'arrivée par le département des mines des différents États/territoires à des

postulants considérés comme ayant la capacité technique et financière d'exécuter les travaux requis. De même, les permis pour des prospections à terre sont attribués par les États par voie d'appels d'offres basés sur les programmes par suite de publications régulières des superficies. Les différents États et territoires réglementent et gèrent toutes les activités minières à terre se déroulant sur leurs territoires respectifs et tiennent un registre de l'ensemble des baux miniers y relatifs par le biais de leurs départements des mines et du pétrole. Cependant, les permis d'exploitation pétrolière et minière offshore (c'est-à-dire au-delà de trois miles, dans les eaux territoriales des États) sont attribués et gérés par le Gouvernement fédéral par suite d'un système similaire de publication de superficies et d'appels d'offres basés sur les programmes.

Tous les baux miniers en Australie occidentale ont des durées prédéterminées et, dans certains cas, extensibles. Ils comportent également le paiement de frais de demande et de frais annuels de location ainsi que des conditions normales et/ou spécifiques en ce qui concerne les programmes et dépenses de prospection et/ou de mise en valeur annuels notifiables. Conformément au principe de « l'utiliser ou le perdre », la plupart des baux miniers de prospection comportent des exigences pour la réduction progressive de la taille au fil du temps ou, au cas où des ressources insuffisamment productives ont été démarquées, pour la conversion de ces baux en baux de rétention. De manière plus générale, les titres sont octroyés sous réserve de conditions à la fois normales et spécifiques liées à la sécurité de l'environnement, à la remise en état et au paiement des redevances, entre autres.

En particulier, les titres de prospection en Australie occidentale sont en général octroyés sous réserve que le postulant s'engage à effectuer des dépenses annuelles d'un montant déterminé à l'avance dans la zone du bail minier. Les prospecteurs miniers et pétroliers sont tenus de déposer tous les ans auprès du département compétent de l'État des rapports techniques et financiers détaillant les travaux effectués sur leurs mines et les dépenses connexes encourues sur les diverses composantes des projets. Ils sont également tenus de déposer une sélection représentative des échantillons de forage et des livres de bord connexes auprès du service de la géologie local en vue du stockage et de la conservation. Tant les bases de données contenant les rapports de prospection que les plans de forage sont fournis gratuitement à l'industrie minière, en général après une courte période d'embargo et de confidentialité, afin de faciliter la formulation par les acteurs de l'industrie de stratégies futures de prospection et les investissements connexes.

Au Chili, il existe deux types de concessions minières en vertu de la loi constitutionnelle organique sur les concessions minières : les concessions de prospection et les concessions d'exploitation. Selon le Code minier, les concessions de prospection ont une durée de deux ans. Elles peuvent être renouvelées pour deux autres années, mais la zone couverte par la concession sera alors réduite de 50 %. En revanche, les concessions d'exploitation durent indéfiniment tant que les frais annuels sont dûment versés. Les titulaires d'une concession de prospection ont un droit prioritaire de postuler une concession d'exploitation.

Parmi les trois pays, l'approche que le Chili a de l'octroi des concessions minières est exceptionnelle. D'après son Code minier, les concessions minières sont octroyées par le biais d'une procédure judiciaire non litigieuse devant des tribunaux civils ordinaires, sans l'intervention décisive d'aucune autre autorité. La seule autorité gouvernementale qui intervient dans le processus d'octroi des concessions minières est le Service national de la géologie et des mines, qui, à la demande du tribunal, publie un rapport technique, lequel indique si la concession minière se conforme aux exigences énoncées dans le Code minier et dans sa réglementation. Lorsque le Service national de la géologie et des mines publie un rapport

défavorable, le tribunal accorde au postulant la possibilité de contester ou de corriger les observations figurant dans le rapport.

Tout comme dans les cas du Botswana et de l'Australie occidentale, les concessions minières sont octroyées sur la base du principe du premier arrivé premier servi. L'octroi des concessions de prospection et d'exploitation est gratuit pour le postulant, qui doit néanmoins assumer les coûts liés à la procédure, tels que les coûts de l'enregistrement et de la publication, les frais de demande et les paiements à l'expert géomètre qui s'occupe des questions techniques (levés, cartes, etc.).

Des frais annuels fixes sont appliqués pour toutes les concessions minières, à quelques exceptions près. Les petits exploitants ou les exploitants artisanaux paient des frais annuels réduits sur leurs concessions. Ces frais annuels doivent être acquittés, que les travaux de prospection et/ou d'exploitation soient effectués ou non.

La loi chilienne exclut l'application des procédures susmentionnées aux hydrocarbures liquides et gazeux, au lithium, aux gisements offshore de tout type et aux ressources situées dans les zones réputées pertinentes pour la sécurité nationale. L'exploitation de ces substances est réservée à l'État ou à ses entreprises ou accordée par le biais de concessions administratives ou de contrats pour des opérations spéciales.

### **5.3.6 Régime fiscal minier**

Le régime fiscal appliqué à l'industrie minière est l'un des outils qui contribuent à faire en sorte que les avantages tirés de l'exploitation minière et des activités connexes atteignent non seulement les communautés environnantes, mais aussi la nation tout entière. À cet égard, il existe des enseignements à tirer des points forts aussi bien que des points faibles des entités à l'étude.

Une particularité du système australien est que le Gouvernement fédéral prélève des taxes pour la location de ressources frappant le pétrole offshore aussi bien que le pétrole à terre et sur le charbon, mais en raison du refus des États de renoncer à leurs droits d'imposition sur ces produits et pour éviter la double imposition, le Gouvernement rembourse aux compagnies les redevances sur le pétrole et le charbon que ces dernières paient aux États. En effet, le Gouvernement fédéral est obligé, en raison de son accord qu'il a très mal monté avec l'industrie lors de l'introduction de cette taxe, d'indemniser l'industrie pour toute augmentation de redevance introduite par les États et qu'il ne maîtrise pas.

Comme déjà indiqué, ni le Gouvernement fédéral ni le gouvernement de l'État ne détiennent une forme quelconque de participation dans aucune des compagnies minières et pétrolières et ils ne reçoivent donc pas de recettes provenant des projets de mise en valeur des ressources sous forme de dividendes versés par une compagnie.

La Taxe sur les biens et services perçue dans chaque État/territoire est ensuite reversée au Gouvernement fédéral, lequel la redistribue à son tour par le biais d'un processus mené par la Commission des subventions et conçu pour réaliser « la péréquation fiscale horizontale ». De fait, durant les périodes de prospérité minière, les États nantis riches en ressources tels que l'Australie occidentale subventionnent les États pauvres et en n'obtenant qu'une petite proportion de la Taxe sur les biens et services (30 à 40 %) perçue font en sorte que l'ensemble des États australiens bénéficient grosso modo du même niveau de prestation des services

publics et de qualité de vie. Cependant, étant donné que le système est basé sur une moyenne triennale mobile, l'Australie occidentale continuera de recevoir une très faible proportion de la Taxe perçue et de subventionner d'autres États, bien qu'avec la récente chute des prix des produits de base, elle ait subi les réductions importantes de ses recettes et que son budget soit devenu déficitaire. Si la plupart des personnes seraient d'accord qu'il est nécessaire de réformer le processus de la Commission des subventions, cette action serait politiquement difficile, puisqu'il faudrait l'accord de tous les États, y compris ceux qui reçoivent les subventions.

En reconnaissance des caractéristiques spéciales du secteur des ressources, le système australien de l'impôt sur le revenu des entreprises fournit un certain nombre d'incitations fiscales générales, qui englobent une passation immédiate par pertes et profits des dépenses encourues pour les opérations de prospection et d'exploitation minières ainsi que les mesures de protection de l'environnement, et la taxe zéro sur les gains en capital prélevés sur les bénéfiques produits par la vente des baux de prospection. En outre, il prévoit diverses formes d'amortissement accéléré d'actifs spécifiques groupés dans les catégories de l'exploitation minière, des infrastructures et des transports. L'Exploration Development Incentive (incitation au développement de la prospection) est aussi un plan d'incitation appliqué essentiellement aux petites et moyennes compagnies de prospection, leur permettant de transmettre à leurs actionnaires résidents australiens une proportion des dépenses de prospection admissibles sous forme de crédit d'impôt.

Lorsqu'on en vient aux redevances en Australie, chaque État ou territoire a son propre système. Cependant, à l'exception du Territoire du Nord, qui utilise une redevance basée sur le bénéfice, les États utilisent essentiellement des systèmes de redevance basés sur la valeur et des systèmes accessoirement basés sur l'unité. L'Australie occidentale prélève des redevances sur la valeur des minéraux à la sortie de la mine au taux de 10 %, et pour le pétrole à la sortie du puits au taux de 10 à 12,5 %. De surcroît, elle prélève, pour la plupart des produits minéraux métalliques précieux, des taux de redevance normalisés, et plus la première vente d'un produit minéral à un tiers non apparenté dans les conditions normales de la concurrence est tardive, plus ces taux sont dégressifs. À titre d'exemple, le minerai broyé et criblé obtient un prélèvement de 7,5 %, le concentré 5 % et le métal raffiné 2,5 %. Ces taux de redevance sont censés être prélevés sur les produits en aval de valeur grandissante et représentent environ 10 % de la valeur à la sortie de la mine correspondante. Cette approche produit une certaine efficacité économique, tout en assurant la stabilité des recettes, la transparence et une facilité d'administration relative.

En cas de valeur faible, c'est-à-dire pour les minéraux généralement en vrac et essentiellement destinés à une utilisation locale, tels que le sable, le gypse et l'agrégat, l'Australie occidentale a adopté des redevances basées sur l'unité en sacrifiant l'efficacité économique essentiellement pour parvenir à la simplification de l'administration, à la stabilité des recettes ainsi qu'à la clarté/transparence. Afin d'éviter la fluctuation des recettes provenant des redevances basées sur la valeur et de s'adjuger une proportion grandissante des loyers, certains États tels que le Queensland ont introduit des taux de redevance progressifs qui augmentent en fonction des prix.

Ces dernières années, le Gouvernement de l'Australie occidentale a introduit ce qu'on a appelé « les redevances pour la politique des régions », dispositif qui réoriente 25 % des redevances perçues principalement vers des investissements en capital dans des zones non urbaines, où sont situées la plupart des mines. Une des initiatives auxquelles ce fonds est destiné est l'Exploration Incentive Scheme (plan d'incitation à la prospection). Ce plan spécial a fourni

une subvention de 130 millions de dollars australiens (\$) au cours de la période allant de 2009 à 2017, principalement pour des levés géophysiques et des forages sur des terrains vierges de construction insuffisamment prospectés.

Le Botswana a, en revanche, révisé la section de son *Income Tax Act* (loi relative à l'impôt sur le revenu) qui est applicable à l'exploitation minière, parallèlement à la révision la plus récente de sa loi minière. Pour les minéraux autres que les diamants, le taux de l'impôt sur les bénéfices varie d'année en année et il est déterminé par un taux variable de l'impôt sur le revenu, dont la formule débouche sur un taux d'imposition annuel plus élevé pour une compagnie affichant des niveaux de rentabilité élevés et un taux d'imposition annuel plus faible pour des mines moins rentables. Un taux d'imposition minimum calqué sur celui qui prévaut pour les entreprises est appliqué à toutes les opérations.

Pour les projets miniers d'extraction de diamants, le taux d'imposition est convenu par voie de négociations. Si le gouvernement détermine que la formule du taux variable de l'impôt sur le revenu peut aboutir à un niveau de rente tout à fait bon, alors cette formule sera appliquée. Dans d'autres cas, tels qu'avec la Debwana Diamond Company (coentreprise entre le gouvernement et De Beers), il existe un accord qui régit le partage des bénéfices.

Les redevances minières et les frais d'exploitation minière sont perçus par le Department of Mines et déposés dans le compte du Gouvernement central : les frais pour les licences d'exploitation sont partagés à égalité entre les autorités locales et le Gouvernement central, et tous les impôts sur les bénéfices sont payés à l'autorité fiscale, le Botswana Unified Revenue Service.

Le régime fiscal au Botswana est considéré comme attrayant et il encourage l'investissement. C'est ainsi que l'enquête annuelle de 2014 du Fraser Institute sur les compagnies minières prend le régime fiscal du Botswana pour l'un des plus attrayants.

Au Chili, la législation sur la taxation minière touche différemment les compagnies minières, en fonction de l'ampleur et du volume des opérations en jeu. En gros, le régime fiscal consiste en la combinaison d'un impôt sur les entreprises et d'un impôt spécifique sur les opérations minières qui a pris le nom de « redevance » ou de « redevance minière ».

En vertu du régime de l'impôt général sur le revenu du Chili, les bénéfices sont imposés en deux étapes. D'abord, ils sont imposés à un taux de 20 %, qui s'applique au revenu imposable accumulé sur l'année. La seconde étape intervient lorsqu'ils sont distribués aux actionnaires, stade auquel ils sont assujettis à l'impôt sur le revenu personnel à des taux allant de 0 à 40 %.

Au Chili, la « taxe minière spécifique » ou « redevance minière » a été d'abord introduite par le biais d'une loi qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006. Cette loi a été modifiée en 2010, en vue d'alourdir le fardeau fiscal applicable aux grandes compagnies minières. Le taux d'imposition applicable est progressif, basé sur les ventes brutes annuelles de produits miniers du contribuable exprimés en tonnes métriques de cuivre fin.

Le régime fiscal applicable aux investisseurs étrangers qui ont investi en vertu du statut de l'investissement étranger est exceptionnel, en ce sens qu'il leur donne l'option soit d'une stabilisation de la taxe minière de 15 %, soit d'une stabilisation de l'impôt sur le revenu sur 10

ans, à un taux fixe de 42 % (à l'exclusion de la taxe minière), période qui peut être prolongée jusqu'à 20 ans pour les projets miniers de plus de 50 millions de dollars É.-U.

### **5.3.7 Autres lois et réglementations pertinentes pour l'exploitation minière**

#### **5.3.7.1 Réglementations environnementales**

Comme cela a été noté dans les chapitres précédents, l'un des défis majeurs présents dans le secteur extractif est l'impact négatif de l'extraction minière et des autres activités d'exploitation sur l'environnement. C'est pour cette raison que les réglementations environnementales et les dispositions concernant la remise en état sont cruciales. À cet égard, tous les trois pays ont beaucoup à offrir.

Au Chili, la Loi générale sur l'environnement (1994) prévoit la protection de l'environnement en établissant le système d'évaluation de l'impact sur l'environnement. L'organe public en charge de l'administration du système est le Service de l'évaluation de l'environnement.

En vertu de cette loi, les projets de mise en valeur minière ayant une capacité d'extraction d'un niveau supérieur à un certain seuil doivent être soumis au Système d'évaluation de l'impact sur l'environnement. En fonction de l'ampleur de l'impact, l'outil d'évaluation peut varier entre une étude d'impact sur l'environnement et une déclaration d'impact sur l'environnement. Le premier instrument doit inclure des données permettant d'identifier, de décrire, de prédire et d'évaluer les impacts sur l'environnement d'un projet ou d'une activité et de proposer des mesures de lutte ou d'atténuation afin de prévenir ou de réduire au minimum les effets matériels pervers du projet ou de l'activité. Le second, en revanche, est une simple description du projet ou de l'activité, avec notamment les données justifiant l'absence des impacts sur l'environnement qui auraient autrement nécessité le dépôt d'une étude d'impact sur l'environnement. Sur la base de ces documents, le Service de l'évaluation de l'environnement du Chili soit rejette soit approuve le projet.

La loi chilienne exige que les communautés locales et autochtones soient consultées lorsqu'un projet envisagé peut les toucher. Des tribunaux environnementaux sont aussi établis pour connaître de toutes affaires liées aux dégâts causés à l'environnement.

La loi chilienne sur la fermeture des mines (2011) et son Règlement (2012) visent à s'attaquer à la question de l'abandon pur et simple par les compagnies minières de leurs installations et sites miniers lorsque les gisements étaient épuisés, en laissant l'État et les communautés locales se débrouiller face aux risques environnementaux, sanitaires et sécuritaires connexes. En conséquence, les lois actuelles disposent que, à la fermeture des mines, les compagnies minières doivent assurer la stabilité physique et chimique des installations et des sites miniers et protéger la santé humaine et l'environnement. En outre, les lois exigent que les compagnies minières assurent un financement (grâce à des garanties financières) afin de couvrir les coûts de fermeture et ceux faisant suite à la fermeture. En termes généraux, le Règlement dispose que 20 % au moins des coûts estimatifs de fermeture doivent être garantis dans la première année de fonctionnement d'une mine et que 100 % de ces coûts doivent être disponibles dans les deux tiers de la durée de vie escomptée de la mine ou à l'an 15 pour les mines d'une durée de vie de plus de 20 ans. Le montant de la garantie est équivalent au coût de mise en œuvre des mesures de fermeture ainsi que de suivi et de maîtrise ultérieure de la situation.

Au Botswana, toutes les demandes de licence d'exploitation minière doivent être appuyées par une étude d'impact sur l'environnement, sans laquelle la licence ne sera pas octroyée. L'étude d'impact sur l'environnement est évaluée et approuvée par le Department of Environmental Affairs. De surcroît, la loi sur les mines et les minéraux de 1999 stipule la mise de côté par les opérateurs miniers de fonds devant servir à la remise en état après la fermeture de la mine. Les compagnies sont tenues de mettre en place un fonds d'affectation spéciale afin que les activités quotidiennes n'accaparent pas les fonds de remise en état.

En Australie occidentale, l'Environment Protection Authority (autorité de protection de l'environnement) mise en place en 1986 par l'*Environment Protection Act 1986* (la loi de 1986 sur la protection de l'environnement) est un organe indépendant ayant pour vocation de conseiller le Ministre de l'environnement. Les projets pouvant avoir un impact environnemental et social important sont renvoyés à l'Authority pour évaluation indépendante et avis au Ministre avant que ne soit sollicitée l'approbation du ministère. Le renvoi peut être fait par le promoteur du projet, mais toute personne peut renvoyer une proposition lorsqu'il est probable qu'elle produira un effet important sur l'environnement, si elle est mise en œuvre. Cette situation permet à la société civile et aux communautés locales d'intervenir à un stade précoce de tout projet. L'Authority décide du niveau auquel un projet sera évalué sur la base de directives publiées. En outre, tous les rapports et avis de l'Authority sont rendus publics, ce qui garantit la transparence de ses opérations.

En ce qui concerne la remise en état, le cadre réglementaire et institutionnel de l'Australie occidentale, tout comme celui du Chili, résulte de son expérience de l'impact dévastateur d'un vide réglementaire. En vertu du Mining Rehabilitation Fund Act (2012) (loi de 2012 portant création du fonds minier de remise en état) actuellement en vigueur et applicable, les prospecteurs et les promoteurs de mines en Australie occidentale sont tenus de contribuer à ce fonds minier créé par la même loi. Ledit *Mining Rehabilitation Fund Act* a rendu obligatoire l'adhésion au système à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2013.

### **5.3.7.2 Les femmes, les populations autochtones et la santé et la sécurité sur le lieu de travail**

L'Australie s'est également employée à faire en sorte que les populations autochtones bénéficient des opportunités offertes par le secteur des ressources. En 1992, le droit pour les autochtones de posséder, d'occuper et d'utiliser leur territoire traditionnel ainsi que d'en jouir a été reconnu en tant que Titre de propriété autochtone par la High Court de l'Australie. Le titre de propriété autochtone peut coexister avec les droits de tierces parties à la terre, mais le *Native Title Act of 1993 (Commonwealth)* (loi de 1993 sur le titre de propriété autochtone) (Commonwealth) énonce des procédures de consultation et de négociation à suivre lorsqu'un tiers sollicite un bail minier ou pétrolier sur une terre qui peut faire l'objet du Titre de propriété autochtone. Par conséquent, les groupes autochtones qui détiennent ou réclament le Titre de propriété autochtone ont « un droit de négocier »<sup>347</sup> en bonne foi, et un titre minier ne peut être délivré sur la terre tant qu'un accord entre l'organe représentatif du Titre de propriété autochtone et le titulaire proposé du titre n'est pas enregistré auprès du National Native Title Tribunal (tribunal national des titres autochtones).

Dans le cas des grands projets de mise en valeur des ressources, le Western Australia State Development Department (département du développement de l'État de l'Australie

---

<sup>347</sup> Voir une description du droit de négocier à l'adresse <http://www.nmtt.gov.au/futureacts/Pages/Negotiation.aspx>.

occidentale) prend des dispositions pour que le promoteur du projet établisse des groupes locaux de référence composés de parties prenantes des communautés, du monde des affaires et des administrations locales afin d'assurer l'information en retour dans tout le processus d'évaluation et de gestion des impacts et des avantages du projet. Le Western Australia State Development Department négocie également les accords de l'État lorsqu'ils sont considérés comme nécessaires et appropriés pour verrouiller les engagements convenus des promoteurs envers de tels services et infrastructures par le biais d'un plan communautaire et d'avantages sociaux.

En outre, l'Australie reconnaît que les offres d'emploi pour les autochtones sont souvent réduites par la médiocrité des normes en matière d'éducation et de santé, aussi bien que par des exigences culturelles qui limitent la disponibilité régulière des individus pour le travail. Les possibilités futures de participation des autochtones dépendent de la fourniture d'un appui à l'éducation, de la formation et du perfectionnement dispensés ainsi que des possibilités d'emploi direct et indirect aux communautés autochtones pour accroître la réserve de personnes « aptes au travail ». À cet égard, l'industrie minière australienne joue son rôle en travaillant à promouvoir la création et le développement d'entreprises commerciales et industrielles autochtones locales viables, qui fourniront des services aux projets miniers.

Au Chili, un ensemble de lois a été institué pour la protection des peuples autochtones chiliens, et ces lois en général déclarent que les autochtones ont le droit d'être consultés avant la finalisation de toutes décisions pouvant toucher leurs terres.

Au Botswana, afin de s'assurer que les communautés locales bénéficient des projets miniers et conformément à la forte reconnaissance à l'échelle mondiale de la responsabilité sociale des entreprises, les compagnies minières sont tenues d'entreprendre des projets qui profitent à leurs communautés d'accueil.

En ce qui concerne la participation des femmes à l'activité économique, en Australie, l'Australian Women in Resources Alliance (alliance australienne des femmes dans le secteur des ressources) a été formée en 2011 par l'Australian Mines and Metals Association (association australienne des mines et métaux) afin d'aider les compagnies à identifier les obstacles à l'emploi des femmes et fournir des possibilités d'encadrement aux femmes. Le nombre de femmes employées directement dans le secteur des ressources a plus que doublé au cours de la période 2004-2014.

Le Botswana a également fait quelques avancées pour ce qui est de l'égalité des sexes, en ce sens que ses *Mines, Quarries and Machinery Act and Regulations* (loi et règlements sur les mines et les machines des carrières) ont été modifiés pour permettre aux ouvrières de travailler dans les mines souterraines.

Au Chili, le Service national de la géologie et des mines est chargé des règlements en matière de sécurité et de santé des mineurs ainsi que dans les opérations minières. Il existe également des règlements pour contrôler la fermeture des mines afin de garantir la protection de la santé humaine et de l'environnement. Comme indiqué plus haut, la loi sur la fermeture des mines exige des compagnies qu'elles fournissent des garanties financières afin de couvrir les coûts encourus à la fermeture et après la fermeture.

En Australie, la santé et la sécurité sur le lieu de travail sont réglementées au niveau des États, mais il existe une « loi type » nationale visant à réaliser l'uniformité d'approche entre les

responsables de la réglementation des États. L'Australie occidentale revoit actuellement sa loi sur la sécurité dans l'industrie des ressources afin d'adopter les meilleurs aspects de la loi type et d'adapter ladite loi aux circonstances spécifiques de l'industrie des ressources. Elle mettra davantage l'accent sur la gestion des risques. Elle exigera aussi que les équipes dirigeantes démontrent qu'elles comprennent les aléas et disposent de mesures de maîtrise de la situation. Le Department of Mines and Petroleum de l'Australie occidentale publie et analyse tous les ans les statistiques sur la sécurité. Non seulement cette mesure assure la transparence, rendant inévitable l'obligation de rendre compte, mais aussi elle met la pression sur les compagnies minières pour qu'elles tendent à une plus grande sécurité sur le lieu de travail.

#### **5.4 Aperçu des cadres directif et réglementaire et expérience en matière d'enrichissement et d'ajout de valeur**

La présente section a deux objectifs importants. D'abord, elle donne un résumé succinct des cadres directif et réglementaire régissant les opérations des secteurs extractifs en amont des trois pays miniers. À cet égard, la section tentera de répondre aux questions suivantes : existe-t-il des politiques et des instruments d'action spécifiques conçus pour encourager les investisseurs nationaux à s'engager dans le secteur minier et qui ne sont pas disponibles pour les investisseurs étrangers ? Dans l'affirmative, quels sont-ils ? Existe-t-il des politiques et des instruments d'action spécifiques conçus pour attirer les investisseurs étrangers vers le secteur minier et qui ne sont pas disponibles pour les investisseurs nationaux ? Dans l'affirmative, quels sont-ils ? Existe-t-il des politiques sur les questions tenant à l'exploitation artisanale et à petite échelle ? Existe-t-il des exigences en matière de contenu local ou autres imposées aux compagnies engagées dans l'extraction minière, qu'elles soient étrangères ou nationales, par exemple : se procurer une proportion de la main-d'œuvre et des autres intrants de sources nationales ; investir dans l'infrastructure connexe ; rendre cette infrastructure disponible pour d'autres utilisateurs (une certaine forme d'accès de tierces parties) ; et suivre les normes requises ou recommandées dans les domaines des relations professionnelles, de l'environnement, des droits des femmes, des relations communautaires et de la participation ? Étant donné que les ressources minérales sont limitées et épuisables, le pays dispose-t-il de plans et de stratégies pour poursuivre son développement après le tarissement des recettes minières ?

La section étudiera également : les expériences des trois entités minières dans l'ajout de valeur en aval, en examinant le point de savoir si les pays ont des politiques et des instruments d'action spécifiques tendant à encourager, voire obliger, les compagnies exploitant des ressources minérales à ajouter de la valeur au plan local/régional/national avant l'exportation de leurs produits ; et s'il existe des incitations/mesures dissuasives en matière de commerce et d'investissement prenant en compte l'enrichissement (par exemple les droits d'exportation sur les produits bruts qui ne s'appliquent pas aux versions transformées ou semi-transformées de ces mêmes produits ; et des incitations fiscales liées au pourcentage d'ajout local de valeur aux articles d'exportation et autres articles analogues). Enfin, la section examinera la participation des trois pays à des initiatives volontaires spécifiques à l'industrie extractive, telles que l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives et le Système de certification du Processus de Kimberley.

#### 5.4.1 Encourager la participation nationale et étrangère au secteur extractif

Étant donné que l'objectif global de la politique du secteur minéral du Botswana consiste à « maximiser les avantages économiques nationaux provenant de la mise en valeur des ressources minérales », le pays est ouvert à l'investissement aussi bien national qu'étranger dans le secteur. La politique du secteur des minéraux du Botswana ne fait pas de distinction entre les investisseurs étrangers et les investisseurs nationaux en ce qui concerne l'octroi de licences de prospection. Les investisseurs étrangers peuvent participer aux activités minières dans toutes les catégories de minéraux, notamment les minéraux à usage industriel pour l'industrie des carrières, en faisant une demande de licence d'exploitation minière. Tout en restant ouverte à l'investissement étranger aussi bien que national dans le secteur, la loi de 1999 sur les mines et les minéraux (*Mines and Mineral Act, 1999*) a introduit un permis d'exploitation de minéraux, qui n'est ouvert qu'aux nationaux, lorsque le montant de l'investissement est inférieur à 100 000 dollars E.-U. aux taux de change courants et la production annuelle inférieure à 50 000 tonnes de produit brut. La durée de cette licence est de cinq ans et elle peut être renouvelée pour des périodes supplémentaires de cinq ans à la fois. Pour de telles opérations, la loi a prévu une étude d'impact sur l'environnement moins onéreuse. Si cette mesure réserve l'exploitation à petite échelle des minéraux à usage industriel aux nationaux, l'extraction à petite échelle de diamants est interdite afin de prévenir des transactions illégales sur les diamants.

Au Chili, l'investissement étranger dans le secteur extractif est également permis et des entités étrangères peuvent posséder la totalité des parts d'une compagnie minière. Celle-ci opère en vertu d'accords d'investissement étranger. Le Statut de l'investissement étranger fixe le régime qui est applicable aux investisseurs, lesquels se voient proposer l'option de choisir entre une stabilisation de la taxe minière sur 15 ans et une stabilisation de l'impôt sur le revenu sur 10 ans à un taux fixe de 42 %.

Le régime d'imposition du Chili comporte aussi pour le secteur minier des incitations, dont certaines sont réservées exclusivement aux investisseurs étrangers. Alors que l'amortissement accéléré des actifs fixes, le paiement différé des droits de douane sur l'importation de certains biens d'équipement et le remboursement en espèces de la TVA payée sur l'acquisition d'actifs fixes sont des incitations applicables aux investissements tant nationaux qu'étrangers, l'exemption de la TVA sur l'importation d'actifs fixes est destinée à des projets d'investissement étranger convenus avec l'État chilien en vertu d'un accord au titre du Statut de l'investissement étranger.

L'Australie, en revanche, dispose d'un Industry Participation National Framework (cadre national de participation de l'industrie locale), qui a été mis en place en 2001 et dispose que « les entreprises locales peuvent légitimement s'attendre à se voir offrir une possibilité pleine, équitable et raisonnable d'être considérées pour de gros travaux et des contrats majeurs »<sup>348</sup>. Les stratégies de mise en œuvre du cadre sont les suivantes : renforcement des capacités pour permettre à l'industrie locale de satisfaire aux pratiques optimales mondiales ; détermination et mutualisation de l'information sur le marché concernant les opportunités naissantes pour la participation de l'industrie australienne, tant au plan intérieur qu'à l'étranger ; promotion des moyens australiens à l'intention des promoteurs de projets et fourniture de conseils à l'industrie locale sur les moyens de s'intégrer dans les chaînes

---

<sup>348</sup> Western Australia Department of Commerce, Building Local Industry Policy: Procedural Guidelines. Disponible à l'adresse <http://www.commerce.wa.gov.au/publications/building-local-industry-policy>.

d'approvisionnement mondiales ; et facilitation des projets par le biais de réseaux étatiques pour le renforcement de l'industrie et grâce à des exigences imposées aux grands promoteurs de projets afin qu'ils élaborent des plans de participation de l'industrie australienne.

La politique a été renforcée statutairement avec l'*Australian Jobs Act 2013 (Commonwealth)* (loi australienne de 2013 sur les emplois) (Commonwealth). En vertu de cette loi, les promoteurs de projets majeurs en Australie prévoyant des dépenses d'équipement de 500 millions de \$A ou plus sont tenus d'élaborer et de mettre en œuvre un plan de participation de l'industrie australienne indiquant comment ils donneront à l'industrie australienne la possibilité de participer pleinement et de manière équitable et raisonnable à la fourniture de biens et services au projet. La loi exige aussi de faire rapport sur le respect des dispositions concernant le plan au cours de la phase de mise en place du projet et deux ans après l'entrée en activité. Si les promoteurs du projet ne s'exécutent pas, ils risquent de perdre les concessions tarifaires sur les articles importés. Il est important de noter que le Gouvernement fédéral a commandé une évaluation indépendante de l'efficacité de la loi, dont l'avenir à ce stade demeure incertain.

Le Gouvernement de l'Australie occidentale a une politique étatique complémentaire appelée « Building Local Industry Policy » (politique de renforcement de l'industrie locale). À l'instar de celles du Commonwealth, les stratégies de mise en œuvre de l'Australie occidentale englobent l'exigence de plans de participation de l'industrie locale de la part de catégories spécifiques de projets ainsi que l'appui à un réseau pour le renforcement de l'industrie, une initiative tendant à développer les qualifications et les moyens des fournisseurs locaux. L'Australie occidentale facilite la participation de l'industrie locale également grâce à la mise en place d'une infrastructure multi-utilisateurs disponible pour location à des fabricants locaux, notamment des appareils élévateurs de charges lourdes et des installations à terre pour permettre la construction de pièces à grande échelle pour l'industrie offshore et l'industrie minière. Afin de coordonner la mise en œuvre de sa politique de renforcement de l'industrie locale, l'Australie occidentale a créé une unité au sein de son département du commerce.

S'agissant de soutenir l'industrie à petite échelle, le Chili a adopté une approche institutionnelle. La Compagnie minière nationale chilienne, une entreprise étatique, a pour mission de promouvoir le développement de petites et moyennes opérations minières privées au Chili en fournissant des services techniques, financiers et commerciaux, ce qui permet aux compagnies concernées d'avoir accès aux marchés internationaux des métaux. La Compagnie achète aux petits et moyens producteurs des minerais et des concentrés, elle les transforme et exporte le produit sous forme de cathodes et de cuivre fin.

## **5.4.2 Contenu local et enrichissement**

### **5.4.2.1 Exigences en matière de contenu local**

L'Australie en général et l'Australie occidentale en particulier ont une vaste expérience de la recherche d'avantages provenant de la mise en valeur des ressources, avantages qui vont au-delà des gains financiers revenant à l'État sous forme de taxes minières. Des politiques publiées énoncent ce que l'État attend des investisseurs et, dans bien des cas, les avantages sont mesurés ou évalués, puis audités et déclarés au parlement. Au nombre de ces politiques figure la campagne tendant à assurer la participation de l'industrie locale.

Afin de tirer parti des offres d'emploi créées par les activités menées dans le secteur des ressources, la campagne exige des efforts proactifs dans le développement et la mise en concordance des compétences et des exigences de l'industrie. Sur ce plan, l'Australie occidentale s'emploie à rester réactive face aux changements intervenant dans ces exigences en agissant sur la recherche effectuée par le National Institute for Labour Studies (institut national pour les études sur la main-d'œuvre) concernant la demande probable de main-d'œuvre, en particulier lorsqu'on prévoit une croissance rapide dans le secteur.

À titre d'exemple, en prévision d'une pénurie potentielle de compétences et de main-d'œuvre, le Gouvernement fédéral a mis en place en 2009 un groupe de travail national pour l'emploi dans le secteur des ressources afin de traiter de la question. Comme suite aux recommandations figurant dans le rapport de l'équipe spéciale, le Gouvernement a annoncé un ensemble d'initiatives visant à augmenter les possibilités d'éducation et de formation en Australie.

Par ailleurs, étant donné que les compagnies minières et les gouvernements ont reconnu la nécessité d'importer des compétences de l'étranger afin de satisfaire à la demande de compétences spécifiques et de modérer les fortes hausses salariales que les pénuries de compétences pourraient, dans le cas contraire, causer, le Gouvernement fédéral de l'Australie a officialisé le recours à l'immigration de compétences par le biais du plan appelé « Visa 457 ».

Le Département du commerce de l'Australie occidentale publie régulièrement des rapports sur le contenu local, qui donnent une connaissance approfondie de la performance et des tendances de l'industrie. Son rapport de mai 2014 a fait observer qu'au cours du dernier semestre de 2013, des contrats d'une valeur de 13,6 milliards de \$A avaient été attribués par des compagnies minières en activité en Australie occidentale ; 77 % de ces contrats ont été attribués à des fournisseurs en Australie occidentale, 8 % à des fournisseurs ailleurs en Australie et 15 % à des fournisseurs à l'étranger.

Il conviendrait de faire observer que ni le Gouvernement fédéral de l'Australie ni l'Australie occidentale n'exigent des niveaux minimums de contenu local. Ils n'exigent pas non plus officiellement que la préférence soit donnée à des fournisseurs locaux.

De même, la loi botswanaise ne prescrit pas de quotas, mais encourage plutôt les compagnies minières à utiliser de la main-d'œuvre et des matériels locaux. Si la main-d'œuvre est en grande mesure localisée, le manque de capacité sur le marché local pour fournir des intrants matériels demeure un défi pour le Botswana.

Afin de combler cette lacune, la Chambre des mines du Botswana a lancé son Business Development Forum (forum pour le développement des entreprises), en vue de faire profiter les membres d'une réduction des coûts d'acquisition pour l'achat en vrac dans le court terme et de favoriser la croissance des entreprises appartenant à des nationaux ou des coentreprises, qui pourront ainsi approvisionner les compagnies minières tant sur place que dans la région.

Le Chili, en revanche, exige que toute compagnie qui emploie plus de 25 personnes fasse en sorte qu'une proportion de 85 % au moins de sa main-d'œuvre soit chilienne. L'emploi des femmes est également fortement encouragé dans le pays.

#### 5.4.2.2 Enrichissement et ajout de valeur

Conformément à l'objectif global de sa politique du secteur minéral, qui consiste à « maximiser pour la nation les avantages économiques provenant de la mise en valeur des ressources minérales », le Botswana s'est systématiquement employé à : augmenter les chances/possibilités pour ses citoyens de participer directement à l'exploitation minière, en tant que contributeurs de capital, de main-d'œuvre, de biens ou de services ; créer un environnement compétitif qui stimulera l'investissement du secteur privé dans la prospection des minéraux et les opérations minières ; et s'assurer que des mesures de sauvegarde appropriées contre les impacts environnementaux et sociaux négatifs sont en place comme préalable aux opérations minières. L'enrichissement a par conséquent été et demeure au cœur des objectifs fondamentaux du Botswana.

En ce qui concerne l'enrichissement des diamants, la première compagnie de taille et de polissage des diamants au Botswana a été ouverte en 1978. Cependant, la croissance des entreprises de taille et de polissage des diamants a marqué le pas, si bien qu'en 2004 il n'y avait que quatre usines effectuant ces activités dans le pays. Le nombre estimatif total de travailleurs dans les quatre usines ne dépassait pas 1 000. En vue de développer l'enrichissement des diamants, les responsables gouvernementaux botswanais ont cherché à s'inspirer des différents centres de taille des diamants dans le monde, notamment en Inde. Il a alors été compris que les salaires élevés pour la taille et le polissage au Botswana expliquaient partiellement les difficultés des projets locaux d'enrichissement des diamants. Comme suite à cette révélation, le Botswana a admis son incapacité de rivaliser dans le domaine des petits diamants et a au contraire trouvé un créneau où la valeur des diamants polis couvrirait les coûts relativement élevés de la taille et du polissage dans le pays. Cette approche rapporte des dividendes aux usines de taille et de polissage qui utilisent un équipement de haute technologie, lequel améliore les rendements et la précision des tailles et privilégie les grandes tailles pour les diamants.

L'expérience du Botswana dans ce domaine est également semblable à celle de l'Australie occidentale, en ce sens que, ayant pris conscience des domaines où ils avaient des avantages compétitifs et de ceux où ils n'en avaient pas, l'un et l'autre ont pu maximiser leurs avantages en procédant aux ajustements nécessaires.

Après une longue période (années 1990 à 2004) de relative stagnation en raison partiellement du manque de consensus entre la société De Beers et le Gouvernement botswanais concernant l'enrichissement, des progrès n'ont été possibles que lorsque les actionnaires sont parvenus à un accord et ont mis en service le plus grand centre de tri et de valorisation de diamants du monde en 2008. En outre, le Gouvernement et De Beers ont signé en septembre 2011 un accord de vente décennal qui, entre autres choses, prévoyait un soutien à l'industrie locale de la taille et du polissage. Également en vertu de l'accord, la Diamond Trading Company (compagnie de commerce des diamants) a déménagé de Londres à Gaborone à la fin de 2013. L'accord a facilité la réalisation des objectifs fondamentaux du gouvernement consistant à faire du Botswana un grand centre mondial de tri, de valorisation et de commercialisation des diamants.

En conséquence, en 2014, la valeur des diamants vendus par la Diamond Trading Company du Botswana à l'industrie locale de la taille et du polissage a atteint 800 millions de dollars E.-U. par an, soit plus de 300 millions de dollars de plus que ce qui était initialement alloué. Le nombre d'usines de taille et de polissage est passé à 21, contre 16 en 2009. Si le

Botswana a en fin de compte réussi à poursuivre l'enrichissement, cette expérience a mis en lumière les lacunes dans un partenariat 50/50 sans consensus.

S'agissant des métaux communs, il n'existe actuellement pas de raffinerie de matte de cuivre-nickel au Botswana. Il y a une installation de fusion qui fond le concentré des mines pour produire une matte de cuivre-nickel à haute teneur qui est exportée à destination de raffineries à l'étranger.

Le Ministère des mines, de l'énergie et des ressources en eau et la Chambre des mines du Botswana facilitent actuellement une étude sur la faisabilité de la mise en place d'une fonderie et d'une raffinerie de métaux communs pour les concentrés de cuivre. Au nombre des défis rencontrés dans l'enrichissement des métaux communs figurent le manque d'infrastructure physique et d'électricité, le manque de débouchés pour les produits raffinés et l'absence de compétences.

L'expérience acquise dans le domaine de l'enrichissement des diamants au Botswana n'est en général probablement pas valable pour l'enrichissement des métaux communs en raison essentiellement des différences existant dans la nature des deux industries. C'est ainsi que, dans l'enrichissement des diamants, l'infrastructure exigée est minimale et limitée à celle utilisée par les usines de taille des diamants, étant donné que le transport des diamants n'est pas un facteur.

Le Chili ne dispose pas de réglementations exigeant des compagnies minières qu'elles ajoutent de la valeur au plan local ou national avant d'exporter leurs produits et il n'applique pas non plus d'incitations fiscales, commerciales ou en matière d'investissement en relation avec le pourcentage de valeur ajoutée au plan local. La seule exception aux restrictions à l'exportation est que le pays exige que les producteurs de cuivre au-dessus d'un certain seuil réservent ou stockent un pourcentage donné de leur production pour consommation sur le marché intérieur. La quantité de cuivre à réserver est déterminée par la Commission chilienne du cuivre.

### **5.4.3 Investissement dans l'infrastructure**

Les projets de mise en valeur des ressources en Australie occidentale sont généralement éloignés de toute infrastructure établie. À titre d'exemple, lorsque l'extraction à grande échelle de ressources a commencé dans la lointaine Pilbara Region de l'Australie occidentale dans les années 1960, le Gouvernement de l'Australie occidentale n'avait pas les ressources financières nécessaires pour financer l'infrastructure. C'est pourquoi il a exigé des compagnies sollicitant un bail minier qu'elles démontrent qu'elles avaient la capacité financière, technique et commerciale requise pour mettre en valeur les gisements de minerai de fer et qu'elles mettent en place toute l'infrastructure nécessaire.

Afin de compenser cet état de choses dans une certaine mesure, la mise en valeur a été facilitée grâce à des accords de l'État, ratifiés par le Parlement de l'Australie occidentale, prévoyant un long régime d'occupation de superficies importantes (750 km<sup>2</sup>), avec fixation des taux de redevance et d'autres charges fiscales. Ces dispositions ont posé problème, comme cela est discuté plus en détail dans la section suivante.

En ce qui concerne l'investissement dans l'infrastructure, le Chili a pris une direction différente de celle de l'Australie occidentale, en ce sens qu'il n'exige pas que les compagnies

minières investissent dans l'infrastructure connexe, et n'exige pas non plus qu'elles mettent à la disposition d'autres utilisateurs toute infrastructure qu'elles ont mise en place.

Le Botswana étudie actuellement la viabilité économique de différents projets d'infrastructure, notamment un en Namibie et un autre au Mozambique, mais n'a toujours pas décidé d'investir directement ou non ou d'exiger que les compagnies le fassent.

#### **5.4.4 Durabilité et diversification**

Contrairement à certains autres pays riches en ressources, tels que la Norvège, l'Australie n'a jamais mis sur pied un plan de péréquation des recettes provenant des ressources (par exemple, un fonds souverain) et l'Australie occidentale en a mis un en place tout récemment seulement, à une échelle modeste.

En 1985, le Chili a créé ce qui s'appelle le Fonds de stabilisation pour le cuivre, qui fonctionne en vertu de la règle consistant à économiser toutes les recettes tirées du cuivre de la compagnie minière étatique Codelco au-dessus d'un prix de référence à long terme du cuivre. Le Fonds a permis d'atténuer les fluctuations dans les dépenses publiques et de maintenir des niveaux constants de financement des programmes sociaux.

En 1994, le Botswana a créé le Pula Fund, qui est un fonds de richesse souverain ayant pour but de « préserver pour les générations futures une partie des recettes provenant des exportations de diamants »<sup>349</sup>.

#### **5.4.5 Participation aux initiatives spécifiques à l'industrie extractive**

Tous les trois pays participent à divers plans spécifiques à l'industrie extractive.

Sans être encore membre de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives, l'Australie a piloté l'application de l'Initiative à trois États (Queensland, Australie-Méridionale et Tasmanie), au Gouvernement du Commonwealth et à des compagnies volontaires pour participer au projet pilote. En tant que Président du Groupe des Vingt (G20) en 2014, l'Australie a été fortement associée au projet OCDE-G20 concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires. Enfin, elle a adhéré à un grand nombre d'accords relatifs à l'échange de renseignements fiscaux, le but étant de s'attaquer aux pratiques de fraude et d'évasion fiscales internationales. Le pays a signé plus de 30 de ces accords depuis 2010, et il adoptera la Norme commune de déclaration de l'OCDE en 2018.

Bien que le Chili ne participe pas à l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives, il fait partie du Système de certification du Processus de Kimberley et de plusieurs autres initiatives semblables. C'est ainsi qu'en tant que membre de l'OCDE, le pays participe au Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque. En outre, bon nombre de compagnies minières au Chili sont membres de l'ICMM et s'engagent à mettre en œuvre le Cadre de développement durable du Conseil, lequel comporte des principes et des positions de soutien sur la politique des entreprises ; elles mettent également en place dans l'industrie des pratiques transparentes et responsables en matière d'établissement de rapports. Au nombre des systèmes régionaux auxquels le Chili participe figure le Réseau latino-américain sur les

---

<sup>349</sup> Disponible à l'adresse <http://www.bankofbotswana.bw/content/2009103013033-pula-fund>.

industries extractives, qui a été créé en 2009 et comprend actuellement 13 organisations non gouvernementales de 8 pays de la région. Il a été fondé pour s'attaquer aux préoccupations concernant l'impact de l'exploitation minière et de l'extraction de pétrole en Amérique latine. En 2014, la coalition a rejoint l'initiative *Publiez ce que vous payez*, dont elle représente le Comité directeur mondial.

Pour sa part, le Botswana est membre fondateur du Système de certification du Processus de Kimberley, qui se compose de pays producteurs et importateurs de diamants. Le Bureau des diamants de la Division des affaires minières du Ministère des mines, de l'énergie et des ressources en eau est responsable de la certification de l'ensemble des diamants vendus aux usines de taille locales ou exportés du Botswana. Le pays n'est pas membre de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives ni d'autres initiatives de ce type.

## **5.5 Défis de gouvernance du secteur minier dans les pays à l'étude et tentatives faites pour s'y attaquer (réussites exemplaires, pratiques optimales et défis restants)**

La présente section portera en particulier sur les principaux défis de gouvernance rencontrés par le secteur minier dans les trois entités. Il existe certes nombre de défis typiquement liés à l'industrie minière, toutefois l'étude sera centrée sur les défis spécifiques qui ont effectivement joué un rôle éminent dans les pays, les moyens (classiques ou innovateurs) qui ont été utilisés pour faire face à ces défis et le point de savoir si oui ou non ces moyens ont réussi et pourquoi. Étant donné le caractère exceptionnel de l'expérience de chaque pays, celle-ci est résumée séparément dans la section.

### **5.5.1 Défis rencontrés par l'Australie et l'Australie occidentale et moyens employés pour s'y attaquer**

#### **i) Défi lié à la prospérité et impact de l'abondance des ressources**

L'un des défis les plus courants que rencontrent les pays riches en ressources naturelles est ce qu'il est convenu d'appeler « le syndrome hollandais », qui a été discuté au chapitre premier. L'Australie fait partie des quelques pays qui ont pu faire en sorte que l'abondance des ressources ne produise pas un impact négatif important sur d'autres secteurs de l'économie. Si la production manufacturière a pu baisser plus que cela n'aurait été le cas sans l'abondance des ressources, il n'en demeure pas moins que, de l'avis général, les niveaux de vie en Australie se sont améliorés par suite de l'abondance, avec des gains en matière d'emploi et une hausse des salaires réels et du revenu du ménage disponible par habitant.

Dans le rapport de 2013 intitulé « The mining boom impacts and prospects » publié par le Grattam Institute, il était fait observer que « le Gouvernement du Commonwealth n'a pas épargné assez du produit de l'abondance. Les baisses d'impôts et les augmentations des dépenses ont été supérieures à ce que l'Australie peut se permettre dans le long terme ».

Cette situation a posé un défi à la suite de la baisse des prix des produits de base intervenue après 2011. Étant donné que le revenu provenant des redevances est l'une des quatre principales sources de revenu en Australie occidentale et que la perception des redevances est sensible au prix des produits de base, le recul des prix de ces produits conjugué à la poursuite des dépenses publiques continuellement consacrées aux infrastructures risque de faire doubler l'endettement net du pays dans cinq ans à l'horizon 2018.

La création de fonds souverains est considérée comme pouvant contribuer à amortir les impacts des fluctuations. En conséquence, et comme indiqué auparavant, l'Australie occidentale a mis en place un fonds de l'État pour le futur en vertu d'une loi votée par le Parlement de l'État en 2012<sup>350</sup>. Elle prévoit l'accumulation de la période 2012-2013 à la période 2015-2016 d'un financement d'amorçage de 1 milliard de \$A à partir des redevances du Regions Fund et par la suite des injections annuelles de 1 % au moins du revenu provenant des redevances. La loi stipule qu'il n'est pas possible de puiser dans le Fonds avant 2032.

## ii) Défi lié à l'enrichissement

Un autre défi qui accable nombre d'économies riches en ressources d'Afrique se pose dans l'ajout de valeur ou dans la capacité de transformation locale. L'expérience de l'Australie occidentale à cet égard est édifiante s'agissant de déterminer là où se trouve son avantage comparatif et de canaliser les ressources dans cette direction. Les Gouvernements de l'Australie occidentale tentent, depuis le début des années 60, de développer la capacité de transformation dans l'État. L'expérience a été contrastée pour ce qui est des résultats. Les efforts des gouvernements tendant à développer la capacité de transformation en aval, en insérant par exemple dans les accords miniers de l'État des clauses faisant obligation aux compagnies de mener des recherches sur les possibilités d'ajout de valeur, ne se sont pas révélés fructueux. Dans les 50 années qui ont suivi, deux usines de production de boulets, une usine de démonstration directe de la fusion et une usine de réduction directe du fer ont été construites en Australie occidentale dans le cadre de tels accords miniers et toutes ont fermé pour des raisons commerciales. En 2010, dans un contexte marqué par une forte demande de la Chine pour les produits de base, des coûts élevés de l'énergie et une succession d'échecs dans la transformation en aval, il a été reconnu que la région ne disposait pas d'un grand avantage comparatif dans l'ajout de valeur. Cet état de fait a été reconnu dans une enquête parlementaire de l'État<sup>351</sup>, qui a fait observer que les raisons de l'insuccès englobaient les coûts élevés de la construction et de la main-d'œuvre, les coûts élevés de l'énergie et les conditions extrêmement compétitives dans les secteurs de transformation dans les domaines minier et énergétique.

En raison de la baisse du secteur manufacturier en Australie, le gouvernement en est venu à admettre que l'Australie en général et l'Australie occidentale en particulier disposent d'une plus grande force compétitive dans le secteur tertiaire que dans le secteur de l'industrie secondaire. En conséquence, les accords de l'État ne comportent plus d'obligations concernant l'ajout de valeur et l'État encourage au contraire les technologies telles que la télédétection, le contrôle des opérations lointaines, le logiciel de planification minière et la technologie pétrolière sous-marine en collaboration avec l'industrie. Les deux centres de technologie mondiaux établis par Chevron à Perth témoignent de cette nouvelle orientation.

L'enseignement qui se dégage ici est qu'il est important que les gouvernements évaluent les avantages compétitifs nationaux et qu'ils envisagent la meilleure façon d'adapter leurs stratégies pour contribuer à concrétiser ces avantages.

---

<sup>350</sup> Voir *Western Australia Future Fund Act 2012* (loi de 2012 portant création du fonds de l'Australie occidentale pour le futur). Disponible à l'adresse [www.slp.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/main\\_mrtitle\\_13009\\_homepage.html](http://www.slp.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/main_mrtitle_13009_homepage.html).

<sup>351</sup> Voir Parliament of Western Australia, Economics and Industry Standing Committee, "The potential for the development of a centre of excellence in the liquefied natural gas industry design in Western Australia" (2010).

### **iii) Défi lié à la mise en place de l'infrastructure en temps opportun**

Une bonne partie de l'activité minière et de l'extraction qui a lieu en Australie occidentale se produit dans la Pilbara Region, une zone qui était éloignée de toute infrastructure établie lorsque l'extraction de ressources à grande échelle a commencé dans les années 1960. Le manque d'infrastructures était donc l'un des défis que l'Australie occidentale a dû relever pour pouvoir récolter les avantages provenant de ses ressources naturelles. Comme discuté dans la section précédente, l'Australie occidentale a essayé de résoudre cette question en exigeant que chaque projet finance, construise et fasse fonctionner l'infrastructure qui lui est propre. Cette approche a posé problème, en ce sens que l'infrastructure qui a été ainsi mise en place était en réalité destinée à un utilisateur unique, ce qui a créé à son tour des doubles emplois et du gaspillage faute d'obligations d'accès de tiers.

### **iv) Défi lié au fonctionnement dans des lieux éloignés**

Étant donné que la plupart des projets de mise en valeur des ressources en Australie occidentale sont éloignés des villes qui pourraient proposer des logements et des services à un coût raisonnable, la fourniture de logements et d'autres installations communautaires a été et continue d'être un problème. L'approche tendant à recourir à des lois portant accord avec l'État qui exigent que l'infrastructure communautaire soit construite par les promoteurs s'est accompagnée de ses propres défis, en ce sens qu'elle créait des cités ouvrières « fermées » où l'accès au logement était effectivement contrôlé par la compagnie. L'intervention du gouvernement pour faire de ces structures et d'autres des centres ouverts n'a pas non plus été entièrement efficace, car elle a été source d'une inégalité insoluble. Pour les personnes privées de logement de la compagnie, le coût de la vie est devenu problématique (en particulier compte tenu des loyers très élevés) et, partant, les petites entreprises ont commencé à fermer et la qualité des services fournis dans les villes et les centres a donc commencé à baisser. Il convient également de noter qu'une portion importante de la population active du secteur des ressources d'Australie occidentale suit un arrangement par vols aller et retour, en vertu duquel la main-d'œuvre arrive par avion dans une mine pour une période donnée, travaillant en équipes de 12 heures et vivant dans les camps pour le travail avant de retourner par avion chez elle. Si cette disposition réduit les coûts salariaux pour les compagnies et donne aux employés la faculté de choisir là où leurs familles seront domiciliées, les communautés régionales la trouve déstabilisante.

### **v) Défi lié au développement offshore et approvisionnement intérieur en gaz**

Il existe une divergence d'opinions irrésolue entre le Gouvernement de l'Australie occidentale, qui voudrait réserver une proportion des ressources en gaz pour renforcer l'économie locale, et les producteurs de gaz, qui font valoir qu'il ne faudrait pas s'attendre à ce qu'ils subventionnent le développement de l'État, lequel devrait satisfaire ses besoins en énergie par des achats sur le marché libre. À mesure que les ressources s'épuisent, l'absence d'approvisionnements subventionnés pourrait exposer l'industrie locale à de graves chocs des prix. L'expérience de l'Australie occidentale montre qu'il importe, lorsqu'on recherche des préférences ou des concessions pour le marché intérieur, d'éviter de mettre en place sur le marché des anomalies structurelles qui nécessiteront des ajustements douloureux lorsque les réserves du projet diminueront.

## **vi) Défi lié à la réforme des redevances**

Le processus de modification des réglementations sur les taux de redevance ou, surtout, d'introduction de nouvelles redevances peut être complexe et gros de pressions politiques.

L'expérience vécue par l'Australie occidentale dans l'introduction d'une nouvelle redevance sur l'or démontre comment cheminer de façon créative à travers les intérêts personnels et les considérations politiques lorsque l'on entreprend de réformer les réglementations essentielles. C'est pourquoi l'un des éléments clefs dans le processus en Australie occidentale est la consultation, en informant toutes les parties touchées de l'évolution de la situation et en leur donnant la possibilité d'apporter des contributions. Il en a résulté qu'au lieu de lever des redevances sur les bénéfiques protecteurs, le gouvernement a fait démarrer progressivement le taux de redevance à 1,25 % du prix qui aurait été reçu si les ventes avaient été faites au prix au comptant, ce jusqu'à ce que le prix dépasse 360 \$A l'once, après quoi le taux de redevance type de 2,5 % des métaux s'appliquerait irréversiblement. Cette politique a été couronnée de succès car les prix de l'or ont dépassé le seuil au bout d'une année et un taux de 2,5 % est en place depuis 1999.

Il y a également un enseignement à tirer de la tentative infructueuse du Gouvernement fédéral de rectifier l'apparente sous-imposition de l'industrie des ressources, étant donné les bénéfiques croissants des compagnies et le fait que les redevances basées sur la valeur ou sur la quantité limitent la capacité du Gouvernement d'obtenir une « part plus équitable » des bénéfiques. Le Gouvernement du Commonwealth a tenté d'introduire une taxe fédérale sur la location des ressources minières frappant le minerai de fer et le charbon. Cette initiative a été mise en œuvre avec très peu de consultations avec les parties prenantes et a fait l'objet de critiques parce qu'elle mal comprise et inégalement appliquée.

L'enseignement clef à tirer de l'expérience de l'Australie à cet égard indique combien il importe de donner des raisons convaincantes pour toute modification de la politique et de les expliquer de façon claire et transparente à l'ensemble des parties prenantes lors de consultations formelles.

## **vii) Défi lié à la remise en état des sites miniers**

En ce qui concerne la remise en état, l'Australie occidentale a tiré les leçons de sa propre erreur et de sa propre négligence. Outre l'abandon de quelque 11 000 sites, principalement après la ruée sur l'or de la fin des années 1800 jusqu'au début des années 1900 et même en des temps relativement modernes, l'Australie occidentale a été aux prises avec certaines compagnies qui ont tendance à ne pas honorer leurs responsabilités et à disparaître sans effectuer une remise en état adéquate de leurs sites. Afin d'éviter que cette responsabilité incombe à l'État, l'Australie occidentale a adopté, au début des années 1980, une clause selon laquelle les prospecteurs et les promoteurs miniers déposent auprès du Département des mines et du pétrole des cautions garanties sans réserve en vue de la mise à disposition des fonds nécessaires pour remettre en état leurs sites s'ils les abandonnent. La valeur de la caution garantie sans réserve a été fixée initialement sur la base de la superficie et de la nature des dégâts causés à l'environnement et, du moins en théorie, elle devait suivre l'augmentation des coûts de remise en état et était ajustée à la hausse ou à la baisse, en fonction des dégâts supplémentaires causés à l'environnement ou des opérations progressives de remise en état.

Toutefois, ce système a marqué le pas et la valeur des cautions sans réserve est restée à la traîne, représentant environ 25 % de toute estimation réaliste de la responsabilité de remettre en état et exposant gravement l'État. Les tentatives faites pour relever progressivement les montants au titre des cautions se sont heurtées à une forte résistance politique au motif qu'elles mettraient en péril la viabilité du projet et les emplois. En outre, la garantie que les petites et moyennes entreprises minières devaient fournir aux banques s'est révélée très onéreuse et bloquait de très importantes sommes d'argent qui auraient autrement été investies dans la prospection et la mise en valeur.

Pour éviter ces problèmes, l'Australie occidentale a décidé de remplacer le système des cautions garanties sans réserve par la création du Mine Rehabilitation Fund (fonds pour la remise en état des mines), dans lequel les prospecteurs et les exploitants miniers verseraient des frais annuels représentant 1 % de leur responsabilité de remettre en état (si le montant dépasse 50 000 \$A). La loi de 2012 portant création du Mine Rehabilitation Fund a rendu obligatoire l'adhésion au système à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2013, lorsque toutes les cautions garanties sans réserve ont été mises à la disposition des compagnies, ce qui a occasionné une injection de fonds bienvenue à un moment de rigueur financière. La responsabilité de remettre en état est déterminée sur la base de la superficie et de la nature des dégâts causés à l'environnement, ce qui donne six classes dans la réglementation du Mine Rehabilitation Fund,<sup>352</sup> la responsabilité allant de 100 000 \$A par hectare pour les dégâts de haut niveau (par exemple par les barrages de stockage des résidus de classe 1) à 2 000 \$A par hectare pour les dégâts de faible niveau (par exemple par des prospections superficielles). Le niveau de responsabilité est majoré et ajusté chaque année pour les nouveaux dégâts et/ou les nouvelles remises en état et il est audité par le Département des mines et du pétrole sur une base régulière. L'exposition individuelle maximum a été estimée en 2013 à 500 millions de \$A et ce montant devrait être déposé dans le Mines Rehabilitation Fund au moyen de frais et d'intérêts composés sur une dizaine d'années, après quoi les fonds excédentaires seront orientés vers la gestion et/ou la remise en état des sites orphelins.

#### **viii) Défi lié à une coordination efficace avec les organismes gouvernementaux**

Les projets de mise en valeur des ressources comportent en général des activités qui exigent une interaction avec toute une gamme d'organismes gouvernementaux ou leur approbation. Afin de rationaliser et de faciliter cela, le Gouvernement australien dispose d'un organisme chargé d'assurer une coordination « du gouvernement tout entier » pour les grands projets de mise en valeur de ressources. Cette approche fondée sur l'« organisme chef de file » a été instituée afin de faciliter les diverses interactions avec un éventail d'organismes gouvernementaux intervenant dans les approbations et d'autres questions administratives au sein du secteur minier. Cette approche de la gestion de cas est actuellement la norme.

### **5.5.2 Défis rencontrés par le Botswana et moyens employés pour y faire face**

#### **i) Transfert à l'État des droits miniers sur les territoires tribaux et les terres privées**

Au lendemain de l'indépendance, la politique du Gouvernement botswanais concernant la propriété des droits miniers était qu'ils devraient appartenir à l'État pour le bien de tous les habitants du Botswana et non celui de quelques tribus. C'est pourquoi parmi les premières

---

<sup>352</sup> Voir [https://www.slp.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/main\\_mrtitle\\_13067\\_homepage.html](https://www.slp.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/main_mrtitle_13067_homepage.html).

mesures que le Botswana a prises pour mettre en valeur son secteur des ressources figure la promulgation du *Mineral Rights in Tribal Territories Act, 1967*, loi qui investissait l'État de la propriété des droits miniers pour le bien de tous les habitants du Botswana, et non de celui de quelques tribus et de leurs chefs. Au moment où la loi était promulguée, il existait deux types de propriété des droits miniers : les droits de propriété d'État et les droits de propriété privée. Alors que le gouvernement promouvait la prospection sur les terres sur lesquelles il détenait des droits miniers, il n'y avait au plus que peu de prospection minière sur les terres privées. Afin d'encourager la prospection sur les terres privées, le Botswana a introduit le *Mineral Rights Tax Act, 1972*, en vertu duquel les propriétaires de terres privées étaient tenus de payer les taxes sur leurs droits miniers ou se voyaient donner la possibilité de déduire leurs dépenses de prospection du montant des taxes. Comme ils n'effectuaient aucune prospection, ces propriétaires de terres privées ont opté pour la cession de leurs droits miniers à l'État, au lieu de payer les taxes sur les droits miniers. Cela a conduit au transfert de tous les droits miniers privés à l'État. Le *Mines and Mineral Act, 1967* a alors été modifié et remplacé par le *Mines and Mineral Act, 1977*, (loi de 1977 sur les mines et les minéraux) qui indiquait que l'ensemble des droits miniers étaient transférés à l'État.

## **ii) Procédure suivie dans la révision de la législation et de la politique**

La législation favorable aux investisseurs, notamment son régime fiscal, a vu le jour grâce à des consultations robustes avec les parties prenantes et à l'association de celles-ci aux processus de prise de décision ayant conduit à la signature des diverses lois adoptées depuis l'indépendance du pays. Ces lois sont en vigueur depuis des décennies et se montrent assez stables.

Le *Mines and Mineral Act, 1999* et le régime fiscal de l'exploitation minière ont été bien accueillis par l'industrie lorsqu'ils ont été promulgués. Cette acceptation est largement imputable à deux questions essentielles. La première est l'approche permettant, dès le démarrage du projet, qui est l'étape de diagnostic, d'inviter les parties prenantes à fournir des contributions écrites sur les questions qui les préoccupaient et les empêchaient de choisir le Botswana comme destination pour les prospections. Les rapports soumis étaient tout à fait exhaustifs, ce qui indique que les compagnies avaient confiance dans le processus et appréciaient la possibilité de faire entendre leurs voix.

La seconde question est l'étape de validation, qui était un forum ouvert à l'ensemble des parties prenantes de l'industrie minière afin de discuter les mesures correctives proposées aux préoccupations qui avaient été soulevées par l'industrie ou à celles identifiées par les autorités. À titre d'exemple, un des apports majeurs de l'étape de validation a été la suggestion tendant à l'adoption d'une forme plus simple de régime fiscal progressif, à savoir l'impôt sur le revenu fondé sur un taux variable, qui a été ultérieurement adopté et est en vigueur depuis 1999. L'outil fiscal proposé était un impôt supplémentaire sur les bénéfices à deux niveaux, qui a été rejeté au motif, entre autres raisons, qu'il était lourd et pourrait déboucher sur des pratiques en matière d'investissement qui tendraient à retarder le déclenchement du niveau élevé d'imposition, provoquant un taux d'imposition marginal plus élevé.

## **iii) Représentation par sexe, dépollution de l'environnement et participation communautaire**

La politique d'exploitation des ressources minières devrait profiter à l'ensemble des habitants du Botswana, et pas simplement à la tribu et au chef, et s'accompagner de

l'élimination de tout avantage fiscal dont pourraient profiter les communautés qui accueillent des projets miniers, toutes les recettes fiscales étant versées au gouvernement central. Ces derniers temps, et conformément à une reconnaissance accrue à l'échelle mondiale de la responsabilité sociale des entreprises, on voit les compagnies minières s'engager dans des projets qui profitent à leurs communautés d'accueil. S'agissant des pratiques en matière d'emploi, tout citoyen peut avoir du travail dans tout projet minier, étant donné qu'il n'existe aucune politique de restriction au recrutement au sein des communautés locales.

Le *Mines and Minerals Act, 1999* comprend des dispositions tendant à ce que les opérateurs miniers mettent de côté des fonds à utiliser pour la remise en état après la fermeture de la mine. Les compagnies sont tenues de mettre en place un fonds d'affectation spéciale pour l'environnement afin que les fonds destinés à la remise en état ne soient pas disponibles pour les opérations quotidiennes. Les *Mines, Quarries, Works and Machinery Act and Regulations* (loi et règlements sur les mines, les carrières, les travaux et les machines) ont été modifiés pour permettre aux femmes de travailler dans les mines souterraines. Aujourd'hui, il y a des femmes ingénieurs diplômées travaillant sous terre dans les mines de cuivre-nickel auprès de la compagnie BCL Limited. Dans le même ordre d'idées et conformément à une reconnaissance accrue à l'échelle mondiale de la responsabilité sociale des entreprises, les compagnies minières sont tenues de s'engager dans des projets qui profitent à leurs communautés d'accueil.

#### **iv) Encouragement de la participation citoyenne à l'exploitation minière**

Tant les ressortissants du Botswana que les étrangers sont encouragés à participer au secteur minier, et les ressortissants en particulier peuvent demander des permis pour de petites activités minières en dessous d'un certain seuil. En général, l'exploitation à petite échelle des diamants est interdite afin d'éviter les transactions illégales sur ces pierres.

#### **v) Acquisition locale de main-d'œuvre et de matériel**

La loi botswanaise ne prescrit pas de quotas et encourage plutôt les compagnies minières à recourir à la main-d'œuvre et au matériel locaux. Si la main-d'œuvre a été en grande partie localisée, l'approvisionnement en intrants matériels sur le marché local continue de se heurter à un manque de capacité. Afin de combler cette lacune, la Botswana Chambre des mines a lancé un forum de développement des entreprises, dont l'objectif est de faire bénéficier les membres d'une réduction des coûts d'acquisition résultant des achats en vrac dans le court terme. Dans le long terme, le forum soutiendra la croissance des entreprises appartenant à des citoyens ou des coentreprises pour assurer l'approvisionnement des compagnies minières tant localement que dans la région.

### **5.5.3 Défis rencontrés par le Chili et moyens employés pour s'y attaquer**

#### **i) Principaux défis rencontrés par le cadre réglementaire et directif actuel**

Les principaux défis du Chili en matière de réglementation de nos jours résultent de son legs du passé remontant au début des années 1980. Par suite de la modification de sa Constitution en 1971, qui lui a permis de nationaliser les grandes compagnies minières privées, le Chili a dû, en partant de zéro, refaire sa réputation de lieu sûr pour l'investissement. Le pays nous enseigne qu'avec en place les politiques et les institutions qu'il faut, cela est en réalité possible. Il l'a fait au début des années 1980, au moyen d'un nouveau cadre réglementaire qui

a trois piliers majeurs : la loi minière, la législation sur l'investissement étranger et la législation sur la taxation minière.

La loi minière chilienne a été spécialement conçue pour mettre en place les conditions nécessaires à la compétitivité, à la stabilité et à la sécurité juridique pour les investisseurs locaux et étrangers, ce qui engendre un environnement favorable aux investisseurs. La loi fait fond sur des principes constitutionnels tels que la protection de la propriété d'une concession minière en tant que droit à la propriété, protection pour la mise en œuvre de laquelle la loi constitutionnelle organique des concessions minières a été promulguée. Au bas du cadre réglementaire, le Code minier et son règlement élaborent de manière très détaillée les principes constitutionnels et les règles de base des concessions minières.

La loi sur l'investissement étranger est le deuxième pilier du cadre réglementaire du Chili, qui vise à promouvoir l'investissement étranger dans le secteur. Cette loi contribue grandement à garantir la non-discrimination, l'accès au marché officiel des changes, la stabilité dans le régime fiscal minier et d'autres avantages.

La loi sur la taxation minière résulte de la prise de conscience du fait que les avantages fiscaux et les incitations fiscales jouent un grand rôle s'agissant d'attirer l'investissement privé dans le secteur minier. Au nombre de ces incitations et avantages figurent l'amortissement accéléré, le report du paiement des droits de douane, la possibilité de recouvrer le crédit d'impôt au titre de la TVA et le paiement des taxes lorsque les bénéfices sont distribués aux parties prenantes, autant d'éléments que cette loi prévoit.

Tous les trois pays s'attachent à la promotion de l'investissement étranger et à l'instauration de la confiance de l'industrie minière dans le régime. Ce qui est remarquable c'est que le cadre réglementaire qui en a résulté est resté largement stable, même lorsque les gouvernements ont changé au fil des ans. Le cadre réglementaire est également soutenu par une politique monétaire stable et rationnelle afin de maîtriser l'inflation et d'éviter l'appréciation des taux de change réels. Le Chili est bien intégré dans l'économie mondiale et la base de ses exportations ne cesse de se diversifier. Ces facteurs et d'autres ont permis au pays d'éviter la « malédiction des ressources ». Fait tout aussi sinon plus important, grâce aux qualités susmentionnées présentes dans le paysage réglementaire et directif du pays, les institutions nationales bénéficient auprès du public d'une légitimité suffisante pour gérer efficacement les questions pouvant surgir de l'exploitation minière.

## **5.6 Enseignements tirés des expériences des trois pays**

La présente section analyse les enseignements tirés des expériences des trois pays dans la gouvernance du secteur minier et s'appesantit là-dessus. Plusieurs enseignements peuvent être tirés des expériences des trois pays, tant du point de vue de la façon dont ils ont fait face aux défis qu'ils ont rencontrés dans le secteur des ressources que de celui de leur gouvernance globale du secteur. Si les trois pays ont eu des expériences distinctes, il n'en demeure pas moins que les enseignements tirés de ces expériences sont en grande partie partagés.

### **Stabilité du cadre réglementaire et respect de l'état de droit**

- Il est crucial pour les entités minières de disposer d'un système de gouvernance stable, prévisible et transparent pour le secteur des ressources.

C'est là l'un des enseignements clefs tirés des expériences des trois pays. Pour le Chili, la mise en place d'un environnement directif, réglementaire et de gouvernance stable, qui a été maintenu sous les gouvernements successifs, a contribué à refaire sa réputation de lieu sûr pour l'investissement. Concernant le Botswana, son environnement réglementaire stable lui a fait gagner une réputation qui en a fait l'une des entités les plus attrayantes pour les investisseurs. L'adhésion aux principes de l'état de droit et de la bonne gouvernance a procuré des dividendes au Botswana, lui donnant la réputation de pays le moins corrompu d'Afrique.

### **Législation minière et régimes fiscaux favorables aux investisseurs**

- Il est important d'avoir un régime de l'investissement étranger qui garantit l'existence d'un système de taxation prévisible et contribue à bâtir une réputation de pays appliquant l'état de droit et la sécurité juridique ;
- Les investisseurs doivent avoir confiance dans la stabilité du cadre réglementaire ; forts de cette confiance, ils tiendront probablement le cap même dans des circonstances difficiles.

### **Actualisation de l'environnement réglementaire et directif**

- Il est important de mettre à jour et d'améliorer le cadre directif et réglementaire afin de répondre opportunément aux défis sociaux, environnementaux et économiques nouveaux.

### **Prospérité et impacts de l'abondance des ressources**

- Il est important de tirer parti de l'abondance des ressources pour mettre en place des institutions et améliorer le bien-être économique et social des citoyens ;
- La volatilité des recettes provenant des ressources (redevances et taxes) rend difficile la budgétisation par l'État. Il est important de mettre en place un mécanisme qui permette de maîtriser l'impact des fluctuations des recettes provenant des ressources dans les dépenses publiques. La création de fonds souverains pourrait être envisagée.

Ainsi qu'il a été noté à la section 5.4 du présent chapitre, toutes les trois entités disposent de tels mécanismes. Le Chili a créé en 1985 le Fonds pour la stabilisation des recettes du cuivre afin d'amortir les fluctuations des dépenses publiques et de maintenir des niveaux constants de financement des programmes sociaux. Le Botswana a créé le Pula Fund, un fonds souverain visant à préserver pour les générations futures une partie des revenus issus des ressources. L'Australie occidentale a également récemment créé un fonds souverain.

### **Attraction et optimisation de l'ajout de valeur et de l'enrichissement/bonification**

- Exiger dans un pays l'ajout de valeur comme condition de l'exploitation minière, lorsqu'il n'existe pas d'avantage compétitif pour le faire, finira peut-être par être un gaspillage de ressources économiques ;

- Avant d'adopter une politique déterminée sur la bonification et l'ajout de valeur, les gouvernements devraient évaluer leurs avantages compétitifs et leurs désavantages.

À cet égard, les expériences tant du Botswana que de l'Australie occidentale sont édifiantes. Un bon exemple est la décision prise par le Botswana d'axer ses efforts sur la taille et le polissage de grands diamants après s'être rendu compte de son manque d'avantage compétitif dans les petits diamants, ce avec le succès à la clef. Un autre exemple est le cas de l'Australie occidentale, qui, suite à une enquête parlementaire de l'État menée après une longue période marquée par des efforts infructueux tendant à développer la transformation en aval, a reconnu qu'elle n'avait pas d'avantage compétitif dans l'ajout de valeur.

### **Acquisition locale de main-d'œuvre et de matériel**

- La promotion de l'acquisition locale de main-d'œuvre et de matériel devrait s'accompagner d'autres politiques gouvernementales sur la formation et la localisation ou sur la diversification économique afin de s'attaquer aux défis liés à l'acquisition locale. Insister sur l'acquisition locale de main-d'œuvre et de matériel à utiliser dans un projet minier n'est pas toujours optimal, s'il y a un manque de capacité locale de satisfaire la demande.

### **Importance de la consultation lors de l'élaboration ou de la modification de la politique**

- Si un gouvernement a besoin de modifier une politique, comme celle concernant le taux de redevance, il devrait des raisons convaincantes de le faire et les expliquer de façon claire et transparente à l'ensemble des parties prenantes lors de consultations formelles ;
- Une analyse complète de l'impact des modifications envisagées sur la trésorerie et la viabilité des opérations concernées est capitale pour faire en sorte que la réforme ne se fasse pas au détriment de trop d'emplois ;
- Il est également important de veiller à la qualité de l'analyse économique qui appuie les initiatives de politique générale dans le domaine de la taxation minière ;
- L'acceptation de l'industrie est renforcée si elle dispose d'une certaine marge de manœuvre pour s'ajuster aux augmentations attendues dans les prélèvements de l'État ou à ceux-ci en les étalant sur une période appropriée mais pas trop longue ;
- Une cohésion sociale importante en tant que facteur essentiel contribuant au succès des partenariats du secteur minier entre les gouvernements, les compagnies, les universités, les associations et d'autres acteurs pourrait aider à libérer pleinement les avantages de l'exploitation minière.

L'expérience de l'Australie occidentale lors de la tentative infructueuse d'introduire une taxe fédérale sur la location des ressources minières frappant l'or et le charbon illustre l'importance de la consultation dans la prise de décision. Cet échec s'explique en grande partie par l'insuffisance de la consultation et de l'acceptation des parties prenantes. L'expérience de l'Australie occidentale dans l'introduction d'une nouvelle redevance sur l'or est un bon

exemple non seulement de l'importance de la consultation, mais aussi de la façon de se frayer de manière créative un chemin à travers les intérêts personnels et les considérations politiques lors de la réforme de réglementations essentielles. Les expériences du Botswana et du Chili à cet égard sont des exemples positifs de la façon dont la consultation donne aux lois et aux politiques de la légitimité parmi les parties prenantes.

### **Mise en place de l'infrastructure en temps opportun**

- Une infrastructure inadéquate peut être un obstacle majeur à l'entrée de marchandises en vrac, en particulier pour les exploitants miniers ;
- Lorsqu'ils octroient des droits d'exploitation minière, les gouvernements devraient prendre en compte la capacité des compagnies de financer l'infrastructure nécessaire ou d'y avoir accès ;
- Les gouvernements pourraient envisager de contribuer à la mise en place d'une infrastructure authentique à utilisateurs multiples présentant des avantages à long terme, mais un dossier démontrant les avantages pour l'État devrait être constitué avant toute contribution de celui-ci; toute contribution à une infrastructure propre à un projet est en fait une subvention au propriétaire du projet et devrait être évitée ;
- L'infrastructure privée peut être un moyen de prévenir l'entrée de concurrents sur le marché à moins que des conditions clairement définies d'accès libre ne soient en place dès le départ ; ces conditions doivent être exécutoires avec des sanctions appropriées pour le non-respect ;
- La responsabilité du fonctionnement et de l'entretien courants de l'infrastructure sociale (par exemple les routes, les installations d'approvisionnement en eau et les installations communautaires) doit être négociée avec les compagnies proposant de mettre ce type d'infrastructure en place ; il faut veiller en particulier à la responsabilité de supporter/partager le coût de l'entretien des routes empruntées par les véhicules lourds des compagnies.

Les trois pays ont des expériences divergentes concernant la question de la mise en place de l'infrastructure. L'expérience vécue par l'Australie occidentale en faisant appel aux compagnies minières pour mettre en place l'infrastructure nécessaire est pertinente lorsque les sites miniers sont éloignés et que le gouvernement n'a pas les ressources requises pour la financer. Outre les enseignements sur les moyens créatifs de financer l'infrastructure, l'expérience de l'Australie occidentale montre quelques-unes des questions qui peuvent surgir en rapport avec l'infrastructure privée.

Le Chili n'a pas une expérience similaire concernant l'infrastructure financée par la compagnie ; quant au Botswana, il envisage l'option de nouveaux projets d'infrastructure.

### **Mode opératoire dans des lieux éloignés**

- Dans l'expérience de l'Australie occidentale, la construction de cités ouvrières conçues spécialement pour soutenir les opérations minières s'est globalement révélée peu économique et est rarement adoptée aujourd'hui ;

- Lorsqu'il n'existe pas une offre de main-d'œuvre spécialisée dans une communauté locale située à une distance raisonnable d'un projet de mise en valeur de ressources, il est probable que le personnel travaillera sur la base de roulements ;
- De tels roulements doivent être mis en place en tenant pleinement compte des incidences sociales et des incidences sur la santé des travailleurs de l'éloignement du travailleur de sa famille et des autres réseaux de soutien social, tout comme celles de la privation de la famille de ce soutien pendant la période de roulement ;
- Il faudrait étudier et adopter selon que de besoin la possibilité pour les compagnies contractantes basées dans la région de fournir la main-d'œuvre et d'autres services au projet.

Lorsque les ressources sont situées dans des zones éloignées, cela signifie souvent un certain nombre de défis, notamment concernant l'infrastructure et la disponibilité de main-d'œuvre spécialisée.

### **Remise en état des sites miniers**

- Faire en sorte que tous les projets majeurs soient fondés sur une évaluation appropriée de l'impact sur l'environnement ;
- La remise en état des sites miniers ne devrait pas être laissée à l'initiative non réglementée des compagnies minières qui, dans certains cas, peuvent ne pas prévoir des dispositions adéquates à ce sujet ;
- Il faut une politique et des procédures connexes rationnelles et clairement exprimées qui font en sorte que l'État n'ait pas à assumer la responsabilité de remettre en état après l'épuisement des gisements ;
- Si l'adoption d'une politique exigeant que les compagnies minières déposent auprès du Département des mines et du pétrole des cautions de performance sans réserve peut être efficace pour préserver l'État, il se peut qu'elle ne soit pas efficace du point de vue économique en ce sens qu'elle immobilise un capital important qui pourrait autrement être investi dans la prospection et la mise en valeur de la mine ;
- Il est difficile du point de vue administratif de maintenir ces dépôts de fonds à un niveau suffisant pour faire face à la hausse du coût de la remise en état des sites et aux modifications continues dans la superficie et le type de perturbations de l'environnement créées par l'expansion des opérations. Suivre les opérations successives de remise en état ayant lieu sur le site de la mine pourrait également être une charge administrative très lourde. Il faut dans ce cadre un financement suffisant de la section de l'audit environnemental de l'organisme compétent.

Le besoin d'une politique ou d'une réglementation pour la remise en état des mines est mis en évidence par les expériences tant de l'Australie occidentale que du Chili dans le cas des sites miniers abandonnés durant leurs périodes de vide réglementaire respectives.

### **Coordination efficace des organismes gouvernementaux**

- Étant donné que les projets de mise en valeur des ressources comportent normalement des activités qui exigent l'interaction avec de multiples organismes gouvernementaux ou leur approbation, il faut un mécanisme de coordination pour rationaliser et faciliter les processus administratifs ;
- Une approche consiste à mettre sur pied un organisme de coordination fournissant tout le service gouvernemental, à l'instar du système de « Lead Agency » (organisme chef de file) adopté par l'Australie ;
- Cela nécessite une expression claire des objectifs et des résultats recherchés par le gouvernement, avec au niveau ministériel et à celui du chef de l'organisme l'engagement d'œuvrer en collaboration pour les atteindre.

### **Développement offshore et approvisionnement intérieur en gaz**

- L'obligation faite aux promoteurs de projets de réserver une proportion de la production au marché intérieur fait l'objet d'une forte résistance de l'industrie et peut avoir des conséquences non voulues ;
- Les gouvernements devraient veiller à ce que les préférences ou les concessions recherchées pour le marché intérieur ne créent pas sur ce marché des anomalies structurelles qui exigeront peut-être des ajustements douloureux lorsque les réserves du projet diminueront.

### **Investissement du gouvernement dans les projets miniers**

- Le modèle de coentreprise, c'est-à-dire un partenariat dans des projets miniers avec les compagnies privées, a fonctionné pour le Botswana à de multiples niveaux : financier, technique, social et environnemental ;
- Toutefois, l'approche 50/50 est peu susceptible de fonctionner dans la plupart des cas ; elle conduit souvent à une impasse.

## **5.7 Conclusion**

Un thème constant dans chacune des trois études de pays est l'existence d'institutions publiques fortes. Cela suppose le dogme fondamental de la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, avec des mécanismes pour garantir l'indépendance du système judiciaire. Croyant fermement en l'état de droit, les gouvernements des trois pays se sont systématiquement appuyés sur le fonctionnement du droit pour poursuivre leurs objectifs fondamentaux, ce qui a donné à chacun d'eux la réputation d'entité minière stable et prévisible pour les investisseurs.

Si le secteur extractif représente une part significative de leur économie, bien qu'à des degrés variables, ces trois juridictions ont toutes réussi à stabiliser les recettes publiques et à diversifier leur économie et entendent continuer sur cette voie. Grâce à des structures de gouvernance et à des cadres réglementaires pour le secteur extractif, toutes les trois juridictions s'efforcent de garantir la stabilité et la prévisibilité de leurs systèmes respectifs en maintenant des processus consultatifs et participatifs dans leur prise de décision. Par ailleurs, les principes

de transparence et de responsabilité sont enracinés dans la gouvernance de leurs secteurs des ressources respectifs. Une excellente illustration de ce fait est la publication régulière par l'Australie occidentale, entre autres choses, de données agrégées sur la production minière et la prospection, aussi bien que de données sur les redevances désagrégées au niveau des différents produits.

La pratique du Chili consistant à collaborer étroitement avec les associations professionnelles et industrielles et l'approche de la coordination de l'administration du secteur par un organisme chef de file appliquée par l'Australie occidentale sont deux exemples dont les pays africains riches en ressources peuvent s'inspirer pour ce qui est des moyens créatifs de relever les défis communs tels que l'acceptation continue de l'industrie s'agissant des initiatives réglementaires et directives, et de rationaliser les processus d'organismes multiples.

L'une des caractéristiques essentielles partagées par les trois juridictions minières est constituée par les éléments suivants : la clarté juridique sur la propriété de la terre, la protection de la propriété privée et des droits autochtones. Par ailleurs, toutes trois disposent de systèmes clairs et transparents pour l'attribution des droits miniers. Sans être uniformes, les structures des systèmes des trois pays sont tout à fait similaires, en particulier en ce qui concerne les périodes couvertes par les licences et les mesures de sauvegarde contre les titulaires de droits de prospection conservant leurs terrains sans rien y réaliser.

L'expérience de chaque pays dans la participation gouvernementale aux activités minières fournit d'utiles enseignements sur la question. Si le Botswana est souvent mentionné comme un bon exemple de participation gouvernementale réussie dans les projets miniers, son expérience des partenariats 50/50 montre que de tels arrangements viennent avec leur lot de défis, tels que les impasses lorsque des décisions litigieuses se présentent.

Les expériences des trois pays concernant la gestion financière de leurs recettes provenant des ressources indiquent la nécessité de prendre des dispositions pour les fluctuations des prix compte tenu de l'épuisement inévitable de leurs réserves. Il en va de même de leurs expériences dans le domaine de la dépollution de l'environnement et de la remise en état des sites miniers ; il est nécessaire pour les juridictions minières de mettre en place un mécanisme qui traite la question de la dégradation de l'environnement due aux activités minières.

S'agissant des liens en amont et en aval et des liens horizontaux, tout en étant similaires pour l'objectif poursuivi, les expériences des trois pays font ressortir les défis de l'équilibrage de la capacité locale avec la demande de l'industrie. Par ailleurs, les études de pays mettent en lumière la nécessité de prendre en compte la capacité locale et d'apporter un appui afin de l'entretenir.

Dans l'ensemble, les trois études de pays fournissent des enseignements importants et pratiques dont les pays africains riches en ressources peuvent s'inspirer pour ce qui est des processus tant directifs qu'institutionnels. En particulier, nombre des caractéristiques exemplaires des trois pays et des enseignements tirés de ces pays sont en harmonie avec les principes et les structures de gouvernance visés dans la Vision africaine des mines, notamment la mise en place d'un système de gouvernance transparent et responsable qui éclaire la perception des recettes provenant des ressources et les dépenses, s'emploie à intégrer le secteur avec l'économie grâce à des liens et crée un environnement stable et prévisible pour l'investissement en vue d'une exploitation minière efficace en tant que fondement de l'industrialisation tirée par les ressources.

## Chapitre 6

### Conclusion

La présente étude visait à atteindre un certain nombre d'objectifs, notamment i) examiner la mesure dans laquelle le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs est concrètement mis au service des pays africains, en particulier ceux qui sont fortement tributaires des ressources extractives et donc exposés à la malédiction des ressources naturelles et ii) orienter le processus du Mécanisme par des propositions concrètes visant à renforcer sa capacité à institutionnaliser les valeurs et principes fondamentaux de la bonne gouvernance adaptés aux problèmes particuliers que rencontrent les pays tributaires des ressources extractives. Dans la poursuite de ces objectifs, nous nous sommes posé quelques questions clés et avons tenté d'y répondre comme suit.

Premièrement, nous nous sommes demandé pourquoi nous avons besoin de mener une telle étude sectorielle sur les industries extractives. Nous avons tenté de répondre à cette question au chapitre 1 en procédant à une analyse assez détaillée des travaux antérieurs, en particulier ceux portant sur les menaces posées par le secteur des industries extractives, qui traitent de l'hypothèse de la malédiction des ressources naturelles. Il ressort de ce chapitre que les pays tributaires des ressources extractives sont susceptibles de se heurter à un certain nombre de problèmes auxquels sont moins exposés leurs homologues qui en sont moins tributaires. Il en ressort également que le phénomène qui est souvent qualifié de malédiction des ressources naturelles peut en réalité être mieux présenté comme une malédiction de la gouvernance. Soulignant que les causes profondes des problèmes susvisés résident dans la mauvaise gouvernance du secteur des industries extractives, le chapitre montre que ces problèmes commencent en fait dès la base de la chaîne de valeur des ressources naturelles – à savoir le contrat ou le permis sous-tendant les activités d'exploration et d'exploitation – communément caractérisée par la tendance des pouvoirs publics à conclure des contrats à la hâte sans bien comprendre les conséquences négatives qu'ils auront pour l'intérêt national pendant une période qui dure généralement plusieurs décennies. Souvent négociés en secret et tenus cachés du public, ces contrats sont susceptibles d'être conclus pour de longues durées et de contenir des clauses protégeant l'entreprise étrangère contre de futurs changements de loi ou de politique, des clauses de règlement des différends tendant à la protéger contre le risque d'être soumise au droit interne et de faire l'objet de poursuites judiciaires devant les juridictions nationales ainsi que des projets n'ayant souvent aucun rapport avec le reste de l'économie. Les conséquences en sont trop souvent la répartition inéquitable de la rente minière entre l'entreprise étrangère et l'État d'accueil, la corruption, la dégradation de l'environnement, la perturbation et la destruction des modes de vie traditionnels à l'intérieur et autour des sites du projet, les conflits civils, la priorité donnée par l'État au renforcement de ses moyens de sécurité et de répression pour les utiliser contre ses propres populations au lieu de mettre en place une bureaucratie performante et l'érosion générale de la confiance placée dans les institutions politiques et de leur légitimité, pour ne citer que quelques-unes. Pour contribuer à remédier à ces maux et à d'autres maux similaires liés aux ressources naturelles, nous avons souligné l'importance de la Vision africaine des mines et élaboré une liste d'indicateurs fondés sur cette Vision qui devraient servir de base à l'action du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, notamment la transparence, le respect du principe de responsabilité, les capacités institutionnelles, la qualité de la réglementation, le respect de la primauté du droit et la lutte contre la corruption. La Vision définit des normes qui doivent être appliquées tout au long de la chaîne de valeur minière en faisant obligation aux pays de recueillir des informations telles que l'identité de l'entité avec laquelle ils négocient (devoir de précaution), le bilan de cette entité dans d'autres pays africains (échange d'informations) et sa propriété effective (possibilité

de mécanismes d'optimisation ou d'évasion fiscales, détermination des prix de transfert). En conséquence, nous nous sommes intéressés dans l'étude à la question de savoir si le Mécanisme pouvait servir de moyen de sensibiliser les États participants aux risques susmentionnés et de faciliter l'échange d'informations dans tout le continent. Nous avons conclu le chapitre en soulignant l'énorme capacité du Mécanisme à institutionnaliser les valeurs et principes fondamentaux de la bonne gouvernance du secteur des industries extractives prévus dans la Vision.

Deuxièmement, nous nous sommes demandé ce qu'est le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs et comment il fonctionne. Nous avons tenté de répondre à ces questions au chapitre 2. Ce dernier décrit le Mécanisme comme un ensemble d'outils et de méthodes de travail susceptibles de contribuer à résoudre les problèmes de gouvernance, les difficultés et les risques particuliers du secteur des industries extractives recensés au chapitre 1. Nous avons démontré que si le Mécanisme n'est pas une panacée pour tous ces maux, il dispose d'outils et de méthodes de travail qui peuvent lui permettre de contribuer sensiblement à combattre nombre d'entre eux. Il peut le faire à l'aide des plateformes continentales et nationales qu'il crée pour examiner – tant par lui-même que par l'intermédiaire d'experts externes et indépendants de confiance – à titre consultatif et amical, mais aussi de façon approfondie et exhaustive, les règles en vigueur, les institutions et les habitudes opérationnelles des agents chargés de la gouvernance avec la participation des principales parties prenantes.

Troisièmement, forts de ce que les problèmes rencontrés dans le secteur des industries extractives ont été recensés (chapitre 1) et que la capacité du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs à contribuer à leur résolution a été expliquée (chapitre 2), nous nous sommes demandé quel était le bilan du Mécanisme depuis sa création en ce qui concerne la résolution de ces problèmes de gouvernance du secteur et nous avons tenté de répondre à cette question au chapitre 3. La réponse a été très encourageante. Nous avons constaté que, même si les études antérieures portant sur le Mécanisme que nous avons prises en considération dans la présente étude avaient toutes été réalisées sur la base du questionnaire initial qui ne prêtait pas une attention particulière au secteur des industries extractives, les rapports et les programmes d'action qui en avaient résulté contenaient une analyse étendue de ce secteur. Dans l'ensemble, la plupart des problèmes que rencontre le secteur des industries extractives et ceux qui sont propres à certains pays possédant ces industries avaient été mis en évidence et, à des degrés divers, traités dans lesdits rapports. Nombre de ceux-ci avaient dégagé certains des problèmes de gouvernance les plus ardues qui minent généralement les industries extractives et formulé des recommandations appropriées sur les moyens de les atténuer ou de les résoudre. Ces problèmes vont de la transformation des zones de ressources extractives en poudrières aux conséquences environnementales et sociales lourdes et souvent durables des industries extractives, en passant par leur incidence générale sur l'économie nationale. Dans une certaine mesure, les pays concernés ont donné effet aux recommandations formulées telles qu'elles ont été incorporées dans les programmes d'action nationaux respectifs. Cependant, nous avons également constaté que le secteur des industries extractives était plutôt traité de façon non uniforme tout au long du processus du Mécanisme et qu'une intégration plus poussée de la question dans ce processus pouvait encore améliorer le traitement. Tout en saluant les mesures louables déjà prises, en particulier dans le questionnaire révisé qui évoque de façon détaillée les problèmes spécifiques aux ressources extractives, le chapitre s'achève en montrant qu'il est nécessaire de traiter la question d'une manière plus systémique.

Cela étant, nous avons posé au chapitre 4 la question de savoir si le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs pourrait être mieux utilisé pour résoudre les difficultés propres aux industries extractives. Là encore, les constatations étaient riches d'enseignements et les conclusions générales de l'étude étaient remarquables. L'étude a montré i) qu'à l'origine les industries extractives n'étaient pas expressément visées dans le champ d'action du Mécanisme, ii) qu'elles n'étaient pas non plus expressément visées dans le questionnaire initial destiné à l'étude des pays sur la base duquel tous les rapports du Mécanisme étaient établis, iii) que la plupart des rapports d'examen de pays et des programmes d'action nationaux établis à la suite de ces rapports abordaient cependant les problèmes et les préoccupations propres aux industries extractives dans le cadre des questions et des indicateurs génériques, iv) que si cela montrait que le processus du Mécanisme était mené avec un degré de flexibilité et d'adaptabilité louable, la nécessité d'y intégrer explicitement les problèmes du secteur des industries extractives était largement reconnue tant par le Mécanisme que par ses partenaires stratégiques, tels que la Commission économique pour l'Afrique, ainsi que par les États participants eux-mêmes, v) qu'en conséquence le questionnaire révisé d'auto-évaluation de pays faisait explicitement état des industries extractives à plusieurs endroits et vi) que les problèmes de gouvernance du secteur des industries extractives étaient souvent si systémiques et communs qu'une application attentive et systématique des outils et des méthodes de travail actuels du Mécanisme pouvait permettre de les résoudre d'une manière satisfaisante.

C'est après tout cela que nous nous sommes demandé quels enseignements pouvaient être tirés de l'expérience d'autres pays riches en ressources extractives qui avaient obtenu des succès en la matière en Afrique (Botswana) et au-delà (Australie et Chili). Le chapitre 5 contient un résumé des enseignements tirés de trois études de cas portant sur l'Australie, le Botswana et le Chili qui avaient été commandées à cette fin. Ces études de cas riches, réfléchies et très instructives ont clairement révélé que la qualité des institutions était déterminante pour mettre les ressources extractives au service du développement durable à grande échelle et de la transformation économique. La concordance entre les enseignements tirés des trois études de cas avec les principes défendus par la Vision africaine des mines renforce les arguments qui militent en faveur de l'intégration de la gouvernance du secteur des industries extractives dans l'action du Mécanisme, en érigeant les principes sous-tendant la Vision en lignes directrices de la gouvernance des ressources extractives en Afrique. Le Mécanisme a la capacité de contribuer à répondre à l'impérieuse nécessité d'utiliser les ressources extractives comme tremplin pour assurer un développement durable à grande échelle en transformant la qualité des institutions et des pratiques dans les pays participants par ses opérations amicales mais approfondies d'auto-évaluation et d'évaluation par les pairs ainsi que par la détermination des éventuels moyens de remédier aux faiblesses décelées et de résoudre les problèmes de capacité. L'étape suivante consiste à étudier les possibilités d'améliorer les outils et les méthodes de travail du Mécanisme, notamment le questionnaire d'auto-évaluation de pays et les directives relatives aux examens de pays, par les conclusions de la présente étude.

## **Annexe I**

### **Rapport de pays concernant l’Australie**

#### **Au-delà du Mécanisme africain d’évaluation par les pairs : les données d’expérience de l’Australie occidentale en matière de gouvernance des ressources extractives**

Rapport établi par

Pietro Guj

(Professeur-chercheur au Centre for Exploration Targeting de l’Université d’Australie occidentale et professeur associé en économie minérale à la Graduate School of Business de l’Université Curtin)

et

James Limerick

(Licencié en sciences, docteur en métallurgie et conseiller auprès d’organismes d’aide australiens et internationaux)

#### **Résumé**

L’expérience de l’Australie occidentale qui possède de vastes ressources minérales et a une longue tradition d’exploration et d’exploitation minières peut être une source d’informations utile pour améliorer la formulation des politiques, les stratégies et les décisions actuelles concernant la mise en valeur des ressources naturelles en Afrique. Le présent rapport présente de façon succincte les cadres de gouvernance des ressources minérales de l’Australie occidentale et analyse un certain nombre d’études de cas pertinentes pour tenter d’en tirer certains des principaux enseignements, positifs et négatifs, retenus qui pourraient permettre de prendre de meilleures décisions et d’obtenir de meilleurs résultats dans des situations analogues à l’avenir en matière de mise en valeur des ressources minières en Australie occidentale et en Afrique.

#### **Introduction**

Le présent rapport s’inscrit dans le cadre d’une étude que la Commission économique pour l’Afrique réalise sur le thème intitulé « Intégration de la gouvernance du secteur des industries extractives dans le processus du Mécanisme africain d’évaluation par les pairs ».

L’Australie occidentale a été choisie avec deux autres entités territoriales<sup>353</sup> riches en ressources naturelles pour être l’objet d’une étude de cas dont les principaux objectifs sont les suivants :

- i. Mettre en lumière les principaux problèmes rencontrés dans le développement de ses industries extractives ;
- ii. Donner un aperçu des solutions adoptées pour faire face à ces problèmes ;

---

<sup>353</sup> Ces deux autres sont le Botswana et le Chili.

- iii. Examiner la mesure dans laquelle ces solutions ont porté des fruits ;
- iv. Produire une analyse visant à partager les meilleures pratiques ;
- v. Proposer des recommandations applicables au niveau national en Afrique.

Outre la présente introduction et ses conclusions, le rapport comprend quatre sections. La section 1 présente le contexte national, qui est de haut niveau, en mettant l'accent sur les conditions économiques du pays ainsi que sur ses structures, mécanismes et dynamique de gouvernance. La section 2 fait le point sur le cadre d'orientation et le cadre réglementaire du secteur des industries extractives d'amont. La section 3 donne des exemples de problèmes de gouvernance spécifiques rencontrés en Australie occidentale et de solutions adoptées pour y remédier, qu'elles soient couronnées de succès ou non. La section 4 analyse les enseignements tirés sur le plan des politiques. La dernière section présente quelques conclusions clés qui pourraient aider les pays africains tributaires des industries extractives à tracer la voie à suivre pour améliorer la gouvernance future de leur secteur des industries extractives.

## **Section 1 : Contexte national : Conditions économiques générales et structures, mécanismes et dynamique de gouvernance généraux**

### **1.1 Structures politiques et structures de gouvernance**

#### **1.1.1 Structure politique et constitutionnelle de l'Australie**

En 1901, six colonies britanniques précédemment indépendantes se sont fédérées pour former le Commonwealth d'Australie<sup>354</sup>. L'Australie reste à ce jour une monarchie constitutionnelle revêtant la forme d'une fédération d'États aux termes de la Constitution australienne. Tous les gouvernements des États et celui du Commonwealth (également appelé gouvernement fédéral) s'inspirent du système de Westminster et disposent de parlements dont les membres sont élus au suffrage universel. Le monarque est représenté par un gouverneur général au niveau du Commonwealth et par un gouverneur dans chacun des États. La Constitution répartit les pouvoirs entre les gouvernements des États et celui du Commonwealth.

#### **1.1.2 Relations entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des États : pouvoirs fédéraux et étatiques**

La répartition constitutionnelle des pouvoirs qui présente le plus d'intérêt pour la présente étude de cas est la suivante :

- Le gouvernement du Commonwealth (ou gouvernement fédéral) est chargé :
  - De l'impôt sur le revenu, des douanes et des droits d'accises ;
  - Des affaires étrangères, y compris les traités commerciaux et les accords financiers mondiaux ;
  - Des échanges et du commerce (y compris les investissements étrangers et les relations industrielles).

---

<sup>354</sup> Le Commonwealth comprend également deux territoires, à savoir le Territoire du Nord et le Territoire de la capitale australienne qui entoure la capitale fédérale sise à Canberra.

- Les États sont chargés :
  - De l'aménagement du territoire et de la gestion de l'utilisation des sols (y compris l'administration du cadastre minier) ;
  - De la gouvernance du secteur des ressources naturelles terrestres, y compris la perception des redevances ;
  - De l'approbation des projets de mise en valeur des ressources naturelles (certaines questions particulières étant cependant réservées au Commonwealth) ;
  - De la mise en place des infrastructures (avec l'appui du Commonwealth pour certains projets) ;
  - De la fourniture des services sociaux, du maintien de l'ordre public et du cofinancement de la santé et de l'éducation, dont les prestations sont toutefois assurées en majeure partie par eux.

En cas d'incompatibilité entre la loi d'un État et celle du Commonwealth, cette dernière prévaut sur les dispositions incompatibles. Les collectivités locales, créées par des lois d'État et non prévues par la Constitution, assurent l'aménagement local régional et la prestation des services locaux (routes, protection sanitaire locale, installations de loisirs communautaires, etc.). La législation minière et pétrolière de l'Australie occidentale prime les décisions de planification prises par les collectivités locales, celles-ci n'ayant du reste pas de rôle officiel à jouer dans la réalisation des projets de mise en valeur des ressources naturelles.

### **1.1.3 Séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire**

Chaque État a son propre pouvoir législatif, son propre pouvoir exécutif et son propre pouvoir judiciaire, tout comme le Commonwealth. Le pouvoir législatif de chaque entité territoriale consiste en un parlement (bicaméral dans la plupart des cas) dont les membres sont élus au suffrage universel. Le pouvoir exécutif, qui est issu du Parlement et est responsable devant lui, se compose du Premier Ministre (appelé en anglais « *Premier* » dans les États) et de son gouvernement, appuyés par une fonction publique. Le pouvoir judiciaire est coiffé par la Haute Cour d'Australie, créée par la Constitution pour interpréter les lois et statuer sur leur constitutionnalité. Les décisions rendues par les pouvoirs judiciaires des États (en l'occurrence leurs Cours suprêmes) peuvent être attaquées devant la Haute Cour, dont les arrêts ont force obligatoire.

La Haute Cour d'Australie est un organe judiciaire indépendant. Une fois nommés par le Gouverneur général, les juges ne peuvent être révoqués par lui que pour âge avancé, manquement aux devoirs de leur charge ou incapacité. Dans ces deux derniers cas, il faut de surcroît que le Parlement réuni en congrès en ait fait la demande.

#### **1.1.4 Primauté du droit, accès à la justice, droits de l'homme et libertés civiles**

La primauté du droit est enracinée en Australie et tout le monde est égal devant la loi. Dans la pratique, l'accès à la justice peut être entravé par les coûts élevés des actions en justice, bien que les pouvoirs publics fournissent une aide juridictionnelle aux personnes défavorisées.

Il existe une Commission australienne des droits de l'homme indépendante qui est chargée de contrôler l'exécution des engagements internationaux pris par l'Australie en matière de droits de l'homme. Elle mène des enquêtes sur les questions concernant le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi que la discrimination fondée sur la race, la religion, le sexe, l'âge ou le handicap et en rend compte au Parlement fédéral.

#### **1.1.5 Avis stratégiques et réglementation en matière d'environnement**

Aux termes de la loi relative à la protection de l'environnement et à la biodiversité, le Gouvernement fédéral est chargé des questions revêtant une importance environnementale d'ordre national<sup>355</sup>. La loi dresse, entre autres, une liste précise de valeurs environnementales nationales protégées par des traités internationaux, d'espèces rares ou en voie de disparition, de lieux patrimoniaux, de zones humides et d'activités nucléaires (notamment l'extraction d'uranium) qui s'inscrivent dans ces questions. Par conséquent, les projets de mise en valeur des ressources naturelles peuvent nécessiter à la fois l'approbation des autorités fédérales et de l'État sur le plan environnemental, mais l'évaluation est généralement déléguée aux autorités étatiques.

En Australie occidentale, il existe également un Office de protection de l'environnement créé par la loi de 1986 relative à la protection de l'environnement qui est un organe indépendant<sup>356</sup> chargé de conseiller le Ministre de l'environnement. Tous ses rapports et ses avis sont rendus publics. L'Office invite les parties prenantes à formuler des observations<sup>357</sup> sur de multiples sujets stratégiques ainsi que sur diverses questions concernant les politiques à mener et l'évaluation des projets. L'expression « parties prenantes » désigne en l'occurrence les entités (ONG, groupes de la société civile et groupements industriels) qui s'intéressent aux questions de développement et les personnes directement touchées par l'exploitation des ressources naturelles concernée.

L'Office de protection de l'environnement établit des rapports sur l'« état de l'environnement » tous les huit à dix ans. Ces rapports visent à « communiquer en temps utile aux décideurs et à la collectivité des renseignements crédibles et accessibles sur l'état de l'environnement ». Ils sont axés sur les grandes questions environnementales, « afin d'appeler l'attention sur celles-ci et de contribuer à définir la politique environnementale de l'État pour les cinq prochaines années »<sup>358</sup>.

Le Ministère des mines et du pétrole de l'Australie occidentale a, sur délégation donnée par l'Office de protection de l'environnement, le pouvoir d'évaluer et d'approuver les projets de mise en valeur des ressources naturelles qui sont peu susceptibles d'avoir un impact important. Toutefois, la loi relative à la protection de l'environnement dispose que toute

---

<sup>355</sup> Voir [www.environment.gov.au/epbc/about](http://www.environment.gov.au/epbc/about).

<sup>356</sup> Voir [www.epa.wa.gov.au/AbouttheEPA/abouttheEPA](http://www.epa.wa.gov.au/AbouttheEPA/abouttheEPA).

<sup>357</sup> Voir <https://consultation.epa.wa.gov.au/>.

<sup>358</sup> <http://www.epa.wa.gov.au/state-environment-reporting>.

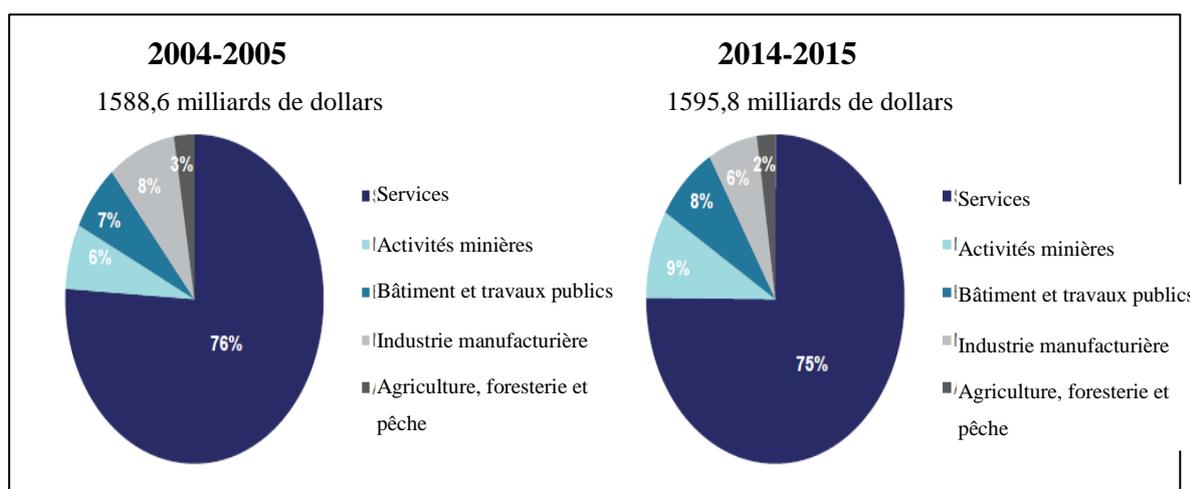
personne peut former un recours devant le Président de l'Office pour faire relever le niveau d'évaluation. Les projets susceptibles d'avoir des répercussions importantes sur l'environnement (y compris sur le plan social) sont renvoyés à l'Office pour qu'il les évalue et donne son avis au Ministre avant que l'approbation de celui-ci ne soit sollicitée. Le renvoi est en principe fait par le promoteur, mais toute personne peut le faire si, selon toute probabilité, l'exécution du projet aura un effet important sur l'environnement. L'Office décide du niveau auquel le projet sera évalué : soit par la méthode de l'examen environnemental public, soit par évaluation sur la base des informations fournies par le promoteur, à la lumière des lignes directrices publiées<sup>359</sup>.

L'Office de protection de l'environnement peut également donner des avis au Ministre de l'État sur des questions stratégiques à grande portée<sup>360</sup>. Parmi les exemples récents, on peut citer ses avis sur la nécessité « de définir une voie à suivre pour assurer le développement durable de la région de Pilbara<sup>361</sup> et de protéger à long terme la biodiversité exceptionnelle et les autres valeurs environnementales de la région ». On peut également citer le jugement porté sur une évaluation de site faite par le Ministère du développement de l'État pour un centre de traitement du gaz naturel liquéfié à utilisateurs multiples destiné à traiter les ressources gazières du bassin de Browse sis dans la région de Kimberley en Australie occidentale.

## 1.2 Richesses minérales de l'Australie et de l'Australie occidentale : mécanismes et dynamique économiques

### 1.2.1 Dépendance économique de l'État à l'égard du secteur des ressources minérales et contribution de ce secteur

L'économie australienne est dominée par les services et cette situation n'a guère changé au cours des dix dernières années (voir figure 1). En revanche, l'État de l'Australie occidentale comptait en 2014 513 projets miniers et 1 050 sites miniers en exploitation produisant plus de 50 produits de base différents<sup>362</sup>. Comme le montre le tableau 1, en 2013 et 2014, les exportations de minerais de l'Australie occidentale représentaient plus de 67 % des exportations de minerais de l'Australie et plus de 35 % de l'ensemble de ses exportations.



<sup>359</sup> Voir <http://www.epa.wa.gov.au/EPADocLib/EAG16%20s38%20Referral%20January2015.pdf>.

<sup>360</sup> Voir [http://www.epa.wa.gov.au/policies\\_guidelines/strategicadvice/](http://www.epa.wa.gov.au/policies_guidelines/strategicadvice/).

<sup>361</sup> La région de Pilbara de l'Australie occidentale est la principale région d'extraction du minerai de fer.

<sup>362</sup> Voir <http://www.dsd.wa.gov.au/invest-in-wa/key-facts/global-resources-hub>.

Figure 1 : Contributions des différents secteurs au PIB australien (en dollars de 2014-2015) [figure reproduite avec l'aimable autorisation du Ministère australien de l'industrie, de l'innovation et des sciences, *Resources and Energy Quarterly* (septembre 2015)].

La valeur de la production minière et pétrolière de l'Australie occidentale pour la période 2014-2015, chiffrée à 99,5 milliards de dollars australiens, représentait environ 36,5 % de son produit intérieur brut estimé, dépassant ainsi largement le seuil de 8 % au-dessus duquel, selon Davies (1995), un pays est considéré comme une « économie minérale »<sup>363</sup>. En outre, avec ses exportations de minerais de 93,5 milliards de dollars australiens (soit environ 88 % de ses exportations totales qui s'élevaient à 110,7 milliards de dollars australiens) et ses redevances minières perçues de 4,44 milliards de dollars australiens (soit environ 16,4 % de ses recettes publiques totales chiffrées à 27,1 milliards de dollars australiens), l'Australie occidentale était considérée comme fortement tributaire des ressources minérales en 2014-2015 d'après l'indice de dépendance des pays aux industries extractives du PNUD<sup>364</sup>, l'indicateur de dépendance du FMI et d'autres indicateurs analogues. Le degré de dépendance de l'Australie dans son ensemble est beaucoup plus faible en raison du caractère plus diversifié de son économie.

Tableau 1  
Exportations du secteur des ressources minérales et de l'énergie en 2013-2014<sup>365</sup>

<b>Produit de base</b>	<b>Australie (en millions de dollars australiens)</b>	<b>Australie occidentale (en millions de dollars australiens)</b>
Minerai de fer	74 684	73 733
Charbon (thermique et métallurgique)	39 965	263
Gaz naturel liquéfié	16 305	14 409
Or	13 264	8 841
Pétrole et condensat	10 430	9 797
Cuivre (toutes les formes)	8 909	1 556
Alumine (hors métal d'aluminium)	6 078	4 256
Nickel (toutes les formes)	3 656	3 450
<b>TOTAL</b>	<b>173 291</b>	<b>116 305</b>

La Chine étant la principale destination des exportations de ressources minérales du pays (voir figure 2), les producteurs australiens de minerais sont fortement tributaires de la santé de l'économie chinoise. Le récent ralentissement de l'économie chinoise, accompagné d'une augmentation de la production mondiale de minerai de fer, a entraîné une chute spectaculaire des prix qui a eu des répercussions importantes sur les recettes des États et du Gouvernement fédéral. Toutefois, comme le montre la figure 3, le volume des exportations continue d'augmenter sensiblement depuis 2011, le pays ayant mis en production de nouvelles

<sup>363</sup> G.A. Davis, « Learning to love the Dutch disease: Evidence from the mineral economies », *World Development*, vol. 23, n° 10 (1995).

<sup>364</sup> D. Hailu et C. Kipgen, *The Extractives Dependency Index (EDI)*, Programme des Nations Unies pour le développement (2015).

<sup>365</sup> Sources : Ministère des affaires étrangères et du commerce, Composition du commerce 2013-2014 ; Gouvernement de l'Australie occidentale, Ministère des mines et du pétrole, *Western Australian Mineral and Petroleum Statistics Digest 2013-2014*.

capacités qui, conjuguées à la baisse du taux de change entre le dollar australien et le dollar des États-Unis, atténuent ces effets sur les recettes.

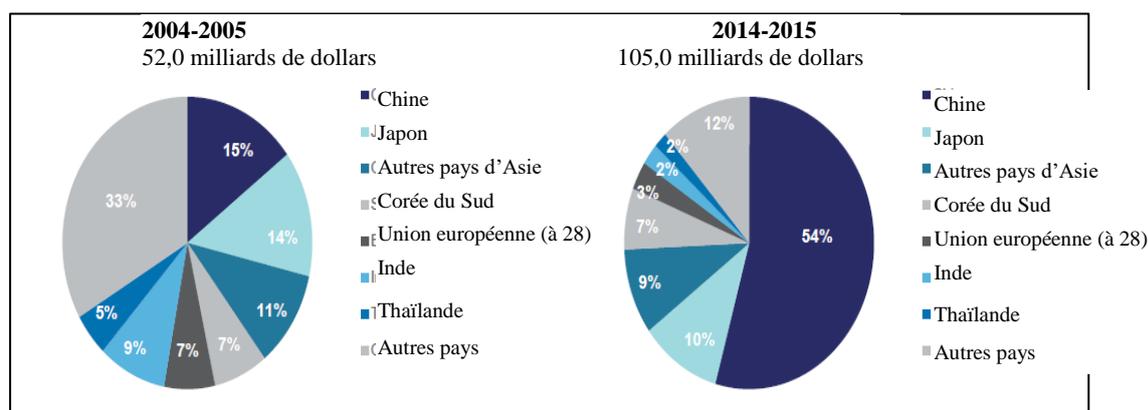


Figure 2 : Marchés de destination des produits minéraux australiens [figure reproduite avec l'aimable autorisation du Ministère australien de l'industrie, de l'innovation et des sciences, *Resources and Energy Quarterly* (septembre 2015)].

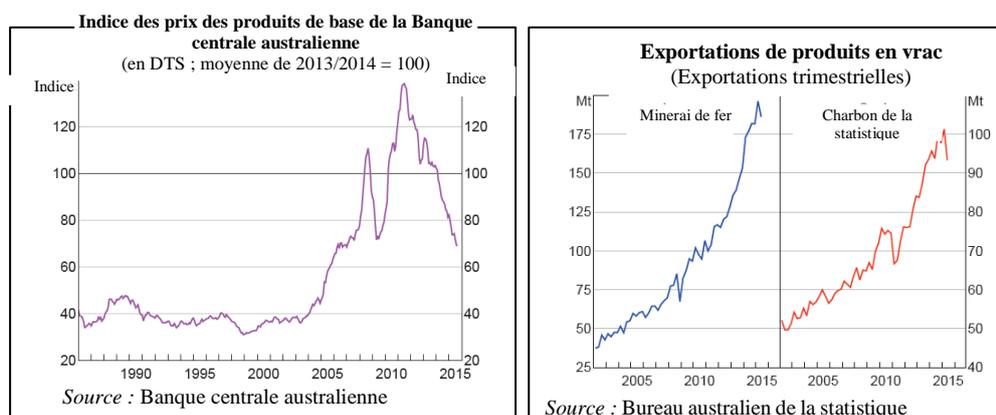


Figure 3 : Les prix des produits de base ont fortement baissé depuis 2011, mais les volumes ont augmenté (figure reproduite avec l'aimable autorisation de la Banque centrale australienne, *Chart Pack*, octobre 2015).

### 1.2.2 Attribution et gestion des droits et contrats miniers

Le Gouvernement fédéral et les Gouvernements des États souscrivent tous au principe que si les minéraux leur appartiennent, il incombe à l'entreprise privée d'assumer les risques inhérents aux activités d'exploration et d'extraction. En conséquence, à la différence de la pratique courante en Afrique, il n'y a pas en Australie de sociétés publiques détenant des participations dans des projets miniers ou pétroliers et le Gouvernement ne reçoit pas de dividende des sociétés minières et pétrolières. Même si la Direction des études géologiques de l'Australie occidentale n'est pas chargée de l'exploration minière, elle peut dans de rares cas trouver au cours de ses activités ordinaires de cartographie géologique et géophysique régionale des indices de la présence potentielle de ressources minérales dans des terrains à jalonner. Afin d'éviter une ruée désordonnée des sociétés d'exploration minière au moment de la publication des cartes géologiques et géophysiques, une réserve ministérielle est généralement établie sur les zones potentiellement minéralisées et fait rapidement l'objet d'un appel d'offres.

Les droits d'exploration et d'extraction minières à terre sont attribués dans l'ordre des demandes par le Ministère des mines de chaque État ou territoire aux candidats considérés comme ayant les capacités techniques et financières nécessaires pour exécuter les travaux requis, bien que ces capacités soient rarement évaluées de façon approfondie, du moins dans le cas de l'exploration minière.

La majorité des petites et moyennes opérations minières sont menées dans les conditions ordinaires prévues par les lois minières en vigueur. Pour une minorité de très grands projets susceptibles d'avoir une incidence considérable sur l'économie de l'État ou l'économie nationale, la réalisation se fait souvent sur la base de contrats spécifiques négociés entre les entreprises et le Gouvernement qui, dans la majorité des cas en Australie occidentale, sont ratifiés par le Parlement de l'État pour devenir des lois portant accord de l'État.

Les permis d'exploration pétrolière terrestre sont attribués par les États dans le cadre d'appels d'offres fondés sur des programmes à la suite de la détermination des zones ouvertes à l'exploration qu'ils indiquent périodiquement.

Chaque État ou territoire réglemente et gère toutes les activités minières terrestres qui s'y déroulent et tient un registre de toutes les concessions minières correspondantes par l'intermédiaire de son Ministère des mines et du pétrole. Le système d'attribution de concessions de l'Australie occidentale (cadastre minier) sera présenté en détail dans la section 2.

Les permis d'exploration pétrolière et minière au large des côtes (c'est-à-dire au-delà de la limite des eaux territoriales des États de trois milles marins) sont attribués et gérés par le Gouvernement selon un système similaire d'indication des zones ouvertes à l'exploration et d'appel d'offres fondé sur des programmes.

### **1.2.3 Régime fiscal minier australien**

La fiscalité minière australienne comporte deux volets :

- **Les impôts et taxes d'ordre fédéral (du Commonwealth) qui sont :**
  - L'impôt sur les sociétés, dont le taux est de 30 % (28,5 % pour les petites entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur ou égal à 2 millions de dollars australiens) ;
  - L'impôt sur les gains en capital ;
  - L'impôt sur les dividendes versés par les sociétés minières à des particuliers soumis à un dégrèvement de 30 % ;
  - Les diverses formes de retenues à la source ;
  - La taxe sur la rente des ressources pétrolières concernant la production en mer et sur terre du pétrole et la taxe sur la rente des ressources houillères, ces taxes fédérales coexistant avec les redevances minières et pétrolières pertinentes perçues par les divers États et territoires ;

- Les droits de douane et les droits d'accise.
- **Les impôts et taxes des États et des territoires** qui sont :
  - Les diverses redevances minières, principalement assises sur la valeur, les redevances subordonnées assises sur les unités s'appliquant surtout aux produits de base de faible valeur et quelques rares redevances étant assises sur les bénéficiaires ;
  - Les redevances pétrolières sur la production à terre et dans les eaux territoriales des États, généralement assises sur la valeur franco puits ; les redevances assises sur certaines formes de rente de ressources naturelles sont perçues par l'Australie occidentale sur deux projets pétroliers<sup>366</sup> et partagées avec le Gouvernement fédéral dans le cadre d'accords particuliers ; la politique de redevances et les systèmes administratifs de l'Australie occidentale seront présentés en détail dans la section 2 ;
  - Une série d'autres impôts et taxes, par exemple les cotisations sociales, les droits de timbre et la taxe foncière ;
  - La taxe sur les biens et services, une forme de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), dont le taux est de 10 %.

Une des particularités du système australien est que le Gouvernement fédéral prélève des taxes sur la rente des ressources naturelles à la fois sur le pétrole en mer et le pétrole terrestre (taxe sur la rente des ressources pétrolières) et sur le charbon, mais comme les États refusent de renoncer à leurs droits fiscaux sur ces produits de base, le Gouvernement fédéral rembourse aux entreprises les redevances relatives au pétrole et au charbon qu'elles versent aux États afin d'éviter la double imposition. En effet, l'accord très mal conçu que le Gouvernement fédéral a conclu avec le secteur à l'époque où cette contribution fiscale a été instaurée lui fait obligation de rembourser au secteur toute augmentation de redevance adoptée par les États sur laquelle il n'a aucun contrôle.

Comme il a été indiqué plus haut, le Gouvernement fédéral et les Gouvernements des États ne détiennent aucune forme de participation dans les sociétés minières et pétrolières et ne reçoivent par conséquent pas de recettes des projets de mise en valeur des ressources naturelles sous forme de dividendes.

La figure 4 illustre schématiquement les relations qui existent entre les systèmes d'imposition du Gouvernement fédéral, des États et des collectivités locales. On remarquera que la taxe sur les biens et services perçue dans chaque État ou territoire est ensuite versée au Gouvernement fédéral qui la redistribue à son tour par un processus mené par la Commission des subventions et visant à assurer la « péréquation fiscale horizontale ». Pendant les périodes d'essor du secteur minier, les États nantis riches en ressources naturelles comme l'Australie occidentale subventionnent ceux qui sont plus pauvres et, en ne récupérant qu'une faible proportion (30 à 40 %) de la taxe sur les biens et services qu'ils ont perçue, assurent à tous les États australiens à peu près le même niveau de services publics et de qualité de vie. Toutefois, comme le système est fondé sur une moyenne mobile de trois ans, l'Australie occidentale

---

<sup>366</sup> Il s'agit du projet de l'île de Barrow et du projet du plateau continental nord-ouest.

continuera de recevoir une très faible proportion de la taxe sur les biens et services qu'elle perçoit et de subventionner d'autres États même si, avec la chute récente des cours des produits de base, elle a subi d'importantes réductions de recettes et son budget est devenu déficitaire. Elle se retrouve en réalité dans la situation intenable d'avoir à emprunter en partie pour soutenir d'autres États. La plupart des gens conviennent qu'il y a lieu de réformer le mécanisme de la Commission des subventions, mais cette réforme serait politiquement difficile, car il faudrait que tous les États, y compris ceux qui reçoivent les subventions, y souscrivent.

Le Gouvernement fédéral remédie également aux « déséquilibres fiscaux verticaux » en accordant aux États des subventions provenant de l'impôt sur les sociétés qui peuvent être liées ou non à certains programmes (par exemple les programmes de santé et d'éducation). Ces subventions permettent au Gouvernement fédéral d'exercer une certaine influence sur les décisions des pouvoirs publics dans les domaines relevant principalement de la responsabilité de l'État.

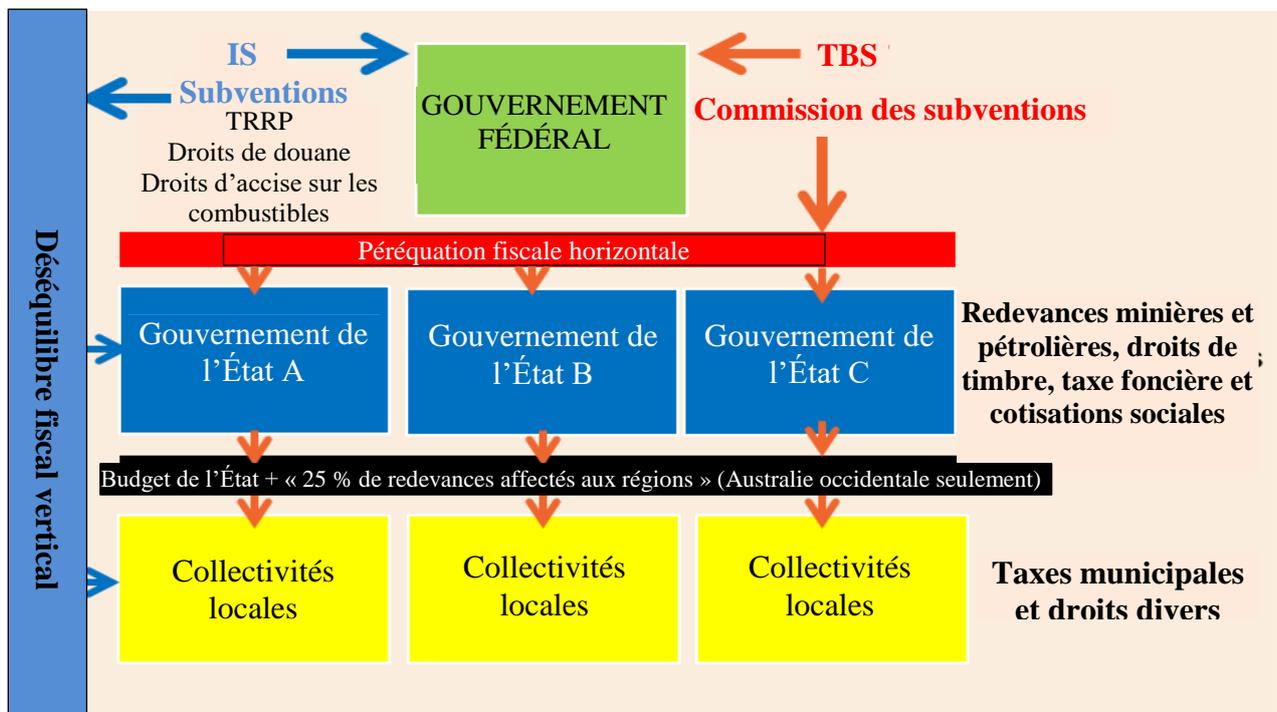
Le régime de l'impôt sur les sociétés reconnaît les caractéristiques particulières du secteur des ressources naturelles en lui offrant un certain nombre de mesures d'incitation fiscale générales, mais il ne lui accorde aucune mesure d'incitation fiscale liée à des projets. Ces mesures incitatives se présentent comme suit :

- Les dépenses engagées pour la prospection et l'exploration minières, pour des activités environnementales correctives ou préventives et, jusqu'à récemment, pour le décapage des morts-terrains sont immédiatement comptabilisées en pertes. La concession d'exploration est généreuse en ce sens que l'exploration est définie au sens large comme englobant tout l'éventail d'activités allant de la reconnaissance, au pays ou à l'étranger, jusqu'au point où est prise la décision réelle de mettre la mine en valeur, en passant par la délimitation des ressources et l'étude de faisabilité finale. Bien qu'il s'agisse là manifestement d'une incitation à établir des sociétés d'exploration en Australie, rien n'indique clairement que le fait d'autoriser la déduction des dépenses d'exploration au niveau des états consolidés entraînerait nécessairement des gaspillages dans les sociétés. Étant enclines à maximiser leur valeur, les entreprises sont peu susceptibles d'interfinancer les dépôts marginaux, que ce soit en Australie ou à l'étranger, à moins qu'ils ne répondent à leurs conditions d'investissement ou à un autre objectif stratégique intégré de l'entreprise. En revanche, la consolidation diminue les possibilités de réduction de l'impôt par la restructuration des entreprises (du moins dans le contexte national) et la détermination des prix de transfert.
- Les bénéfices générés par la vente des concessions d'exploration ne sont soumis à aucun impôt sur les gains en capital. De même, le montant investi par l'acquéreur peut être immédiatement déduit du bénéfice imposable généré par une entité associée, pour autant que l'acquisition ait été manifestement réalisée à des fins d'exploration. Il est intéressant de noter que l'administration fiscale australienne rejette cette déduction dans les cas où l'acquéreur a commencé à extraire des ressources qui auraient déjà été délimitées dans le projet d'« exploration ».
- La mise en commun de projets et diverses formes d'amortissement accéléré et de « mise en commun » sont autorisées pour certains éléments d'actif regroupés sous les catégories d'exploitation minière, d'infrastructures et de transports.

- Il existe une mesure d'incitation relative à l'exploration qui permet aux sociétés d'exploration pures remplissant les conditions requises, principalement les petites et moyennes entreprises, de transférer à leurs actionnaires résidents australiens une partie des dépenses d'exploration admissibles sous la forme d'un crédit d'impôt. Dans le passé, ces dépenses auraient été considérées comme une « perte » dans le bilan de la société et, compte tenu du faible taux de découverte et du long intervalle de temps qui existe entre la découverte et l'exploitation, il n'aurait pas été possible d'en déduire la majeure partie du bénéfice imposable. Cette politique a pour effet de générer une partie des capitaux propres indispensables au financement de nouvelles activités d'exploration.

Figure 4

**Représentation schématique de l'interphase entre le système de taxation minière du Gouvernement fédéral et celui des États**



Abréviations :

IS : Impôt sur les sociétés

TRRP : Taxe sur la rente des ressources pétrolières

TBS : Taxe sur les biens et services

**1.2.3 Indicateurs de gouvernance et de développement économique**

L'Australie est membre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et est classée par la Banque mondiale<sup>367</sup> au rang des pays à revenu élevé, avec un produit intérieur brut (PIB) de 1 450 milliards de dollars des États-Unis et une population de 23,5 millions de personnes ayant un revenu national brut de 64 680 dollars par habitant et une espérance de vie à la naissance de 82 ans.

<sup>367</sup> Voir <http://data.worldbank.org/country/australia>.

La qualité générale de la gouvernance en Australie peut être mesurée à l'aune des six paramètres<sup>368</sup> des indicateurs mondiaux de la gouvernance définis par la Banque mondiale. Le tableau 2 montre que l'Australie se situe invariablement dans les centiles de performance supérieurs. En particulier et pertinemment, la qualité du régulateur se situe au-dessus du 95<sup>e</sup> centile depuis 2006.

Tableau 2

**Indicateurs mondiaux de la gouvernance pour l'Australie en 1996 et 2014**

Paramètre	Centile atteint	
	1996	2014
Possibilités de s'exprimer et application du principe de responsabilité	92,3	93,6
Stabilité politique et absence de violence ou de terrorisme	97,1	87,4
Efficacité de l'État	90,7	91,8
Qualité du régulateur	87,3	98,1
Primauté du droit	96,2	96,2
Lutte contre la corruption	93,7	95,2

La transparence et le respect du principe de responsabilité dans l'État d'Australie occidentale, par exemple, sont renforcés par le fait que :

- Toutes les lois, y compris les lois portant accord de l'État, peuvent être consultées en ligne dans la base de données juridique de l'État et le Hansard.
- Toutes les déclarations et tous les débats parlementaires sont publiés en ligne dans le Hansard.
- Tous les ministères font chaque année l'objet d'un audit réalisé par le Vérificateur général, qui est responsable devant le Parlement et non devant l'exécutif.
- Toute personne peut signaler des cas présumés de corruption à la Commission de la corruption et de la criminalité, qui est responsable devant le Parlement.
- Les recettes (y compris celles provenant de l'exploitation minière) et les dépenses publiques, réelles et celles prévues pour les quatre prochaines années, sont déposées et publiées tous les six mois.

Les recettes et les dépenses publiques réelles et prévisionnelles, les écarts entre les prévisions budgétaires et les recettes et dépenses réelles ainsi que les modifications budgétaires sont régulièrement publiées tous les six mois, d'abord au moment où le budget annuel fédéral et les budgets des États sont présentés aux Parlements respectifs, puis lorsqu'ils font l'objet des examens semestriels réguliers. Les documents budgétaires sont détaillés et exhaustifs, bien qu'il soit difficile à l'homme de la rue de les lire et les assimiler. Les Gouvernements australiens s'efforcent d'aider la population à les comprendre en établissant également des résumés simplifiés et des analyses sectorielles. Le site Web du Trésor public de l'Australie

<sup>368</sup> Voir <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.

occidentale<sup>369</sup> offre un bon exemple de documents budgétaires transparents d'un État riche en ressources naturelles.

- Collecte systématique de données agrégées sur l'exploration et la production et établissement des rapports publics relatifs à ces données.

Tous les États australiens recueillent systématiquement et publient rapidement des statistiques sur l'exploration et la production minière, ainsi que sur les redevances perçues, ventilées par produit de base. Un bon exemple en est le document intitulé « *Statistical Digest Summaries and Data Tables* », régulièrement publié par le Ministère des mines et du pétrole de l'Australie occidentale<sup>370</sup>.

- Tous les rapports d'exploration minière et pétrolière et les échantillons de forage sont accessibles au public après un bref embargo.

Les titres d'exploration ne sont généralement accordés que si le demandeur s'engage à réaliser un certain niveau de dépenses annuelles prédéterminé dans la zone sous concession. La plupart des entités territoriales minières exigent que les sociétés d'exploration minière et pétrolière déposent chaque année auprès des ministères concernés des rapports techniques et financiers, en format numérique consultable, qui présentent en détail les travaux réalisés sur leurs concessions, généralement regroupés par « projet », et qu'elles rendent compte des dépenses correspondantes engagées sur les diverses composantes de ces travaux. Dans la plupart de ces entités, les sociétés d'exploration sont également tenues de déposer une sélection représentative (souvent la totalité dans le cas de l'exploration pétrolière) de leurs échantillons de forage et de leurs carottes ainsi que les relevés correspondants auprès du service local chargé des études géologiques pour que celui-ci les stocke et les conserve, de préférence dans des « bibliothèques de carottes » spécialement conçues à cet effet. Les rapports d'exploration et les carottes de forage sont mis gratuitement à la disposition de l'industrie minière, après une période d'embargo pour raison de confidentialité qui est généralement courte, pour faciliter l'élaboration de ses futures stratégies d'exploration et des investissements correspondants. Sans cette pratique, les connaissances géologiques, qui influencent très profondément l'opinion des entreprises sur le potentiel minier du pays, le plus grand facteur d'investissement dans l'exploration, ne s'accumuleraient pas avec le temps, freinant ainsi le développement. Par exemple, les bases de données minérales et pétrolières de l'Australie occidentale et le contenu des bibliothèques de carottes situées à Perth et Kalgoorlie peuvent être consultés en ligne<sup>371</sup>. Ces règles s'appliquent également aux grands projets sous-tendus par des contrats spécifiques négociés, dont la grande majorité sont ratifiés par le Parlement d'État (pour devenir des lois portant accord de l'État) et, comme tous les autres actes du Parlement, peuvent être facilement consultés par le public. À cet égard, le système de l'Australie occidentale, à la différence de celui de nombreuses autres entités territoriales mondiales, est très transparent et respectueux du principe de responsabilité, bien qu'il soit quelque peu inflexible en ce que toute modification future des clauses des contrats pouvant faire l'objet d'un accord avec les entreprises constitue la modification d'un acte du Parlement et doit ainsi passer par des formalités administratives strictes et complexes.

---

<sup>369</sup> Voir [www.treasury.wa.gov.au](http://www.treasury.wa.gov.au).

<sup>370</sup> Voir <http://dmp.wa.gov.au/1518.aspx>.

<sup>371</sup> Voir <http://dmp.wa.gov.au/371.aspx>.

### **1.2.5 Participation des parties prenantes**

En Australie occidentale, les parties prenantes n'interviennent principalement que dans le cadre du processus d'évaluation environnementale (voir le point 1.1.5 pour de plus amples renseignements). Dans le cas des grands projets de mise en valeur des ressources naturelles susceptibles d'avoir des incidences économiques, environnementales ou sociales régionales stratégiques, le Ministère du développement de l'État de l'Australie occidentale joue un rôle d'« institution pilote » en facilitant et en coordonnant la prise de décisions à l'échelle du Gouvernement. Il procède à des évaluations pour déterminer les besoins en infrastructures et en services et en coordonner la planification. Ces infrastructures et services sont notamment :

- Les remises à disposition de terres pour les projets ;
- Le lotissement et les logements des travailleurs ;
- Les équipements collectifs nécessaires ;
- Les réseaux de transport ;
- Les services publics (par exemple la santé, l'éducation et la police).

Des exemples de consultation et de mobilisation de la population sont fournis au point 2.2.4 ci-dessous.

## **Section 2 : Cadre d'orientation et cadre réglementaire généraux de l'Australie occidentale**

### **2.1 Présentation succincte du cadre d'orientation et du cadre réglementaire d'amont de l'Australie occidentale**

#### **2.1.1 Politique et systèmes administratifs concernant les titres miniers**

Seulement 7 % des 2,65 millions de km<sup>2</sup> de terres de l'Australie occidentale sont détenus par le secteur privé à des fins urbaines et agricoles. Le reste appartient à l'État (terres de la Couronne)<sup>372</sup>, dont 39 % loués à des fins pastorales et autres, 17,6 % consacrés à la conservation et aux réserves des aborigènes et 38 % restants qui ne sont pas attribués. L'exploration et l'exploitation minières sont légalement possibles sur l'ensemble du territoire de l'Australie occidentale, mais des restrictions importantes s'appliquent aux zones relevant de la propriété privée et aux réserves.

En Australie occidentale, les permis d'exploration et d'exploitation minières et pétrolières sont accordés pour les zones terrestres et pour les zones en mer jusqu'à une limite de trois milles marins de la côte, en application de la loi de 1978 relative aux activités minières (Australie occidentale), de la loi de 1982 relative aux activités pétrolières sur les terres submergées ou de la loi de 1967 relative au pétrole et aux ressources énergétiques géothermiques appliquée par le Ministère des mines et du pétrole.

---

<sup>372</sup> Voir [http://www.edowa.org.au/files/factsheets/bhpl\\_crown\\_land\\_management.pdf](http://www.edowa.org.au/files/factsheets/bhpl_crown_land_management.pdf).

Les grandes concessions d'exploration sont sollicitées sans marquage sur le terrain et leur superficie est généralement égale à un ou plusieurs blocs graticulaires géographiques (5 minutes de longitude par 5 minutes de latitude) jusqu'à un nombre maximum prédéterminé ou, dans le cas du pétrole, jusqu'à la superficie ouverte à l'exploration. Certaines des autres concessions peuvent nécessiter un jalonnement au sol et des travaux d'arpentage.

Toutes les concessions ont une durée de vie prédéterminée et, dans certains cas, prorogable. Elles donnent lieu au paiement de frais de demande et de loyers annuels et sont assorties de conditions générales ou particulières concernant les programmes et les dépenses d'exploration ou d'exploitation annuels à déclarer. En application du principe de « déchéance pour non-utilisation », c'est-à-dire pour éviter que les sociétés d'exploration ne passent trop de temps sur le terrain sans travailler comme il se doit, la plupart des concessions d'exploration sont assorties d'une clause de réduction progressive de leur superficie avec le temps ou, en cas de découverte de ressources subéconomiques, d'une clause de conversion de leur permis d'exploration en permis de rétention appelé « *retention licence* » (permis, sans équivalent en droit minier français, tendant à préserver pendant un certain temps les futurs droits d'exploitation de la société qui a procédé à l'exploration en attendant que la situation économique rende l'exploitation rentable).

Tableau 3

**Types et nombre de concessions d'exploration et d'exploitation minières actives en Australie occidentale en 2015**

<b>Loi de 1978 relative aux activités minières Titre minier</b>	<b>Nombre</b>	<b>Superficie (en milliers d'hectares)</b>
Permis de prospection	6018	741
Permis d'exploration	4983	37419
Permis d'exploitation	5859	2377
Autres	3598	6045
Concessions minières et autres titres relevant de la loi de 1904	189	21
<b>Total</b>	<b>20647</b>	<b>46603</b>

En 2014-2015, l'Australie occidentale comptait au total 20 647 concessions minières d'État actives couvrant 46,6 millions d'hectares (tableau 3) et 249 concessions pétrolières de divers types, comme indiqué ci-après, couvrant 2,4 millions d'hectares. Ces chiffres ne comprennent pas les concessions pétrolières en mer établies en vertu de la législation du Commonwealth. Les titres d'État de l'Australie occidentale comprennent :

- Pour les minéraux :
  - Le permis d'exploration : il s'agit du principal titre d'exploration et de plusieurs permis adjacents que peuvent obtenir des particuliers qui en font la demande. Superficie : 1 à 200 blocs graticulaires. Durée : cinq ans prorogables dans les circonstances prescrites. Réduction de la superficie minée : 50 % à la fin de la troisième et de la quatrième année. Pas de marquage sur le terrain. Il est possible d'enlever jusqu'à 1 000 tonnes de matériaux.

- Le permis de prospection : ce titre a été établi pour répondre aux besoins des particuliers qui mènent des activités de prospection et ceux des exploitants miniers artisanaux. Superficie : 200 hectares au maximum. Durée : 4 ans + 4 ans de prolongation. Il est possible d'enlever jusqu'à 500 tonnes de matériaux. Le marquage sur le terrain est obligatoire. Le permis de prospection peut chevaucher un permis d'exploration si le titulaire de celui-ci l'autorise.
- Le permis d'exploitation : il s'agit du principal titre en vertu duquel l'exploitation minière peut avoir lieu. Superficie : 1 000 hectares au maximum ou en fonction de l'ampleur géographique du gisement et de la présence des infrastructures nécessaires. Durée : 21 ans renouvelables. La demande doit être accompagnée d'un projet d'exploitation minière. Le nombre de tonnes de minéraux susceptibles d'être extraites est illimité. Le marquage sur le terrain est obligatoire.
- Autres : Le permis de rétention de titre appelé « *retention licence* », les permis divers et le permis universel.
- Pour le pétrole (et les ressources géothermiques) :
  - Le permis d'exploration pétrolière : il s'agit du principal titre d'exploration pétrolière. La superficie est périodiquement fixée dans un document définissant les zones ouvertes à l'exploration. Le permis est attribué par appel d'offres, sur la base du programme de travail que le soumissionnaire entend exécuter, à des personnes physiques ou morales qui s'engagent à procéder à l'évaluation la plus complète du potentiel de la zone et à répondre aux critères de bonne gestion des ressources, dans le respect de la sécurité et de l'environnement. Durée : six ans avec deux prolongations éventuelles de cinq ans. Aucun permis ne peut être abandonné au cours des deux premières années et les travaux correspondants promis doivent être achevés comme prévus quels que soient les résultats initiaux.
  - La concession de forage : Elle n'est accordée que dans le cadre de la loi de 1967 relative au pétrole et aux ressources énergétiques géothermiques, pour permettre le forage et l'étude sismique provisoire des cibles de forage déterminées. Superficie : périmètre du gisement. Durée : trois ans.
  - L'autorisation spéciale de prospection (avec ou sans option) : elle est accordée pour procéder à l'évaluation préliminaire des régions inexploitées qui ne font encore l'objet d'aucun titre par des études géophysiques et géochimiques. Aucun forage n'est permis. Durée : six mois + six mois. Le bénéficiaire a la faculté de demander par la suite un permis d'exploration ou une concession de forage, mais ils ne sont pas automatiquement accordés.
  - L'autorisation d'accès : elle est accordée aux titulaires d'un titre ou permis d'exploration pétrolière ou géothermique qui ont l'intention d'étendre leurs activités d'exploration à des terrains adjacents vacants ou détenus

par autrui. Cette autorisation est généralement accordée pour des activités limitées de courte durée, généralement pour des études sismiques.

- Le permis de production : il confère à son titulaire agréé (par exemple un explorateur ayant obtenu de bons résultats) le droit exclusif de mener des opérations d'extraction du pétrole conformément à un plan de gestion du champ et à un programme d'activité particulier approuvés. Durée : indéterminée, mais le permis peut être révoqué si aucune activité d'extraction du pétrole n'est menée pendant une période continue de cinq ans.
- Titres apparentés : le permis de production géothermique (loi de 1967 relative au pétrole et aux ressources énergétiques géothermiques), les permis de rétention de titres pétroliers et géothermiques appelés « *Petroleum Retention Lease* » et « *Geothermal Retention Lease* » (permis, sans équivalent en droit minier français, tendant à préserver pendant un certain temps les futurs droits d'exploitation de la société qui a procédé à l'exploration en attendant que la situation économique rende l'exploitation rentable) et le permis de construction et d'exploitation d'infrastructures.
- Le permis de construction et d'exploitation d'oléoduc ou de gazoduc : il confère le droit de construire un oléoduc ou un gazoduc sur une bande de terrain étroite (jusqu'à 30 mètres) acquise par servitude, achat ou autre forme d'autorisation. Ce titre peut coexister avec d'autres formes d'occupation des terres pendant une durée indéterminée.

L'octroi des titres est soumis à des conditions générales et particulières concernant, entre autres, l'environnement, la sécurité et la régénération des sols ainsi que le paiement des redevances.

Les différends relatifs aux concessions minières sont réglés judiciairement en audience publique dans les diverses circonscriptions minières par un juge des affaires minières appelé « *mining warden* » qui est un juge professionnel responsable devant le Parlement et non devant l'exécutif. Les règles de preuve s'appliquent, les témoins peuvent être cités à comparaître et les décisions et ordonnances rendues par le tribunal sont accessibles au public. Une des particularités du système de l'Australie occidentale est que le comportement des particuliers et des entreprises qui serait contraire à la loi relative aux activités minières est surveillé de près par leurs concurrents, lesquels peuvent demander des concessions dans les mêmes zones et contester ensuite la validité des titres miniers existants devant le juge des affaires minières, étant motivés par le fait que le terrain en question leur serait dévolu au cas où les demandeurs initiaux seraient reconnus hors la loi. Bien qu'odieuses, les actions de ces « plaignants professionnels » communément appelés « voisins envieux » facilitent le maintien de l'ordre par le Ministère des mines et du pétrole en matière de violation des conditions de délivrance des titres.

Les titres miniers peuvent être demandés en ligne et sont enregistrés dans un système de gestion SIG consultable appelé Tengraph qui est entièrement intégré à d'autres bases de données géologiques et géophysiques. Un système similaire s'applique au pétrole. Les titres miniers et pétroliers sont négociables et le Ministère des mines et du pétrole enregistre les

privilèges liés aux accords de prise d'intérêt sur le titre et aux accords d'amodiation qui pourraient entraîner des changements de propriété.

## **2.2 Politique et systèmes administratifs concernant les redevances minières et pétrolières**

Bien que chaque État et chaque territoire ait son propre système de redevances, leurs pratiques sont similaires en ce que tous, à l'exception du Territoire du Nord, appliquent principalement le système de redevances assises sur la valeur et accessoirement le système de redevances assises sur les unités. Le Territoire du Nord applique un système de redevances assises sur les bénéfices.

Partant du principe que les redevances minières constituent des sommes versées à l'État pour l'extraction de ses ressources non renouvelables, le Gouvernement de l'Australie occidentale a pour politique de percevoir des redevances sur la valeur des minéraux départ mine et pour le pétrole sur leur valeur en tête de puits. Il a fixé les redevances à 10 % de ces valeurs pour les minéraux et 10 à 12,5 % pour le pétrole. La figure 5 présente les divers points de la chaîne de valeur où les produits minéraux peuvent être vendus et les valeurs réalisées sur les ventes adoptées comme assiette des redevances. En réalité, les ventes n'ont pas lieu avant le départ de la mine ou en tête de puits (V1), mais généralement plutôt après que les minéraux ont subi un certain degré de transformation et de transport en aval (V2, V3 et V4).

Dans un système de redevances assises sur la valeur (ad valorem), comme celui adopté par l'Australie occidentale, plus les ventes de minéraux se font loin en aval sur la chaîne de valeur, plus le taux de redevances applicable devrait être bas. La non-application de cette règle reviendrait à taxer la valeur ajoutée, ce qui découragerait les investissements dans la transformation en aval et rendrait le système de redevances très peu efficient sur le plan économique. Pour cette raison, l'Australie occidentale applique, pour la plupart des produits minéraux métalliques de valeur, des taux de redevance décroissants normalisés à mesure que s'éloigne en aval le point où la première vente sans lien de dépendance d'un produit minéral est faite à un tiers non lié, par exemple :

- 7,5 % pour les minerais concassés et criblés ;
- 5 % pour les concentrés ;
- 2,5 % pour les métaux affinés.

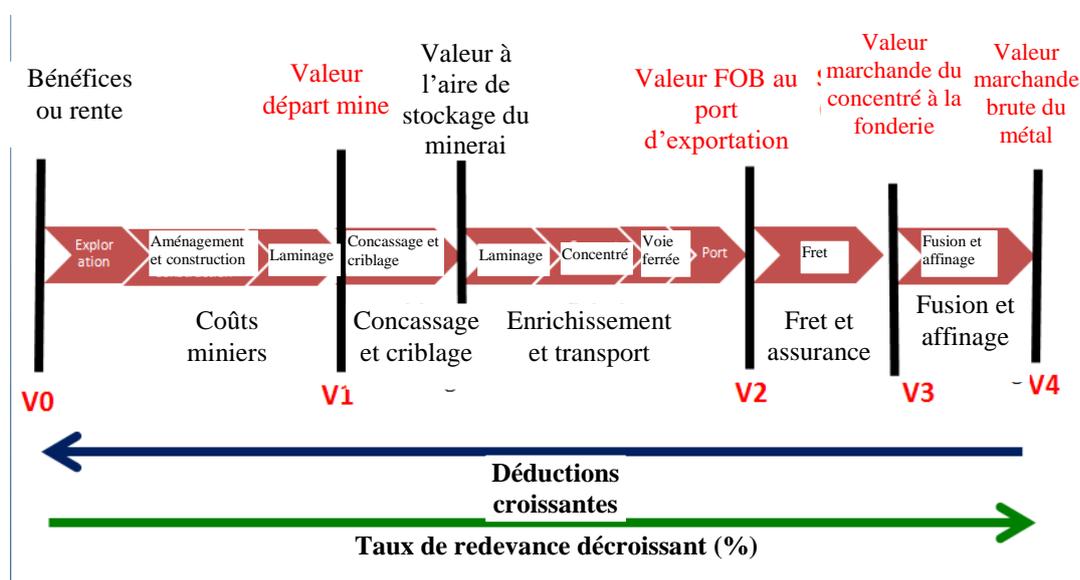
Ces taux de redevance sont censés permettre de percevoir sur les produits d'aval à valeur de plus en plus élevée environ l'équivalent de 10 % de leur valeur départ mine. Cette approche permet d'atteindre une certaine efficacité économique tout en assurant la stabilité des recettes, la transparence et une relative facilité d'administration.

Du point de vue administratif et de l'audit, il est de la plus haute importance que l'assiette de la redevance soit déterminée en fonction de la valeur réalisée lors de la première vente sans lien de dépendance du produit minéral telle qu'elle est attestée par la facture correspondante. Le montant de la redevance peut être établi en amont de cette valeur en déduisant tous les frais engagés entre les deux points d'imposition. Par exemple, comme 94 % de la production minérale de l'Australie occidentale est exportée, nombre de redevances sont perçues sur la valeur FOB au port d'exportation (V2 sur la figure 5). Le montant peut être

déterminé en déduisant du prix coût et fret au port de destination du minerai de fer ou des concentrés de métaux communs les frais de transport et d'assurance, qui peuvent être facilement vérifiés. La détermination du montant des redevances sur la base des ventes réelles à des tiers élimine en substance tout risque de perte de recettes susceptible de découler d'une mauvaise fixation des prix de transfert qui aurait pu naître si les minéraux avaient été transférés à une partie liée.

Dans le cas des minéraux de faible valeur qui sont en général des produits pondéreux et le plus souvent exploités pour des usages locaux tels que le sable, le gypse et les granulats, l'Australie occidentale a adopté le système des redevances assises sur l'unité (par exemple tel montant en dollars par tonne), sacrifiant ainsi l'efficacité économique principalement pour assurer la simplicité administrative, la stabilité des recettes ainsi que la clarté et la transparence.

Figure 5  
Points d'imposition éventuels pour les redevances minières assises sur la valeur



Bien que les redevances assises sur la valeur soient stables en ce qu'elles sont perçues aussi longtemps que la mine est en exploitation, le montant perçu varie en fonction des cours des produits de base. Toutefois, la hausse des cours des produits de base donne lieu à une augmentation des redevances inférieure à celle des bénéfices correspondants de l'entreprise, ce qui peut avoir des répercussions sur le plan politique. Pour y remédier et recueillir une proportion croissante des rentes, certaines entités territoriales comme le Queensland ont instauré des taux de redevance progressifs qui augmentent en fonction des cours. Cette approche permet d'obtenir certains des avantages du système de redevances assises sur les bénéfices, mais avec des coûts de mise en conformité beaucoup plus faibles.

En règle générale, lorsqu'une société minière connaît des difficultés financières, l'Australie occidentale reporte le recouvrement de la redevance pour la soulager, mais n'y renonce pas. Pour bénéficier de cette mesure, la société concernée doit en faire la demande avant la date fixée pour le versement de la redevance et fournir la preuve non seulement que ses flux de trésorerie – et non ses bénéfices – pour la période deviendraient négatifs, mais également qu'elle a établi des plans de résolution de sa crise financière.

En règle générale aussi, l'Australie occidentale n'utilise pas les réductions de redevance pour encourager l'investissement. En fait, elle s'est acharnée à supprimer et à normaliser les réductions de redevance qui avaient été incluses comme mesures d'incitation dans certaines de ses lois antérieures portant accord de l'État.

Ces dernières années, pour attirer les suffrages des électeurs ruraux, le Gouvernement de l'Australie occidentale a mis en place la politique dite des redevances affectées aux régions qui redirige principalement sous forme de dépenses d'équipement 25 % des redevances perçues vers les zones non urbaines, où se trouvent la plupart des mines. Les redevances affectées aux régions financent un programme spécial d'incitation à l'exploration dans le cadre duquel une subvention de 130 millions de dollars australiens a été allouée pour la période allant de 2009 à 2017 principalement aux études géophysiques et aux activités de forage menées par la Direction des études géologiques de l'Australie occidentale dans des zones vertes sous-explorées.

### **2.3 Santé et sécurité des travailleurs**

En Australie, la santé et la sécurité sur le lieu de travail sont réglementées au niveau des États, mais il existe une « loi type » nationale visant à assurer l'uniformité d'approche entre les organismes de réglementation des États<sup>373</sup>.

En Australie occidentale, il existe une loi spéciale régissant la sécurité dans le secteur des ressources naturelles et la loi de 1994 relative à la sécurité dans les mines et à leur inspection est en cours de révision. Le projet de loi sur la santé et la sécurité au travail dans le secteur des ressources naturelles<sup>374</sup> envisagé vise à adopter les meilleures dispositions de la loi type pour les adapter aux circonstances particulières de ce secteur. Il mettra plus d'accent sur la gestion des risques et sera moins prescriptif. En outre, il fera obligation aux dirigeants de démontrer qu'ils comprennent les risques ambiants et qu'ils ont mis en place des mesures de lutte contre ces risques. Une version préliminaire de ce projet de loi établie aux fins de consultation a été publiée en juillet 2015. La prise en compte des risques est bien établie dans l'approche axée sur le « dossier de sécurité » qui est mise en œuvre dans l'industrie pétrolière en Australie depuis de nombreuses années<sup>375</sup>. Les auteurs se demandent s'il ne serait pas prématuré d'introduire la relative complexité administrative d'une telle politique dans certains pays en développement.

Le Ministère des mines et du pétrole de l'Australie occidentale publie et analyse chaque année des statistiques sur la sécurité. Les statistiques concernant les blessures mortelles enregistrées entre 1994 et 2014 sont présentées à la figure 6 ci-dessous.

---

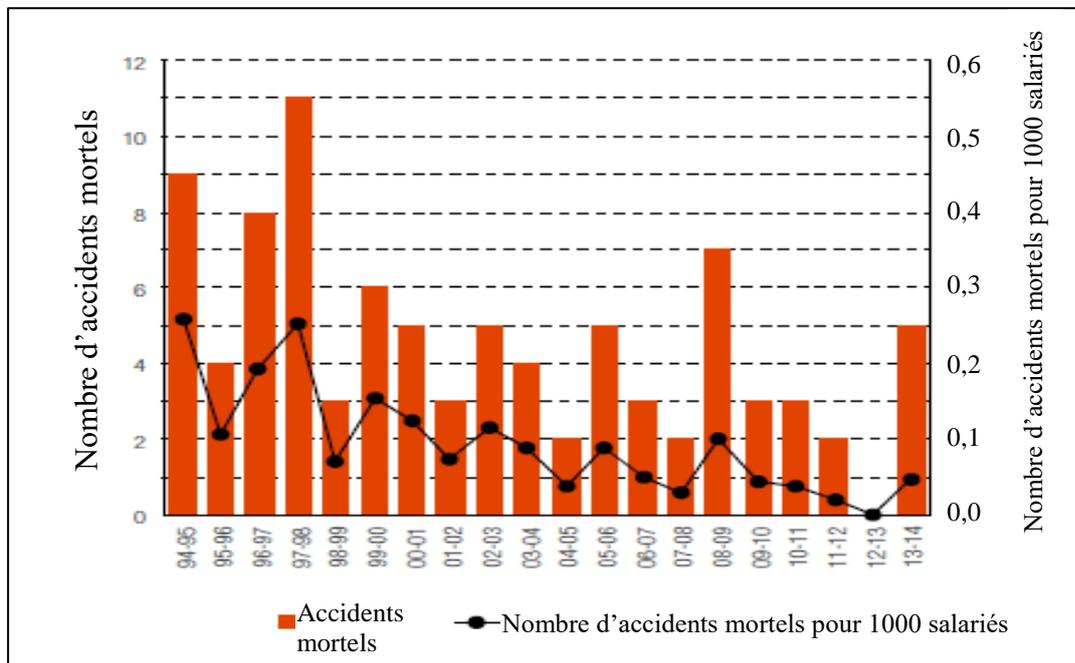
<sup>373</sup> Voir [www.commerce.wa.gov.au/worksafe/work-health-and-safety-bill-2014](http://www.commerce.wa.gov.au/worksafe/work-health-and-safety-bill-2014).

<sup>374</sup> Voir [www.dmp.wa.gov.au/20998.aspx](http://www.dmp.wa.gov.au/20998.aspx).

<sup>375</sup> Voir [www.nopsema.gov.au/safety/safety-case/safety-case-approach/](http://www.nopsema.gov.au/safety/safety-case/safety-case-approach/).

Figure 6

**Résultats obtenus en matière de sécurité dans le secteur des ressources minérales en Australie occidentale (figure reproduite avec l'aimable autorisation du Ministère des mines et du pétrole)**



La loi type prévoit la désignation de délégués à la santé et à la sécurité au travail et la création d'un comité de la santé et de la sécurité au travail si un travailleur en fait la demande ou si l'employeur le décide. Au moins la moitié des membres du comité de la santé et de la sécurité doivent être des représentants des travailleurs, les autres membres représentant l'employeur.

## 2.4 Politiques visant à tirer des avantages accessoires

L'Australie, en particulier l'Australie occidentale, sait de longue date tirer de l'exploitation des ressources naturelles des fruits autres que les avantages financiers obtenus par le Gouvernement sous la forme de contributions fiscales minières. L'ensemble des milieux d'affaires et la société civile en général profitent de ces avantages accessoires grâce aux effets multiplicateurs des investissements miniers qui se traduisent par l'augmentation de l'emploi, la diversification des possibilités économiques locales, l'amélioration des infrastructures industrielles et sociales et celle de l'environnement. Les politiques que les gouvernements adoptent énoncent leurs attentes à l'égard des investisseurs et, dans de nombreux cas, les avantages sont mesurés ou évalués, vérifiés et communiqués au Parlement. On trouvera ci-dessous un bref examen des politiques pertinentes qui présente celles de l'Australie occidentale et, le cas échéant, les politiques fédérales.

### 2.4.1 Participation des entreprises locales (contenu local)

En substance, l'Australie a toujours eu pour politique de « déclarer clairement et sans équivoque que les entreprises locales s'attendent à juste titre à bénéficier pleinement, équitablement et raisonnablement de la possibilité d'être prises en considération pour les

travaux et les contrats importants »<sup>376</sup>. Le cadre national de participation des entreprises australiennes<sup>377</sup>, établi en 2001, définit l'expression « pleinement, équitablement et raisonnablement » en ces termes : « Pleinement : les entreprises australiennes bénéficient des mêmes possibilités que les autres partenaires de la chaîne d'approvisionnement mondiale de participer à tous les volets d'un projet d'investissement (conception, ingénierie, gestion du projet, services professionnels, architecture informatique, par exemple) ; Équitablement : les entreprises australiennes bénéficient des mêmes possibilités que les fournisseurs mondiaux de faire face à la concurrence sur des projets d'investissement en toute égalité et en toute transparence, y compris en obtenant un délai raisonnable pour soumissionner ; Raisonnablement : les appels d'offres sont exempts de charges non marchandes qui pourraient exclure les entreprises australiennes et sont structurés de manière à donner à celles-ci la possibilité de participer à des projets d'investissement ».

Le cadre national de participation des entreprises australiennes est mis en œuvre par quatre stratégies :

- Encourager les entreprises locales à se conformer aux meilleures pratiques mondiales par le renforcement des capacités (compétences, infrastructures, alliances, etc.).
- Recenser à un stade peu avancé les possibilités de participation qui s'offrent aux entreprises australiennes, tant au pays qu'à l'étranger, grâce à des échanges de renseignements commerciaux sur les projets en gestation.
- Faire campagne en faveur des capacités australiennes auprès des promoteurs de projet et conseiller les entreprises locales sur les moyens de s'intégrer dans les chaînes d'approvisionnement mondiales.
- Renforcer la facilitation des projets par les Industry Capacity Networks (réseaux de compétences des entreprises) des États et en imposant aux principaux promoteurs de projet l'obligation d'élaborer des plans de participation des entreprises australiennes.
- Cette politique a reçu un appui législatif avec l'adoption de la loi australienne (du Commonwealth) de 2013 relative aux emplois<sup>378</sup> qui a créé l'Australian Industry Participation Authority (Office de participation des entreprises australiennes). Aux termes de ladite loi, les grands projets australiens dont les dépenses d'équipement s'élèvent à moins de 500 millions de dollars australiens sont tenus d'élaborer et de mettre en œuvre des plans de participation des entreprises australiennes indiquant comment les promoteurs du projet offriront pleinement, équitablement et raisonnablement à ces entreprises la possibilité de fournir des biens et des services au projet. La loi exige également qu'ils rendent compte du respect de ces plans pendant la phase de construction des projets et deux ans après

---

<sup>376</sup> Ministère du commerce de l'Australie occidentale, « Building Local Industry Policy ». Disponible à l'adresse suivante : [library/building\\_local\\_industry\\_policy\\_0.pdf?sfvrsn=4](#).

<sup>377</sup> « Australian Industry Participation Framework » (cadre de participation des entreprises australiennes), adopté et approuvé comme politique nationale par le Ministre fédéral et les Ministres étatiques de l'industrie. Disponible à l'adresse suivante : [www.industry.gov.au/industry/IndustryInitiatives/AustralianIndustryParticipation/Documents/AIPFramework.pdf](http://www.industry.gov.au/industry/IndustryInitiatives/AustralianIndustryParticipation/Documents/AIPFramework.pdf).

<sup>378</sup> Voir <https://www.comlaw.gov.au/Details/C2013A00069>.

le début de la phase d'exploitation. Le non-respect de ces règles par les promoteurs de projet les expose à la perte des concessions tarifaires sur les matières importées. Le Gouvernement fédéral a commandé un examen indépendant de l'efficacité de la loi et son avenir demeure incertain.

Le Gouvernement de l'Australie occidentale dispose d'une politique complémentaire de renforcement des entreprises locales. La mise en œuvre de cette politique comprend plusieurs volets, notamment :

- L'adoption de directives procédurales à suivre pour s'y conformer, y compris celle des règles relatives aux plans locaux de participation des entreprises de certaines catégories de projet (conformes aux règles régissant les plans de participation des entreprises australiennes pour éviter le double emploi).
- L'appui à la mise en place d'un réseau de compétences des entreprises en Australie occidentale : il s'agit d'une initiative conjointe des entreprises et du Gouvernement visant à accroître les compétences et les capacités des fournisseurs locaux ; le réseau joue le rôle d'intermédiaire entre les promoteurs de projet et les fournisseurs locaux, en portant à l'attention des fournisseurs locaux les possibilités qu'offrent les projets et en informant les promoteurs des capacités disponibles sur le plan local ; en outre, il aide les entreprises locales à obtenir des préqualifications et des possibilités d'entrer dans une large chaîne d'approvisionnement de projets.
- La mise en place d'infrastructures multi-utilisateurs publiques<sup>379</sup> susceptibles d'être louées aux fabricants locaux, notamment d'une installation multi-utilisateurs lourde à terre pouvant permettre la construction de composants de grande dimension pour les activités en mer et l'industrie minière.
- La création d'un service de coordination de ces volets au sein du Ministère du commerce de l'Australie occidentale.

Il convient de noter que dans leurs politiques relatives au contenu local, le Gouvernement fédéral et l'État d'Australie occidentale n'imposent pas de niveau minimal de contenu local ni n'exigent expressément que la préférence soit donnée aux fournisseurs locaux.

Le Ministère du commerce de l'Australie occidentale publie régulièrement des rapports sur les contenus locaux<sup>380</sup> qui fournissent des indications sur le comportement des entreprises et leurs tendances. Il ressort de son rapport de mai 2014 qu'au cours du second semestre de 2013, des marchés d'une valeur de 13,6 milliards de dollars australiens ont été attribués par des sociétés d'exploitation de ressources naturelles opérant en Australie occidentale, dont 77 % à des fournisseurs d'Australie occidentale, 8 % à des fournisseurs installés dans d'autres parties de l'Australie et 15 % à des fournisseurs étrangers.

---

<sup>379</sup> Voir le complexe maritime australien de Henderson sis en Australie occidentale. La description de l'installation est disponible à l'adresse suivante : <http://www.australianmarinecomplex.com.au/>.

<sup>380</sup> Disponible à l'adresse suivante : <http://www.commerce.wa.gov.au/industry-and-innovation/state-government-reports>.

## **2.4.2 Participation de la main-d'œuvre locale et lutte contre les pénuries de main-d'œuvre qualifiée**

En général, les projets d'exploitation de ressources naturelles exigent beaucoup de capitaux. Ils emploient relativement peu de personnes pendant la phase d'exploitation. Le nombre de travailleurs requis peut être plus élevé pendant la phase de construction, mais les intéressés ne sont employés que pendant une durée assez courte. Par conséquent, les ouvriers de la construction peuvent passer d'un projet à un autre. Cependant, l'évolution des projets suit rarement les prévisions et pour faire en sorte que les compétences disponibles répondent à la demande, il faut faire preuve d'agilité et d'innovation, surtout en période de forte croissance.

### **2.4.2.1 Recensement des besoins en compétences**

Les dépenses d'équipement ont augmenté rapidement en Australie occidentale après 2004 (voir figure 7), en grande partie sous l'impulsion des projets d'exploitation des ressources naturelles créés ou élargis pour satisfaire la demande chinoise croissante. Présageant les possibilités que cette croissance rapide pouvait offrir, le Minerals Council of Australia a chargé en 2006 le National Institute for Labour Studies d'étudier la demande probable de main-d'œuvre que le pays enregistrerait de là à 2015. Dans son rapport<sup>381</sup>, l'Institut a prévu qu'une main-d'œuvre d'environ 85 000 personnes serait requise dans le secteur des ressources naturelles en Australie occidentale à l'horizon 2015. En réalité, à leur apogée en 2012, les emplois créés dans le secteur des ressources naturelles en Australie occidentale se chiffraient à 120 000<sup>382</sup>. Deux ans plus tard, ce nombre a chuté de 27 000, sa diminution résultant en grande partie de la contraction de la demande de main-d'œuvre dans la construction.

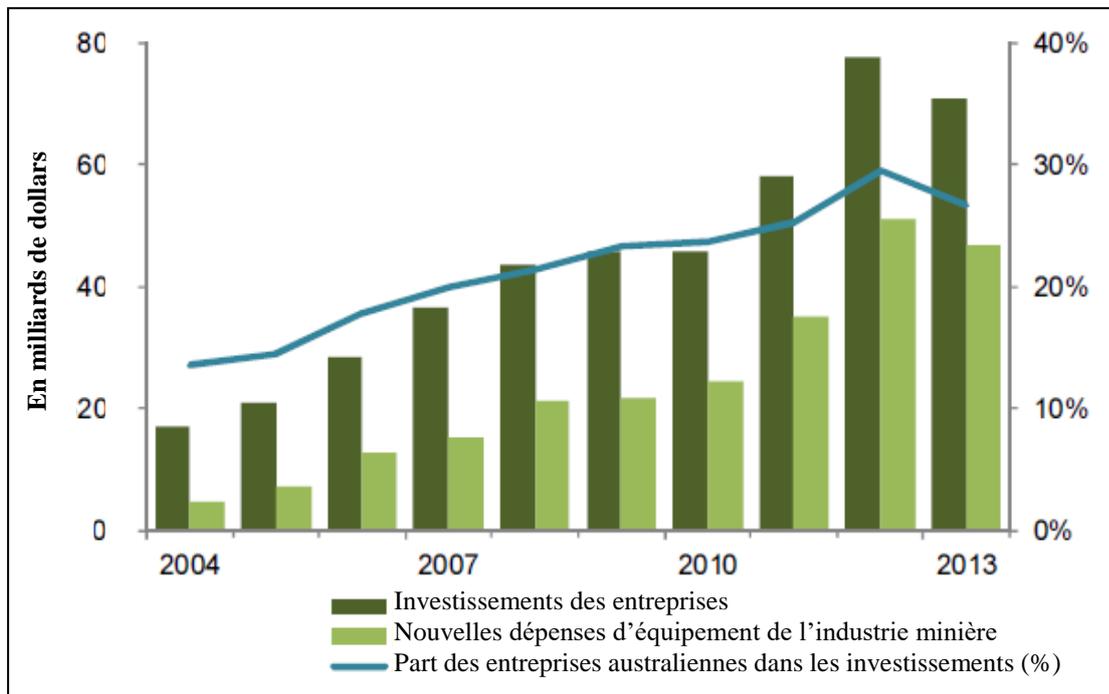
---

<sup>381</sup> Voir D. Lowry, Molloy, S. et Tan, Y., « The Labour Force Outlook in the Mineral Resources Sector 2005-2015 », National Institute for Labour Studies, Université Flinders, Adelaïde (Australie méridionale), étude commandée par le Minerals Council of Australia, mai 2006.

<sup>382</sup> Voir Deloitte Access Economics, « 2015-2025 Western Australian Resources Sector Outlook », étude commandée par la Chambre des mines et de l'énergie de l'Australie occidentale (novembre 2014).

Figure 7

**Les investissements des entreprises en Australie occidentale ont quadruplé entre 2004 et 2013 (figure reproduite avec l'aimable autorisation du Ministère du développement de l'État de l'Australie occidentale, avril 2014)**



Source : Bureau australien de la statistique.

Le National Institute for Labour Studies a analysé les compétences requises pour certains produits minéraux et a conclu de son analyse que la demande la plus forte serait enregistrée chez les ouvriers spécialisés et les personnes de métier. Par exemple, il prévoyait que l'augmentation de la demande des personnes de métier dans le seul secteur des ressources minérales représenterait environ le tiers de leur effectif dans l'ensemble de l'économie et qu'il faudrait 22 058 ouvriers spécialisés de plus dans le secteur des ressources naturelles à l'échelle nationale. Tout donnait à penser que les pénuries de main-d'œuvre pourraient constituer un gros obstacle à la réalisation des projets en Australie.

#### 2.4.2.2 Utilisation maximale de la main-d'œuvre australienne disponible

En 2009, le Gouvernement fédéral a créé un Groupe de travail national sur l'emploi dans le secteur des ressources naturelles pour faire face aux problèmes imminents. Ce groupe de travail a procédé à une vaste consultation et son rapport technique<sup>383</sup> fournit une analyse approfondie des organismes de formation ainsi que de l'offre et de la demande dans un large éventail de compétences. Ses recommandations ont été acceptées par le Gouvernement, qui a annoncé<sup>384</sup> en 2011 une série d'initiatives visant à accroître les possibilités d'enseignement général et professionnel en Australie, notamment la création d'un fonds d'investissement dans

<sup>383</sup> Voir Commonwealth d'Australie, National Resources Sector Employment Taskforce, *Technical Paper*, juillet 2010. Disponible à l'adresse suivante : [www.industry.gov.au/skills/Publications/AddressingtheSkillsandWorkforceNeedsOftheResourcesSector/NationalResourcesSectorEmploymentTaskforce/Documents/TechReport.docx](http://www.industry.gov.au/skills/Publications/AddressingtheSkillsandWorkforceNeedsOftheResourcesSector/NationalResourcesSectorEmploymentTaskforce/Documents/TechReport.docx).

<sup>384</sup> Voir <https://ministers.employment.gov.au/evans/delivering-skilled-workers-resources-sector>.

les compétences cruciales de 200 millions de dollars australiens cofinancé avec les entreprises. Toutefois, la main-d'œuvre requise dans la construction a commencé à diminuer l'année suivante et les pénuries de main-d'œuvre qualifiée ne sont plus graves.

Au nombre des principaux obstacles qui empêchent les entreprises d'attirer une main-d'œuvre qualifiée et de la retenir figurent l'éloignement de leurs projets d'exploitation des ressources naturelles et la faible densité de population de l'Australie occidentale (2,5 millions d'habitants, dont plus de 90 % en milieu urbain, sur une superficie de 2,5 millions de km<sup>2</sup>). Par conséquent, pour pouvoir recruter le maximum de travailleurs disponibles, les entreprises font travailler la majorité des personnes employées dans le secteur des ressources naturelles sur la base de tableaux de migrations pendulaires par navette aérienne. En 2014, 87 % de la main-d'œuvre de la construction et 60 % de la main-d'œuvre opérationnelle en Australie occidentale allaient au travail par navette aérienne<sup>385</sup>, les travailleurs préférant résider à proximité des grandes villes qui offraient de bonnes installations scolaires et sanitaires et de bons équipements collectifs. Le recours aux migrations pendulaires par navette aérienne sera traité de façon plus approfondie dans la sous-section 3.4.

#### **2.4.2.3 Facilitation de l'emploi des femmes et des populations autochtones**

Pendant les années de prospérité, l'attention s'est également portée sur les possibilités qui pouvaient être offertes aux travailleurs des collectivités rurales, régionales et éloignées, en particulier les collectivités autochtones, résidant à proximité relative des sites miniers. Le recensement australien de 2011<sup>386</sup> a révélé que la région de Pilbara comptait une population autochtone aborigène d'environ 7 200 personnes, soit 12 % d'une population totale de 59 900 habitants (contre 2,5 % dans l'ensemble de l'Australie), vivant dans les principales villes régionales et 37 communautés éparpillées<sup>387</sup>. Traditionnellement, la population aborigène travaille dans le secteur pastoral, en particulier dans les 22 concessions pastorales aborigènes sises dans le nord de l'État. Au milieu des années 1990, moins de 0,5 % des personnes employées par Rio Tinto dans l'ensemble de l'Australie étaient des autochtones, mais cette entreprise est maintenant le plus grand employeur d'aborigènes du pays. En 2012, elle employait 1 100 aborigènes, soit plus de 11 % de sa main-d'œuvre en Australie occidentale, avec pour objectif de porter le taux à 20 %.

Les possibilités d'emploi des autochtones sont souvent limitées par des facteurs éducatifs, sanitaires et culturels. Dans les communautés autochtones éloignées, la qualité de l'enseignement est généralement faible et les normes d'hygiène sont relativement médiocres. Par conséquent, leur aptitude au travail est souvent compromise. En outre, les impératifs culturels peuvent empêcher les personnes d'être régulièrement disponibles pour le travail et entraver ainsi leur emploi, en particulier lorsqu'elles sont inscrites sur des listes de candidats présélectionnés élargies, généralement utilisées sur les sites de projet éloignés. Les possibilités de participation des autochtones à la vie sociale de demain dépendent de l'appui éducatif, de la formation professionnelle et des possibilités d'emploi directes et indirectes offerts aux communautés autochtones pour accroître le nombre de personnes « aptes au travail »<sup>388</sup>.

---

<sup>385</sup> Voir Deloitte Access Economics, « 2015-2025 Western Australian Resources Sector Outlook », étude commandée par la Chambre des mines et de l'énergie de l'Australie occidentale (novembre 2014).

<sup>386</sup> Voir Bureau australien de la statistique, recensement de 2011, code 50806.

<sup>387</sup> Voir Ministère des affaires aborigènes de l'Australie occidentale, mai 2013.

<sup>388</sup> Centre for Aboriginal Economic Policy Research, Université nationale australienne, 2006. « Understanding the Pilbara Region and its Economy » (2006), étude réalisée pour Pilbara Iron Pty Ltd.

Les sociétés commerciales autochtones peuvent souvent offrir un cadre d'embauche plus respectueux de la culture. Cela étant, le secteur des ressources minérales australien s'emploie à promouvoir la création et la croissance de sociétés commerciales autochtones locales durables destinées à fournir des services aux projets miniers. Un certain nombre d'études de cas sont présentées dans un document intitulé « Getting it Right – Indigenous Success in the Resources Sector »<sup>389</sup>.

En 2008, BHP Billiton Iron Ore a accordé un marché de 300 millions de dollars australiens à une entreprise autochtone, la Ngarda Civil and Mining Pty, Ltd, pour exploiter sa mine de minerai de fer de Yarrie. Ngarda avait été créée en 2001 dans le cadre d'un partenariat entre la Ngardu Ngarli Yarndu Foundation, Indigenous Business Australia et Leighton Contractors, qui est une importante société minière sous-traitante. En 2012, elle employait 450 personnes sur 11 sites et environ 35 % de sa main-d'œuvre est autochtone. Elle organise des programmes de mentorat à l'intention de sa main-d'œuvre autochtone et des séances de sensibilisation culturelle à l'intention d'autres membres du personnel<sup>390</sup>. Ngarda estime que les sociétés minières acceptent de plus en plus les obligations culturelles des peuples autochtones, « acceptant qu'un grand nombre d'aborigènes soient encore tenus de pratiquer leur culture et de prendre à cet effet des congés payés selon les modalités mises en place »<sup>391</sup>.

Les femmes sont également encouragées à travailler dans le secteur des ressources naturelles. Comme l'a prévu le National Institute for Labour Studies dans un rapport, « les défis cruciaux à relever pour assurer la participation des femmes vont probablement consister à mettre en place des services de garde d'enfants dans les régions éloignées, à concevoir des politiques favorables à la famille, notamment des tableaux de service flexibles, et à changer la "culture masculine" communément associée à l'exploitation minière ». L'Australian Women in Resources Alliance a été créée en 2011 par l'Australian Mines and Metals Association<sup>392</sup> pour aider les entreprises à détecter les obstacles à l'emploi féminin et offrir des possibilités de mentorat aux femmes. La Commission australienne des droits de l'homme a publié un manuel intitulé « Women in male-dominated industries : A toolkit of strategies » qui se veut être une source d'informations pour les femmes employées et leurs employeurs<sup>393</sup>.

Le nombre de femmes directement employées dans le secteur des ressources naturelles a plus que doublé au cours de la période allant de 2004 à 2014, représentant 18 % de la main-d'œuvre totale en 2014<sup>394</sup>. Le taux d'accroissement de la participation des femmes plafonne actuellement et leur taux de participation devrait atteindre 19,5 % d'ici à 2020<sup>395</sup>.

---

<sup>389</sup> « Getting it Right – Indigenous Success in the Resources Sector », Minerals Council of Australia et Gouvernement australien, septembre 2014.

<sup>390</sup> Ngarda Civil and Mining, « Our History ». Disponible à l'adresse suivante : [www.ngarda.com.au](http://www.ngarda.com.au).

<sup>391</sup> Gian de Poloni, « Indigenous worker numbers skyrocket in mining », Australian Broadcasting Corporation (ABC) News, 31 juillet 2012.

<sup>392</sup> Voir [www.amma.org.au/](http://www.amma.org.au/).

<sup>393</sup> Voir Commission australienne des droits de l'homme, « Women in male-dominated industries : A toolkit of strategies », 2013. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.humanrights.gov.au/our-work/sex-discrimination/projects/women-male-dominated-industries-toolkit-strategies>.

<sup>394</sup> Voir Deloitte Access Economics, « 2015-2025 Western Australian Resources Sector Outlook », étude commandée par la Chambre des mines et de l'énergie de l'Australie occidentale (novembre 2014).

<sup>395</sup> Voir <https://www.border.gov.au/about/corporate/information/fact-sheets/#skilled>.

#### **2.4.2.4 Immigration des travailleurs qualifiés**

Les entreprises et les Gouvernements ont reconnu qu'il serait nécessaire d'importer des compétences de l'étranger pour résorber la demande de certaines compétences et modérer les fortes hausses de salaires que les pénuries de compétences pourraient causer.

Le recours à l'immigration des travailleurs qualifiés a été officialisé par le Gouvernement fédéral dans le cadre d'un programme dénommé Programme de visas 457<sup>396</sup>. Ce programme permettait aux entreprises de financer l'immigration, pour une durée pouvant aller jusqu'à quatre ans, de travailleurs possédant des compétences dont l'offre était jugée insuffisante en Australie. Toutefois, les gouvernements australiens ont toujours résisté aux appels lancés en faveur de l'utilisation des prétendus travailleurs invités, appelés aussi travailleurs migrants temporaires, pour surmonter les pénuries de main-d'œuvre et la loi (du Commonwealth) de 2008 relative à la protection des travailleurs exige que les travailleurs titulaires des visas 457 aient droit à des conditions de travail et à des salaires au moins aussi bons que ceux dont bénéficient les travailleurs australiens qui effectuent le même travail sur le même lieu de travail.

#### **2.4.3 Développement des infrastructures et accès des tiers**

En Australie occidentale, les projets d'exploitation des ressources naturelles sont généralement éloignés des infrastructures. Selon la nature du produit de base exploité et du projet, les infrastructures nécessaires peuvent être :

- Des installations d'approvisionnement en eau ;
- Des installations d'approvisionnement en énergie (électricité et gaz) ;
- Des infrastructures de transport (routes et voies ferrées) ;
- Des infrastructures d'exportation (port et aéroport) ;
- Des logements de travailleurs ;
- Des équipements collectifs (école, hôpital, commissariat de police et installations de loisirs).

L'extraction des ressources naturelles à grande échelle a commencé dans la région éloignée de Pilbara de l'Australie occidentale dans les années 1960 et aucune des infrastructures susvisées n'existait à proximité du minerai de fer découvert. En raison d'un embargo frappant les exportations de minerai de fer qui a duré jusqu'en 1960, de vastes étendues de ressources naturelles potentielles qui pouvaient faire l'objet d'appels d'offres ont été conservées comme réserves ministérielles en vertu de la loi relative aux activités minières en vigueur. À l'époque, le Gouvernement de l'Australie occidentale ne disposait pas des ressources financières nécessaires pour financer les infrastructures. En conséquence, pour obtenir des concessions, les sociétés devaient démontrer qu'elles possédaient les capacités financières, techniques et commerciales requises pour exploiter les gisements de minerai de fer et mettre en place toutes les infrastructures nécessaires. Pour remédier à la situation dans une

---

<sup>396</sup> Voir <https://www.border.gov.au/about/corporate/information/fact-sheets/#skilled>.

certaines mesures, l'exploitation était facilitée par des accords conclus avec l'État et ratifiés par le Parlement de l'Australie occidentale qui conféraient aux sociétés des droits d'occupation de longue durée sur des périmètres importants (750 km<sup>2</sup>) et fixaient les taux de redevance ainsi que les autres contributions fiscales à payer.

Les infrastructures liées aux projets sont devenues problématiques à mesure que l'étendue du minerai de fer à haute teneur existant dans la région de Pilbara devenait manifeste. Par-dessus tout, les chemins de fer lourds appartenant aux sociétés qui menaient à des ports situés à plusieurs centaines de kilomètres de la mine sont devenus de facto des infrastructures « à utilisateur unique » en raison de l'inefficacité des dispositions relatives aux installations multi-utilisateurs insérées dans les accords avec l'État initiaux des années 1970. Cette monopolisation est devenue un très gros obstacle à l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché, l'est encore aujourd'hui et a conduit à une multiplication irrationnelle de voies ferrées de transport du minerai de fer faisant double emploi dans la région de Pilbara, comme le montre la figure 8. La société FMG nouvellement entrée sur le marché a choisi de construire une voie ferrée de 620 km pour le transport du minerai de fer qui est presque parallèle à celle de BHP Billiton lorsqu'elle n'a pas réussi à négocier son accès en temps voulu au réseau de BHPB.

Figure 8  
**Multiplication irrationnelle de voies ferrées de transport du minerai de fer faisant double emploi dans la région de Pilbara**



Mécontent de ces obstacles à la réalisation de nouvelles exploitations minières dans la région de Pilbara, le Gouvernement de l'État a conclu en 2010 avec la Roy Hill Infrastructure Pty, Ltd. un accord ratifié par le Parlement en loi portant accord de l'État qui exige expressément que le chemin de fer soit exploité comme une installation libre d'accès. Cet accord autorise la société à construire un chemin de fer entre Port Hedland et une nouvelle mine située à Roy Hill dans le cadre d'une licence ferroviaire spéciale, à condition de l'exploiter conformément à la loi modernisée de l'État concernant l'accès aux chemins de fer ou d'offrir des services de transport certifiés au sens de la loi fédérale relative à la concurrence. En outre,

l'accord impose à la société l'obligation de « faire tout ce qui est raisonnablement possible pour faciliter l'accès au chemin de fer et lui attirer des clients »<sup>397</sup>.

Le Gouvernement de l'Australie occidentale n'investit pas financièrement dans les infrastructures industrielles liées aux projets, mais il s'emploie à faciliter la réalisation de ces investissements par le secteur privé. La planification du futur port d'Anketell (dans la région de Pilbara) en est un exemple. Prévoyant la nécessité d'un futur port d'exportation en vrac multi-produits et multi-usagers, le Gouvernement de l'Australie occidentale (par l'intermédiaire du Ministère du développement de l'État) a financé l'élaboration du plan directeur d'un port en eau profonde (à étendre par étapes jusqu'à une capacité de 350 millions de tonnes), y compris l'évaluation technique et la consultation des parties prenantes, et a obtenu les approbations prévues en la matière par la législation relative à l'environnement et aux droits fonciers autochtones pour mettre le projet en état d'être pris en charge par les investisseurs. À la suite de la publication du plan directeur en juin 2014, le Gouvernement a lancé un appel à manifestation d'intérêt à l'intention du secteur privé et a suscité l'intérêt d'une coentreprise regroupant des parties australienne, américaine, coréenne et chinoise qui étudient actuellement les aspects économiques du port et les liaisons ferroviaires correspondantes.

#### 2.4.4 Consultations et relations avec la communauté

Comme une grande partie des terres de l'Australie occidentale sont inoccupées, 20 % seulement relèvent de la propriété privée, le reste appartenant à l'État. Ce reste est composé de concessions pastorales, de réserves de conservation ou autochtones et de terres non affectées. En Australie occidentale, les terres publiques et les terres privées sont ouvertes à l'exploitation minière. En ce qui concerne les terres privées<sup>398</sup>, telles qu'elles sont définies dans la loi relative aux activités minières, il existe des restrictions formulées comme suit : « À moins que le propriétaire et l'occupant des terres privées concernées n'y consentent par écrit, aucun titre minier ne peut être accordé sur des terres privées »<sup>399</sup>. De fait, les propriétaires fonciers privés ont un droit de veto sur la délivrance des permis d'exploitation minière, à moins que le permis ne soit accordé que pour la partie des terres située au-delà de 30 mètres de la surface.

En outre, en 1992, le droit des peuples autochtones de posséder leur pays traditionnel, de l'occuper, de l'utiliser et d'en jouir a été reconnu comme droit foncier autochtone par la Haute Cour d'Australie dans un arrêt historique rendu en l'affaire *Mabo*. La délimitation des droits fonciers autochtones relève de la compétence de la Cour fédérale d'Australie et peut porter, entre autres, sur le droit d'accéder à un terrain ou de participer à la prise de décisions concernant l'utilisation des terres ou des eaux par autrui. Les droits fonciers autochtones peuvent coexister avec les droits d'autres parties sur les terres concernées. À ce propos, la loi (du Commonwealth) de 1993 relative aux droits fonciers autochtones<sup>400</sup> définit les procédures de consultation et de négociation à suivre lorsqu'un tiers sollicite une concession minière ou pétrolière sur des terres où des droits fonciers autochtones existeraient.

---

<sup>397</sup> *Railway (Roy Hill Infrastructure Pty Ltd) Agreement Act* (Australie occidentale), 2010, clause 15.7). Disponible à l'adresse suivante : [https://www.slp.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/main\\_mrtitle\\_12124\\_homepage.html](https://www.slp.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/main_mrtitle_12124_homepage.html).

<sup>398</sup> Voir la loi (de l'Australie occidentale) de 1978 relative aux activités minières, article 27. Disponible à l'adresse suivante : [https://www.slp.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/main\\_mrtitle\\_604\\_homepage.html](https://www.slp.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/main_mrtitle_604_homepage.html).

<sup>399</sup> Loi (de l'Australie occidentale) de 1978 relative aux activités minières, article 29.2). Disponible à l'adresse suivante : [https://www.slp.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/main\\_mrtitle\\_604\\_homepage.html](https://www.slp.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/main_mrtitle_604_homepage.html).

<sup>400</sup> Voir <https://www.comlaw.gov.au/Series/C2004A04665>.

En bref, les groupes autochtones qui détiennent ou revendiquent des droits fonciers autochtones ont le « droit de négocier »<sup>401</sup> de bonne foi aux termes de la loi relative aux droits fonciers autochtones et aucun titre minier ne peut être délivré sur les terres visées dans la revendication tant qu'un accord n'a pas été conclu entre l'organe représentant les groupes autochtones concernés et le candidat au titre minier et enregistré auprès du Tribunal national des droits fonciers autochtones. Il y a eu de nombreux litiges au début, du fait que les entreprises et les organes revendiquant les droits fonciers autochtones s'employaient encore à comprendre la loi et à apprendre à l'utiliser. De nos jours, cependant, les sociétés minières opérant en Australie acceptent la nécessité de négocier avec les personnes qui revendiquent des droits fonciers autochtones (quand bien même l'action en revendication de ces droits serait toujours pendante devant la Cour fédérale) et dès lors que l'accord d'utilisation des terres autochtones est enregistré auprès du Tribunal national des droits fonciers autochtones, le titre minier peut être délivré. Il convient de noter que le Gouvernement ne participe pas aux négociations qui conduisent à la conclusion des accords d'utilisation des terres autochtones et que les clauses de ces accords sont confidentielles. En général, l'accord d'utilisation des terres autochtones<sup>402</sup> dispose que l'entreprise peut mener des activités minières sur les terres concernées et offrir en retour au groupe autochtone ayant des liens culturels avec ces terres (mais sans y vivre nécessairement) des avantages tels que les indemnités, les emplois, les possibilités économiques et les possibilités d'instruction.

Comme indiqué au point 1.2.5, dans le cas des grands projets potentiels de mise en valeur des ressources naturelles, le Ministère du développement de l'État de l'Australie occidentale joue un rôle d'« institution pilote ». Il prend des dispositions pour que le promoteur du projet d'exploitation crée des groupes de référence locaux composés de parties prenantes appartenant à la collectivité, au monde des affaires et à l'administration locale qui lui fourniront des informations en retour tout au long du processus d'évaluation et de gestion des incidences et des avantages du projet. Le Ministère du développement de l'État négocie également les accords conclus avec l'État lorsqu'il les juge nécessaires et appropriés pour sceller les engagements pris par les promoteurs au sujet des infrastructures et des services par un plan de prestations collectives et sociales.

Le projet de gaz naturel liquéfié de Wheatstone, exploité par Chevron à Onslow (Australie occidentale), illustre l'efficacité de la planification coordonnée des infrastructures et des services. Les frais d'établissement de ce projet s'élèvent à 29 milliards de dollars australiens et la population de la ville d'Onslow va doubler pour atteindre 2 000 habitants lorsque l'usine entrera en production. L'État a versé 70 millions de dollars australiens et l'entreprise 250 millions dans un fonds de développement communautaire d'Onslow qui est en train de mettre en place des infrastructures nouvelles et améliorées, notamment :

- Une nouvelle centrale électrique ;
- Un nouvel hôpital ;
- De nouvelles installations aéroportuaires, y compris une nouvelle piste et une nouvelle aérogare ;

---

<sup>401</sup> Voir <http://www.nntt.gov.au/futureacts/Pages/Negotiation.aspx>.

<sup>402</sup> Voir <http://www.nntt.gov.au/ILUAs/Pages/default.aspx>.

- Une nouvelle usine de dessalement d'eau de mer et des installations d'approvisionnement en eau modernisées ;
- Une nouvelle installation de gestion des déchets et une nouvelle installation de traitement des eaux usées ;
- De nouveaux bâtiments de l'administration publique locale, une nouvelle mairie et une nouvelle bibliothèque ;
- De nouvelles installations de loisirs collectives.

Franks a fourni d'autres exemples de consultation communautaire et d'évaluation de l'impact social pris dans l'ensemble de l'Australie<sup>403</sup>.

## 2.5 Stratégies de pérennisation face à l'épuisement des ressources

À la différence d'autres pays riches en ressources naturelles comme la Norvège, l'Australie n'a jamais mis en place un mécanisme de péréquation des recettes tirées des ressources naturelles (par exemple un fonds souverain) et l'Australie occidentale n'en a créé un que très récemment et à une échelle d'ailleurs modeste. Cette question sera traitée de façon plus détaillée au point 3.1.2. La question de la contribution du secteur des ressources minérales australien au développement durable a été examinée dans un document de recherche<sup>404</sup> établi en 2001 pour la Chambre des représentants du Parlement australien. Le consultant a dégagé la conclusion suivante : « La mise en valeur des ressources minérales peut avoir un avenir plus durable en Australie que dans la plupart des autres pays en raison de l'avantage comparatif que l'Australie possède sur les plans physique et socioéconomique. Toutefois, cet avantage a été érodé dans une certaine mesure et la durabilité de la contribution du secteur à l'Australie est menacée par la diminution de l'accès au secteur, la concurrence des pays développés et en développement en matière d'exploration et d'exploitation, les incertitudes entourant les droits fonciers autochtones et l'absence de toute politique publique favorisant le développement durable du secteur. »

En 2005, le Minerals Council of Australia a publié son document d'orientation intitulé « Enduring Value – the Australian Minerals Industry Framework for Sustainable Development »<sup>405</sup>. Selon ce document, « l'avenir du secteur minier australien est indissociable de la poursuite mondiale du développement durable. Le secteur a à cœur de contribuer à assurer la croissance soutenue et la prospérité des générations actuelles et futures par l'intégration des progrès économiques, du développement social responsable et d'une bonne gestion de l'environnement ».

Reconnaissant le concept de « permis d'exploitation social », le document d'orientation « Enduring Value – the Australian Minerals Industry Framework for Sustainable Development » engage le secteur minier australien à contribuer au développement durable dans

<sup>403</sup> D. Franks, *Social impact assessment of resource projects*, International Mining for Development Centre, Gouvernement australien/Agence australienne pour le développement international, Université de Queensland et Université d'Australie occidentale (2012).

<sup>404</sup> Voir P. Hancock, « Sustainable Development and the Australian Minerals Sector », Document de recherche 24 du Parlement australien (2000-2001) (mars 2001). Disponible à l'adresse suivante : [www.aph.gov.au/About/Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/rp/rp0001/01RP24](http://www.aph.gov.au/About/Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp0001/01RP24)

<sup>405</sup> Voir Minerals Council of Australia, « Enduring Value – the Australian Minerals Industry Framework for Sustainable Development ». Disponible à l'adresse suivante : [http://www.minerals.org.au/leading\\_practice/enduring\\_value](http://www.minerals.org.au/leading_practice/enduring_value).

un cadre stratégique qui adopte les principes du développement durable énoncés par le Conseil international des mines et métaux en mai 2003.

## **2.6 Initiatives volontaires spécifiques aux industries extractives**

L'Initiative pour la transparence dans les industries extractives est une norme mondiale de transparence adoptée pour faire en sorte que les entreprises extractives publient les sommes qu'elles versent aux gouvernements et que ceux-ci divulguent les sommes qu'ils reçoivent. Cette initiative internationale vise à stimuler l'amélioration de la gouvernance dans les pays riches en ressources naturelles par leurs gouvernements et les entreprises qui y opèrent. L'Australie lui apporte de longue date des contributions financières importantes, ayant affecté 18,5 millions de dollars australiens à son secrétariat depuis 2006. Elle apporte également de longue date des contributions financières importantes au Fonds d'affectation spéciale multidonateur de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives que gère la Banque mondiale.

En 2011, le Gouvernement australien a annoncé qu'il piloterait l'application de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives à l'Australie et élaborerait une recommandation unifiée sur la possibilité pour l'Australie d'adopter la norme de l'Initiative. Trois États (Queensland, Australie méridionale et Tasmanie), le Gouvernement australien et huit entreprises se sont portés volontaires pour participer au projet pilote. Un groupe multipartite, également composé de représentants du secteur, de la société civile et du Gouvernement, a orienté le projet pilote, l'a exécuté et a remis son rapport<sup>406</sup> au Gouvernement en juin 2014.

Le Gouvernement australien examine activement le rapport du groupe multipartite sur le projet pilote australien de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives et n'a pas encore décidé s'il va se porter candidat à l'adhésion à l'Initiative. Il comprend que l'Initiative est largement soutenue par la société civile et les entreprises, en particulier les grandes entreprises. Toute décision tiendra compte de l'incidence que les règles de l'Initiative concernant l'établissement des rapports auront sur les petites et les grandes sociétés minières, ainsi que sur les deux niveaux de l'exécutif (étatique et fédéral).

D'autres mesures de promotion de l'intégrité et de la transparence appliquées par l'Australie ont été citées dans un discours prononcé par le Trésorier australien (fédéral) lors de la réunion des ministres des finances du G20 en septembre 2014<sup>407</sup>. En sa qualité de présidente du G20 en 2014, l'Australie a fortement participé au Projet de l'OCDE/G20 concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices.

L'Australie a conclu un grand nombre d'accords d'échange de renseignements fiscaux pour lutter contre l'évasion et la fraude fiscales internationales. Elle en a signé plus de 30 depuis 2010 et va adopter la Norme d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers de l'OCDE d'ici à 2018.

En octobre 2014, la Commission des références économiques du Sénat australien a entrepris une enquête sur l'évasion fiscale et la minimisation fiscale agressive pratiquées par

---

<sup>406</sup> Voir <http://www.industry.gov.au/resource/Programs/ExtractiveIndustriesTransparencyInitiative/Pages/default.aspx>.

<sup>407</sup> Voir <http://jbh.ministers.treasury.gov.au/speech/014-2014/>.

les sociétés enregistrées en Australie et les sociétés multinationales y opérant<sup>408</sup>. Elle devait présenter son rapport au plus tard le 30 novembre 2015 et était censée examiner une série de mesures de transparence, tant nationales que multilatérales.

### **Section 3 : Problèmes de gouvernance minière rencontrés en Australie occidentale et tentatives faites pour les résoudre (réussites, meilleures pratiques et problèmes restant à résoudre)**

Dans la présente section, un certain nombre de problèmes rencontrés dans le cadre de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives en particulier et en Australie en général sont mis en lumière. Certains de ces problèmes pourraient trouver un écho dans le contexte africain.

#### **3.1 Problème de la prospérité et des incidences de l'essor des ressources naturelles**

À l'époque où des investissements importants axés sur les ressources naturelles étaient réalisés dans les États d'Australie occidentale et de Queensland en particulier, les investissements miniers passant de 2 % à 8 % du PIB, on disait souvent dans le pays que l'Australie avait une économie à « deux vitesses ». La valeur élevée du dollar australien, due au niveau élevé des termes de l'échange, affaiblissait la compétitivité des secteurs manufacturier, touristique et agricole en Australie (phénomène connu sous le nom de « syndrome hollandais »).

Depuis que les prix des produits de base ont commencé à chuter après 2011 (voir figure 9) et que la phase de dépenses d'équipement intensives a commencé à toucher à sa fin, l'Australie a dû passer d'une économie tirée par l'investissement dans les ressources naturelles à une économie où la croissance est tirée par d'autres secteurs, même si les projets récemment construits qui entrent actuellement en production vont générer des revenus<sup>409</sup>.

---

<sup>408</sup> Voir [http://www.aph.gov.au/Parliamentary\\_Business/Committees/Senate/Economics/Corporate\\_Tax\\_Avoidance](http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Economics/Corporate_Tax_Avoidance).

<sup>409</sup> Voir G. Stevens, « Producing Prosperity », allocution prononcée devant le Comité pour le développement économique, Bulletin de la Banque centrale australienne, décembre 2012.

Figure 9

L'économie de l'Australie occidentale est en transition (à gauche), les prix du minerai de fer ayant chuté de deux tiers (à droite) (figure reproduite avec l'aimable autorisation du Trésor public de l'Australie occidentale)



Source : Documents budgétaires de 2013 [avec l'aimable autorisation du Ministère de l'industrie et des sciences, *Resources and Energy Quarterly*, mars 2015)].

Une analyse des avantages nets tirés par l'ensemble de l'économie australienne a été faite par la Banque centrale australienne et l'Institut Grattan. Ses résultats sont résumés ci-dessous au point 3.1.1.

La difficulté que les gouvernements éprouvent à budgétiser les dépenses dans un contexte de volatilité des recettes est mise en évidence par le cas de l'Australie occidentale, qui prévoit un déficit en 2015-2016 pour la première fois depuis des décennies. Cette question sera examinée de façon plus approfondie au point 3.1.2.

### 3.1.1 Gravité du syndrome hollandais en Australie

Selon les conclusions d'une étude menée par la Banque centrale australienne en 2014<sup>410</sup>, la forte appréciation que le dollar australien a connue n'a pas fortement accentué la « désindustrialisation ». Les auteurs de l'étude ont estimé qu'en 2013, la production manufacturière était inférieure de 5 % à ce qu'elle aurait été sans cette envolée du dollar australien. Toutefois, ils ont également estimé que la forte expansion enregistrée avait considérablement amélioré le niveau de vie des Australiens, s'étant traduite par :

- Une augmentation du revenu disponible réel des ménages par tête de 13 % ;
- Une hausse des salaires réels de 6 % ;
- Une baisse du chômage d'environ 1,25 point de pourcentage.

<sup>410</sup> Voir P. Downes, Hanslow, K., et Tulip, P., « The Effect of the Mining Boom on the Australian Economy » (Research Discussion Paper 2014-08), Banque centrale australienne, 2014.

Dans un rapport qu'il a établi en 2013<sup>411</sup>, l'Institut Grattan reconnaît que « la plupart des Australiens ont prospéré » grâce à la forte expansion que le pays a enregistrée. Compte tenu de la baisse des prix des produits de base survenue après 2011 et du fait que la phase de dépenses d'équipement de la période d'expansion tirait vers sa fin, le rapport a examiné les possibilités d'action qui s'offraient pour l'avenir. Tout en constatant que les avantages de l'expansion avaient été assez bien répartis à l'échelle nationale, les auteurs ont fait observer que « le Gouvernement du Commonwealth n'a pas suffisamment économisé les recettes qu'il en a tirées. Les réductions d'impôts et les augmentations de dépenses ont été plus importantes que ce que l'Australie peut se permettre à long terme ».

### 3.1.2 Budgétisation dans un contexte de volatilité des recettes

Les quatre principales sources de recettes de l'État prévues pour 2015-2016 étaient la fiscalité (37 %), les subventions du Commonwealth autres que la taxe sur les biens et services (25 %), les redevances (14 %, contre 21,4 % en 2014-2015) et la taxe sur les biens et services (7 %). Les 17 % restants devaient provenir de la vente de biens et de services, des sociétés publiques et d'autres sources de recettes comme les revenus financiers.

Les redevances perçues en Australie occidentale sont très sensibles aux fluctuations des prix des produits de base, en particulier le minerai de fer (voir tableau 4) qui, comme le montre le tableau 5, a fourni la plus grande proportion (89 %) des redevances perçues en 2014-2015.

Tableau 4

**Sensibilité des redevances perçues par l'Australie occidentale aux fluctuations des prix du minerai de fer et du pétrole ainsi qu'à l'évolution du taux de change entre le dollar australien et le dollar des États-Unis**

	<b>FLUCTUATION (en millions de dollars australiens)</b>	<b>SENSIBILITÉ</b>
Redevances sur le minerai de fer	<b>±70</b>	Pour chaque augmentation ou diminution du prix du minerai de fer de 1 dollar des États-Unis par tonne
Redevances pétrolières et subventions concernant le plateau continental du nord-ouest	<b>±10</b>	Pour chaque augmentation ou diminution du prix du baril de pétrole de 0,01 dollar des États-Unis
Revenus des redevances et subventions concernant le plateau continental du nord-ouest	<b>±58</b>	Pour chaque diminution ou augmentation de 0,01 dollar des États-Unis du taux de change entre le dollar des États-Unis et le dollar australien

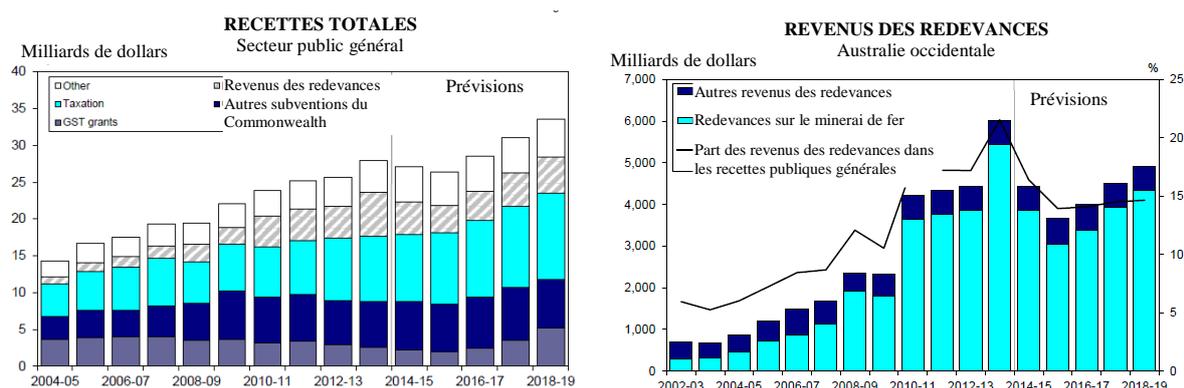
<sup>411</sup> J. Minifie et autres, « The mining boom: impacts and prospects », rapport de l'Institut Grattan n° 2013-9 (2013). Disponible à l'adresse suivante : <https://grattan.edu.au/wp-content/uploads/2013/07/194-mining-boom-impacts-and-prospects.pdf>.

Tableau 5  
**Redevances minières et pétrolières perçues par l’Australie occidentale en 2014-2015**

<b>PRODUIT DE BASE</b>	<b>2014-2015 Total en dollars australiens</b>
Alumine	77 738 390
Diamants	15 408 890
Or	218 596 724
Sables minéraux lourds	11 965 647
Minerai de fer	4 389 842 803
Nickel	82 878 024
Pétrole	8 716 839
Autres	139 839 437
<b>TOTAL DES REDEVANCES PERÇUES RECETTES À RECEVOIR correspondantes prévues dans le budget de l’Australie occidentale</b>	<b>4 944 986 755 4 440 000 000</b>

En conséquence, le Trésor public estime<sup>412</sup>, comme le montre la figure 10, que le revenu des redevances à recevoir sur la base des faits générateurs chutera encore en 2015-2016 de 17,3 % (soit 769 millions de dollars), passant de 4,44 à 3,7 milliards de dollars australiens, en raison de la baisse des prix des produits de base et malgré la forte augmentation des tonnages vendus et la dépréciation du dollar australien. La part des redevances dans les recettes publiques totales de l’Australie occidentale est ainsi tombée de 21,6 % en 2013-2014 à 16,4 % en 2014-2015 et pourrait même chuter à 13,9 % en 2015-2016.

Figure 10  
**Incidence des fluctuations des redevances frappant les ressources naturelles sur les recettes publiques de l’État en Australie occidentale (figure reproduite avec l’aimable autorisation du Trésor public de l’Australie occidentale)**



Source : Trésor public de l’Australie occidentale, 2015-2016 Budget Paper No.3.

La baisse de 2,3 milliards de dollars australiens que les redevances ont connue en deux ans, conjuguée à la réduction structurelle des revenus tirés de la taxe sur les biens et services

<sup>412</sup> Voir le budget de l’État d’Australie occidentale pour 2015-2016. Disponible à l’adresse suivante : [www.ourstatebudget.wa.gov.au/Budget-Papers/](http://www.ourstatebudget.wa.gov.au/Budget-Papers/).

que le Commonwealth redistribue, a plongé le budget de l'Australie occidentale dans un déficit d'exploitation chiffré à 1,3 milliard en 2014-2015 et estimé à 2,7 milliards pour 2015-2016.

Malgré cela, le Gouvernement continue d'investir dans les infrastructures des sommes importantes qui devraient atteindre au total 24,1 milliards de dollars australiens au cours des quatre prochaines années. En conséquence, sa dette nette devrait, selon les estimations du Trésor public, atteindre le chiffre record de 36,3 milliards de dollars australiens au 30 juin 2018, contre 18 milliards de dollars australiens cinq ans auparavant. À cause de la baisse des recettes et de l'augmentation de la dette de l'État, l'agence de notation Standard and Poor's a abaissé la cote de crédit du Gouvernement de l'Australie occidentale de AAA à AA+ en septembre 2013.

D'aucuns estiment<sup>413</sup> que l'Australie aurait mieux fait de créer un fonds souverain pour épargner une partie des fruits de la période d'expansion, mais le moment le plus opportun est peut-être passé. L'Australie occidentale a créé un fonds public pour l'avenir par une loi adoptée par son Parlement en 2012<sup>414</sup>. Cette loi prévoit un capital d'amorçage de 1 milliard de dollars australiens qui sera constitué entre 2012-2013 et 2015-2016 par des sommes provenant du Fonds de redevances affectées aux régions, après quoi le fonds pour l'avenir bénéficiera d'injections annuelles d'au moins 1 % des recettes provenant des redevances. Elle dispose que le fonds ne peut être utilisé avant 2032.

### **3.2 Problème de l'attraction et de l'optimisation de la transformation à valeur ajoutée**

Depuis le début des années 1960, les gouvernements de l'Australie occidentale veulent que les ressources naturelles de l'État y fassent l'objet d'une transformation à valeur ajoutée. Les résultats obtenus sont nuancés.

En 2012, le secteur australien de l'aluminium<sup>415</sup> comprenait :

- 5 mines de bauxite à long terme ;
- 7 usines d'alumine (4 en Australie occidentale) ;
- 5 fonderies d'aluminium de première fusion (aucune en Australie occidentale) ;
- 12 machines d'extrusion ;
- 2 usines de produits laminés produisant des tôles, des plaques et des feuilles d'aluminium, plus de 80 % de la production étant exportés.

La société Alcoa a commencé à extraire de la bauxite de l'escarpement de Darling sis en Australie occidentale (près de Perth) dans les années 1960 et elle l'affine entièrement jusqu'à obtenir de l'alumine avant l'exportation (y compris l'« exportation » vers sa fonderie dans d'autres États australiens. Les mines de bauxite d'Australie occidentale représentent 23 % de

---

<sup>413</sup> Voir « Sovereign Wealth: The Role of State Capital in the New Financial Order », J. O'Brien, J., Fry, R.A. et McKibben, W.J. (sous la direction de) (Imperial College Press, 2011).

<sup>414</sup> Voir la loi de l'Australie occidentale de 2012 relative au fonds pour l'avenir, disponible à l'adresse suivante : [www.slp.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/main\\_mrtitle\\_13009\\_homepage.html](http://www.slp.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/main_mrtitle_13009_homepage.html).

<sup>415</sup> Geoscience Australia, Australian Atlas of Mineral Resources, Mines and Georesources, 2013. Disponible à l'adresse suivante : [www.australianminesatlas.gov.au/aimr/commodity/bauxite.html](http://www.australianminesatlas.gov.au/aimr/commodity/bauxite.html).

la production mondiale d'alumine. La raison en est que la bauxite qui y est extraite est à très faible teneur (environ 27 à 30 % d'Al<sub>2</sub>O<sub>3</sub>), mais contient peu de silice réactive, de sorte qu'elle peut être affinée à un coût relativement faible par le procédé de Bayer, la valeur ajoutée par la transformation de la bauxite en alumine étant dès lors suffisante pour rendre l'opération commercialement rentable. Par contre, la transformation de l'alumine en aluminium est énergivore et se fait donc là où l'électricité est disponible à faible coût et non en Australie occidentale.

Les gisements de nickel de l'Australie occidentale représentent 96 % de l'ensemble des ressources économiques prouvées de l'Australie. Le nickel est exporté sous diverses formes, notamment sous forme de concentrés de sulfures (petits volumes), de sulfures mixtes (comme produit intermédiaire), de matte (dont 34 % sont exportés et le reste est affiné en Australie occidentale) et de métaux répondant aux normes de qualité de la Bourse des métaux de Londres. Le nickel est produit à partir de sulfures et de latérites (oxydes) et le niveau de traitement est dicté par des considérations commerciales.

Il en va autrement pour le minerai de fer. Depuis les années 1960, les gouvernements de l'Australie occidentale ont toujours eu l'ambition de transformer au fil des décennies sa région de Pilbara en une importante province productrice de fer et d'acier. Par conséquent, les tout premiers accords d'État par lesquels l'industrie du fer s'est mise en place imposaient aux entreprises l'obligation d'étudier des possibilités de transformation à valeur ajoutée du minerai de fer. Dans l'accord concernant les monts Hamersley<sup>416</sup>, par exemple, l'entreprise était tenue de soumettre, avant la fin de la dixième année suivant la date de l'accord, des propositions pour la transformation secondaire d'au moins deux millions de tonnes de minerai de fer par an, faute de quoi ses exportations seraient limitées à cinq millions de tonnes par an à moins qu'il ne soit démontré que la transformation ne serait pas commercialement justifiée.

Au cours des 50 années qui ont suivi, deux usines de bouletage, une usine de fusion directe de démonstration et une usine d'éponge de fer ont été construites en Australie occidentale en exécution de cet accord et d'autres accords similaires et ont toutes été fermées pour des raisons commerciales. BHP Billiton a implanté une usine de fer briqueté à chaud de 2,6 milliards de dollars australiens près de Port Hedland, dans le Pilbara oriental. L'usine a ouvert ses portes en février 1999, mais n'a pas été à la hauteur des attentes sur les plans technique et financier et a été totalement passée par pertes et profits par l'entreprise en 2000 avant de fermer définitivement en 2005. En 2010, compte tenu de la forte demande de produits de base émanant de la Chine, de la hausse des coûts de l'énergie et de la succession d'échecs connue par les diverses initiatives de transformation en aval, il était déjà reconnu que la région de Pilbara ne disposait pas d'un avantage concurrentiel important en matière de valeur ajoutée. Cela a été admis dans le cadre d'une enquête menée par le Parlement de l'État<sup>417</sup> qui a abouti à la conclusion suivante : « Au fil des ans, on a beaucoup espéré pouvoir attirer un grand nombre d'installations de transformation, notamment des usines de bouletage, des aciéries, des affineries d'aluminium, des usines pétrochimiques et des usines de matériaux avancés, et beaucoup d'efforts ont été déployés à cette fin. Peu d'installations de cette nature ont été réalisées et les investissements ont souvent été de courte durée.

---

<sup>416</sup> Voir *Iron Ore (Hamersley Range) Agreement Act 1963* (loi de 1963 portant accord de l'État sur l'exploitation du minerai de fer des monts Hamersley). Lois de l'Australie occidentale, Gouvernement de l'Australie occidentale. Disponible à l'adresse suivante : [www.slp.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/main\\_mrtitle\\_469\\_homepage.html](http://www.slp.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/main_mrtitle_469_homepage.html).

<sup>417</sup> Voir Parlement de l'Australie occidentale, Commission permanente de l'économie et de l'industrie, « The potential for the development of a centre of excellence in the liquified natural gas industry design in Western Australia » (2010).

Les raisons de l'échec de la transformation en aval sont nombreuses et variées. Elles comprennent :

- Les coûts élevés de la construction et de la main-d'œuvre, en particulier dans le nord-ouest [Pilbara] ;
- Les coûts élevés de l'énergie par rapport à ceux des pays possédant l'hydroélectricité et des stocks de gaz naturel non exportables ;
- L'existence de conditions très concurrentielles dans le secteur de la transformation des minéraux et de l'énergie ;
- Le manque d'installations de fabrication et d'investisseurs nationaux ;
- Les risques technologiques.

Pour répondre en partie à l'échec de la transformation en aval courante, les gouvernements successifs de l'Australie occidentale ont également orienté leurs actions vers le développement des industries d'amont, cette politique consistant à attirer et valoriser les entreprises, les travailleurs qualifiés, les centres de recherche, les réseaux d'affaires et les technologies nécessaires pour comprendre, étudier, concevoir, planifier et superviser des projets dans les domaines des minéraux et de l'énergie. »

Avec le déclin incessant du secteur manufacturier en Australie, les gouvernements en sont venus à croire que l'Australie en général, et l'Australie occidentale en particulier, a une plus grande force comparative dans le secteur tertiaire que dans le secteur secondaire. Par conséquent, les accords d'État ne sont plus assortis de l'obligation de créer de la valeur. En fait, ce sont plutôt les technologies telles que la télédétection, le contrôle des opérations à distance, les logiciels de planification minière et la technologie pétrolière sous-marine, entre autres, qui sont maintenant encouragées par l'État, en collaboration avec les entreprises.

Le résultat en est que Chevron, par exemple, a établi l'un de ses deux centres de technologie mondiaux à Perth. Au dire de Chevron, « Perth a été choisi pour être le lieu d'implantation du centre de technologie mondial en raison de son vivier de talentueux spécialistes régionaux des technologies, de sa proximité par rapport à nos intérêts dans la région et de ses possibilités de croissance permettant d'entretenir des alliances de recherche-développement avec les universités et les entreprises partenaires »<sup>418</sup>. Le renforcement des capacités a été appuyé par une subvention du Gouvernement de l'Australie occidentale d'un montant de 20 millions de dollars destinée à créer une alliance de recherche sur les énergies entre les établissements de recherche et les entreprises<sup>419</sup>.

### **3.3 Problème de la mise en place des infrastructures en temps voulu**

Les gisements massifs de minerai de fer à haute teneur (plus de 60 % de Fe) exploités en Australie depuis les années 1960 sont situés dans la région de Pilbara, dans le nord-ouest de l'Australie occidentale. Les zones prometteuses de Pilbara étaient à l'origine conservées

---

<sup>418</sup> Chevron, Chevron Australie, Centre de technologie mondial, « Global Focus from Perth ». Disponible à l'adresse suivante : [www.chevronaustralia.com/our-businesses/technology-leadership-and-partnerships/global-technology-centre](http://www.chevronaustralia.com/our-businesses/technology-leadership-and-partnerships/global-technology-centre).

<sup>419</sup> Voir <http://www.waera.com.au/>.

comme réserves ministérielles et les concessions étaient accordées sur une base concurrentielle aux sociétés qui pouvaient démontrer qu'elles avaient la capacité financière requise pour exploiter une mine et mettre en place toutes les infrastructures, notamment les installations routières, ferroviaires et portuaires, nécessaires pour exporter le minerai en vrac par des ports construits par les sociétés à Dampier et Port Hedland. La loi portant accord de l'État de chaque projet imposait à celui-ci l'obligation de financer ses infrastructures, de les construire et de les exploiter, après approbation des propositions par le ministre.

Figure 11

### Ports, chemins de fer et principaux réseaux routiers de l'Australie occidentale



Quelque 50 ans plus tard, l'augmentation de la demande chinoise de minerai de fer a entraîné une hausse spectaculaire des prix (voir la figure 11) et, à partir de 2006 environ, un certain nombre de sociétés minières à petit ou moyen capital ont commencé à explorer dans la région du Mid West, située à 750 km plus au sud (voir la zone indiquée à la figure 11). Les gisements de cette région ont généralement une teneur inférieure à celle des gisements de Pilbara et sont principalement des gisements de magnétite à faible teneur (~33 % de Fe) qui nécessitent des concentrations coûteuses pour atteindre une qualité marchande. En conséquence, les coûts de production sont par essence plus élevés que ceux des mines de Pilbara. De nos jours, l'exploration et l'exploitation minières sont le plus souvent régies par la loi relative aux activités minières et non par les accords d'État. Cependant, aucun projet n'a à lui seul un bilan suffisant pour financer les infrastructures portuaires et ferroviaires nécessaires à l'exportation vers les marchés.

Le Gouvernement de l'Australie occidentale a cherché à faciliter l'exploitation en commandant une étude stratégique sur le réseau ferroviaire<sup>420</sup> visant à définir un couloir ferroviaire approprié pour desservir la plupart des projets du Mid West et acheminer le minerai de fer jusqu'à un port qui serait créé à Oakajee. Il a lancé un appel d'offres auprès de sociétés privées pour la construction et l'exploitation d'infrastructures, facilitées par un accord de développement de l'État. Au début de 2009, un droit exclusif de réalisation du projet d'infrastructure a été accordé à Oakajee Port and Rail Pty, Ltd, une coentreprise de Mitsubishi

<sup>420</sup> Voir Arup Pty Ltd, Strategic Rail Network Study for Western Australia Department of Planning and Infrastructure, juin 2009.

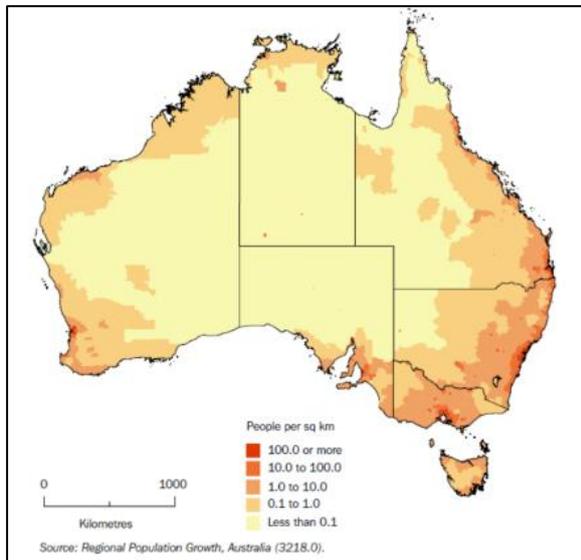
et Murchison Metals, cette dernière étant bénéficiaire d'une des concessions minières. L'accord d'État, qui devait expirer en décembre 2011, autorisait Oakajee Port and Rail Pty, Ltd. à être le promoteur exclusif du port et d'une ligne ferroviaire à accès libre de 570 km desservant les mines de minerai de fer du Mid West. Le coût du projet était estimé à environ 6 milliards de dollars australiens. Aux termes de l'accord, le Gouvernement de l'État et le Gouvernement fédéral devaient chacun apporter une contribution de 339 millions de dollars australiens pour la construction des installations d'utilisation commune de l'avant-port telles que le chenal, les bassins d'évitage et les brise-lames ; Oakajee Port and Rail Pty, Ltd. devait construire ces installations pour le compte du Gouvernement de l'État, qui en serait propriétaire, financer l'infrastructure portuaire privée et son chemin de fer intégré à accès libre, les exploiter et en être propriétaire.

En 201 [sic], Murchison Metals a annoncé qu'elle n'avait pas la capacité financière nécessaire pour réaliser le projet et a accepté de vendre à Mitsubishi sa participation dans Oakajee Port and Rail Pty, Ltd. ainsi que sa concession de minerai de fer. Le Gouvernement de l'Australie occidentale a retiré le mandat exclusif donné à Oakajee Port and Rail Pty, Ltd. à son expiration à la fin de 2011, mais il a continué à travailler avec cette société en vue d'obtenir un résultat. En novembre 2012, Mitsubishi a annoncé qu'Oakajee Port and Rail Pty, Ltd. n'allait pas poursuivre activement l'exécution du projet. À cette époque, les prix du minerai de fer étaient en chute libre et les projets miniers du Mid West n'étaient plus viables ; le volume de production nécessaire pour justifier le développement des infrastructures n'était plus à l'ordre du jour et la transformation du Mid West en une nouvelle province de minerai de fer ne s'est pas produite. Seule Karara Mining, qui a construit sa propre liaison ferroviaire (d'une courte longueur de 80 km) avec le port existant de Geraldton, est en production. Elle avait pris la décision finale d'investir à la fin de 2007 et a commencé à commercialiser l'hématite en 2011, le concentré de magnétite étant exporté à partir de 2013.

Ce cas illustre la difficulté qu'il y a à mettre en production les projets miniers de façon isolée alors que le principe d'économies d'échelle commande que les produits de plusieurs projets soient regroupés afin qu'ils puissent financer les investissements nécessaires pour construire les infrastructures. En substance, les projets miniers ne peuvent pas attirer de financements tant qu'ils ne démontrent pas qu'ils ont une voie d'accès au marché sûre, mais le promoteur des infrastructures assume également les risques liés aux marchandises et ne peut obtenir de financements que s'il démontre qu'il a des contrats sûrs avec les clients de base. Comme le nombre de projets miniers requis est rarement atteint dans le même intervalle de temps, il en résulte un cercle vicieux qui peut aboutir à la fermeture de l'accès au marché avant l'obtention des financements.

### 3.4 Problème de l'activité en zone éloignée

Figure 12  
Densité de la population australienne



La population australienne réside principalement près des côtes (voir figure 12)<sup>421</sup>. En Australie occidentale, seule la région entourant la capitale, Perth, a une densité supérieure à 300 habitants par kilomètre carré. En dehors du Grand Perth et de la région du Sud-Ouest, la densité moyenne de la population est de 0,2 habitant par kilomètre carré. L'État est peu peuplé et compte quelques centres régionaux desservant les plaques tournantes de transport agricoles et minières. Il s'ensuit que la plupart des projets d'exploitation des ressources naturelles de l'Australie occidentale sont éloignés des villes qui pourraient fournir suffisamment de logements et de services.

Les premières lois portant accord de l'État (1970-1980) de l'Australie occidentale imposaient au promoteur l'obligation de construire des infrastructures communautaires, notamment les logements, les installations d'approvisionnement en eau et en électricité et les équipements collectifs. Cette politique a créé des villes d'entreprise « fermées » dans lesquelles l'accès au logement était de facto contrôlé par l'entreprise.

Le coût de la vie dans la région de Pilbara, qui avait toujours été relativement élevé, a été exacerbé par les pénuries de terrains et les montants excessifs à dépenser pour construire ou acheter des maisons. À la fin des années 1980, le Gouvernement de l'État a engagé des négociations visant à inclure des dispositions de « normalisation » dans les lois portant accord de l'État pertinentes pour placer la plupart des villes fermées sous le contrôle des collectivités locales et permettre la mise en place de mécanismes d'achat de logements par les travailleurs. Cependant, certaines de ces collectivités locales ne disposaient pas de la base de recettes et des capacités administratives nécessaires pour bien gérer leur nouveau rôle et les villes sont tombées en ruines ou ont dû être financièrement soutenues par les entreprises. L'avènement

---

<sup>421</sup> Voir Bureau australien de la statistique, Densité de la population australienne en juin 2010 ; graphique consulté en octobre 2015 sur le site suivant : [www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Lookup/by%20Subject/1301.0~2012~Main%20Features~Geographic%20distribution%20of%20the%20population~49](http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Lookup/by%20Subject/1301.0~2012~Main%20Features~Geographic%20distribution%20of%20the%20population~49).

des villes régionales (comme Karratha, conçu comme un centre de services « ouvert ») et la « normalisation » des villes auparavant « fermées » ont créé des gagnants et des perdants, en particulier entre les salariés des entreprises et les travailleurs hors entreprises. Pour les personnes qui ne disposaient pas de logement d'entreprise, le coût de la vie (en particulier le niveau très élevé des loyers) est devenu insupportable. En conséquence, les petites entreprises ont commencé à fermer, avec pour corollaire la baisse de la qualité des services dans les villes et les centres.

Le problème de la pénurie de terrains et de logements dans les régions riches en ressources naturelles et des coûts élevés qui en découlent continue de se poser aujourd'hui au fur et à mesure que la demande fluctue, surtout avec l'essor de la construction de nouveaux projets. La situation a été étudiée par l'Australian Housing and Urban Research Institute, qui a publié un rapport<sup>422</sup> sur le phénomène en juillet 2009.

Comme il a été indiqué au point 2.2.2, environ 60 000 personnes vont actuellement au travail par navette aérienne sur un total de 106 000 personnes employées dans le secteur des ressources naturelles en Australie occidentale<sup>423</sup>. La main-d'œuvre est transportée en avion sur le site minier pour une période déterminée de quelques jours ou quelques semaines, y travaille par plages de 12 heures et vit dans des camps de travail, puis chacun rentre également en avion chez soi dans une ville régionale ou à la capitale. Les travailleurs pendulaires sont devenus monnaie courante dans le secteur de l'extraction de l'or en Australie dans les années 1990, où des mines étaient trop petites et leur durée de vie trop courte pour justifier le financement de la construction de logements. Les migrations pendulaires de la main-d'œuvre étaient, bien entendu, solidement établies dans l'industrie pétrolière en mer et sont utilisées sur les plateformes en mer dans le nord-ouest de l'Australie occidentale.

En Australie occidentale, les tableaux de migrations pendulaires par navette aérienne rendent le coût de la main-d'œuvre nettement moins élevé pour les entreprises et donnent aux travailleurs la possibilité de choisir le lieu de résidence de leur famille. Cette pratique peut contribuer à attirer du personnel qualifié, surtout en période de pénurie de main-d'œuvre qualifiée, en permettant aux familles des travailleurs de vivre à proximité d'établissements scolaires, de centres médicaux et d'équipements collectifs de grande qualité. Cependant, les communautés régionales la jugent déstabilisatrice et elle n'enthousiasme pas les gouvernements des États, mais ceux-ci ne veulent pas la restreindre, en partie parce qu'elle leur permet d'économiser les frais nécessaires pour desservir les centres éloignés.

Les bienfaits et les incidences des navettes aériennes sur les familles, les communautés et la santé mentale des travailleurs font encore l'objet de recherches et de débats en Australie<sup>424</sup>. La Commission permanente de l'éducation et de la santé du Parlement de l'Australie occidentale a récemment menée une étude sur leurs incidences<sup>425</sup>. Une des opinions qu'elle a reçues se lit comme suit : « Les navettes aériennes ne sont ni une bonne ni une mauvaise chose ;

---

<sup>422</sup> Voir F. Haslam McKenzie et autres, « Housing market dynamics in resource boom towns », Australian Housing and Urban Research Institute Final Report No. 135, juillet 2009. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.ahuri.edu.au/research/final-reports/135>.

<sup>423</sup> Voir les informations fournies par la Chambre des mines et de l'énergie de l'Australie occidentale à l'occasion de l'enquête menée par le Parlement de l'Australie occidentale sur l'incidence de la pratique des migrations pendulaires de la main-d'œuvre par navette aérienne sur la santé mentale.

<sup>424</sup> L'Australian Institute of Family Studies fournit une longue biographie disponible à l'adresse suivante : <https://aifs.gov.au/cfca/bibliography/fly-fly-out-work-practices>.

<sup>425</sup> Assemblée législative, Parlement de l'Australie occidentale, « The impact of FIFO work practices on mental health », rapport n° 5, juin 2015.

c'est un modèle de gestion du lieu de travail. Il s'agit seulement de savoir comment nous pouvons véritablement en améliorer le fonctionnement pour que les travailleurs, leurs communautés d'accueil, leurs communautés d'origine et leurs familles en tirent profit. C'est un modèle qui permet de recruter rapidement un grand nombre de travailleurs sur le site pour créer un avantage économique, mais le volet relatif à la planification sociale n'est probablement pas aussi développé que d'autres éléments du secteur. »<sup>426</sup>

### **3.5 Problème de l'exploitation en mer et de l'approvisionnement en gaz domestique**

Les réserves de gaz naturel de l'Australie occidentale se limitaient à de petits gisements terrestres avant la découverte d'importantes ressources gazières au large de sa côte nord-ouest dans les années 1970. Pour que l'exploitation de ces gisements soit viable, il fallait que le volume de production soit beaucoup plus important que la demande du marché intérieur et les projets se sont donc attaqués au marché d'exportation du gaz naturel liquéfié. Le premier de ces projets était celui de la North West Shelf Joint Venture mis en place en vertu d'une loi portant accord de l'État<sup>427</sup> qui faisait obligation à cette coentreprise de fournir au marché intérieur un volume de gaz important et bien défini sur une période de 20 ans. Comme le projet était éloigné des clients (l'usine de gaz naturel liquéfié étant située à Karratha, à 1500 km de Perth), le Gouvernement de l'Australie occidentale a pris en charge le coût du volet relatif au gaz domestique en demandant à un organisme public, la State Energy Commission de l'Australie occidentale, de conclure un contrat d'achat ferme avec la North West Shelf Joint Venture pour acheter plus de 400 térajoules de gaz par jour pendant 20 ans à compter de 1985. La State Energy Commission a également financé la construction du gazoduc de 1500 km destiné à acheminer le gaz vers les marchés de l'Australie occidentale dans le sud-ouest de l'État.

En raison de la disponibilité de volumes importants de gaz relativement bon marché, les entreprises de l'Australie occidentale sont devenues de grands consommateurs de gaz comme source d'énergie au cours des 20 années suivantes, au détriment du charbon, notamment pour la production d'électricité. Comme les réserves de gaz exploitées par la North West Shelf Joint Venture diminuaient lentement et les obligations mises à sa charge en matière d'approvisionnement en gaz prenaient fin, le Gouvernement de l'Australie occidentale s'est employé à appliquer la même règle d'approvisionnement en gaz domestique à d'autres projets gaziers en mer nouvellement créés, mais étant à l'ère de déréglementation économique, il n'a plus cherché à conclure de contrat d'achat de gaz. En 2006 a été adoptée la politique de réserve du gaz domestique qui visait à faire en sorte que les propriétaires des projets de gaz naturel liquéfié établis à terre en Australie occidentale s'engagent à mettre en vente sur le marché intérieur l'équivalent de 15 % de la production de gaz naturel liquéfié de chaque projet d'exportation.

L'Autorité de régulation économique de l'Australie occidentale a examiné la politique de réserve du gaz domestique dans le cadre d'une étude générale de la réforme

---

<sup>426</sup> Andrew Watt, Senior Associate, Creating Communities Australia, Transcript of Evidence, 5 novembre 2014, p. 5.

<sup>427</sup> Voir North West Gas Development (Woodside) Agreement Act 1979. Disponible à l'adresse suivante : [https://www.slp.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/main\\_mrtitle\\_11520\\_homepage.html](https://www.slp.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/main_mrtitle_11520_homepage.html).

microéconomique. Dans son rapport de 2014<sup>428</sup>, elle a déclaré ce qui suit : « L’Autorité de régulation économique estime que la politique de réserve du gaz domestique devrait être abrogée dès que possible. Les coûts que cette politique impose à l’économie de l’Australie occidentale l’emportent de loin sur les avantages qu’elle est présumée avoir. » Toutefois, elle a reconnu que « l’abrogation de la politique de réserve pourrait créer la nécessité d’apporter certains ajustements structurels au marché intérieur. Le gaz sera utilisé à sa valeur marchande la plus élevée et, à court terme, les prix pourraient dépasser les niveaux de « parité à l’exportation » pour corriger les anomalies antérieures du marché. Les entreprises à forte consommation de gaz devront s’adapter en devenant plus efficaces, en changeant de combustible ou en répercutant certains coûts. » Elle a dit en conclusion qu’« à long terme, cela se traduira par des prix durables, une concurrence accrue et une plus grande sécurité d’approvisionnement ».

Nonobstant le rapport de l’Autorité de régulation économique, tous les grands partis politiques d’Australie occidentale continuent d’appuyer la politique de réserve du gaz domestique en vigueur et il n’y a pas de plan d’abrogation imminent. Quoi qu’il en soit, la technologie est en train d’évoluer et avec l’avènement de la production de gaz naturel liquéfié flottant en mer, il ne sera plus nécessaire d’acheminer le gaz à terre en Australie occidentale pour le liquéfier avant l’exportation. La production de gaz en mer est réglementée par le Gouvernement fédéral et la production de gaz naturel liquéfié flottant est le système susceptible d’être adopté pour exploiter à l’avenir les grands gisements de gaz, ce qui réduira en pratique à néant la politique de réserve du gaz domestique du Gouvernement de l’Australie occidentale.

### **3.6 Problème de la réforme des redevances**

Le processus de modification de la réglementation relative aux redevances ou même d’instauration de nouvelles redevances peut être complexe et particulièrement lourd de pressions politiques, comme le montre la deuxième étude de cas, s’il relève à la fois de la compétence de l’État et de celle des autorités fédérales.

#### **3.6.1 Instauration d’une nouvelle redevance sur l’or**

À la suite de la grande récession au cours de laquelle beaucoup ont survécu par la prospection, l’or a été exonéré de l’impôt sur les sociétés jusqu’en 1990 et des redevances en Australie occidentale jusqu’en 1998. À l’époque, il y avait selon les estimations 476 projets aurifères en Australie occidentale, la plupart consistant dans l’exploitation de petites mines et la prospection à petite échelle (exploitants miniers artisanaux), qui exerçaient toutefois une influence politique considérable par l’intermédiaire de l’Amalgamated Prospectors and Leaseholder Association. À la suite d’une étude d’impact détaillée et de pressions exercées par l’Association, les 1 000 premières onces de la production annuelle d’or étaient exonérées de redevances, ce qui limitait le champ d’application de la nouvelle redevance à environ 71 producteurs.

Lors du processus d’élaboration de la politique, toutes les parties concernées ont été contactées, tenues informées de l’évolution de la situation et invitées à présenter des observations. L’analyse a révélé qu’à cette époque, de nombreux projets avaient des coûts de production unitaires supérieurs aux prix relativement bas de l’or au comptant et qu’ils

---

<sup>428</sup> Autorité de régulation économique, « Inquiry into Microeconomic Reform in Western Australia: Final Report to Treasurer, chap. 7, sect. 7.4.1 » (juin 2014). Disponible à l’adresse suivante : <https://www.erawa.com.au/inquiries/industry-and-resources-inquiries/microeconomic-reform-2014>.

survivaient principalement parce qu'une grande partie de leur production avait été vendue à terme sur un marché en situation de report (marché où les prix au comptant sont moins élevés que les prix à terme). Un argument valable a été présenté pour expliquer pourquoi le Gouvernement ne devait pas percevoir de redevances sur les bénéfices tirés des opérations de couverture et devait échelonner le taux de redevance en commençant par 1,25 % du prix qui aurait été reçu si les ventes avaient été effectuées au prix au comptant pour évoluer progressivement jusqu'à ce que le prix dépasse 360 dollars l'once, après quoi le taux normal de redevance des métaux fixé à 2,5 % s'appliquerait de façon irrévocable. Dans la pratique, cette politique s'est avérée fructueuse en ce que le prix de l'or a dépassé le seuil en un an et une redevance de 2,5 % est en place depuis 1999.

### **3.6.2 Instauration malheureuse d'une taxe fédérale sur la rente des ressources minérales pour le minerai de fer et le charbon**

Comme dans beaucoup d'autres pays, les hausses prolongées des prix des produits minéraux ont entraîné une augmentation des bénéfices des entreprises beaucoup plus forte que celle des redevances correspondantes payables au Gouvernement, ces dernières étant principalement assises à un taux fixe sur la valeur des ventes ou, pire encore, sur la quantité de minéraux vendue. Cette augmentation rapide des bénéfices des entreprises a également donné l'impression que l'industrie minière était sous-imposée et que le Gouvernement méritait une « part plus équitable » de ses bénéfices. Dans cette optique, le gouvernement fédéral travailliste Rudd a adopté en 2011 une recommandation formulée à l'issue d'un examen exhaustif de la fiscalité réalisé par le Trésor public fédéral (l'examen Henry) qui l'invitait à instaurer un impôt sur les superbénéfices tirés des ressources naturelles applicable à tous les minéraux en Australie parallèlement aux redevances d'État. Le Gouvernement fédéral n'avait guère consulté les États et il était extrêmement naïf de sa part de s'attendre à ce qu'ils acceptent de renoncer à leur droit d'imposition. Son projet, formulé sur une base très théorique par des bureaucrates du Trésor sans consultation avec les Gouvernements des États fédérés et les entreprises, a suscité auprès de celles-ci de vives critiques et une campagne d'action politique et de sensibilisation du public dommageable qui a entraîné en partie le décès de M. Rudd et la nomination de Julia Gillard comme Premier Ministre.

Pour alléger la pression politique, le gouvernement Gillard s'est retrouvé dans la situation difficile de devoir négocier une solution de compromis avec les entreprises du secteur en prévision d'une élection imminente. Malencontreusement, il a décidé de négocier seulement avec les trois principaux producteurs de minéraux (BHP-Billiton, RIO et X-Strata) et de mener les négociations en secret. Celles-ci ont abouti à l'instauration, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2012, de la taxe avortée sur la rente des ressources minérales applicable uniquement à la production de minerai de fer et de charbon. Afin d'éviter la double imposition, le Gouvernement fédéral s'est engagé à rembourser aux entreprises le montant des redevances qu'elles verseraient aux États. La taxe sur la rente des ressources minérales était une version modifiée du modèle de taxe sur la rente des ressources naturelles de Garnaut-Clunies Ross. D'un taux nominal de 30 % (réduit à 22,25 % après déduction d'une indemnité d'extraction tendant à reconnaître la valeur de l'expertise des exploitants miniers), elle s'appliquait aux bénéfices miniers de plus de 100 millions de dollars australiens réalisés en amont du point de taxation placé à l'aire de stockage du minerai tout venant. Les bénéfices miniers étaient déterminés en déduisant des recettes minières au point d'imposition toutes les dépenses d'équipement et de fonctionnement engagées en amont de ce point. Les pertes non utilisées pouvaient être reportées sur l'exercice suivant et compensées au taux des obligations à long terme majoré de 7 %. Une des principales faiblesses du modèle adopté était qu'il donnait aux

contribuables existants le choix d'amortir soit la valeur comptable, soit la valeur marchande de leurs projets, cette dernière étant mal définie mais considérée comme incluant la valeur de la ressource et donc extrêmement élevée. Cela étant, la taxe sur la rente des ressources minérales, discriminatoire à l'encontre des nouveaux entrants, n'a pratiquement jamais été payée et n'aurait pratiquement pas été payée pendant plus d'une décennie par les principaux producteurs. Cette situation l'a discréditée et a suscité de nombreuses critiques, en particulier de la part des petites et moyennes entreprises lésées, représentées par des groupes de pression très efficaces comme l'Association of Mining and Exploration Companies. Cela a contribué à la victoire du Parti libéral aux élections de 2013 et à l'abrogation de la loi relative à la taxe sur la rente des ressources minérales par le gouvernement fédéral Abbot en 2014.

### **3.7 Problème de la régénération des sites miniers**

En plus des quelque 11 000 sites abandonnés principalement après la ruée vers l'or de la fin des années 1800 et du début des années 1900, on a constaté à une époque même relativement moderne que certaines entreprises avaient tendance à ne pas honorer l'obligation de régénération mise à leur charge et à disparaître sans suffisamment régénérer leurs sites. Selon la nature des activités, ces sites abandonnés peuvent créer des risques pour la sécurité et, dans certains cas, des risques pour la santé qui imposent des dépenses à l'État.

Pour prévenir cette charge croissante donnée à l'État, l'Australie occidentale a adopté au début des années 1980 une loi faisant obligation aux explorateurs et exploitants miniers de déposer en cautionnement auprès du Ministère des mines et du pétrole des garanties de bonne fin inconditionnelles visant à assurer les fonds nécessaires pour régénérer leurs sites au cas où ils les abandonneraient. Le montant des garanties initiales a été fixé en fonction de la superficie et du type de perturbation causé à l'environnement. Il a augmenté au fil du temps, du moins en théorie, en fonction de la hausse des coûts de régénération et était ajusté à la hausse ou à la baisse selon que d'autres terres avaient été perturbées ou non ou selon que des travaux de régénération progressifs s'effectuaient ou non.

Dans la pratique, cependant, le système n'a pas suivi le rythme et le montant des garanties de bonne fin inconditionnelles est resté inférieur aux besoins, ne représentant qu'environ 25 % de toute estimation réaliste des frais de régénération, ce qui exposait l'État à de lourdes charges. Les tentatives faites pour augmenter progressivement le montant des garanties de bonne fin inconditionnelles se sont heurtées à une forte résistance politique engagée au motif qu'elles mettaient en péril la viabilité des projets et les emplois.

De plus, les garanties que les petites et moyennes sociétés minières devaient fournir aux banques s'avéraient très onéreuses et immobilisaient des sommes très importantes qui, dans le cas contraire, auraient été investies dans l'exploration et l'exploitation. En 2013, le Ministère des mines et du pétrole détenait près de 1,2 milliard de dollars australiens déposés en cautionnement au titre des garanties de bonne fin inconditionnelles.

Pour remédier à ces problèmes, l'Australie occidentale a décidé de remplacer le système des garanties de bonne fin inconditionnelles par la création d'un fonds de régénération des mines, dans lequel les explorateurs et les exploitants miniers verseraient chaque année des droits représentant 1 % de leurs charges de régénération (si elles dépassent 50 000 dollars australiens). La loi de 2012 relative au fonds de régénération minière a rendu obligatoire l'adhésion au système à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2013, date à laquelle toutes les garanties de bonne fin ont été restituées aux entreprises et leur ont permis de procéder à d'heureuses injections de fonds à un moment d'austérité financière.

Comme dans le cas des garanties de bonne fin, les frais de régénération sont déterminés sur la base de la superficie perturbée et du type de perturbation, que la réglementation de 2013 relative au fonds de régénération minière<sup>429</sup> classe en six catégories, les frais allant de 100 000 dollars australiens par hectare pour les perturbations de haut niveau (par exemple les digues à stériles de classe 1) à 2000 dollars australiens par hectare pour les perturbations de faible niveau (par exemple celles résultant de l'exploration superficielle). Le niveau des frais de régénération est rajusté chaque année pour les nouvelles zones perturbées ou régénérées et vérifiées par le Ministère des mines et du pétrole de façon récurrente.

Les avoirs individuels maximums ont été estimés en 2013 à 500 millions de dollars australiens et ce montant doit être accumulé dans le fonds de régénération minière sous forme de droits versés et d'intérêts composés en une dizaine d'années, après quoi les sommes excédentaires seront affectées à la gestion ou à la régénération des sites orphelins.

### **3.8 Problème de la bonne coordination des activités des organismes publics**

Les projets de mise en valeur des ressources naturelles comprennent habituellement des activités qui nécessitent des interactions avec un large éventail d'organismes publics ou leur approbation. La priorité accordée par tel ou tel organisme aux besoins d'un projet est souvent déterminé par une évaluation interne de l'importance de ce projet par rapport aux objectifs de l'organisme en question et non pas par rapport aux objectifs généraux du pays ou de l'État. Pour cette raison, des retards décourageants peuvent survenir dans l'évolution des demandes de permis d'exploitation. Au cours des 50 dernières années, le Gouvernement de l'Australie occidentale a disposé d'un organisme chargé de fournir des services de coordination « à l'échelle de l'ensemble de l'administration » aux grands projets de mise en valeur des ressources naturelles. Par le passé, cet organisme a porté les noms de Ministère du développement industriel et de Ministère de la mise en valeur des ressources naturelles. Actuellement, il est dénommé Ministère du développement de l'État.

Le Gouvernement de l'Australie occidentale a maintenant officiellement adopté cette politique de recours à une « institution pilote » dans un éventail de domaines plus large que les simples projets de mise en valeur des ressources naturelles. Il a publié une note d'orientation pour la mise en œuvre de la politique en question<sup>430</sup> qui la présente comme suit : « Le cadre de référence des institutions pilotes exige que l'aide à l'obtention des approbations nécessaires à un projet ou la coordination de ces approbations soient administrées par un seul ministère, considéré comme institution pilote. L'institution pilote est chargée :

- De fournir aux promoteurs des renseignements sur les exigences législatives par les directives des organismes et l'orientation des intéressés vers les services compétents ;
- De gérer ou de coordonner les demandes d'approbation de projet à l'échelle du Gouvernement, selon les cas ;
- D'aider les promoteurs à déterminer les incidences potentielles du projet sur des questions telles que les infrastructures, l'environnement et la vie des collectivités régionales, ainsi que les considérations sociales découlant du projet. »

---

<sup>429</sup> Voir [https://www.slp.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/main\\_mrtitle\\_13067\\_homepage.html](https://www.slp.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/main_mrtitle_13067_homepage.html).

<sup>430</sup> Services du Premier Ministre et de la coordination des activités gouvernementales, « Lead Agency Framework: a guidance note for implementation », 2011. Disponible à l'adresse suivante : [http://www.jtsi.wa.gov.au/docs/default-source/default-document-library/lead\\_agency\\_guidance\\_document\\_0311.pdf?sfvrsn=7](http://www.jtsi.wa.gov.au/docs/default-source/default-document-library/lead_agency_guidance_document_0311.pdf?sfvrsn=7).

Le niveau de gestion des dossiers et de suivi des progrès requis est déterminé par celui de la complexité du projet et de son incidence dans l'État. Il existe trois niveaux de complexité et d'incidence. Ceux-ci sont mesurés à l'aune de critères publiés et sont évalués lors d'une première réunion de détermination de la portée du projet avec les promoteurs. Un système de suivi des approbations prévues par la loi est disponible pour chaque projet. Il peut être consulté par tous les organismes concernés et le promoteur et montre les progrès accomplis par rapport aux progrès prévus.

La note d'orientation définit le rôle de l'institution pilote en fonction de la nature et de la complexité du projet concerné. Par exemple, elle dispose que le Ministère du développement de l'État joue le rôle de facilitateur principal du projet pour « les nouveaux projets ou les cas d'extension de projets existants lorsque l'investissement envisagé est considérable ou d'importance stratégique, notamment les extensions relevant des accords d'État existants et les projets de très grande envergure ou très complexes revêtant une importance stratégique particulière pour l'État. Le Ministère du développement de l'État et le Ministère des mines et du pétrole sont parvenus à un accord sur les projets de mise en valeur des ressources naturelles qui relèvent de la compétence du Ministère du développement de l'État ».

Dans certains cas, un conflit d'intérêts peut naître entre le rôle de réglementation d'un organisme et son rôle de facilitation de projets. Le fait qu'un organisme sans compétence législative ou réglementaire comme le Ministère du développement de l'État serve d'institution pilote peut atténuer les préoccupations en pareil cas.

Le chevauchement d'attributions au sein du Gouvernement et les incertitudes existant sur le point de savoir qui serait responsable des décisions prises constituent une source importante de retard dans l'évaluation des projets. Conscient de ce fait, le Ministre des mines et du pétrole de l'Australie occidentale a lancé en 2012 un examen multipartite de la réglementation environnementale dans le secteur des ressources naturelles de l'Australie occidentale. Le Groupe consultatif ministériel, composé de représentants des entreprises du secteur, d'ONG et d'organismes publics, a recommandé dans son rapport que le Ministère des mines et du pétrole<sup>431</sup> « apporte des éclaircissements sur son rôle et sa responsabilité au sein du Gouvernement en matière de réglementation environnementale et contribue à l'élaboration de résultats et d'objectifs environnementaux clairement définis à atteindre ». Il a constaté que le Ministère ne disposait pas d'objectifs fixés par la loi ou stratégiques clairs en matière de réglementation environnementale ni de cadre de référence officiel pour les principaux indicateurs de performance permettant d'apprécier les résultats environnementaux. En conséquence, il a recommandé la création d'un cadre stratégique pour :

« Faire en sorte que les fonctions de réglementation du Ministère des mines et du pétrole soient claires, exercées en temps voulu et bien circonscrites. Le cadre permettra aussi d'éviter que les obligations environnementales du Ministère fassent double emploi avec celles d'autres organismes. Les réformes recommandées sont les suivantes :

- Mettre en place un cadre d'évaluation des risques pour veiller à ce que l'activité de réglementation du Ministère des mines et du pétrole soit ciblée et proportionnelle aux risques afin d'atteindre ses résultats environnementaux ;

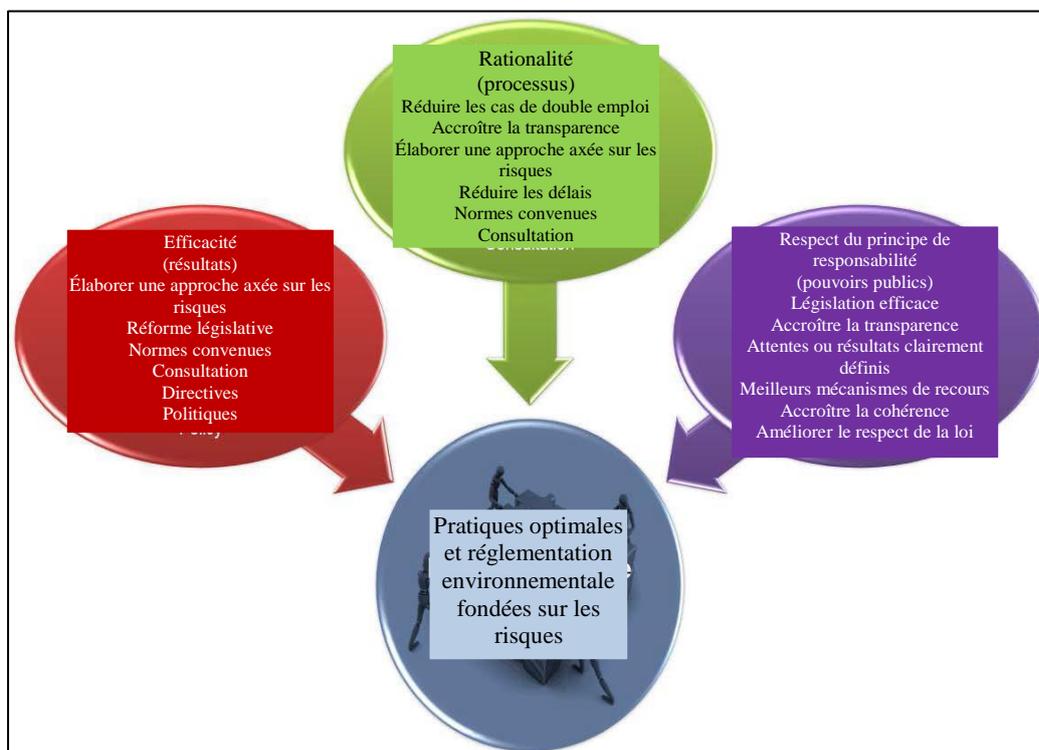
---

<sup>431</sup> Groupe consultatif ministériel, « Reforming Environmental Regulation in the WA Resources Industry », rapport établi à l'intention du Ministre des mines et du pétrole de l'Australie occidentale, décembre 2012. Disponible à l'adresse suivante : [http://www.dmp.wa.gov.au/Documents/Environment/ENV-RER-RER\\_ministerial\\_advisory\\_panel-0001.pdf](http://www.dmp.wa.gov.au/Documents/Environment/ENV-RER-RER_ministerial_advisory_panel-0001.pdf).

- Créer des obligations juridiques en matière de gestion de l'environnement dans le cadre de la législation minière pour mettre en place des obligations claires et susceptibles d'être sanctionnées en justice qui soient conformes aux résultats environnementaux ;
- Mettre en place des outils contemporains et des services d'application de la loi et de répression pour favoriser le respect des obligations environnementales ;
- Établir des mécanismes destinés à suivre les réalisations et à en rendre compte pour s'assurer que le Ministère des mines et du pétrole est en train :
  - D'atteindre ses résultats environnementaux ;
  - De mobiliser les ressources nécessaires pour obtenir les résultats et apporter des améliorations continues ;
  - D'assurer la transparence.

Le Groupe consultatif ministériel a également recommandé la mise en place d'une procédure solide et transparente de renonciation aux concessions et d'abandon de mines. En particulier, il a recommandé l'adoption d'une approche axée sur les risques pour établir la réglementation environnementale, comme le montre la figure 13.

Figure 13  
**Éléments clés d'une réglementation environnementale axée sur les risques et les meilleures pratiques**



## **Section 4 : Enseignements tirés des études de cas**

Dans la présente section, les auteurs tentent de tirer des conclusions générales des descriptions, des études de cas et des analyses figurant dans les sections 2 et 3 ci-dessus.

### **4.1 Prospérité et incidences de l'essor des ressources naturelles**

Les principaux enseignements tirés du point de vue économique sont les suivants :

- Le flottement de la monnaie peut compenser dans une certaine mesure l'incidence de la volatilité des termes de l'échange ;
- Bien que le « syndrome hollandais » soit une réalité, l'essor des ressources naturelles que l'Australie a connu de 2004 à 2011 a dans l'ensemble produit des avantages économiques et sociaux ;
- La volatilité des recettes versées par les sociétés d'exploitation des ressources naturelles (redevances, taxes et impôts) rend difficile l'établissement des budgets publics, surtout si les gouvernements contractent des dettes dont le service est assuré par des recettes qui s'amenuisent ; la création de fonds souverains pourrait être envisagée en vue d'atténuer les fluctuations ;
- Les phases de croissance rapide sont susceptibles de causer des pénuries de main-d'œuvre qualifiée, en particulier chez les personnes de métier et les ouvriers spécialisés pendant la phase de construction ; il convient de tenter d'estimer les besoins et les déficits en compétences spécifiques et d'ajuster les lois relatives à l'immigration afin de permettre aux travailleurs dûment qualifiés d'entrer dans le pays pour la durée de la pénurie dans le cadre de mécanismes subventionnés.

### **4.2 Attraction et optimisation de la transformation à valeur ajoutée**

Les principaux enseignements tirés en matière d'attraction et d'optimisation des investissements dans la création de valeur ajoutée sont les suivants :

- Les entreprises créent de la valeur dans les pays où il y a un avantage compétitif évident à le faire, sans que le gouvernement ne les y oblige.
- Subordonner l'exploitation minière à la création de valeur ajoutée dans le pays lorsqu'il n'y a pas d'avantage compétitif à en créer peut constituer un gaspillage de ressources économiques ; le gouvernement peut subir des pressions tendant à lui faire partager les risques liés aux activités de transformation en cas de perspective de fermeture.
- Les gouvernements doivent évaluer les avantages compétitifs naturels de leur pays et rechercher comment ceux-ci cadrent le mieux avec les avantages accessoires autres que la valeur ajoutée qu'ils pourraient négocier.
- Des facteurs tels que la disponibilité des compétences, les résultats environnementaux et sanitaires et les possibilités de création d'entreprises découlant des activités de transformation doivent également être pris en compte

dans l'évaluation quantitative des avantages généraux que le pays est susceptible de tirer des diverses options sur les plans économique et social.

### **4.3 Mise en place des infrastructures en temps voulu**

Dans le domaine de la mise en place des infrastructures, les principaux enseignements tirés sont les suivants :

- L'insuffisance des infrastructures peut considérablement entraver l'entrée en scène des exploitants miniers, en particulier les exploitants de produits pondéreux.
- Les gouvernements doivent tenir compte de la capacité des entreprises à financer les infrastructures nécessaires ou à y accéder lors de l'octroi du droit d'exploitation de concessions.
- Les gouvernements pourraient envisager de contribuer à la mise en place de véritables infrastructures multi-utilisateurs présentant des avantages à long terme, mais un dossier de décision mettant en évidence les avantages concrets que l'État en tirerait doit être établi avant qu'il n'apporte sa contribution ; toute contribution à la mise en place d'infrastructures propres à un projet constitue en réalité une subvention accordée au propriétaire de ce projet.
- Les promoteurs privés d'infrastructures qui ne sont pas des sociétés minières peuvent chercher à regrouper des clients, mais ils partagent concrètement les risques liés aux produits de base de leurs clients et auront de la difficulté à financer des projets d'infrastructure sans l'engagement de clients de base dont la pérennité est certaine.
- Les infrastructures privées peuvent être un moyen d'empêcher l'entrée de concurrents sur le marché, à moins que des règles clairement définies ne soient mises en place dès le départ pour garantir la liberté d'accès ; ces règles doivent avoir force de loi et être assorties de sanctions appropriées pour en punir le non-respect.
- La responsabilité de l'exploitation et de l'entretien permanents des infrastructures sociales (par exemple les routes, les installations d'approvisionnement en eau et les équipements collectifs) doit être négociée avec les entreprises qui proposent (ou sont tenues) de mettre en place ce type d'infrastructures ; il faut prêter une attention particulière à la responsabilité de la prise en charge ou du partage des frais d'entretien des routes utilisées par les véhicules lourds des entreprises.

### **4.4 Activité en zone éloignée**

La pratique de l'activité en zone éloignée a fourni les enseignements suivants :

- La politique de création de villes d'entreprise spécialement conçues pour soutenir les activités minières qui était jadis privilégiée s'est avérée dans l'ensemble non rentable et est rarement adoptée à l'heure actuelle.

- Lorsqu'il n'existe pas de main-d'œuvre suffisamment qualifiée dans la communauté locale à une distance raisonnable d'un projet de mise en valeur de ressources naturelles, le personnel va probablement travailler sur la base de tableaux de migrations pendulaires (par navette aérienne ou routière).
- Pour mettre en place ces tableaux de migrations pendulaires, il faut pleinement tenir compte des répercussions qu'a sur la société et la santé du travailleur le fait de l'éloigner de sa famille ainsi que des autres réseaux de soutien sociaux et de priver la famille de son soutien pendant sa période de service.
- La possibilité pour des entreprises sous-traitantes régionales de fournir de la main-d'œuvre et d'autres services au projet doit être étudiée et exploitée lorsque les circonstances le permettent.

#### **4.5 Exploitation en mer et approvisionnement en gaz domestique**

Dans le domaine de l'exploitation des ressources naturelles en mer, les principaux enseignements tirés sont les suivants :

- Les avantages indirects de l'exploitation pétrolière en mer peuvent être moins évidents que ceux de l'exploitation pétrolière terrestre.
- L'obligation faite aux promoteurs de projets de réserver une partie de leur production au marché intérieur rencontre une forte résistance dans le secteur et peut avoir des effets pervers. Toutefois, dans les cas où une société pétrolière nationale existe et peut faire directement le commerce des produits pétroliers, ce dilemme peut être considérablement atténué.
- Les gouvernements doivent veiller à ce que les préférences ou les concessions qu'ils recherchent en faveur du marché intérieur n'y créent pas d'anomalies structurelles qui nécessiteront peut-être des ajustements douloureux lorsque les réserves du projet seront en déclin.

#### **4.6 Réforme des redevances**

##### **4.6.1 Instauration de la redevance sur l'or**

À n'en pas douter, les principaux enseignements tirés dans ce domaine, qui présentent un grand intérêt pour nombre de pays africains et peuvent y être directement transposés, sont les suivants :

- Il est nécessaire de trouver des raisons convaincantes pour justifier tout changement de politique et de les expliquer de façon claire et transparente à toutes les parties prenantes dans le cadre de consultations officielles. Ce principe est souvent dénommé « principe d'absence de surprises ».
- Le gouvernement ne doit pas sous-estimer l'influence politique régionale de certains des groupes de pression représentant les prospecteurs et les petits exploitants miniers (exploitants artisanaux) économiquement moins importants mais numériquement puissants.

- L'analyse exhaustive de l'incidence des changements envisagés sur les flux de trésorerie et la viabilité des projets touchés est indispensable pour veiller à ce que la réforme ne se fasse pas au prix d'un trop grand nombre d'emplois. Dans le cas de l'Australie occidentale, il est devenu évident que le fait d'exonérer de redevances une partie assez modeste de la production d'or (précisément jusqu'à un plafond de 1000 onces par an) avait pour effet d'alléger considérablement les pressions politiques et administratives à un prix relativement faible sur le plan des recettes.
- Les entreprises acceptent plus facilement les augmentations d'impôt ou les nouveaux impôts que les gouvernements mettent en place à l'improviste si le gouvernement leur donne une certaine marge de manœuvre pour s'y adapter en les échelonnant sur un intervalle de temps approprié mais pas trop long.

#### **4.6.2 Instauration de la taxe sur la rente des ressources minérales**

La tentative décevante faite par le Gouvernement fédéral pour instaurer la taxe sur la rente des ressources minérales concernant le minerai de fer et le charbon a fourni une série d'enseignements clés :

- La taxe sur la rente des ressources minérales concernant le minerai de fer et le charbon était vouée à l'échec, indépendamment de sa valeur théorique ou autre, dès lors que le Gouvernement avait mené les négociations en secret et avec seulement les trois principaux producteurs, faisant ainsi preuve d'une profonde méconnaissance de l'importance cruciale de la consultation des parties prenantes et de la transparence.
- Il était très naïf, pour ne pas dire plus, de présumer que les États acquiesceraient sans livrer bataille à une violation aussi importante de leurs droits d'imposition courants.
- Les études d'impact menées par le secteur ont permis au Gouvernement de se rendre compte que dans le cas des nouveaux projets d'exploitation de petite et moyenne envergure, la taxe sur la rente des ressources minérales créait un biais d'environ 4 % entre leur taux d'imposition réel et celui des producteurs existants qui étaient principalement de grandes entreprises.
- Ce biais s'expliquait principalement par le fait que les grands producteurs existants étaient autorisés à amortir la valeur « marchande » de leurs projets, laquelle comprenait la très grosse valeur de leurs vastes ressources, la conséquence en étant la possibilité de ne pas payer de montant important au titre de la taxe sur la rente des ressources minérales pendant peut-être une décennie, voire plus longtemps.
- Le même privilège n'était pas accordé aux nouveaux projets d'exploitation, dont l'amortissement devait se faire sur la base de leur valeur « comptable » qui était nettement plus faible.

- Le Gouvernement aurait dû prévoir et prévenir la forte réaction et les griefs du très grand nombre de petits producteurs et exploitants assujettis sans consultation à la taxe en question qui favorisait manifestement les grands producteurs.
- Il est difficile d'évaluer la mesure dans laquelle le Gouvernement fédéral de l'époque était conscient des conséquences économiques et différentielles de la façon dont il a formulé sa politique de taxation de la rente des ressources minérales, mais les circonstances portent à croire qu'il a agi avec précipitation, malgré ces inconvénients, pour résoudre un problème politique qui était devenu dommageable avant les élections à venir.
- Bien qu'ils ne soient pas favorables à l'utilisation de la taxe sur la rente des ressources naturelles dans le domaine de l'exploitation minière en Afrique, sauf peut-être dans celui de l'exploitation pétrolière, les auteurs affirment que nombre de pays africains devraient faire des efforts concertés pour améliorer le niveau des analyses économiques et des études d'impact qui sous-tendent leurs initiatives concernant la fiscalité minière et renforcer leurs compétences en matière de consultation et de négociation avec les parties prenantes sur les taxes et impôts miniers.

#### **4.7 Régénération des sites miniers**

La plupart des enseignements tirés dans le domaine de la régénération des sites miniers présentent un intérêt pour l'Afrique. Ce sont les suivantes :

- La régénération des sites miniers ne doit pas être laissée à l'initiative non réglementée des sociétés minières qui, dans certains cas, ne constituent sans doute pas de provisions suffisantes pour l'exécuter.
- Les conséquences de la vieille médiocrité des politiques de régénération des sites miniers sont mises en évidence par les milliers de sites abandonnés qui jonchent l'Australie occidentale.
- De toute évidence, il est nécessaire de mettre en place des politiques et des procédures connexes judicieuses et clairement définies qui permettent de faire en sorte que la responsabilité de régénérer les sites miniers ne soit pas dévolue à l'État au cas où une société minière disparaîtrait de la scène.
- La première étape du processus doit consister à définir clairement l'expression « entretien et maintenance », car de nombreux sites placés en état d'entretien et de maintenance par les entreprises qui les détenaient ont en fait été « abandonnés », mais ne sont pas encore régénérés. Une mine inondée d'où le matériel a été entièrement retiré peut-elle être considérée comme étant en état d'entretien et de maintenance ?
- Bien que l'adoption d'une politique faisant obligation aux sociétés minières de déposer auprès du Ministère des mines et du pétrole des garanties de bonne fin inconditionnelles puisse être un moyen efficace de protéger l'État, elle n'est peut-être pas rationnelle sur le plan économique, car elle a pour effet d'immobiliser des

ressources financières importantes qui pourraient être investies dans l'exploration et l'exploitation minières dans le cas contraire.

- Sur le plan administratif, il est difficile de faire en sorte que le niveau des garanties de bonne fin cadre au fil du temps avec les coûts de régénération des sites de plus en plus élevés et l'évolution continue des réalités de la zone et des types de perturbations environnementales créée par l'extension de l'aire d'impact du projet ou les travaux de régénération progressifs qui s'effectuent sur le site minier. Pour y parvenir, il faut allouer des ressources suffisantes au service de l'audit environnemental du ministère chargé des mines.
- Le remplacement des garanties de bonne fin par le fonds de régénération minière a permis de remédier à nombre de ces problèmes en Australie occidentale parce qu'un grand nombre de projets miniers versent des contributions dans ce fonds, mais il ne serait peut-être pas une solution pratique dans les pays ayant peu de mines.

#### **4.8 Bonne coordination des activités des organismes publics**

En ce qui concerne la coordination des activités des organismes publics, nombre d'enseignements tirés présentent un intérêt pour les pays africains :

- Les mesures visant à faciliter les activités des projets de mise en valeur des ressources naturelles doivent être prises à l'échelle de l'ensemble de l'administration ; si chaque organisme agit isolément et sans coordination, le résultat sera insatisfaisant tant pour les pouvoirs publics que pour les promoteurs.
- Pour ce faire, il faut que les objectifs et les résultats visés par les pouvoirs publics soient clairement définis et que les ministères et l'organisme chef de file s'engagent à travailler en collaboration pour les atteindre.
- Les ministères et l'organisme chef de file doivent parvenir à une définition claire et à un accord sur les attributions de chaque organisme et la responsabilité qu'il encourt à l'égard d'un projet. En outre, ils doivent mettre en place un cadre et un mécanisme concertés de collaboration et de résolution des chevauchements d'attributions interinstitutions et des conflits d'objectifs.
- La création d'un cadre de référence des « institutions pilotes » permettant d'attribuer un projet à un organisme déterminé pour qu'il en gère le dossier (dans une mesure appropriée dépendant de la complexité du projet et de son incidence) s'est avérée efficace.
- S'il arrive souvent qu'un conflit d'intérêts naisse entre le rôle de réglementation principal d'un organisme et son éventuel rôle de « gestion de dossier », il faudra envisager de scinder ces rôles en créant un organisme sans compétence réglementaire spécialement chargé de coordonner et de faciliter les interventions des promoteurs de projets à l'échelle du gouvernement.

## Conclusion

Les conclusions qui se dégagent de la présente analyse de la gouvernance des ressources minérales en Australie occidentale sont les suivantes :

- L'essor des ressources minérales que l'Australie a connu entre 2004 et 2011 a eu une incidence positive généralisée sur son économie et le bien-être de ses populations.
- Le Gouvernement fédéral australien et le Gouvernement de l'État d'Australie occidentale (modèle classique d'économie tributaire des ressources minérales) n'ont pas été assez prudents pour mettre suffisamment en place des coussins budgétaires permettant de faire face à la volatilité de leurs recettes fiscales due au caractère cyclique des prix des ressources naturelles, ce qui a plongé leurs budgets dans de profonds déficits.
- Les obligations législatives ou contractuelles créées ne se sont pas avérées suffisamment efficaces pour attirer des investissements durables dans la transformation en aval en l'absence de dossiers de décision viables.
- Le manque d'infrastructures peut être un obstacle majeur à l'investissement minier, mais les infrastructures propres aux entreprises peuvent être utilisées par celles-ci pour entraver considérablement l'entrée de leurs concurrents sur le marché, à moins qu'il n'existe un régime d'accès libre effectif et ayant force de loi.
- La mise en place de logements et d'installations correspondantes au profit de la main-d'œuvre dans les villes d'entreprise s'est avérée extrêmement coûteuse en zone éloignée ; les navettes aériennes permettent de mobiliser rapidement un grand nombre de travailleurs de la construction pour construire les projets et s'avèrent également financièrement attrayantes dans la phase d'exploitation des projets. La mise en place des tableaux de migrations pendulaires par navette aérienne doit être gérée en tenant compte de leurs incidences socioéconomiques potentielles sur les travailleurs et leurs familles.
- Il existe une divergence d'opinion non résolue entre le Gouvernement de l'Australie occidentale qui souhaite réserver une partie de ses ressources gazières pour renforcer l'économie locale et les producteurs de gaz qui soutiennent que l'on ne doit pas s'attendre à ce qu'ils subventionnent le développement de l'État, celui-ci devant satisfaire ses besoins énergétiques par des achats sur le marché libre. À mesure que les ressources s'épuisent, l'absence de stocks subventionnés peut exposer les entreprises locales à de graves flambées de prix.
- Le gouvernement doit trouver et exposer des raisons claires et transparentes pour justifier tout changement de politique, en particulier dans le domaine de la fiscalité. Il doit ensuite réaliser des études d'impact approfondies et consulter largement toutes les parties touchées avant la mise en œuvre de la nouvelle politique, qu'il doit de préférence faciliter par des arrangements transitoires tels que son échelonnement.

- Une politique efficace doit être mise en place pour dégager le gouvernement de toute charge découlant de la non-régénération des terrains comme il convient par les entreprises. Bien que le fait d'imposer le dépôt de garanties de bonne fin inconditionnelles puisse être efficace, il n'est pas économiquement rationnel (car il immobilise des capitaux) et, dans l'administration de ces garanties, il peut être difficile de faire en sorte qu'elles suivent l'évolution constante du niveau des charges et de répondre à la nécessité de les augmenter en fonction de la hausse des coûts de régénération.
- L'Australie occidentale a réussi à faciliter l'approbation des projets de mise en valeur des ressources naturelles par le gouvernement en temps voulu en adoptant la stratégie de recours à une « institution pilote » qui brise la tendance naturelle des divers organismes concernés à privilégier leurs objectifs individuels et encourage la communication croisée ainsi que la réalisation des priorités à l'échelle de l'ensemble de l'administration.

## **Annexe II**

### **Rapport de pays concernant le Botswana**

#### **Au-delà du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs : les données d'expérience du Botswana en matière de gouvernance des ressources extractives**

Rapport établi par Khaulani Fichani  
(Professeur de génie minéral, Université du Botswana)

#### **Résumé analytique**

##### **II.1 Introduction**

Il est de notoriété publique que l'économie du Botswana est tirée par les diamants. Au cours des quelque 10 dernières années, la production minière a diminué et au cours des cinq dernières années, de 2010 à 2014, la production de diamants se chiffrait en moyenne à environ 22,5 millions de carats, contre un sommet de 34,3 millions de carats en 2006 ; la contribution des ressources minérales au PIB, provenant principalement des diamants, s'élevait en moyenne à 16,6 % contre 32,2 % en 2006 et la concentration des exportations est restée relativement stable à 78 % pour les diamants et 12 % pour le cuivre et le nickel. Bien qu'il y ait eu une certaine diversification dans les secteurs économiques contribuant au PIB, le niveau de concentration des exportations sur les minéraux, en particulier les diamants, demeure élevé.

La déclaration de politique générale du secteur des ressources minérales du Botswana figure dans les documents du plan national de développement. La bonne connaissance des objectifs de cette politique est indispensable pour bien orienter toutes les activités, de l'exploration à l'exploitation minières, dans l'application de la loi relative aux mines et aux minéraux telle que modifiée. La loi de 1999 relative aux mines et aux minéraux qui est en vigueur actuellement et le régime fiscal applicable aux activités minières font du pays une destination très attrayante pour les investissements étrangers directs portant sur l'exploration et l'exploitation minières. Par exemple, le pays est la troisième entité territoriale minière la plus attrayante parmi les 122 recensées dans le monde.

L'approche adoptée par le Botswana en matière de gouvernance du secteur minier est inspirée par son respect général pour la primauté du droit, son système de gouvernance et sa politique de tolérance zéro à l'égard de la corruption. Un rapport du World Justice Project classe le pays au premier rang en Afrique subsaharienne et au 31<sup>e</sup> rang sur 104 pays dans le monde ; l'Indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique le classe au troisième rang en Afrique et l'Indice de perception de la corruption de Transparency International le classe comme pays le moins corrompu d'Afrique et au 34<sup>e</sup> rang sur 175 pays dans le monde en la matière.

Le reste de cette section présente brièvement les approches générales adoptées en matière de gouvernance du secteur minier au Botswana, les problèmes de gouvernance rencontrés, les méthodes appliquées pour les surmonter et les enseignements tirés dont le reste de l'Afrique peut également s'inspirer.

## **1.1 Approches générales adoptées en matière de gouvernance du secteur minier au Botswana**

Les approches générales adoptées sont fondées sur la déclaration de politique générale du secteur minier et la loi relative aux mines et aux minéraux telle que modifiée. Le Ministère des mines, de l'énergie et des ressources en eau comprend deux directions techniques chargées respectivement des études géologiques et des mines ainsi qu'une division des affaires minières chargée d'administrer le secteur minier, de l'exploration à la vente des diamants en passant par l'exploitation. L'État a toujours eu pour politique de participer aux projets miniers, au motif que sa participation peut accroître les recettes publiques, améliorer son accès à l'information grâce à la présence d'administrateurs publics dans les conseils d'administration des sociétés minières et faire apprécier aux investisseurs privés sa politique dans des domaines tels que le développement des zones rurales, où sont implantés les projets miniers. Ce qu'il a changé au fil des années, pour se conformer aux meilleures pratiques, c'est la forme de cette participation qui consiste maintenant dans l'option d'acquérir une participation directe de 15 % dans le projet minier. Bien qu'il existe un ministère d'exécution chargé de l'administration des activités du secteur des ressources minérales, le Comité des politiques minières du Gouvernement, composé des Secrétaires généraux du Ministère des mines, de l'énergie et des ressources en eau, de la Présidence de la République et du Ministère des finances et de la planification du développement, du Procureur général et du Gouverneur de la Banque centrale du Botswana, conseille le Gouvernement sur toute question concernant ses politiques à long terme et négocie les accords miniers ainsi que les clauses commerciales et financières entre les sociétés minières et l'État. L'existence du Comité des politiques minières offre les avantages suivants dans la gouvernance du secteur des ressources minérales : décentralisation du pouvoir au-delà du ministère d'exécution, contrôles et contrepois dans la gouvernance du secteur des ressources minérales, continuité et non-concentration de la mémoire institutionnelle dans une seule branche de l'État.

L'approche générale appliquée en matière de gouvernance du secteur des ressources minérales repose sur l'exhaustivité avec laquelle toutes les activités de ce secteur ont été présentées dans la loi de 1999 relative aux mines et aux minéraux. Cette loi garantit à l'investisseur la sécurité de ses droits fonciers et la prévisibilité des régimes juridique et fiscal. Par exemple, elle prévoit une liste récapitulative de conditions dont le respect donne automatiquement à l'investisseur l'assurance qu'il obtiendra un permis de prospection, un permis de rétention appelé « *retention licence* » (permis sans équivalent en droit minier français tendant à préserver pendant un certain temps les futurs droits d'exploitation de la société qui a procédé à l'exploration en attendant que la situation économique rende l'exploitation rentable), un permis d'exploitation ou le renouvellement et la cession de tels permis. Le respect de la primauté du droit donne aux investisseurs l'assurance que leurs droits patrimoniaux seront respectés. La loi offre à l'investisseur le choix de poursuivre l'État en justice ou devant un organe d'arbitrage s'il n'est pas satisfait des décisions concernant ses concessions minières.

## **1.2 Problèmes de gouvernance rencontrés et méthodes appliquées pour les résoudre**

Lorsque les diamants ont été découverts pour la première fois en 1967, un an après l'indépendance du pays, un des défis immédiats consistait à faire en sorte que les avantages de l'extraction des diamants ne profitent pas seulement aux tribus et aux chefs des zones dans lesquelles les gisements se trouvaient, mais à tous les citoyens. La politique du Gouvernement concernant la propriété des droits miniers voulait que ceux-ci soient détenus par l'État dans

l'intérêt de tous les habitants du Botswana et non par quelques tribus seulement. Le respect de la primauté du droit allant de pair avec le respect des droits patrimoniaux, le Gouvernement devait négocier avec les chefs tribaux le transfert de leurs droits miniers à l'État pour faire en sorte que tous les citoyens puissent profiter des avantages de l'exploitation minière. Cela a été fait et a abouti à la loi de 1967 relative aux droits miniers détenus dans les territoires tribaux qui a transféré et conféré ces droits à l'État dans l'intérêt de tous les citoyens.

Le défi suivant concernait les moyens par lesquels le Gouvernement pouvait encourager l'exploration et la mise en valeur de mines sur des terres où des personnes privées détenaient des droits miniers, car il n'y avait guère ou pas d'exploration sur ces terres, ce qui était contraire la politique relative au secteur minier. Afin d'encourager l'exploration minière sur les terres privées, la loi de 1972 relative à la taxe sur les droits miniers a été adoptée. Les détenteurs privés de droits miniers pouvaient déduire leurs frais d'exploration de cette taxe. Comme ils ne réalisaient pas de travaux d'exploration, ils ont choisi de transférer leurs droits miniers à l'État au lieu de payer la taxe. Cela a ouvert la voie à la modification de la loi de 1967 relative aux mines et aux minéraux et à son remplacement par la loi de 1977 relative aux mines et aux minéraux, qui est demeurée en vigueur pendant un peu plus de deux décennies.

Jusqu'à l'adoption de la loi nouvelle de 1999 relative aux mines et aux minéraux, la politique de l'État en matière de participation aux projets miniers lui donnait le droit d'acquérir une participation gratuite de 15 à 25 % au capital des projets miniers, avec option d'acheter des actions supplémentaires dans ces projets. Dans la pratique, la participation gratuite au capital était fixée à 15 % et l'État achetait des actions supplémentaires dans les projets miniers. En conséquence, la participation de l'État était égale à celle de De Beers dans la Debswana Diamond Company et Botswana Ash. Il est probable que le succès de ce modèle d'actionnariat à participations égales avec De Beers a facilité son extension au projet de carbonate de soude et de sel exploité par Botswana Ash.

### **1.3 Enseignements tirés dont l'Afrique peut s'inspirer**

Le Botswana s'est bâti la réputation d'être un pays où règnent la primauté du droit et la bonne gouvernance et où les niveaux de corruption sont les plus bas d'Afrique. Les domaines qui pourraient offrir des enseignements au reste de l'Afrique en matière de gouvernance du secteur minier sont les suivants :

#### **a) Respect de la primauté du droit**

L'étude de cas menée sur le Botswana montre que le Gouvernement a respecté la primauté du droit dans la procédure qui a abouti au transfert des droits miniers des chefs tribaux. Certes, la taxe sur les droits miniers ne visait pas à assurer le transfert des droits miniers privés à l'État, mais l'effet a été le même et a mis une fois de plus en évidence le respect de la primauté du droit par le Gouvernement.

#### **b) Législation minière et régime fiscal minier favorables aux investisseurs**

L'approche retenue par le Gouvernement dans le cadre de la profonde révision de sa législation minière, qui a abouti à l'adoption d'une nouvelle loi relative aux mines et aux minéraux en 1999, ainsi que dans celle de son régime fiscal, montre qu'il est absolument nécessaire d'assurer la participation de toutes les parties prenantes, notamment celle des sociétés d'exploration et d'exploitation minières, à l'élaboration des lois afin qu'elles soient

acceptées par toutes les parties prenantes et qu'elles puissent susciter plus d'investissements étrangers directs dans l'exploration et l'exploitation minières. Les lois minières du Botswana ont eu une durée de vie relativement longue, offrant ainsi la sécurité et la stabilité que les investisseurs recherchent dans tout régime minier et fiscal. La législation minière est attrayante et le régime fiscal minier compétitif à l'échelle mondiale et les autres pays d'Afrique peuvent dès lors s'en inspirer lors de la révision de leurs codes miniers pour les rendre attrayants.

#### **c) Investissements publics dans les projets miniers**

Le pays s'est bâti la bonne réputation d'être un associé crédible dans les projets miniers en coentreprise. Il a démontré qu'un partenariat moitié-moitié fondé sur la confiance, la compréhension mutuelle des intérêts de chaque partie et le partage équitable des avantages était durable et pouvait profiter aux deux parties.

Ayant l'option d'acquérir des participations directes dans les projets miniers, l'État se doit de réaliser un audit préalable avant d'exercer l'option, comme le ferait tout autre investisseur. Cette vérification est importante, car elle montre que la participation de l'État est motivée par la nécessité de maximiser les avantages conformément à la déclaration de politique générale du secteur des ressources minérales.

#### **d) Approvisionnement en main-d'œuvre et en matériel au niveau local**

La difficulté qu'il y a à exiger que la main-d'œuvre et le matériel à utiliser dans les projets miniers proviennent du milieu local tient à ce que les capacités locales pourraient ne pas être suffisantes pour répondre à la demande. La loi minière doit donc promouvoir l'approvisionnement en main-d'œuvre et en matériel au niveau local tout en s'appuyant sur d'autres politiques publiques relatives à la formation et à localisation ou à la diversification économique pour résoudre les difficultés d'approvisionnement au niveau local.

#### **e) Facilitation d'études sur les possibilités d'exploitation minière**

Le Ministère des mines, de l'énergie et des ressources en eau continue de jouer le rôle de chef de file dans la facilitation d'études sur la viabilité économique des couloirs occidental et oriental pour le sous-secteur du charbon et d'une raffinerie de métaux communs pour les gisements de cuivre en exploitation. La Direction des mines mène des études d'impact environnemental sur les sites de carrière potentiels afin d'encourager la participation des nationaux à l'exploitation des carrières dans le cadre des autorisations minières.

#### **f) Création de valeur ajoutée et enrichissement**

Une des lacunes des partenariats à participations égales consiste dans le fait que les progrès sont freinés en cas d'absence de consensus, comme l'a montré la longue période allant des années 1990 à 2004 au cours de laquelle le nombre d'usines de taille et de polissage est resté à quatre, faute de consensus entre les actionnaires sur les avantages de l'enrichissement des diamants.

#### **g) Structures de gouvernance du secteur des ressources minérales**

Il convient de séparer les fonctions relatives aux politiques et les fonctions relatives à la réglementation dans les directions ministérielles. Il est aussi nécessaire de diffuser les

connaissances institutionnelles auprès d'autres ministères et organismes pour assurer l'équilibre des pouvoirs et la cohérence des politiques, par exemple par l'intermédiaire d'un comité de haut niveau comme le Comité des politiques minières du Gouvernement.

## **II.2 Introduction**

### **2.1 Contexte**

L'exploitation minière moderne au Botswana est à peu près aussi vieille que le pays, puisque dans l'année qui a suivi son accession à l'indépendance le 30 septembre 1966, les gisements de kimberlite diamantifère d'Orapa ont été découverts en 1967 et la première mine de diamant a été aménagée et mise en service en juillet 1971. La production de matte de cuivre et de nickel a débuté en 1974 au complexe d'extraction et de fusion de cupro-nickel de BCL Limited sis à Selebi Phikwe. C'était un événement minier et industriel majeur pour le Botswana qui comprenait la création d'une municipalité, la mine de charbon de Morupule destinée à alimenter en charbon la centrale électrique adjacente au complexe de la fonderie et le barrage de Shashe destiné à alimenter le projet en eau. En 1975, la mine de Letlhakane, située à environ 50 km à l'est d'Orapa, a été mise en service. L'incidence économique de ces premiers projets miniers a été de transformer les exportations nationales axées sur la viande bovine en exportations de minéraux composées de diamants et de matte de cupro-nickel. En 1974, les exportations minières (47 %) dépassaient les exportations de viande bovine et de produits apparentés (41 %) (Ministère des finances et de la planification du développement, n.d.). Le secteur minier s'est ensuite développé avec la mise en service de la mine de diamant de Jwaneng en 1982, suivie de la mine de cuivre et de nickel de la Tati Nickel Mining Company sise à Selkirk en 1988 et de la mine de carbonate de soude et de sel de Botswana Ash sise aux gisements de saumure de Sowa Pan en 1991. Deux nouveaux projets d'extraction de diamants ont été mis en place récemment à Debswana par de petites sociétés minières, mais ils ne produisent qu'une fraction de la production actuelle des mines de Debswana. Au cours des 10 dernières années, les diamants ont représenté environ 75 % des exportations, tandis que les exportations de viande bovine et de produits apparentés ont été négligeables, avec un taux de moins de 2 %. Cela ne signifie toutefois pas qu'il y a eu une baisse des exportations de viande bovine, mais plutôt que leur proportion était très faible par rapport aux exportations de diamants. Par exemple, en 2005, les exportations de diamants bruts et de viande bovine représentaient respectivement environ 1 % et 77 % des exportations totales. Au cours des 10 dernières années, les exportations de diamants bruts ont augmenté à un taux de croissance annuel composé de 2,2 %, soit un peu moins du tiers du taux de croissance annuel des exportations de viande bovine qui s'élevait à 7,1 %.

En un peu plus de quatre décennies d'exploitation minière, la loi minière du Botswana, à savoir la loi relative aux mines et aux minéraux, a fait l'objet de trois révisions. La loi initiale de 1967 a duré environ 10 ans, jusqu'en 1977, année où elle a été modifiée. La loi de 1977 relative aux mines et aux minéraux était en substance semblable à celle de 1967 et la principale modification ne visait de toute évidence qu'à supprimer les articles concernant l'administration des minéraux sur les terres privées, tous les droits miniers ayant été transférés à l'État. La loi de 1977 a duré un peu plus de deux décennies avant d'être remplacée par la loi de 1999 en vigueur. Celle-ci en est à sa seizième année. Une des bonnes qualités du régime juridique de l'exploitation minière au Botswana est que les différentes lois sont restées relativement stables pendant longtemps, offrant ainsi aux prospecteurs et aux exploitants miniers la sécurité juridique dont ils ont tant besoin.

## **2.2 Objectifs**

Les principaux objectifs de la présente étude sont les suivants :

- i. Mettre dûment en lumière les principaux problèmes rencontrés dans les industries extractives du Botswana ;
- ii. Donner un aperçu des solutions adoptées et des outils utilisés pour faire face à ces problèmes ;
- iii. Examiner la mesure dans laquelle ces solutions ont permis de résoudre les problèmes en question ;
- iv. Produire une analyse visant à partager les meilleures pratiques ;
- v. Faire des recommandations, en mettant l'accent sur celles qui peuvent être mises en œuvre au niveau national dans le reste de l'Afrique.

## **2.3 Champ de l'étude**

Le champ de la présente étude et la structure des sections sont les suivants :

- i. Section 2 : Contexte national : Conditions économiques générales et structures, mécanismes et dynamique de gouvernance généraux. Cette section donnera un aperçu général des structures, des mécanismes et de la dynamique de gouvernance du Botswana, afin de mettre en évidence le système de gouvernance du pays en général et celui du secteur des industries extractives en particulier ;
- ii. Section 3 : Cadre d'orientation et cadre réglementaire généraux du Botswana et données d'expérience du pays en matière d'enrichissement de minéraux et de création de valeur ajoutée. Cette section décrira le cadre d'orientation et le cadre réglementaire généraux des ressources extractives, en commençant par les modes d'attribution des droits d'exploration et d'exploitation des ressources (en amont) et en traitant ensuite des mesures ou politiques spécifiques élaborées ou mises en œuvre pour encourager la création de valeur ajoutée (en aval) ;
- iii. Section 4 : Problèmes de gouvernance minière rencontrés au Botswana et tentatives faites pour les résoudre (réussites, meilleures pratiques et problèmes restant à résoudre). Cette section recensera et décrira les principaux problèmes de gouvernance minière rencontrés au Botswana, les efforts déployés pour les résoudre et la mesure dans laquelle ces efforts ont porté des fruits ;
- iv. Section 5 : Enseignements tirés de l'étude de cas. Cette section mettra en lumière les réussites et les meilleures pratiques du pays, ainsi que les domaines dans lesquels il a été le plus mis à l'épreuve, et tirera les principaux enseignements dont peuvent s'inspirer d'autres pays africains riches en ressources minérales ;
- v. Section 6 : Conclusion et voies à suivre. Cette section fournira un bref résumé des données d'expérience du Botswana en matière de gouvernance du secteur des industries extractives. Elle fournira également une liste des principaux problèmes de gouvernance

rencontrés, énoncera les solutions adoptées pour y faire face, indiquera s'ils ont été résolus et présentera la mesure dans laquelle les pays tributaires des ressources extractives du reste de l'Afrique pourraient en tirer des enseignements.

## **II.3 Contexte national : Conditions économiques générales et structures, mécanismes et dynamique de gouvernance généraux**

### **3.1 Structure politique et constitutionnelle**

Aux termes de la Constitution du Botswana, le pays est une république souveraine, celle-ci étant par définition un type d'État dans lequel le pouvoir est détenu par des représentants élus du peuple, qui doivent l'exercer dans le respect de la primauté du droit. C'est une république parlementaire dans laquelle le pouvoir exécutif est responsable devant le pouvoir législatif, à savoir le Parlement, et le chef de l'État, qui est élu par le Parlement, est également le chef du gouvernement. Le Parlement compte actuellement 63 membres et est composé du Président de l'État, du Président de l'Assemblée nationale, de 57 membres élus et de 4 députés spécialement élus, placés sous la direction du Président de l'Assemblée nationale. Le pouvoir exécutif est dirigé par le Président de l'État et le pouvoir judiciaire par le Président de la Cour suprême. Le Conseil supérieur de la magistrature évalue et recommande les candidats à nommer aux postes judiciaires. Bien que les intéressés soient nommés par le Président de l'État, la nomination ne peut se faire que sur recommandation du Conseil supérieur de la magistrature. Cette procédure garantit l'indépendance du pouvoir judiciaire à l'égard des autres pouvoirs.

Le Gouvernement respecte la primauté du droit. En fait, il y a de nombreux cas où des ministères et des organismes parapublics ont perdu des causes devant les juridictions et ont respecté les décisions de justice rendues. La Constitution garantit à tous l'accès à un procès équitable. Le Botswana a toujours obtenu de très bons résultats, tant dans la région qu'à l'échelle internationale, en matière de respect de la primauté du droit, de bonne gouvernance et d'absence de corruption. En ce qui concerne la corruption, la création de la Direction de la lutte contre la corruption et la criminalité économique a envoyé le message que le pays faisait preuve de tolérance zéro à l'égard de la corruption. De l'avis général, la Direction a été dotée de pouvoirs suffisants pour enquêter sur la corruption et la criminalité économique, les prévenir et sensibiliser le public à ces phénomènes (Sebudubududu, 2003). À cet égard, l'édition 2014 du rapport du World Justice Project, par exemple, classe le Botswana à la 31<sup>e</sup> place sur 102 pays et à la 1<sup>re</sup> place en Afrique subsaharienne (World Justice Project, 2014). L'édition 2014 du rapport sur l'Indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique classe le Botswana en troisième position, après Maurice en première position et Cabo Verde en deuxième position. Il ressort également de cet indice que le score du Botswana, chiffré à 76,2, était en hausse de 1,3 point par rapport au score précédent, traduisant ainsi une amélioration dans les quatre piliers que l'indice mesure, à savoir la sécurité et l'état de droit, la participation et les droits de l'homme, les possibilités économiques durables et le développement humain (Fondation Mo Ibrahim, 2014). Dans l'Indice de perception de la corruption de Transparency International, le score du Botswana est passé de 65 en 2012 à 64 en 2013 et 63 en 2014, ce qui l'a placé au 34<sup>e</sup> rang sur 175 pays dans le monde en 2014 et au premier rang parmi les pays les moins corrompus en Afrique.

### **3.2 Administration du secteur des ressources minérales**

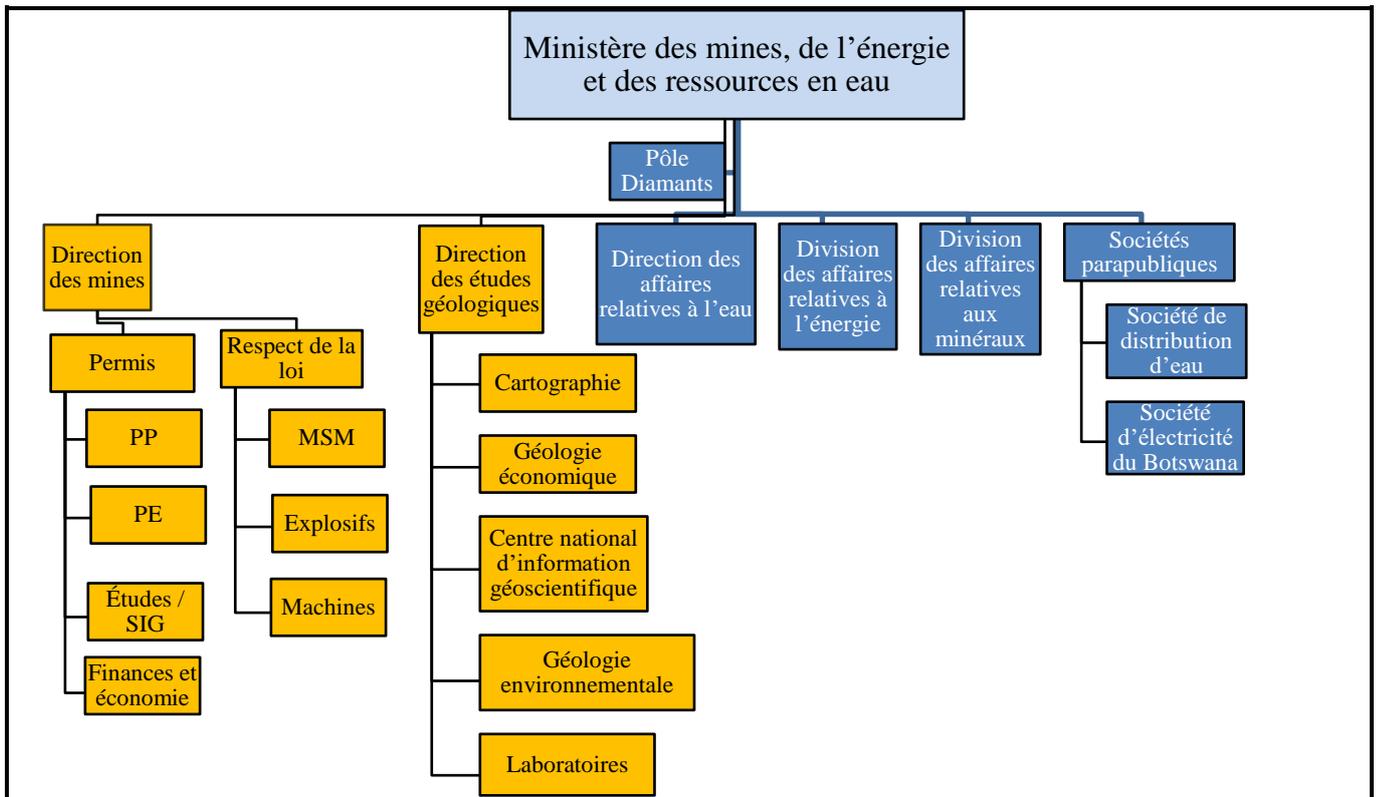
Le Ministère des mines, de l'énergie et des ressources en eau est chargé de l'administration des secteurs des minéraux, de l'énergie et de l'eau au Botswana (voir figure 1). En ce qui concerne les minéraux, il s'acquitte de ses fonctions par l'intermédiaire de deux directions techniques chargées respectivement des études géologiques et des mines. La Division des affaires relatives aux minéraux des services centraux du Ministère fournit un appui au Ministre sur les questions concernant la politique minière, la participation de l'État aux projets miniers, la coopération avec les sociétés minières sur les questions commerciales et financières dans les sociétés dont l'État est actionnaire, l'enrichissement des minéraux et la promotion des investissements miniers.

Abrité par le Diamond Technology Park, le Service des diamants de la Division des affaires minières est chargé de l'administration du Système de certification des diamants bruts du Processus de Kimberley. Cela comprend l'inspection sur place des diamants bruts et polis, la supervision du commerce des diamants ainsi que la délivrance de certificats du Processus de Kimberley aux usines de taille, de permis de taille et d'autorisations d'exercer la profession de négociant en diamants (Brook, 2012).

Comme le montre la figure 1, le Pôle Diamants relève du Ministère des mines, de l'énergie et des ressources en eau. Il a pour mandat de promouvoir l'enrichissement des diamants en coordonnant les activités économiques concernant le commerce, la taille et le polissage des diamants bruts, la fabrication de bijoux et le commerce secondaire des diamants bruts.

Figure 1

**Organigramme du Ministère des mines, de l'énergie et des ressources en eau**



**Abréviations**

PP : Permis de prospection

PE : Permis d'exploitation

SIG : Système d'information géographique

MSM : Matériel spécial de manutention

*Source* : Figure élaborée par l'auteur sur la base d'entrevues accordées par le Directeur des mines et le Directeur des études géologique en novembre 2012 et des mises à jour faites par la suite.

**3.2.1 Délivrance de permis de prospection et d'exploitation minières**

La loi de 1999 relative aux mines et aux minéraux est le principal texte législatif qui régit les activités de prospection et d'exploitation minières au Botswana. Elle définit de façon exhaustive les conditions que le demandeur doit remplir pour obtenir un permis de prospection. Les permis sont délivrés dans l'ordre des demandes et soumis à des droits annuels nominaux qui, aux taux de change actuels, se chiffrent à 0,50 dollar des États-Unis par km<sup>2</sup> ou un minimum de 50 dollars pour les minéraux industriels (par exemple, les pierres de construction) et 100 dollars pour tous les autres minéraux. Le permis de prospection est délivré pour une durée initiale de trois ans et est renouvelable deux fois pour une durée de deux ans chacune, soit pour une durée totale maximale de sept ans. Pour conjurer le risque de voir les sociétés d'exploration passer du temps sur des parcelles de terrain sans exécuter leurs programmes de prospection, la superficie couverte par le permis de prospection est réduite de moitié à chaque renouvellement.

La loi prévoit le passage automatique de la prospection à l'exploitation minière, ce qui donne aux investisseurs l'assurance que s'ils découvrent un gisement minier susceptible d'être exploité, ils obtiendront un permis d'exploitation minière dès lors qu'ils auront rempli les conditions nécessaires qui sont clairement énoncées dans la loi. Dans les cas où les prix du marché sont trop défavorables pour que le gisement minier soit exploité, l'investisseur peut solliciter un permis de rétention de son titre appelé « *retention licence* » (permis, sans équivalent en droit minier français, tendant à préserver pendant un certain temps les futurs droits d'exploitation de la société qui a procédé à l'exploration en attendant que la situation économique rende l'exploitation rentable). La loi énonce les conditions d'octroi et de renouvellement des permis de rétention. Ceux-ci sont délivrés pour une durée initiale de trois ans et ne peuvent être renouvelés qu'une seule fois pour une nouvelle durée de trois ans. Pendant la période de renouvellement, les tiers peuvent avoir accès à la zone en vue de présenter d'autres possibilités d'exploitation du gisement minier si le détenteur du permis n'est pas en mesure de le faire. Les droits annuels applicables aux permis de rétention sont équivalents à 500 dollars des États-Unis par km<sup>2</sup> ou fraction de km<sup>2</sup> et augmentent de 500 dollars par km<sup>2</sup> pour les années suivantes<sup>432</sup>.

La loi définit les conditions que tout investisseur doit remplir pour obtenir un permis d'exploitation minière. La durée du permis est équivalente à la durée de vie du projet ou est de 25 ans si le projet dure plus de 25 ans. Les droits applicables sont de 10 dollars des États-Unis par km<sup>2</sup>. Toute demande de permis d'exploitation minière doit être accompagnée d'une étude d'impact sur l'environnement, faute de quoi le permis ne sera pas accordé. L'étude est déposée auprès de la Direction des affaires environnementales. La Direction des mines participe à l'évaluation du rapport d'étude d'impact sur l'environnement, mais c'est la Direction des affaires environnementales qui approuve l'étude en dernier ressort.

Le Ministère des mines, de l'énergie et des ressources en eau a élaboré des directives régissant la délivrance des permis de prospection du charbon qui tiennent compte de la disponibilité de l'information géologique. Dans les zones où il existe peu d'information géologique sur les ressources en charbon, les permis de prospection continueront d'être délivrés selon les modalités prévues par la loi, à savoir dans l'ordre des demandes, alors que dans celles où cette information est suffisamment disponible, un système d'appel d'offres sera appliqué, le permis étant délivré à la société qui fournit le meilleur programme d'exploration et d'exploitation. Les appels d'offres ont lieu tous les six à huit mois (Paya, 2012).

### **3.2.2. Participation de l'État aux activités minières**

L'investissement dans les activités minières se fait au niveau de l'administration d'État, les collectivités locales et les communautés qui accueillent les projets miniers n'étant pas habilitées à y participer. Toutefois, les particuliers ont accès aux actions ordinaires des sociétés minières qui sont cotées à la Bourse du Botswana. Les niveaux de participation de l'État dans les sociétés minières, ainsi que dans le commerce des diamants, sont présentés à la figure 2. L'État et De Beers ont chacun une participation de 50 % dans la Debswana Diamond Company, qui possède quatre mines de diamants sises à Orapa, Letlhakane, Damtshaa et Jwaneng. L'État

---

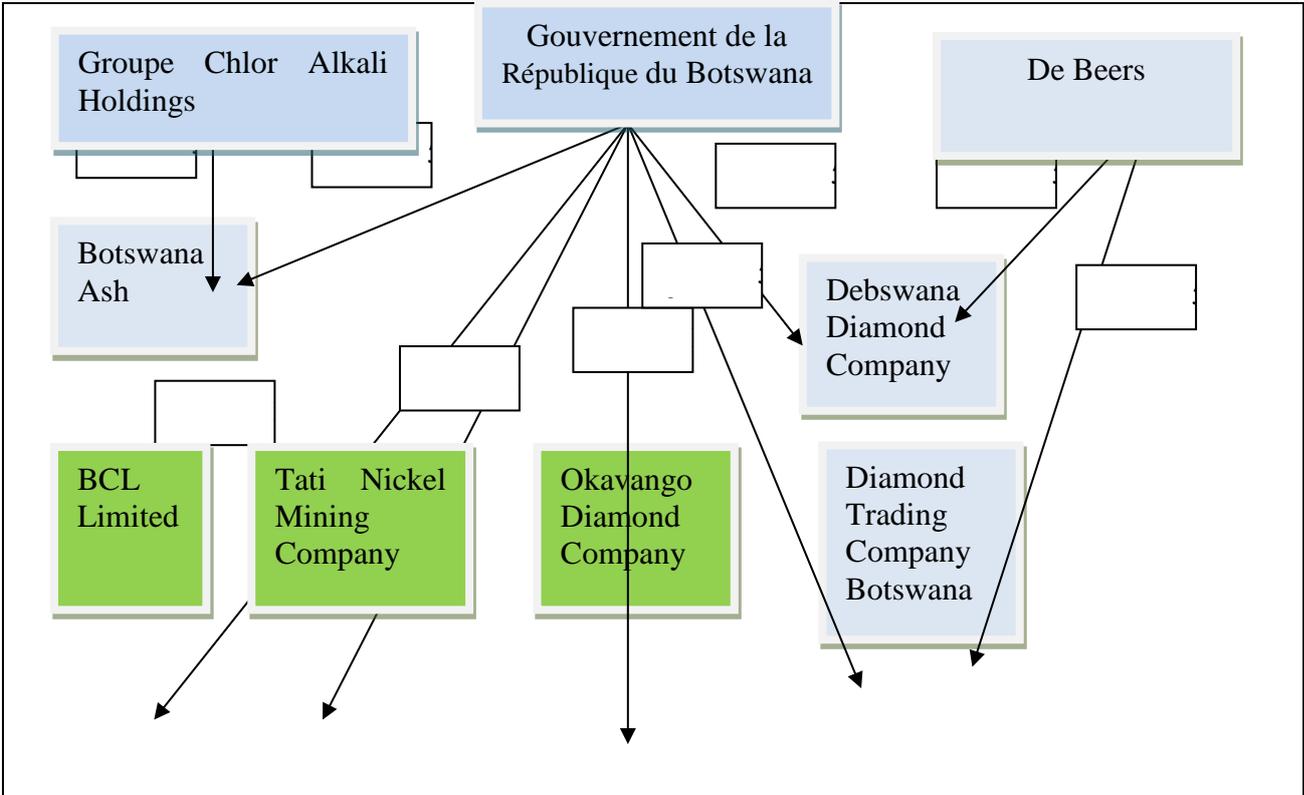
<sup>432</sup> Voir la loi relative aux mines et aux minéraux, article 66:01, deuxième annexe, paragraphe 70 b) qui est ainsi libellé : « Permis de rétention – 5 000 pula par km<sup>2</sup> ou fraction de km<sup>2</sup> pour la première année, majorés chaque année de 5 000 pula par km<sup>2</sup> pour la deuxième année et les années suivantes ». Disponible à l'adresse suivante : <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/bot50854.pdf>. Par exemple, au cas où une superficie de 0,5 km<sup>2</sup> serait retenue pendant trois ans, les droits dus seraient les suivants : 500 dollars pour l'année 1, 1 000 dollars pour l'année 2 et 1 500 dollars pour l'année 3. Ces droits seraient identiques à ceux à payer pour une superficie retenue de 1,0 km<sup>2</sup>.

a également une participation de 50 % dans la Diamond Trading Company Botswana, les autres 50 % étant détenus par De Beers. L'État détient 100 % du capital de l'Okavango Diamond Company, société créée en 2012. Cette société est chargée de vendre une partie des diamants du Botswana sur le marché international afin de soutenir les efforts que le Gouvernement fournit pour faire de Gaborone un centre mondial du diamant. Il est prévu de créer une société d'investissement minier relevant du Ministère des mines, de l'énergie et des ressources en eau qui deviendrait le bras porteur des investissements publics dans les sociétés minières.

La Diamond Trading Company Botswana et l'Okavango Diamond Company achètent et vendent les diamants de Debswana aux personnes qui viennent à Gaborone acheter des diamants à chacun de leurs 10 cycles annuels de vente, connu sous le nom de « *sight* » (vue).

En 2014, l'État est devenu détenteur de la totalité du capital de BCL Limited, qui est propriétaire du complexe d'extraction et de fusion de cuivre et de nickel de Selebi Phikwe, et détient également la totalité du capital de la Tati Nickel Mining Company, qui exploite une mine de cupro-nickel à environ 45 km à l'est de Francistown. En outre, l'État détient 50 % du capital de Botswana Ash, qui produit du carbonate de soude et du sel aux gisements de saumure de Sua Pan, à quelque 180 km au nord-ouest de Francistown. Les autres 50 % du capital de Botswana Ash sont détenus par Chlor Alkali Holdings Group, une société sud-africaine qui gère également le projet.

Figure 2  
Participations de l'État dans le secteur des ressources minérales



Source : Figure élaborée par l'auteur.

Avant l'adoption de la loi de 1999 relative aux mines et aux minéraux, qui comporte des dispositions relatives aux investissements publics dans les projets miniers, la politique gouvernementale sur la participation aux projets miniers figurait dans les documents du Plan national de développement. La politique de l'époque donnait à l'État le droit d'acquérir une participation gratuite de 15 à 25 % au capital des projets miniers, avec option d'acheter des actions supplémentaires dans ces projets. Elle lui donnait également le droit d'être représenté au conseil d'administration des sociétés minières. Cela avait pour but de permettre à l'État d'exercer une certaine influence sur les décisions prises par les projets miniers et aux sociétés minières de tenir compte des politiques nationales concernant les questions telles que la localisation et la formation, l'emploi, les revenus et l'intégration régionale du développement minier avec le développement rural (Ministère des finances et de la planification du développement, n.d.).

Pendant très longtemps, l'État ne prenait que jusqu'à 15 % de participation gratuite au capital des projets miniers et achetait des actions supplémentaires. Il s'ensuit que le niveau de participation de l'État dans les projets miniers n'était pas plafonné aux 15 % d'actions gratuites qu'il détenait. Par exemple, des accords propres à certains projets ont été conclus à la suite de négociations entre des investisseurs privés et l'État, représenté par le Comité des politiques minières. Ces accords ont abouti à une prise de participation de 50 % dans la Debswana Diamond Company et de 45 % dans Botswana Ash (ce niveau a été révisé et porté à 50 % lorsque la société a été restructurée peu après sa mise en service en 1991).

Au moment où de nombreux pays procédaient à une modernisation majeure de leur législation minière à partir du début des années 1990, le Botswana s'est lui aussi engagé dans cette voie. Au cours de la période précédant l'adoption de la loi de 1999 relative aux mines et aux minéraux, le Comité des politiques minières du Gouvernement a abandonné la pratique des participations gratuites au profit de celle des participations propres de 15 %<sup>433</sup>. La loi de 1999 fixe le niveau, le type et les conditions de participation de l'État aux projets miniers. Aux termes de son article 40, l'État a l'option d'acquérir une participation de concessionnaire pouvant aller jusqu'à 15 % dans tout nouveau projet d'exploitation minière autre que les projets d'extraction de diamants au stade où la société minière sollicite un permis d'exploitation. Il s'agit d'une option unique que l'État peut exercer au moment de la délivrance du permis. À ce moment-là, l'État informe le demandeur s'il exerce ou non l'option. Les investissements publics dans les projets d'extraction de diamants sont régis par l'article 51 de la loi, qui dispose que toute demande tendant à la délivrance, au renouvellement, à la cession ou à la modification d'un permis d'extraction de diamants déclenche un processus de négociation portant sur « tous les aspects techniques, financiers et commerciaux du projet envisagé, y compris la participation de l'État ». Outre le taux de redevance ad valorem fixé dans la loi, le taux d'imposition applicable au projet d'extraction de diamants est également inclus dans les négociations. À ce jour, l'État a choisi de ne pas participer aux projets suivants : le projet de mine de cuivre de Boseto, qui appartenait initialement à Discovery Metals, le projet de mine de diamant de Boteti, appartenant à Lucara Diamonds, et le projet de mine de diamant de Ghaghoo, appartenant à Gem Diamonds. L'État ne renonce à exercer son option qu'après avoir réalisé un audit préalable comme le ferait tout autre investisseur. Cette vérification est importante, car elle montre que la participation de l'État est motivée par la nécessité de maximiser les avantages conformément à la déclaration de politique générale du secteur des ressources minérales. Au cas où la réalisation de cet

---

<sup>433</sup> En cas de participation directe, l'État ne commencerait à recevoir de dividendes sur sa participation de concessionnaire de 15 % qu'une fois que le projet aurait obtenu son remboursement en termes réels (après correction de l'inflation et du taux de rendement requis par l'investisseur privé). En revanche, la participation gratuite donne à l'État le droit de recevoir des dividendes dès qu'ils sont déclarés.

objectif ne serait pas prévisible, il n'y aurait pas de motif économique ni social autorisant l'État à investir dans un projet minier.

Les négociations avec les demandeurs de permis d'exploitation minière sont dirigées par le Comité des politiques minières, composé des Secrétaires généraux du Ministère des mines, de l'énergie et des ressources en eau, de la Présidence de la République et du Ministère des finances et de la planification du développement, du Procureur général et du Gouverneur de la Banque centrale du Botswana. Parmi les accords récents, on peut citer le renouvellement des permis d'exploitation minière de la Debswana Diamond Company pour ses quatre mines de diamants en 2006, la création de la Diamond Trading Company Botswana et l'accord décennal de vente de diamants entre l'État et De Beers, signé en septembre 2011. En plus de la négociation des accords miniers, le Comité des politiques minières conseille le Gouvernement sur toutes les questions concernant ses politiques à long terme ainsi que sur les clauses commerciales et financières entre les sociétés minières et l'État. C'est un comité de haut niveau qui offre, entre autres, les avantages suivants : la décentralisation du pouvoir au-delà du ministère d'exécution, des contrôles et contreponds dans la gouvernance du secteur des ressources minérales, la continuité et la non-concentration de la mémoire institutionnelle dans une seule branche de l'État.

Le pays s'est bâti la bonne réputation d'être un associé crédible dans les projets miniers en coentreprise, comme en témoigne le partenariat moitié-moitié de l'État avec la Debswana Diamond Company et Botswana Ash. Dans le secteur des ressources minérales, le système de coentreprise à participations égales entre l'État et l'investisseur privé a été appliqué pour la première fois dans la Debswana Diamond Company. Ayant montré ses avantages, ce régime de propriété a ensuite été retenu dans Botswana Ash et plus récemment dans la Diamond Trading Company Botswana. Il présente des avantages semblables à ceux des alliances et des partenariats d'achat pratiqués dans les projets de génie civil, où l'accent est mis sur la confiance, la compréhension mutuelle des intérêts des parties et le partage des avantages. La relation que l'État entretient avec De Beers dans la Debswana Diamond Company est souvent qualifiée de symbiotique ou assimilée à celle qui unit des jumeaux siamois par les deux actionnaires. L'État a démontré qu'un modèle d'actionariat dans lequel les deux actionnaires ont des participations égales peut être exploité dans leur intérêt mutuel. Il a également démontré que la présence d'administrateurs publics dans les conseils d'administration des sociétés minières profite à l'investisseur et aux pouvoirs publics. Elle apporte aux pouvoirs publics les connaissances et le perfectionnement des compétences et des méthodes de travail dont ils ont grand besoin pour administrer de façon efficiente le secteur minier et leur ouvre l'accès aux informations relatives à la gestion de ces sociétés. En ce qui concerne l'investisseur privé, elle lui permet de mieux apprécier la politique gouvernementale sur des questions d'actualité telles que l'enrichissement des minéraux, la création d'emplois et le développement rural.

Bien que ce modèle réussisse à fournir à l'État les recettes minières dont il a grand besoin pour financer son budget de développement, on peut aussi lui reprocher la faiblesse des progrès réalisés dans l'enrichissement des diamants qui est évoquée à la section 3 de la présente étude.

### **3.3 Régime fiscal minier**

L'examen de la législation minière qui a conduit à l'adoption de la loi de 1999 relative aux mines et aux minéraux a également donné lieu à la révision de l'annexe 12 de la loi relative à l'impôt sur le revenu et a ainsi abouti au régime fiscal applicable à l'exploitation minière qui

est exposé au tableau 1. Pour les minéraux autres que les diamants, le taux d'imposition des bénéfices est variable d'une année à l'autre et est déterminé par une formule de calcul de l'impôt sur le revenu à taux variable qui tient compte du ratio du revenu imposable de la société à son revenu brut, c'est-à-dire du niveau de rentabilité, en augmentant le taux d'imposition annuel des sociétés dont le niveau de rentabilité est plus élevé et en réduisant celui des mines moins rentables. Le taux d'imposition minimum appliqué correspond au taux de l'impôt sur les sociétés en vigueur. La formule de l'impôt sur le revenu à taux variable répond à l'intérêt manifesté par les investisseurs pour le régime fiscal progressif, les sociétés minières rentables étant assujetties à plus d'impôt que celles qui réalisent moins de bénéfices<sup>434</sup>. Parmi les autres réformes accomplies figure l'instauration de l'amortissement accéléré du capital minier et des dépenses de mise en valeur, conjugué aux possibilités de report illimité des pertes et aux taux de redevances ad valorem fixés à 10 % pour les diamants, 5 % pour l'or et les métaux précieux et 3 % pour tous les autres métaux et produits miniers. De plus, il n'existe pas de taxes sur les intrants et la production<sup>435</sup> pour les projets miniers.

Pour les projets d'extraction de diamants, le taux d'imposition est fixé d'un commun accord par voie de négociations prévues à l'article 51 de la loi. Si le Gouvernement juge que la formule de l'impôt sur le revenu à taux variable peut lui permettre de percevoir une partie équitable de la rente générée par le projet d'extraction de diamants, il l'applique (entrevues avec les directeurs généraux de deux petites sociétés d'extraction de diamants pour une étude réalisée en 2012). Dans le cas de la Debswana Diamond Company, il existe un accord régissant la participation aux bénéfices. Par exemple, dans son rapport annuel aux actionnaires pour l'année 2013, la société indique que la part de l'État dans les bénéfices était d'environ 80 % (Debswana Diamond Company, 2014). Cela signifie que pour chaque dollar des États-Unis de bénéfice, l'État reçoit environ 0,80 dollar, tandis que la part de De Beers est de 0,20 dollar. Cette formule de participation aux bénéfices est simple et facile à appliquer, ce qui est un des principaux facteurs de réussite de l'accord, car elle élimine le risque de manipulation de la formule.

Tableau 1  
**Régime fiscal applicable à l'exploitation minière et aux activités connexes au Botswana**

Rubrique	Description et niveaux
Redevance	Redevance ad valorem calculée sur la valeur des minéraux départ mine. Varie selon le minéral comme suit : diamants – 10 %, or – 5 % et tous les autres minéraux – 3 %.
Impôt sur les bénéfices	Minéraux autres que les diamants : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impôt sur le revenu à taux variable, le taux d'imposition annuel étant calculé selon la formule suivante : Taux d'imposition annuel = <math>70-1500/X</math>, où X est exprimé en pourcentage et représente le rapport entre le revenu ou le bénéfice imposables avant impôt et le revenu brut (ou les recettes brutes). Le taux d'imposition annuel minimum est fixé au taux de l'impôt sur les sociétés en vigueur au moment considéré (actuellement 22 %).</li> </ul>

<sup>434</sup> L'impôt sur le revenu à taux variable a en fait été proposé par les sociétés minières lors d'une table ronde organisée par ces sociétés qui rejetaient la formule de l'impôt additionnel sur les bénéfices au motif qu'elle était lourde et difficile à appliquer.

<sup>435</sup> Les taxes sur les intrants comprennent, par exemple, les droits de douane à l'importation et la taxe sur la valeur ajoutée concernant le matériel minier. Les taxes sur la production ne comprennent en l'occurrence pas les redevances ad valorem. Il n'existe pas non plus de taxes à l'exportation sur les produits minéraux.

	Diamants – Le régime fiscal et la participation de l'État sont négociés lorsqu'une société minière dépose une demande de permis d'exploitation minière. Le taux ou la formule d'imposition négociés peuvent inclure l'impôt sur le revenu à taux variable en vigueur qui s'applique aux minéraux autres que les diamants. Activités d'enrichissement, comme la taille et le polissage des diamants – 15 %.
Dotations aux amortissements	Amortissement accéléré de 100 % avec report illimité des pertes.
Retenue à la source sur les dividendes	7,5 %
Taxes sur les intrants et la production	Aucun droit de douane à l'importation sur le matériel minier et les pièces de rechange. Aucune taxe à l'exportation sur les minéraux. Une taxe sur la valeur ajoutée de 12 % s'applique à tous les articles, à l'exception des articles à taux zéro.

Source : Tableau établi par l'auteur sur la base du document de promotion des investissements miniers du Botswana (avec quelques entrées mises à jour) téléchargé le 12 septembre 2015 du site <http://www.mines.gov.bw/>.

Le régime fiscal applicable aux minéraux autres que les diamants présentés dans le tableau 1 est utilisé pour calculer le revenu effectif que l'État tire des projets miniers, en partant de trois niveaux de rentabilité – faible, moyen et élevé – de 0,2, 0,4 et 0,6 respectivement représentant les ratios du revenu imposable au revenu brut. Ce prélèvement effectif de l'État ne s'applique qu'aux projets dans lesquels l'État n'aurait pas exercé son option d'acquiescer jusqu'à 15 % de participation de concessionnaire et constitue donc la charge fiscale que le projet supporterait.

La redevance ad valorem de 3 % demeure la même à tous les niveaux de rentabilité. Cela explique pourquoi les redevances ad valorem font couramment l'objet de critiques, les détracteurs les jugeant régressives en ce sens qu'elles ne changent pas en fonction de la rentabilité des projets. Cela explique aussi à l'inverse pourquoi elles sont attrayantes pour l'État. En effet, elles lui fournissent un flux de revenu garanti tant que la mine est en production.

La progressivité du régime fiscal est mise en évidence par le fait que le taux d'imposition et le prélèvement effectif de l'État augmentent avec l'amélioration de la rentabilité du projet. Le projet minier paie l'impôt sur les sociétés au taux marginal en vigueur de 22 % lorsque sa rentabilité est faible et le taux passe à 45 % lorsque la rentabilité est élevée.

Tableau 2

**Illustration de l'impôt sur le revenu à taux variable pour les différents niveaux de rentabilité**

Désignation des rubriques	Niveaux de rentabilité		
	Faible	Moyen	Élevé
Chiffre d'affaires brut départ mine	100	100	100
Moins la redevance ad valorem de 3 %	3	3	3
Ratio du revenu imposable au revenu brut	0,2	0,4	0,6

Revenu imposable	20	40	60
Impôt sur le revenu à taux variable : taux = 70-1500/X	5	33	45
Taux d'imposition applicable	22	33	45
Impôt à payer	4,4	13	27
Bénéfice après impôt	15,6	27	33
Hypothèse où tout le bénéfice est distribué à titre de dividendes	15,6	27	33
Retenue à la source sur les dividendes (7,5 %)	1,17	2,03	2,48
Prélèvement fiscal effectif de l'État	8,6	18,0	32,5
Prélèvement fiscal effectif de l'État (en pourcentage)	37	42	52

Source : Tableau établi par l'auteur.

Les redevances minières et les frais de permis d'exploitation sont perçus par la Direction des mines et versés dans le compte de l'administration d'État ; les frais de permis de prospection sont partagés à parts égales entre les collectivités locales et l'administration d'État et tous les impôts sur les bénéfices sont payés à l'administration fiscale, le Botswana Unified Revenue Service<sup>436</sup>.

Le régime fiscal du Botswana est attrayant et encourage l'investissement. Par exemple, dans le cadre de l'édition 2014 de son enquête annuelle auprès des sociétés minières, l'Institut Fraser a classé le régime fiscal minier du Botswana comme troisième le plus attrayant parmi les régimes de 122 entités territoriales minières. Le Botswana est troisième, derrière Terre-Neuve-et-Labrador, l'Irlande étant l'entité territoriale la plus attrayante (Jackson, 2015)<sup>437</sup>.

### 2.3 (sic) Contribution du secteur des ressources minérales à l'économie

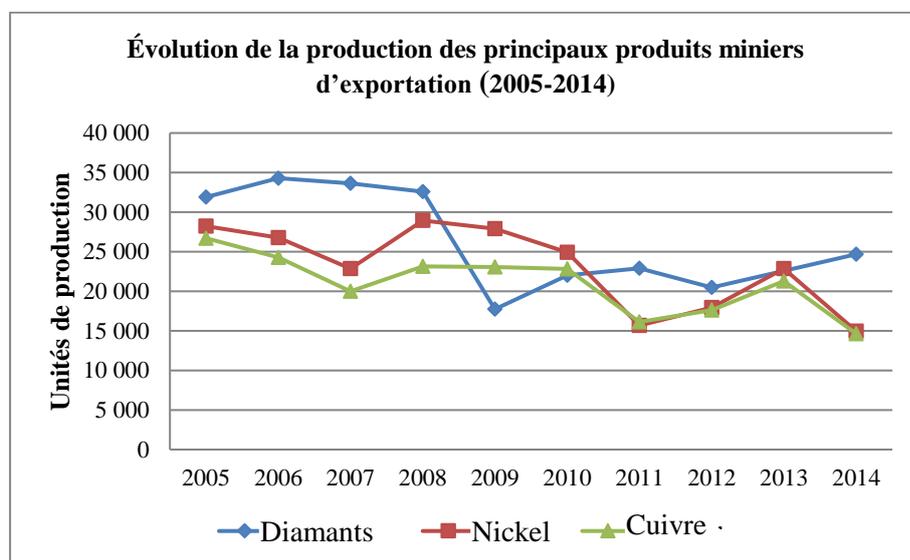
Le secteur des ressources minérales contribue à l'économie par les exportations, par les recettes minières qu'il fournit à l'État sous forme de redevances minières, d'impôt sur les bénéfices et de dividendes dans le cas où l'État est actionnaire dans un projet minier ainsi que

<sup>436</sup> Les frais de permis de prospection et d'exploitation minières n'ont pas été fixés aux fins de production de recettes ; ils ont été délibérément fixés à de faibles niveaux de peur qu'ils n'aient une incidence négative sur l'exploration et la mise en valeur des mines. Par exemple, les frais de permis de prospection sont de 0,20 dollar des États-Unis par km<sup>2</sup> ou fraction de km<sup>2</sup>, sous réserve d'un minimum de 50 dollars pour les minéraux industriels et 100 dollars pour tous les autres minéraux. Les frais de permis d'exploitation minière et d'autorisation minière sont de 10 dollars des États-Unis par km<sup>2</sup> ou fraction de km<sup>2</sup>.

<sup>437</sup> Voir Taylor Jackson et Kenneth P. Green, *Fraser Institute Annual Survey of Mining Companies: 2014*, Institut Fraser (2015). Dans le cadre de l'édition 2014 de son enquête annuelle auprès des sociétés minières, l'Institut Fraser a conclu que les scores élevés du Botswana (score élevé sur l'indice de perception des politiques, 13<sup>e</sup> position sur 122 entités territoriales minières dans le monde et première position en Afrique) s'expliquaient par l'existence de politiques favorables, conjuguée à la disponibilité de la main-d'œuvre et des compétences requises, à la certitude entretenue sur l'application de la réglementation en vigueur, son interprétation et l'exécution des mesures visant à assurer son respect, ainsi qu'à la sécurité (voir p. 51). L'indice de perception des politiques est calculé à l'aide des rangs occupés dans les divers domaines de l'action des pouvoirs publics, notamment la fiscalité. Si le Botswana se classe au 13<sup>e</sup> rang sur 122 dans l'indice de perception des politiques, il est 3<sup>e</sup> sur 122 en ce qui concerne l'attractivité de la fiscalité. Ce 3<sup>e</sup> rang sur 122 a pour fondement le score élevé que le Botswana a obtenu sur la mesure dans laquelle sa politique concernée, en l'occurrence le régime fiscal, encourageait l'investissement (voir p. 25).

par la création d'emplois. En ce qui concerne la création d'emplois, les résultats de l'industrie minière sont très faibles par rapport à ceux de l'agriculture et de l'industrie manufacturière, car il s'agit d'une activité à forte intensité de capital. Les tendances de la production nationale des principaux produits minéraux destinés à l'exportation, à savoir les diamants, le cuivre et le nickel, sont présentées à la figure 3. Il est évident que tous les principaux produits minéraux d'exportation sont sur une tendance à la baisse. Par exemple, la production de nickel, de cuivre et de cobalt sous forme de matte continue de diminuer, les niveaux de 2014 étant environ la moitié de ceux de 2005. Les diamants affichent également une tendance similaire, la production ayant brutalement chuté d'un peu plus de 34 millions de carats en 2006 à environ 18 millions de carats en 2009, en raison de la récession économique mondiale qui a entraîné la suspension de la production dans certaines des mines de Debswana. Bien que la production de diamants se soit quelque peu redressée par rapport aux faibles niveaux de 2009, elle demeure inférieure à ce qu'elle était avant la récession. Debswana aurait réduit la production de ses mines en raison de la faiblesse actuelle des prix des diamants.

Figure 3  
Évolution de la production des principaux produits miniers d'exportation



Source : Figure élaborée par l'auteur à l'aide de données fournies par la Direction des mines

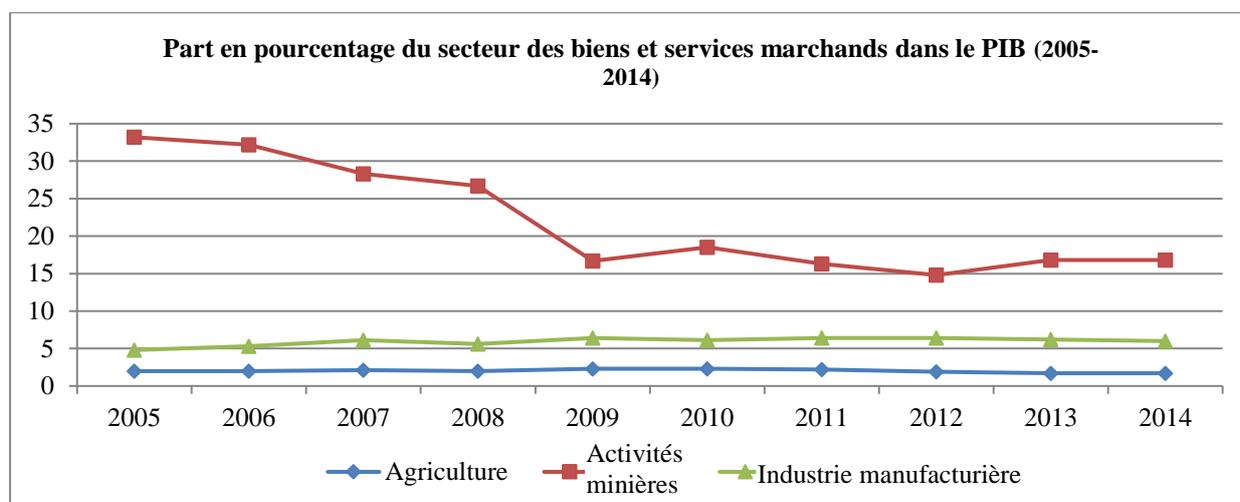
Notes : Unités de production : diamants (en milliers de carats) ; cuivre et nickel (en tonnes métriques).

La figure 4 montre l'évolution de la part en pourcentage des principaux produits d'exportation agricoles, miniers et manufacturés dans le PIB. Au moment où la production a atteint le niveau record de 34,3 millions de carats en 2006, la contribution de l'exploitation minière au PIB était de 32,2 % ; elle est ensuite tombée à environ la moitié de ce niveau (16,6 %) de 2010 à 2014 en raison de la baisse de la production de diamants enregistrée pendant cette période, qui se chiffrait en moyenne à 22,531 millions de carats. À partir de 2009, les prix des diamants bruts ont fortement augmenté au point de dépasser les niveaux où ils étaient avant l'effondrement mondial et ont atteint un sommet en 2011, avant d'amorcer une tendance à la baisse qui les a néanmoins laissés à un niveau plus élevé que celui qu'ils avaient en 2008, avant le krach économique mondial (Zimnisky, 2014). La part de l'agriculture est tombée de 2 % en 2005 à 1,7 % en 2014, tandis que celle de l'industrie manufacturière a légèrement augmenté, passant de 4,8 % à 6 % au cours de la même période.

La diminution de la part des minéraux, en particulier celle des diamants, dans le PIB montre que l'économie s'est diversifiée, mais les exportations nationales sont encore très axées sur les diamants. La figure 5 montre la part des exportations de diamants qui ont atteint leur niveau d'avant la récession au cours de la période allant de 2010 à 2014. La moyenne de la période était de 78 % pour les diamants et 12 % pour le cuivre et le nickel. La figure 6 montre l'évolution de la part en pourcentage des recettes minières dans l'ensemble des recettes publiques. Il en ressort que la tendance est à la baisse depuis l'exercice 2005/2006, la part des recettes minières étant passée de 50 % à une fourchette de 30 à 40 % au cours des cinq derniers exercices, de 2009/2010 à 2013/2014.

Figure 4

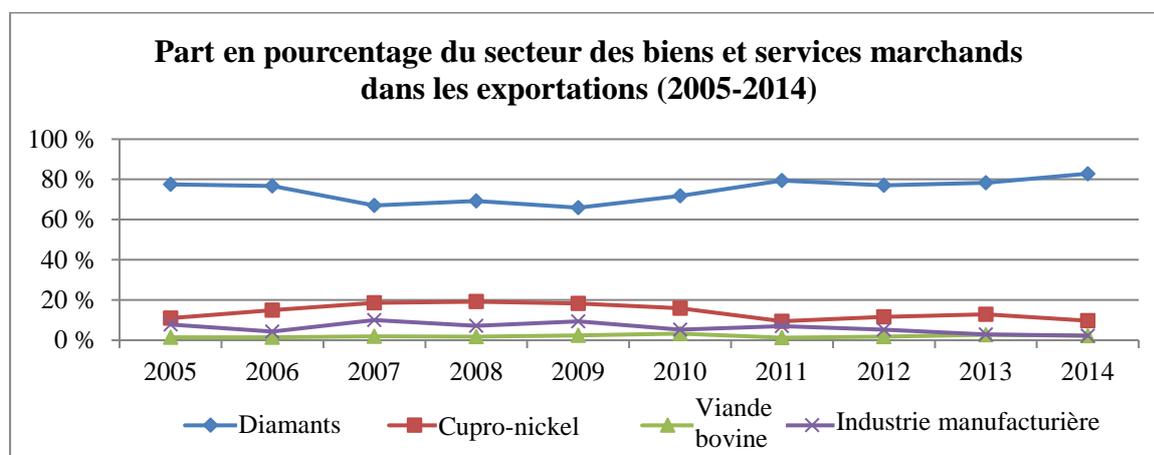
**Évolution de la part en pourcentage du secteur des biens et services marchands dans le PIB**



Source : Figure élaborée par l'auteur sur la base de données tirées de la publication statistique de la Banque centrale du Botswana intitulée *Botswana Financial Statistics*, avril 2015, tableau 1.4, Produit intérieur brut par activité économique (prix constants de 2006).

Figure 5

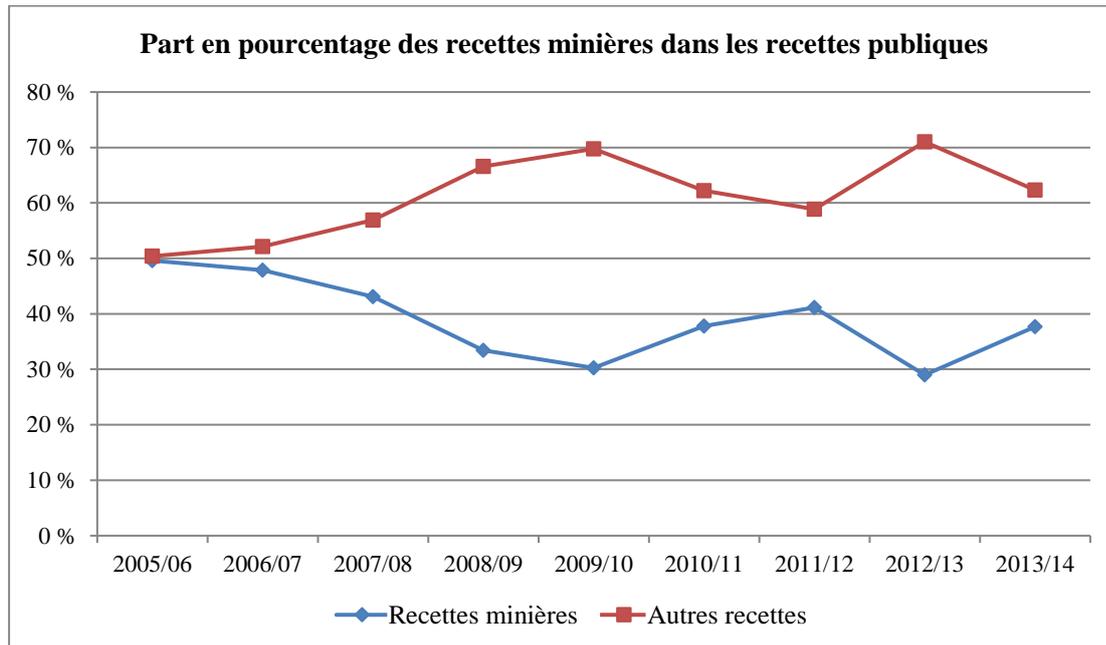
**Part en pourcentage du secteur des biens et services marchands dans les exportations**



Source : Figure élaborée par l'auteur sur la base de données tirées de la publication statistique de la Banque centrale du Botswana intitulée *Botswana Financial Statistics*, avril 2015, tableau 6.4, Commerce des diamants, et tableau 6.5, Autres exportations principales.

Figure 6

**Part en pourcentage des recettes minières dans les recettes publiques**



Source : Figure élaborée par l’auteur sur la base de données tirées de la publication statistique de la Banque centrale du Botswana intitulée *Botswana Financial Statistics*, avril 2015, tableau 7.2, Recettes publiques (en millions de pula).

**II.4 Outils et mécanismes de gouvernance**

La loi de 1999 relative aux mines et aux minéraux est le principal texte législatif qui oriente l’administration du secteur des ressources minérales tout au long de la chaîne de valeur, de l’exploration à l’exploitation. Elle habilite la Direction des mines à délivrer les permis de prospection et à gérer les relevés de production mensuels des projets miniers. La Direction est également habilitée à approuver les plans miniers annuels des sociétés minières, à suivre la production et à recevoir les redevances minières pour les verser dans le compte de l’administration d’État. La procédure de paiement des redevances est décrite dans le tableau 2. Si la redevance à payer est inférieure à 50 000 dollars des États-Unis aux taux de change actuels, elle est payée par chèque au Directeur des mines. Si elle est supérieure à ce montant, un dépôt direct est fait sur le compte de l’administration d’État à la Banque centrale du Botswana et la preuve du versement est communiquée au Directeur des mines. Tous les diamants sont vendus dans le cadre du Système de certification des diamants bruts du Processus de Kimberley, qui est géré par le Service des diamants de la Division des affaires relatives aux minéraux. L’exportation des diamants extraits des mines de Debswana se fait selon un processus dans lequel le prix est accepté à la fois par l’évaluateur de diamants de l’État et celui de De Beers. Une fois que le prix est fixé d’un commun accord pour un échantillon d’un lot de diamants, l’exportation de tout ce lot a lieu. Pour les autres mines de diamant, la vente des diamants se fait par appel d’offres, le rôle de l’évaluateur de diamants de l’État étant de convenir du prix de réserve avec le producteur de diamants et de vérifier que tout le lot de diamants à vendre correspond à l’échantillon évalué (entrevue avec M. Tshkiso, Directeur des mines, novembre 2012).

À l’occasion, la Direction des mines engage des experts pour faire des vérifications ponctuelles dans les mines afin de s’assurer que les plans miniers correspondent aux chiffres

de production déclarés et, en fin de compte, de vérifier si les mines sont à jour dans le paiement des redevances et des impôts.

Comme il a été indiqué à la section 2 ci-dessus, le Comité des politiques minières du Gouvernement joue un rôle de premier plan dans les négociations relatives aux projets miniers. Au terme des négociations, une convention d'actionnariat est conclue entre l'État et l'investisseur minier sur le projet minier. Un communiqué de presse conjoint est publié pour présenter les points saillants de la convention, mais il ne contient pas les détails du régime fiscal négocié. Au fil des ans, cependant, une certaine transparence se manifeste en ce qui concerne le régime fiscal de Debswana, celui-ci étant publié par la société. Dans le cas de Botswana Ash, bien que les participations au capital soient de moitié-moitié comme dans Debswana, peu de choses sont rendues publiques sur le régime fiscal.

Tableau 3

**Mécanisme de gouvernance pour le paiement des redevances minières**

Minéraux autres que les diamants	Diamants	
	Debswana	Autres producteurs
<p>La société communique au Directeur des mines des relevés des ventes indiquant les quantités de produits minéraux</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Produites</li> <li>• Stockées</li> <li>• Vendues</li> <li>• Ainsi que les prix réalisés et le calcul du montant de la redevance à payer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'évaluateur de diamants de l'État et les évaluateurs de l'acheteur s'entendent sur le prix de vente</li> <li>• Les documents de vente sont communiqués au Directeur des mines avec le calcul de la redevance à payer</li> <li>• La redevance est payée immédiatement après la vente et les pièces justificatives sont communiquées au Directeur des mines</li> </ul>	<p>Système d'appel d'offres pour les diamants</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'évaluateur de diamants de l'État détermine le prix de réserve des diamants à vendre</li> <li>• Il vérifie que tout le lot de diamants à vendre correspond à l'échantillon évalué avant l'exportation du lot</li> <li>• Si le prix offert est trop bas, l'exploitant minier peut choisir de retirer les marchandises de la vente</li> <li>• Un relevé des ventes est communiqué au Directeur des mines : il indique la quantité de diamants produite, la quantité stockée, la quantité vendue, les prix réalisés et la redevance à payer</li> <li>• La redevance est payée une fois que l'exploitant minier a été payé par les acheteurs</li> </ul>

Source : Rapport récent établi par l'auteur.

## **II.5 Cadre d'orientation et cadre réglementaire généraux du Botswana et données d'expérience du pays en matière d'enrichissement de minéraux et de création de valeur ajoutée**

### **5.1 Objectifs de la politique du secteur minier**

L'objectif général de la politique du secteur minier du Botswana est resté inchangé au fil des ans. Il consiste à maximiser les avantages économiques que le pays tire de la mise en valeur de ses ressources minérales. Les objectifs particuliers tiennent compte du cadre d'orientation en vigueur au moment de l'élaboration du plan national de développement du pays et des initiatives stratégiques qui seraient mises en œuvre pendant la période d'exécution du plan pour atteindre les objectifs. Par exemple, les objectifs particuliers actuels de la politique du secteur minier, tels qu'ils sont énoncés dans le dixième Plan national de développement, sont les suivants :

- a) Maximiser les avantages économiques de l'exploitation minière, notamment les possibilités pour les citoyens de participer directement à l'exploitation minière, que ce soit comme travailleurs ou comme fournisseurs de capitaux, de biens ou de services ;
- b) Créer un environnement concurrentiel qui stimulera l'investissement du secteur privé dans l'exploration et l'exploitation minières ;
- c) Réglementer l'industrie minérale de sorte que la recherche et l'exploitation des ressources minérales du pays se fassent de la manière la plus efficiente et la plus profitable possible, en tenant dûment compte de la santé, de la sécurité et du bien-être des travailleurs ;
- d) Assurer un recouvrement efficient des recettes fiscales dues à l'État par les projets miniers ;
- e) Veiller à ce que les activités minières n'aient lieu que si des mesures appropriées de protection contre leurs incidences négatives sur l'environnement et la société sont en place ;
- f) Recueillir et diffuser des informations géologiques et minières pour promouvoir l'investissement dans le secteur des ressources minérales.

Au début des années 1990, le pays a entamé un long processus de révision de sa législation minière et de son régime fiscal, afin de les rendre plus favorables aux investisseurs. Le contexte dans lequel la loi de 1977 relative aux mines et aux minéraux a été révisée était marqué par certaines des préoccupations légitimes suivantes exprimées par les investisseurs miniers potentiels :

- a) La participation gratuite au capital n'était qu'un autre niveau d'imposition : la participation gratuite de 15 à 25 % dont bénéficiait l'État dissuadait les investisseurs miniers ;
- b) L'absence de passage automatique de la prospection à l'exploitation minière : la loi ne garantissait pas aux sociétés le droit de se voir attribuer automatiquement l'exploitation minière après l'exploration et la découverte des minéraux, car elle conférait au ministre chargé des mines un pouvoir discrétionnaire en matière d'octroi, de renouvellement et de cession des permis ;

c) La pratique de la « déchéance pour non-utilisation » : dans l'application de la pratique de la « déchéance pour non-utilisation », la loi conférait au ministre un pouvoir discrétionnaire par lequel il prorogait au cas par cas les permis de prospection si les gisements découverts ne pouvaient être exploités pour cause de mauvaises conditions économiques ;

d) L'existence d'un régime fiscal régressif qui accablait d'impôts les sociétés minières en période de faible rentabilité et ne cernait pas bien la rente de l'État pendant les périodes où les sociétés minières réalisaient des bénéfices élevés ;

e) L'imprévisibilité du régime fiscal, due au fait que les taux de redevance ad valorem étaient fixés dans la réglementation et pouvaient donc être modifiés par le ministre ;

f) L'absence d'infrastructures dans les zones rurales où les projets miniers étaient susceptibles de s'implanter.

Certes, ces préoccupations exprimées par les investisseurs étaient légitimes, mais, dans la pratique, la participation gratuite de l'État au capital des sociétés minières ne dépassait pas 15 % ; de plus, comme d'autres pays abandonnaient progressivement la politique de la participation gratuite au début des années 1990, c'est plutôt la politique de la participation directe de 15 % qui a été appliquée dans un projet minier mis en place vers cette époque. C'est un des points du très bon bilan que l'État a obtenu en traitant équitablement avec les investisseurs. Dans un autre exemple, un investisseur a été autorisé à conserver un gisement de cuivre du fait que l'étude de faisabilité avait démontré à l'époque que le gisement ne pouvait être exploité en raison de la faiblesse des prix du cuivre. L'investisseur était tenu de communiquer chaque année des informations actualisées sur le volet économique de son étude de faisabilité.

C'est ce contexte qui a dicté les objectifs particuliers de la politique du secteur minier pour la période couverte par le huitième Plan national de développement (1997-2003). Ces objectifs étaient les suivants :

a) Encourager la prospection et l'exploitation de nouvelles mines ;

b) Négocier des accords miniers qui maximisent les avantages économiques nationaux nets découlant des activités minières ;

c) Créer des possibilités d'établissement de liens avec le reste de l'économie et d'augmentation de la valeur ajoutée locale ;

d) Créer des possibilités d'emploi et de formation pour le Botswana ;

e) Préserver l'environnement ;

f) Mettre en place les infrastructures nécessaires aux projets miniers.

## **5.2 Principales caractéristiques de la loi de 1999 relative aux mines et aux minéraux**

La loi de 1999 relative aux mines et aux minéraux est la principale loi qui régit toutes les autorisations d'activité minière, de la prospection à l'exploitation des projets miniers en passant par la rétention des titres. Elle est le texte d'application de la déclaration de politique minière énoncée dans le huitième Plan national de développement. C'est une loi exhaustive qui définit clairement les conditions d'octroi des permis de prospection, de rétention de titre et d'exploitation minière. Parmi ses principales caractéristiques, on peut citer le fait qu'elle :

a) Assure la sécurité des droits fonciers de l'investisseur en définissant clairement les conditions de passage du stade des permis de prospection et de rétention de titre à celui des permis d'exploitation minière, ainsi que les conditions de renouvellement de ces permis ;

b) Définit clairement les conditions de cession des permis de prospection et d'exploitation minière et fournit à l'investisseur un régime fiscal prévisible établi par voie législative et non pas réglementaire ;

c) Définit le type et le niveau de participation de l'État : pour les minéraux autres que les diamants, il s'agit d'une participation de concessionnaire pouvant aller jusqu'à 15 % que l'État a l'option d'acquérir, mais cette option ne lui est ouverte qu'une seule fois, au moment où la société minière sollicite un permis d'exploitation ; pour les diamants, le régime fiscal et le niveau de l'investissement de l'État sont négociés dans les projets au cas par cas ;

d) Prévoit un régime fiscal progressif fondé sur la rentabilité du projet minier au cours de l'année considérée ;

e) Fait obligation aux projets miniers de mettre de côté des provisions financières suffisantes pour régénérer les mines à la fin des activités minières ;

f) Contient des dispositions permettant à l'investisseur de contester le bien-fondé des décisions prises par le Gouvernement dans l'administration du secteur des ressources minérales.

Le régime fiscal applicable aux activités minières a également été révisé et sa nouvelle version est entrée en vigueur en même temps que la loi de 1999 relative aux mines et aux minéraux. Il fait l'objet de l'annexe 12 de la loi relative à l'impôt sur le revenu. La législation relative aux activités minières en vigueur, le régime fiscal y afférent et la disponibilité de l'information géologique ont fait du pays une destination attrayante pour les investissements miniers à l'échelle mondiale. Par exemple, dans le cadre de l'édition 2014 de son enquête annuelle auprès des sociétés minières, l'Institut Fraser a classé le Botswana au 13<sup>e</sup> rang sur 122 entités territoriales minières dans le monde pour l'attractivité de ses politiques minières et au 45<sup>e</sup> rang sur 122 pour son attractivité géologique. En ce qui concerne le point de savoir si la politique en vigueur encourage l'exploration, le Botswana s'est classé 4<sup>e</sup> sur 122 entités territoriales en 2014 (il était premier sur 93 en 2011/2012) (Jackson, 2015).

### **5.3 Participation à des initiatives volontaires spécifiques aux industries extractives**

Le Botswana est un des membres fondateurs du Système de certification des diamants bruts du Processus de Kimberley, qui regroupe les pays producteurs et importateurs de diamants. Le Service des diamants de la Division des affaires relatives aux minéraux est chargé de la certification de tous les diamants vendus aux usines de taille locales ou exportés du Botswana.

Le Botswana est classé comme le pays le moins corrompu d'Afrique et n'a donc pas besoin d'organes tels que l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives.

### **5.4 Enrichissement des diamants**

Selon le site Web de sa société mère Mabrodiam International NV de Belgique, Diamond Manufacturing Botswana a été créée à Gaborone en 1978. C'est la première société créée pour tailler et polir les diamants au Botswana. La croissance des entreprises de taille et de polissage des diamants est restée stagnante, si bien qu'en 2004, le pays ne comptait que quatre usines de taille et de polissage de diamants, à savoir la Teemane Manufacturing Company, qui appartenait alors à Debswana et avait été créée à Serowe en 1991, Lazare Kaplan Botswana, créée à Molepolole en 1992, et une usine de taille créée par le groupe Eurostar à Gaborone en 2004 (Brook, 2012). Selon les estimations, les quatre usines n'employaient pas plus de 1 000 personnes au total.

Pendant de nombreuses années, les décideurs ont voulu intensifier l'enrichissement des diamants, mais sans succès. Des équipes composées d'hommes politiques et de hauts fonctionnaires ont effectué des missions de familiarisation dans des usines de taille en Inde et dans d'autres centres mondiaux de taille de diamants, mais cela n'a pas eu d'effet sur la croissance de la taille et du polissage au niveau local. Le non-enrichissement des diamants au niveau local s'expliquait alors par le fait que les salaires pratiqués dans le domaine de la taille et du polissage étaient plus élevés au niveau local que dans les centres de taille de l'Inde. Un des effets positifs des travaux réalisés à cette époque est qu'ils ont permis de trouver des domaines dans lesquels la taille et le polissage des diamants au Botswana pouvaient être compétitifs. En effet, il en est résulté l'idée que le Botswana pouvait accepter de ne pas faire face à la concurrence sur les petits diamants caractéristiques du marché indien et trouver plutôt un marché de niche où la valeur des diamants polis couvrirait les coûts relativement élevés de la taille et du polissage au Botswana. Cette approche rapporte des dividendes aux usines de taille et de polissage qui utilisent du matériel de haute technologie pour améliorer les rendements et la précision dans la taille et se concentrent sur les diamants d'une grosseur supérieure à 0,5 carat. Par exemple, la grosseur de la plus petite pierre susceptible d'être travaillée de façon rentable au Botswana est tombée de 1,0 carat en 2000 à 0,5 carat en 2013 (Shor, 2013).

On pourrait dire que l'une des raisons pour lesquelles l'enrichissement a stagné pendant tant d'années est l'absence de consensus entre les actionnaires, à savoir l'État et De Beers, à cet égard. Par exemple, avant l'adoption de sa « *Supplier of Choice Strategy* » (stratégie de fournisseur privilégié) de 2000, De Beers était hostile à l'enrichissement local dans les pays producteurs (Grynberg, 2013). Le lancement des activités de la Diamond Trading Company Botswana, le plus grand centre de tri et d'évaluation au monde qui est une coentreprise détenue à parts égales par l'État et De Beers, au premier trimestre de 2008 était une évolution importante

dans l'histoire de l'enrichissement des diamants en ce que De Beers y adhéra finalement. Gareth Penny, qui était directeur général de De Beers à l'époque, a justifié son adhésion à l'enrichissement par le fait que celui-ci permettait à De Beers de s'aligner sur les besoins du Gouvernement, faisant ainsi de l'entreprise un partenaire de choix pour le Gouvernement. De Beers a encouragé ses grossistes en diamants dénommés « *sightholders* » (clients invités pour acheter des diamants bruts à une vue, c'est-à-dire à une des 10 ventes organisées chaque année à l'intention de clients choisis, appelée « *sight* » en anglais, d'où le nom de « *sightholder* ») à créer des usines de taille au Botswana et en 2009, 16 usines étaient déjà en place (O'Connell, 2009).

En septembre 2011, l'État et De Beers ont signé un accord de vente d'une durée de 10 ans qui prévoit, entre autres, la fourniture d'un appui à l'industrie locale de la taille et du polissage. De plus, en exécution de cet accord, la Diamond Trading Company a déménagé de Londres à Gaborone à la fin de 2013. L'accord a facilité la réalisation des objectifs des pouvoirs publics qui consistaient à faire du Botswana un important centre mondial de tri, d'évaluation et de commercialisation des diamants. Le montant des diamants bruts que la Diamond Trading Company Botswana devait fournir à l'industrie locale de la taille et du polissage jusqu'en 2010 était initialement fixé à 500 millions de dollars, dont 80 % pour la taille et le polissage dans des usines locales. La valeur des diamants commercialisés à l'échelon local devait augmenter en 2016 pour atteindre un chiffre qui serait fixé d'un commun accord par le Gouvernement et les fournisseurs (Ministère des finances et de la planification du développement, 2009). En 2014, la valeur des diamants vendus par la Diamond Trading Company Botswana à l'industrie locale de la taille et du polissage atteignait déjà 800 millions de dollars des États-Unis par an et 26 licences de taille des diamants étaient déjà délivrées. Le nombre réel d'usines établies est passé de 16 en 2009 à 21 en 2014. La fermeture de l'usine de taille et de polissage de Diarough, sise à Serowe, a entraîné la perte de quelque 320 emplois et réduit le nombre d'usines de taille et de polissage à 20 (Masire, 2014). Le nombre précis d'emplois existant dans le secteur de la taille et du polissage n'est pas donné, mais on l'estime à environ 3 000.

## **5.5 Enrichissement des métaux communs**

La fonderie de BCL Limited fond les concentrés de minéraux extraits dans les mines de BCL et la mine de Phoenix sise près de Francistown pour produire une matte de cupro-nickel à haute teneur qui est exportée vers des affineries en Norvège et au Zimbabwe. Actuellement, il n'est pas prévu d'affiner la matte localement.

La mise en valeur de mines de cuivre et d'argent dans ce que l'on appelle la ceinture de cuivre du Kalahari a relancé le débat sur la possibilité d'ajouter de la valeur aux concentrés de cuivre et d'argent qui seraient produits dans ces mines ou de les enrichir au niveau local. Les avantages d'une fonderie et d'une affinerie locales de concentrés de cuivre seraient, entre autres, l'amélioration du dossier de décision des mines de cuivre découlant principalement de l'élimination des frais de transport vers les fonderies et les affineries situées à l'étranger et, toutes choses étant égales par ailleurs, l'allongement de la durée de vie des mines par l'augmentation de la valeur des ventes de concentrés départ mine. Le Ministère des mines, de l'énergie et des ressources en eau et la Chambre des mines du Botswana facilitent actuellement la réalisation d'une étude de faisabilité visant à créer une fonderie et une affinerie de métaux communs pour les concentrés de cuivre qui seraient produits dans les mines en cours d'exploitation. Les parties prenantes sont, entre autres, la Chambre des mines du Botswana, les services publics chargés des transports, les sociétés minières et le monde universitaire. Une des mines visées est le projet d'exploitation de cuivre de Discovery Metals Limited sis à Boseto

qui a depuis été placé en état d'entretien et de maintenance avant d'être acheté par Cupric Canyon Capital, propriétaire de Khoemacau Copper Mining.

Les problèmes caractéristiques qui entravent l'enrichissement des métaux communs sont le manque d'infrastructures telles que les installations routières, ferroviaires et portuaires, le manque d'électricité, le manque d'accès au marché des produits affinés, le manque de compétences et le manque d'activités de recherche-développement pour la mise au point de nouveaux produits à l'aide des produits affinés (Direction des ressources minérales, 2011). Deux questions clés doivent être examinées pour l'affinerie de métaux communs envisagée au Botswana, à savoir i) le tonnage des concentrés qui seraient fondus et celui du cuivre final qui en résulterait, lequel est généralement du cuivre cathodique, et ii) l'infrastructure ferroviaire nécessaire pour exporter le cuivre final vers les marchés étrangers (il convient de noter que le transport routier pose des problèmes de risque de vol).

Compte tenu surtout des différences de nature existant entre les deux secteurs, l'expérience acquise au Botswana en matière d'enrichissement des diamants n'est pas susceptible d'être appliquée de façon générale à l'enrichissement des métaux communs. Par exemple, dans le cas de l'enrichissement des diamants, les besoins en infrastructures sont minimes et limités aux infrastructures utilisées par les usines de taille, le transport des diamants n'étant pas un facteur. Dans celui des métaux communs, les infrastructures ferroviaires et portuaires posent des problèmes concernant les modèles d'actionnariat et de financement à appliquer. Au cas où des sociétés de transformation du cuivre s'établiraient au niveau local pour fabriquer des produits en cuivre destinés aux marchés de détail, un des problèmes caractéristiques qu'elles rencontreraient serait celui de l'accès aux marchés étrangers (Direction des ressources minérales, 2011).

## **II.6 Problèmes de gouvernance minière rencontrés au Botswana et tentatives faites pour les résoudre (réussites, meilleures pratiques et problèmes restant à résoudre)**

Les exemples de réussite présentés dans cette section concernent le chemin parcouru par le pays dans l'élaboration de sa législation minière et de son régime fiscal minier, à commencer par la première étape de l'édification de la nation qui exigeait nécessairement que les droits miniers sur les terres tribales soient transférés à l'État et que l'exploration minière se fasse sur toutes les terres, y compris celles appartenant à des titulaires de droits miniers privés. Comme le pays s'est bâti la bonne réputation de traiter équitablement avec les investisseurs miniers, il convient d'examiner l'approche qu'il a suivie dans l'élaboration de ses lois minières qui lui ont permis d'être honorablement classé comme une destination attrayante pour les investissements étrangers directs dans les activités minières. La présente section met également en lumière les succès enregistrés en matière d'égalité des sexes dans le secteur des ressources minérales. Enfin, elle passe en revue les progrès accomplis dans la résolution des problèmes qui empêchent encore d'établir des liens locaux en amont en matière d'approvisionnement des projets miniers en main-d'œuvre et en intrants matériels et de mise en place des infrastructures ferroviaires et portuaires pour faciliter l'exploitation des énormes ressources en charbon du pays.

### **6.1 Transfert à l'État des droits miniers sur les territoires tribaux et les terres privées**

Au lendemain de l'accession du pays à l'indépendance, l'accent a été mis sur l'édification de la nation et la politique du Gouvernement concernant la propriété des droits

miniers voulait que ceux-ci soient détenus par l'État dans l'intérêt de tous les habitants du Botswana et non par quelques tribus seulement. En conséquence, la loi de 1967 relative aux droits miniers détenus dans les territoires tribaux a transféré et conféré « au Président, pour le compte de la République du Botswana, les ressources minérales et les droits, avantages et privilèges de la tribu et de son chef attaché à ces ressources ». Après cela, la loi de 1967 relative aux mines et aux minéraux est entrée en vigueur. À cette époque, il existait deux types de droits miniers, à savoir ceux de l'État et ceux des personnes privées. Alors que le Gouvernement favorisait l'exploration sur les terres relevant de ses droits miniers, il n'y avait guère ou pas d'activités d'exploration sur les terres privées, ce qui était contraire à la politique nationale du secteur minier, laquelle consistait à encourager l'exploration et l'exploitation des mines, cette dernière étant considérée comme le moteur de la croissance. Afin d'encourager l'exploration minière sur les terres privées, la loi de 1972 relative à la taxe sur les droits miniers a été adoptée. Aux termes de cette loi, les propriétaires fonciers privés étaient tenus de payer une taxe équivalente à 10 dollars des États-Unis, au taux de change actuel, par km<sup>2</sup> de leurs terres ou une taxe ad valorem assise sur la valeur marchande des minéraux que leurs terres contenaient si le montant de la taxe ad valorem était plus élevé. Les frais d'exploration pouvaient être déduits de ces taxes. Les détenteurs de droits miniers privés ne réalisaient pas de travaux d'exploration et ont choisi de céder ces droits à l'État au lieu de payer la taxe sur les droits miniers. Par suite de l'entrée en vigueur de la loi, tous les droits miniers privés ont été transférés et conférés à l'État. La loi de 1967 relative aux mines et aux minéraux a ensuite été modifiée et remplacée par la loi de 1977 relative aux mines et aux minéraux, qui consacrait la dévolution de tous les droits miniers à l'État.

## **6.2 Processus suivi pour réviser la législation et les politiques**

La loi de 1999 relative aux mines et aux minéraux et le régime fiscal applicable aux activités minières, tel qu'il figure à l'annexe 12 de la loi relative à l'impôt sur le revenu, ont été bien accueillis par les entreprises. Cette acceptation peut être attribuée en grande partie à deux éléments clés. Le premier est l'approche adoptée, les parties prenantes ayant été invitées au début du projet, soit à la phase de diagnostic, à fournir par écrit des observations sur les questions qui les préoccupaient et les dissuadaient par conséquent de choisir le Botswana comme destination pour leurs dépenses d'exploration. Les communications reçues étaient assez exhaustives, ce qui donne à penser que les entreprises avaient confiance dans le processus et qu'elles étaient heureuses d'avoir la possibilité de faire entendre leur voix.

Le second élément est le mode de validation, celui-ci consistant essentiellement en une table ronde ouverte à tous les acteurs de l'industrie minière qui était organisée pour discuter des projets de solutions aux préoccupations soulevées par les entreprises ou à celles considérées comme nécessitant une attention lors de l'étude documentaire. Par exemple, une des contributions majeures reçues au stade de la validation a été la proposition de créer un régime fiscal plus simple à caractère progressif, à savoir celui de l'impôt sur le revenu à taux variable, qui a été adopté par la suite et est en vigueur depuis 1999. L'outil fiscal proposé était un impôt supplémentaire sur les bénéficiaires à deux niveaux. Il a été rejeté, entre autres raisons, parce qu'il était lourd et pouvait amener les investisseurs à adopter certains comportements pour tenter de retarder leur entrée au niveau supérieur où le taux d'imposition marginal était plus élevé, sentiment partagé par l'administration fiscale.

La figure 6 présente le processus suivi pour réviser la législation et les politiques. Le type de travail nécessaire pour effectuer de telles révisions est généralement très spécialisé et il serait donc irréaliste de penser que les gouvernements peuvent les mener à bien par leurs

seules ressources internes limitées. Le Gouvernement du Botswana s'est tourné vers la Division des services consultatifs économiques et juridiques du Secrétariat du Commonwealth sis à Londres pour solliciter des services consultatifs. Aux premiers stades du projet, l'équipe locale était vraiment une équipe technique et comprenait les deux directions techniques que sont la Direction des mines et la Direction des études géologiques. Les objectifs étaient clairement définis. Ils consistaient à assurer l'appropriation du projet, à acquérir une compréhension approfondie des problèmes à résoudre et des éventuelles solutions qui pourraient être appliquées pour répondre aux préoccupations des investisseurs miniers et à créer au sein de l'équipe locale la confiance en soi nécessaire pour s'attaquer aux problèmes et expliquer la position des pouvoirs publics par ses motifs fondamentaux dont elle a connaissance et non par des réponses telles que « c'est notre politique » lorsqu'un investisseur lui pose une question difficile. Pour atteindre ces objectifs, l'équipe technique a mené une étude documentaire visant à déterminer les préoccupations typiques que les sociétés minières soulevaient et les outils qui pouvaient être utilisés pour y répondre. Par exemple, l'étude documentaire a été l'occasion pour l'équipe technique de débattre des avantages des diverses formes de participation de l'État aux projets miniers, du pouvoir discrétionnaire du ministre et de nombreuses autres questions. S'agissant du pouvoir discrétionnaire du ministre qui, dans le cas du Botswana, avait toujours été exercé en faveur des investisseurs, les débats ont permis à l'équipe technique de se rendre compte que l'absence de garantie qu'il ne pourrait pas être exercé contre les investisseurs en faisait un sujet de préoccupation légitime pour ces derniers. Ces travaux ont créé une forte adhésion de l'équipe au projet de révision, ce qui a abouti à l'adoption d'approches novatrices pour répondre aux préoccupations des investisseurs. À un stade ultérieur du projet, le Service des impôts du Ministère des finances et de la planification du développement s'y est joint. C'était au stade des consultations concernant les divers outils fiscaux – l'impôt supplémentaire sur les bénéficiaires d'abord, puis l'impôt sur le revenu à taux variable – qui ont eu lieu après la table ronde des entreprises. Le Bureau du Procureur général a participé à l'élaboration d'un avant-projet de loi qui a ensuite été communiqué à sa Division de la rédaction des lois pour la production de la loi de 1999 relative aux mines et aux minéraux.

Figure 7

### Processus de révision du régime juridique et fiscal au Botswana

Phase de diagnostic	Réalisation de l'étude	Participation des parties prenantes	Rédaction des amendements à la loi	Diffusion de la nouvelle loi
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Désigner le chef du projet</li> <li>• Déterminer les principales parties prenantes <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ministères</li> <li>○ Sociétés minières</li> <li>○ Associations professionnelles</li> <li>○ Organes consultatifs juridiques et économiques</li> </ul> </li> <li>• Effectuer le diagnostic <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Études documentaires sur les éléments constitutifs des meilleures pratiques en matière de politique, de</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faire appel à des organes consultatifs juridiques et économiques, par exemple le Secrétariat du Commonwealth <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Examiner les propositions faites par le secteur</li> <li>○ Examiner le régime juridique et fiscal en vigueur</li> <li>○ Produire un rapport sur les préoccupations à résoudre</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Table ronde visant à valider les préoccupations exprimées et les solutions juridiques et fiscales proposées</li> <li>• L'équipe du projet examine les observations faites par la mission de validation et les accepte, les modifie ou les rejette</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suivre les règles de rédaction établies par le Bureau du Procureur général</li> <li>• L'équipe du projet peut faire partie de l'équipe de rédaction lorsque les modifications proposées sont de grande ampleur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diffusion dans des revues spécialisées sur le secteur</li> <li>• Publication d'un numéro spécial du <i>Mining Journal</i></li> <li>• Conférences sur l'industrie minière <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Conférence sur le secteur des ressources naturelles du Botswana</li> <li>○ African Mining Indaba (conférence minière africaine), Le Cap</li> <li>○ Africa Down Under</li> </ul> </li> </ul>

législation et de régime fiscal miniers <ul style="list-style-type: none"> <li>Inviter les sociétés minières et les acteurs du secteur à donner leurs points de vue sur la législation minière et le régime fiscal minier en vigueur</li> </ul>	ou les lacunes à combler <ul style="list-style-type: none"> <li>Le chef de l'équipe locale du projet :             <ul style="list-style-type: none"> <li>Fixe la durée du projet avec les experts juridiques et économiques</li> <li>Coordonne les réunions d'échange de vues entre les experts juridiques et économiques et l'équipe du projet</li> </ul> </li> </ul>			Conference, Perth (Australie) <ul style="list-style-type: none"> <li>Tournées de présentation : non réalisées</li> </ul>
<b>Produits</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Dossier des points de vue du secteur et des sociétés minières</li> <li>Document de travail issu de l'étude documentaire</li> <li>Modalités de l'étude</li> </ul>	<b>Produits</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Projet de rapport sur la révision de la législation minière et du régime fiscal minier</li> <li>Résumé du régime juridique et fiscal proposé pour la table ronde avec l'industrie minière et toutes les parties prenantes</li> </ul>	<b>Produits</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Note détaillée sur les solutions proposées aux fins d'incorporation dans la législation</li> <li>Rapport final contenant les observations faites lors de la table ronde</li> </ul>	<b>Produits</b> Projet de loi à débattre au Parlement en vue de son adoption	<b>Incidence</b> Meilleure connaissance des lois nouvelles entraînant : <ul style="list-style-type: none"> <li>L'intensification de l'exploration et de la mise en valeur des mines</li> <li>Un classement plus favorable comme destination attrayante pour les investissements dans le secteur des ressources minérales</li> </ul>

Source : D'après l'expérience de l'auteur, qui a joué un rôle de premier plan dans le projet.

### 6.3 Représentation des femmes, assainissement de l'environnement et participation communautaire

Le sentiment que les avantages tirés des ressources minérales doivent profiter à tous les habitants du Botswana et pas seulement aux tribus et à leurs chefs a abouti à la suppression de tous les avantages fiscaux dont pouvaient bénéficier les communautés accueillant les projets miniers, tous ces avantages étant dès lors versés à l'administration d'État. Ces derniers temps où les gens ont plus conscience de la responsabilité sociale des entreprises à l'échelle mondiale, les sociétés minières participent à des projets qui profitent à leurs communautés d'accueil, dans le droit fil de cette prise de conscience accrue. En ce qui concerne les pratiques d'emploi, tout citoyen peut obtenir un emploi dans n'importe quel projet minier, car il n'existe pas de politique de réserve obligeant les sociétés à embaucher les membres des communautés locales.

La loi de 1999 relative aux mines et aux minéraux contient une disposition qui fait obligation aux exploitants miniers de mettre de côté des fonds destinés à régénérer les terres après la fermeture de la mine. Les sociétés sont tenues de créer un fonds d'affectation spéciale pour l'environnement afin de séparer les fonds de régénération du budget de leurs activités quotidiennes.

La loi relative aux mines, aux carrières, aux usines et aux machines ainsi que ses règlements d'application ont été modifiés pour permettre aux femmes de travailler dans les mines souterraines. À l'heure actuelle, des ingénieures des mines diplômées travaillent sous terre dans les mines de cupro-nickel de BCL Limited.

#### **6.4 Encouragement de la participation des citoyens aux activités minières**

La politique du secteur des ressources minérales ne fait pas de discrimination entre les investisseurs étrangers et les investisseurs nationaux en ce qui concerne l'octroi des permis de prospection. Les investisseurs étrangers peuvent participer à l'extraction de tous les minéraux, y compris les minéraux industriels destinés à l'exploitation des carrières, en présentant une demande de permis d'exploitation minière. La loi a créé une autorisation minière réservée aux nationaux pour l'extraction de minéraux industriels dans les cas où le niveau d'investissement est inférieur à 100 000 dollars des États-Unis aux taux de change actuels et la production annuelle inférieure à 50 000 tonnes de produit brut. À ce jour, des demandes d'autorisation minière ont été déposées pour l'extraction de pierres semi-précieuses, notamment la cornaline rose, les agates et l'améthyste. La durée d'une telle autorisation est de cinq ans et celle-ci peut être renouvelée pour des durées supplémentaires de cinq ans chacune. Pour ces activités, la loi a prévu une étude d'impact environnemental moins onéreuse.

La loi interdit l'extraction de diamants à petite échelle afin d'éviter le commerce illicite de diamants. De toute façon, la géologie du Botswana, où la majeure partie du pays est recouverte de sables du Kalahari et où les diamants se trouvent dans des pipes de kimberlite verticales par opposition aux dépôts alluviaux qui seraient répartis sur de vastes zones telles que les rivières, permet aux projets existants de clôturer facilement leurs gisements miniers et d'éliminer ainsi toute exploitation illicite à petite échelle concomitante. La Direction des mines engage des consultants pour déterminer les ressources susceptibles de soutenir les activités d'exploitation des carrières et mener des études d'impact environnemental avant que des autorisations minières ne soient délivrées aux investisseurs nationaux (entrevue avec M. G. Tshekiso, Directeur des mines, novembre 2012).

#### **6.5 Approvisionnement en main-d'œuvre et en matériel au niveau local**

La loi ne prescrit pas de quotas, mais encourage les sociétés minières à utiliser la main-d'œuvre et le matériel locaux lorsqu'ils s'avèrent à la fois économiques et conformes à leurs exigences du point de vue de la sécurité et de la qualité.

En ce qui concerne la main-d'œuvre, la localisation se produit depuis longtemps à tous les niveaux, y compris aux postes de direction des mines, les rares employés expatriés ne travaillant que dans les domaines où il y a une pénurie de nationaux dûment qualifiés. Le problème demeure en matière d'achats locaux, car aucune entreprise n'a été mise sur pied au niveau local pour fournir des intrants aux mines. En septembre 2014, la Chambre des mines du Botswana a lancé son Forum pour le développement des entreprises, dont les objectifs à court et à long termes sont les suivants : à court terme, le Forum profitera à ses membres grâce à la réduction des coûts d'approvisionnement résultant des achats en gros, tandis qu'à long terme, il favorisera la croissance des entreprises appartenant aux nationaux ou des coentreprises créées par des nationaux avec des investisseurs étrangers pour leur permettre d'approvisionner les sociétés minières locales et régionales. Cette initiative cadre avec la Campagne de diversification économique menée par le Gouvernement sous la houlette du Ministère du commerce et de l'industrie.

## **6.6 Infrastructures ferroviaires et portuaires nécessaires aux projets d'extraction du charbon**

Le Gouvernement mène actuellement diverses études sur la viabilité économique du couloir occidental passant par Walvis Bay (Namibie) et du couloir oriental passant par Ponto Techo Banine (Mozambique). Selon les premières estimations, le couloir occidental (Mmamabula-Gobabis-Walvis Bay) coûterait 11,162 milliards de dollars des États-Unis en prix de 2012. Les autres couloirs sont encore en phase d'étude conceptuelle (Thapelo, 2012).

## **II.7 Enseignements tirés de l'étude de cas**

Dans la présente section, les enseignements tirés de l'étude de cas sont résumés sous les rubriques suivantes : respect de la primauté du droit ; législation minière et régime fiscal minier favorables aux investisseurs, mettant l'accent sur les investissements publics dans les projets miniers ainsi que sur l'approvisionnement en main-d'œuvre et en matériel au niveau local et facilitant la mise en place des infrastructures nécessaires à l'exploitation des mines ; création de valeur ajoutée et enrichissement des minéraux ; structures de gouvernance du secteur des ressources minérales.

### **7.1 Respect de la primauté du droit**

L'étude de cas montre que le Gouvernement a respecté la primauté du droit dans la procédure qui a abouti au transfert des droits miniers des chefs tribaux. Certes, la taxe sur les droits miniers ne visait pas à assurer le transfert des droits miniers privés à l'État, mais l'effet a été le même et a mis une fois de plus en évidence le respect de la primauté du droit par le Gouvernement.

### **7.2 Législation minière et régime fiscal minier favorables aux investisseurs**

L'approche adoptée par le Gouvernement dans le cadre de la profonde révision de sa législation minière, qui a abouti à l'adoption d'une nouvelle loi relative aux mines et aux minéraux en 1999, ainsi que dans celle de son régime fiscal, montre qu'il est absolument nécessaire d'assurer la participation de toutes les parties prenantes, notamment celle des sociétés d'exploration et d'exploitation minières, à l'élaboration des lois afin qu'elles soient acceptées par toutes les parties prenantes et qu'elles puissent susciter plus d'investissements étrangers directs dans l'exploration et l'exploitation minières. La législation minière du Botswana est attrayante et son régime fiscal minier compétitif à l'échelle mondiale et les autres pays africains peuvent dès lors s'en inspirer lors de la révision de leurs codes miniers pour les rendre attrayants.

#### **7.2.1 Investissements publics dans les projets miniers**

Le pays s'est bâti la bonne réputation d'être un associé crédible dans les projets miniers en coentreprise. Il a démontré qu'un partenariat moitié-moitié fondé sur la confiance, la compréhension mutuelle des intérêts de chaque partie et le partage équitable des avantages était durable et pouvait profiter aux deux parties.

Ayant l'option d'acquérir des participations directes dans les projets miniers, l'État se doit de réaliser un audit préalable avant d'exercer l'option, comme le ferait tout autre investisseur. Cette vérification est importante, car elle montre que la participation de l'État est

motivée par la nécessité de maximiser les avantages conformément à la déclaration de politique générale du secteur des ressources minérales.

### **7.2.2 Approvisionnement en main-d'œuvre et en matériel au niveau local**

La difficulté qu'il y a à exiger que la main-d'œuvre et le matériel à utiliser dans les projets miniers proviennent du milieu local tient à ce que les capacités locales pourraient ne pas être suffisantes pour répondre à la demande. La loi minière doit donc promouvoir l'approvisionnement en main-d'œuvre et en matériel au niveau local tout en s'appuyant sur d'autres politiques publiques relatives à la formation et à localisation ou à la diversification économique pour résoudre les difficultés d'approvisionnement au niveau local.

### **7.2.3 Facilitation d'études sur les possibilités d'exploitation minière**

Le Ministère des mines, de l'énergie et des ressources en eau continue de jouer le rôle de chef de file dans la facilitation d'études sur la viabilité économique des couloirs occidental et oriental pour le sous-secteur du charbon et d'une raffinerie de métaux communs pour les gisements de cuivre en exploitation. La Direction des mines mène des études d'impact environnemental sur les sites de carrière potentiels afin d'encourager la participation des nationaux à l'exploitation des carrières dans le cadre des autorisations minières.

## **7.3 Création de valeur ajoutée et enrichissement**

Une des lacunes des partenariats à participations égales consiste dans le fait que les progrès sont freinés en cas d'absence de consensus, comme l'a montré la longue période allant des années 1990 à 2004 au cours de laquelle le nombre d'usines de taille et de polissage est resté à quatre, faute de consensus entre les actionnaires sur les avantages de l'enrichissement des diamants.

## **7.4 Structures de gouvernance du secteur des ressources minérales**

Il convient de séparer les fonctions relatives aux politiques et les fonctions relatives à la réglementation dans les directions ministérielles. Il est aussi nécessaire de diffuser les connaissances institutionnelles auprès d'autres ministères et organismes pour assurer l'équilibre des pouvoirs et la cohérence des politiques, par exemple par l'intermédiaire d'un comité de haut niveau comme le Comité des politiques minières du Gouvernement.

## **II.8 Conclusion et voies à suivre**

La présente étude rend compte de l'expérience du Botswana dans l'élaboration des politiques et des lois régissant l'exploitation des ressources minérales nationales, en mettant en lumière les problèmes que le pays a rencontrés et les outils de gouvernance qu'il a utilisés pour les résoudre. La découverte des diamants en 1967 a précipité la nécessité d'élaborer la loi de 1967 relative aux mines et aux minéraux. Le problème qui se posait à l'époque était de faire en sorte que l'exploitation minière profite à l'ensemble du pays et non pas seulement à quelques chefs et tribus vivant dans les zones où les diamants étaient découverts et qu'elle continue d'être le moteur de la croissance. Les conclusions qui se dégagent de l'étude sont les suivantes :

a) **Primauté du droit et gouvernance du secteur des ressources minérales.** Le pays a de bons résultats dans ce domaine en ce qu'il occupe actuellement des rangs élevés en

matière de respect de la primauté du droit et de gouvernance et est classé à un faible niveau de perception de la corruption. Deux exemples tirés du passé mettent en évidence le respect de la primauté du droit par le pays, à savoir le transfert des droits miniers des chefs tribaux à l'État à la suite de négociations qui ont abouti à la loi de 1967 relative aux droits miniers détenus dans les territoires tribaux et la loi de 1972 relative aux droits miniers qui a indirectement entraîné le transfert des droits miniers privés à l'État ;

**b) Législation minière et régime fiscal minier favorables aux investisseurs.** Le pays est classé au 3<sup>e</sup> rang sur 122 entités territoriales minières sur le plan de l'attractivité de la législation minière et du régime fiscal minier. Le facteur de réussite le plus déterminant à cet égard a été la vaste participation des parties prenantes au processus de révision de la législation minière et du régime fiscal minier qui a abouti à l'adoption de la loi de 1999 relative aux mines et aux minéraux ;

**c) Investissements publics dans les projets miniers.** Le partenariat à participations égales entre l'État et De Beers dans la Debswana Diamond Company est très profitable aux deux parties et a ouvert une nouvelle voie qui peut être explorée dans le cadre de coentreprises entre les États et le secteur privé. Il en va de même pour le partenariat entretenu dans Botswana Ash. Un des inconvénients de ce type de partenariat est l'absence de progrès qui se manifeste lorsqu'il n'y a pas de consensus entre les parties, comme en témoigne la lenteur du rythme d'enrichissement des diamants avant 2004.

Pour tracer la voie à suivre, il convient de mettre en lumière les problèmes qu'il y a lieu de résoudre. Ces problèmes sont les suivants :

a) Encouragement de l'établissement de liens en amont par l'approvisionnement en main-d'œuvre et en intrants matériels de l'industrie minière au niveau local. Il est encore trop tôt, mais on peut espérer que la création de liens en amont grâce à l'appui du Forum pour le développement des entreprises de la Chambre des mines du Botswana et les autres efforts fournis dans le cadre de la stratégie nationale, à savoir la Campagne de diversification économique, auront une incidence positive sur la capacité d'approvisionnement des entreprises en milieu local ;

b) Création de valeur ajoutée ou enrichissement local en matière de diamants. Le principal problème rencontré par les usines de taille et de polissage des diamants au Botswana est le niveau élevé des frais de taille par rapport à ceux pratiqués dans les centres de taille bien implantés en Inde. L'adoption généralisée des technologies devrait avoir une incidence positive en la matière, comme en témoignent les premiers résultats obtenus par les entreprises qui ont investi dans les hautes technologies de taille par lesquelles elles sont en mesure de tailler de manière rentable des pierres d'un poids égal ou supérieur à 0,5 carat ;

c) Exploitation des immenses ressources en charbon du pays lorsque les études menées sur le couloir occidental et le couloir oriental avec l'appui des pouvoirs publics seront achevées et des partenariats public-privé appropriés conclus ;

d) Il ressort de l'expérience du Botswana que le contexte de la politique du secteur des ressources minérales change, que de nouveaux problèmes se manifestent en conséquence et qu'abstraction faite de la mise en place d'un régime juridique et fiscal minier compétitif, le meilleur moyen d'accroître les chances de créer un environnement attrayant pour les investisseurs miniers est de respecter la primauté du droit, la bonne gouvernance et le principe

de tolérance zéro à l'égard de la corruption. Ce respect est le gage de futures réussites dans le domaine de la gouvernance du secteur des ressources minérales.

## Références

Brook, M. C. (2012). The journey of Botswana's diamonds. Opuscule. Diamond Trading Company Botswana. Gaborone.

Debswana Diamond compagnie (2014). Report to Stakeholders 2013. Gaborone: Debswana Diamond Company.

Fondation Mo Ibrahim (2014). Ibrahim Index of African Governance: Summary Report with Key Findings. Londres : Fondation Mo Ibrahim.

Grynberg, R. (2013). Some like them rough: the future of diamond beneficiation in Botswana. Document de travail. Centre européen de gestion des politiques de développement.

Jackson, T. et Kenneth P. Green, (2015). Fraser Institute Annual Survey of Mining Companies: 2014. Institut Fraser.

Masire, M. (2014). Journey to a world diamond centre: Investment opportunities. Exposé. Botswana Diamond Hub. Gaborone.

Ministère des finances et de la planification du développement (2009). *National Development Plan 10*, avril 2009 – mars 2016. Gaborone: Government Printing and Publishing Services.

Ministère des finances et de la planification du développement (n.d.). *National Development Plan 1973-78, Part I*. Gaborone: The Government Printer.

Ministère des finances et de la planification du développement (n.d.). *National Development Plan 1979-1985, Part I*. Gaborone: Government Printer. Gaborone.

O'Connell, P. (2009). The Issue: De Beers' Multifaceted Strategy Shift. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.bloomberg.com/bw/stories/2009-01-06/the-issue-de-beers-multifaceted-strategy-shiftbusinessweek-business-news-stock-market-and-financial-advice>. Consulté le 13 septembre 2015.

Paya, B. (2012). The coal road map pitso: an overview of the Botswana's coal resources and future plans. Exposé fait dans le cadre d'un atelier.

République sud-africaine, Ministère des ressources minérales (2011). A beneficiation strategy for the minerals industry of South Africa.

Sebudubudu, D. (2003). Corruption and its control in Botswana. *Botswana Notes and Records*, vol. 35, p. 125 à 139. Botswana Society.

Shor, R. (2013). Botswana: Making Beneficiation Work. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.gia.edu/research-news-botswana-making-beneficiation-work>. Consulté le 9 septembre 2015.

Thapelo, L. (2012). Strategic railway projects in Botswana. Exposé fait dans le cadre d'un atelier. Ministère des transports et des communications.

The World Justice Project (2014). Rule of Law Index 2014. Washington, D.C.: The World Justice Project.

Zimnisky, P. (2014). De Beers Market Share to Rebound to 40 % with Canada's Gahcho Ku Diamonds. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.kitco.com/ind/Zimnisky/2014-07-10-De-Beers-Market-Share-to-Rebound-to-40-with-Canada-s-Gahcho-Ku-Diamonds.html>.

Consulté le 2 novembre 2015.

## **Annexe III**

### **Rapport de pays concernant le Chili**

Rapport établi par  
Sebastián Donoso Rodríguez  
(Avocat, Sebastián Donoso et Asociados, Las Condes, Santiago, Chili)

#### **Au-delà du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs : les données d'expérience du Chili en matière de gouvernance des ressources extractives**

##### **III.1 Résumé analytique**

L'industrie minière fait partie intégrante de l'identité nationale du Chili et joue un rôle essentiel dans le développement de son économie depuis l'époque précolombienne. Tout au long de l'histoire du Chili, en particulier au cours des 20 dernières années, l'exploitation minière a été le moteur de l'économie nationale. Le Chili est le premier producteur et exportateur mondial de cuivre et possède les plus grandes réserves de cuivre au monde. Le pays est également riche en minéraux tels que le lithium, le molybdène, le rhénium, l'argent, l'or, les nitrates naturels et l'iode. Selon les conclusions du présent rapport, un des principaux facteurs du succès du secteur minier chilien est l'existence d'un cadre réglementaire, d'orientation et de gouvernance général qui apporte les conditions dont les investisseurs locaux et étrangers ont besoin, à savoir la compétitivité, la stabilité et la sécurité juridique, créant ainsi un environnement favorable aux investisseurs. Un autre en est le fait que cet environnement a été maintenu au fil des ans par les gouvernements successifs. Une des composantes essentielles dudit environnement est le cadre juridique et institutionnel, dont les principaux piliers sont la législation minière, la législation relative aux investissements étrangers et la législation relative à la fiscalité minière. Le rapport décrit ce cadre et les problèmes de gouvernance minière que celui-ci vise à résoudre. En outre, il recense les principaux problèmes qui se posent dans le contexte d'aujourd'hui et fournit un certain nombre d'indications finales, en vue de partager les meilleures pratiques en vigueur dans le secteur.

##### **III.2 Introduction**

Les objectifs assignés au présent rapport sont les suivants :

- i) Présenter le contexte national qui entoure le secteur minier du Chili ainsi que les conditions économiques générales du pays et ses structures, mécanismes et dynamique de gouvernance généraux ;
- ii) Décrire le cadre réglementaire et institutionnel de l'exercice des activités minières au Chili ;
- iii) Recenser les principaux problèmes rencontrés par l'industrie minière au Chili et indiquer les solutions adoptées pour faire face à ces problèmes ;
- iv) Produire une analyse visant à partager les meilleures pratiques et faire des recommandations.

Le rapport est structuré par la suite en sections visant à atteindre les objectifs susmentionnés.

### **III.3 Contexte national : Conditions économiques générales et structures, mécanismes et dynamique de gouvernance généraux**

#### **3.1 Brève présentation du contexte historique**

L'industrie minière fait partie intégrante de l'identité nationale du Chili et joue un rôle essentiel dans le développement de son économie depuis l'époque précolombienne. Jusqu'à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, le Chili a progressivement consolidé sa qualité de pays minier, principalement par l'extraction de l'or, de l'argent, du cuivre et du salpêtre. Au XIX<sup>e</sup> siècle, les premiers projets miniers à grande échelle sont apparus et le salpêtre était le principal produit minier du siècle. Grâce aux recettes générées par l'industrie du salpêtre entre 1880 et 1920, le pays a connu un essor considérable : les réseaux d'assainissement et d'approvisionnement en eau potable ont été étendus, la voie ferrée a été construite, les rues ont été pavées et le tramway et le téléphone ont été mis en place, ce qui a considérablement amélioré la qualité de vie des populations. En résumé, l'exploitation minière est la principale activité économique du Chili depuis le XIX<sup>e</sup> siècle.

Au cours du XX<sup>e</sup> siècle, un nombre important d'entreprises étrangères ont commencé à investir dans le secteur minier au Chili, ce qui a permis la création et l'exploitation de projets miniers tels que ceux d'El Teniente, de Chuquicamata, de Potrerillos, d'El Salvador et de Cerro Blanco. L'État ne tirait qu'un faible revenu de ces projets miniers et en 1955, une loi a été adoptée pour lui garantir des recettes minimales. Finalement, le pays a adopté en 1971 une modification constitutionnelle prévoyant la nationalisation des grandes sociétés minières pour des raisons d'intérêt national. Ce processus a eu lieu au cours de la première moitié des années 1970. Malgré la nationalisation des sociétés minières, le Chili a pu établir à partir du début des années 1980 de nouveaux mécanismes qui ont assuré le développement du secteur et ont permis au pays de devenir le premier producteur mondial de cuivre, place qu'il occupe depuis 1990.

#### **3.2 Principales caractéristiques économiques**

Le Chili a l'économie la mieux cotée d'Amérique latine ; sa croissance économique et ses progrès sociaux soutenus s'expliquent par sa stabilité, la transparence qui y règne, sa compétitivité, le bon fonctionnement de son économie de marché ainsi que l'existence d'un environnement favorable aux investisseurs et d'un cadre réglementaire solide.

Tout au long de son histoire et en particulier au cours des 25 dernières années, l'exploitation minière a été le moteur de l'économie nationale. En 2014, l'industrie minière représentait 11,2 % du PIB du pays<sup>438</sup> qui se chiffrait à 258 milliards de dollars des États-Unis<sup>439</sup>, 8,9 % des recettes fiscales<sup>440</sup> et 54,2 % des exportations nationales totales<sup>441</sup> et employait plus de 235 000 personnes. Au cours des cinq dernières années, elle a représenté 13 % du PIB, 16 % des recettes fiscales et plus de 60 % des exportations nationales totales.

---

<sup>438</sup> Voir Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO). La contribution du secteur minier au PIB est passée de 20,8 % en 1999 à 11,2 % en 2014.

<sup>439</sup> Voir Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO).

<sup>440</sup> Ibid.

<sup>441</sup> Ibid.

Le Chili est le premier producteur et exportateur mondial de cuivre (31,2 %) et possède les plus grandes réserves de cuivre au monde (29,7 %). C'est également un pays de premier plan en ce qui concerne les substances suivantes :

Minéral <sup>442</sup>	Rang dans la production mondiale	Pourcentage des réserves mondiales
Cuivre	1	29,7
Molybdène	3	21
Rhénium	1	52
Argent	8	14
Or	14	8
Nitrates naturels	1	100
Lithium	1	58
Iode	1	24

Le pays est également riche en minéraux tels que le molybdène, le rhénium, l'argent, l'or, les nitrates naturels, le lithium, l'iode, le zinc, le fer, le plomb et le manganèse, qui sont abondants, en particulier dans ses régions septentrionales.

### 3.3 Structures, mécanismes et dynamique de gouvernance généraux

Le système juridique national repose sur la Constitution de la République du Chili (1980), qui régit toutes les questions de droit public et garantit tous les droits de l'homme fondamentaux tels que les libertés civiles, la propriété privée et l'accès à la justice. Les relations privées sont régies par le Code civil chilien qui, avec plusieurs autres lois, réglemente la plupart des activités commerciales.

Le régime politique chilien est républicain et comprend trois pouvoirs distincts et indépendants. Le pouvoir exécutif est dirigé par le Président de la République, qui est élu au suffrage universel pour un mandat de quatre ans. Le pouvoir législatif se compose du Sénat et de la Chambre des députés, qui comptent respectivement 38 et 120 membres élus pour des mandats de huit et quatre ans. Le pouvoir judiciaire est dirigé par la Cour suprême et comprend des cours d'appel régionales et des tribunaux locaux.

La République du Chili est un État unitaire, démocratique et présidentiel. L'administration de l'État est géographiquement divisée en 15 régions. Chaque région est gouvernée par un intendant, nommé par le Président de la République, qui est chargé conjointement avec le conseil régional (élu pour un mandat de quatre ans) de l'administration interne et de la gouvernance de la région. Les régions sont divisées en provinces, qui sont dirigées par des gouverneurs également nommés par le Président de la République. Enfin, les provinces sont divisées en communes, qui sont administrées par des municipalités dirigées par un maire et un conseil municipal, tous élus pour un mandat de quatre ans.

Les politiques monétaires sont gérées de manière indépendante par la Banque centrale, qui est autonome et dirigée par un conseil composé de cinq membres nommés pour un mandat

<sup>442</sup> Voir Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO), 2013.

de huit ans. Tous les deux ans, le Président de la République procède à la nomination d'un membre, qui doit être approuvée par le Sénat à la majorité simple. En outre, tous les cinq ans, il doit nommer le Président de la Banque centrale parmi les membres du conseil. Le Vice-Président est élu par les membres du conseil parmi eux pour un mandat de deux ans.

En ce qui concerne la transparence, la loi n° 20 285 de 2008 dispose que les actes administratifs et les résolutions de l'État, ainsi que toute information préparée avec le budget public, sont publics et accessibles au grand public (sous réserve des exceptions). Une entité autonome, le Conseil de la transparence, a été créée pour promouvoir la transparence dans l'exercice des fonctions publiques, veiller au respect des normes de transparence et garantir le droit d'accès à l'information publique. Pour ce qui est du principe de responsabilité, la Contraloría General de la República est l'entité de contrôle autonome chargée d'exercer un contrôle juridique sur toutes les activités publiques.

### **III.4 Cadre d'orientation et cadre réglementaire généraux du Chili et données d'expérience du pays en matière d'enrichissement des minéraux et de création de valeur ajoutée**

#### **4.1 Cadre réglementaire général**

La législation minière chilienne se compose principalement de la Constitution de la République du Chili, de la loi constitutionnelle organique relative aux concessions minières (loi n° 18 097 de 1982), du Code minier (loi n° 18 248 de 1983) et de son règlement d'application (décret n° 1 de 1987), qui définissent d'une manière générale les concessions minières, leur durée et leurs règles d'expiration, les droits et les obligations des titulaires de titres, la procédure d'obtention des concessions d'exploration et d'exploitation, ainsi que le régime des contrats relatifs aux activités minières et des autres questions concernant les concessions minières.

Ces textes de base sont complétés par d'autres lois et règlements, dont certains ne concernent pas spécifiquement l'industrie minière, qui régissent, entre autres, les questions relatives à la sécurité, à la protection de l'environnement, à l'eau et à l'énergie.

##### **4.1.1 Lois et règlements propres à l'exploitation minière**

Comme indiqué plus haut, le cadre réglementaire de l'industrie minière chilienne se compose principalement de la Constitution de la République, de la loi constitutionnelle organique relative aux concessions minières et du Code minier. Ces instruments juridiques sont complétés par d'autres règlements propres à l'industrie minière qui sont tous mentionnés ci-dessous.

##### **a) *Constitution de la République du Chili* (« Constitution politique »)**

La Constitution politique dispose que l'État a un droit de propriété absolu, exclusif, inaliénable et imprescriptible sur tous les minéraux. Toutefois, toute personne physique ou toute entité privée peut demander qu'une concession minière lui soit octroyée pour explorer ou exploiter des ressources minérales attribuables. La Constitution politique reconnaît expressément que la propriété des concessions minières est protégée par la garantie constitutionnelle protégeant la propriété privée.

**b) *Loi constitutionnelle organique relative aux concessions minières (loi n° 18 097 de 1982)***

La loi constitutionnelle organique relative aux concessions minières définit celles-ci d'une manière générale et en distingue deux types : les concessions d'exploration et les concessions d'exploitation. Elle dispose que les concessions minières sont des droits réels différents des droits patrimoniaux sur la surface des terres et que les titulaires des concessions minières sont les seules personnes habilitées à prélever des échantillons et à faire des excavations dans les concessions. En outre, elle fixe des limites à l'échantillonnage et à l'excavation dans certains cas, accorde aux titulaires de concessions minières le droit d'établir des installations de surface nécessaires à ces concessions, établit les règles relatives à la durée et à l'expiration des concessions minières et définit les droits des titulaires de titres et leurs obligations telles que le paiement de patentes annuelles à l'État.

**c) *Code minier (loi n° 18 248 de 1983) et son règlement d'application (décret n° 1 de 1987)***

Selon le Code minier, les concessions minières sont, grosso modo, acquises par voie judiciaire non contentieuse devant les juridictions civiles de droit commun, sans l'intervention décisive d'aucune autre autorité. La seule autorité publique qui intervient dans le processus de constitution des concessions minières est le Service national de géologie et des mines qui, dans le cadre de ce processus et à la demande du tribunal, établit un rapport technique indiquant si la concession minière visée est conforme aux dispositions du Code minier et de son règlement d'application. Si ce rapport est défavorable, le tribunal accorde au demandeur un délai précis pour contredire les constatations qui y ont été faites ou remédier aux problèmes constatés.

Le processus de constitution d'une concession minière commence par le dépôt d'une demande de concession d'exploration ou d'exploitation. Le système est fondé sur le principe de respect de l'ordre des demandes qui veut que la préférence soit accordée à la première personne à déposer une demande de concession minière devant les tribunaux dans la constitution des concessions d'exploration ou d'exploitation selon le cas.

L'octroi des concessions minières d'exploration et d'exploitation est gratuit pour le demandeur, qui doit néanmoins prendre en charge les frais de procédure tels que les frais d'enregistrement et de publication, les frais de demande et les honoraires de l'expert chargé des volets techniques de la constitution de la concession minière (réalisation de l'étude, établissement de cartes, etc.).

Pour maintenir la validité des concessions minières, les titulaires de celles-ci doivent payer une taxe annuelle dont le montant dépend de la superficie de la concession en hectares, du type de substances qui en fait l'objet<sup>443</sup> et de la nature de la concession (le fait d'être une concession d'exploration ou d'exploitation). Cette taxe annuelle doit être payée même si les travaux d'exploration ou d'exploitation ne sont pas exécutés.

---

<sup>443</sup> Toutes les concessions minières payent une taxe annuelle fixe, mais elles bénéficient d'une réduction de taxe pour certaines substances. Tel est le cas des concessions dans lesquelles l'intérêt économique principal est constitué par des substances non métalliques ou des dépôts alluviaux métalliques ou des concessions de substances qui se trouvent dans des gisements de sel. Les petits exploitants miniers ou les exploitants miniers artisanaux bénéficient eux aussi d'une réduction de taxe annuelle.

Aux termes du Code minier, les concessions d'exploration ont une durée de deux ans à compter de la date de leur attribution. Elles peuvent être renouvelées pour une autre durée de deux ans, mais sous réserve de renonciation à 50 % de la superficie initialement attribuée. Le titulaire de la concession d'exploration peut à l'inverse déposer une demande de concession d'exploitation sur la base de son droit de préemption attaché à la concession d'exploration ; ainsi, la préférence initialement accordée au titulaire de la concession d'exploration s'applique à la concession d'exploitation.

En revanche, les concessions d'exploitation ont une durée indéterminée qui court tant que la taxe annuelle est dûment payée. La procédure d'obtention des concessions minières indiquée ci-dessus n'est pas applicable dans le cas des substances minérales non attribuables qui, selon la législation nationale, sont les suivantes : i) les hydrocarbures liquides et gazeux, ii) le lithium, iii) les gisements de toute nature qui se trouvent sous les eaux maritimes relevant de la juridiction nationale et iv) les gisements situés en tout ou en partie dans des zones qui sont considérées par la loi comme présentant un intérêt pour la sécurité nationale. L'exploitation de ces substances ne peut être effectuée que directement par l'État ou ses entreprises ou dans le cadre de concessions administratives ou de contrats d'exploitation spéciaux, et ce suivant des règles et des modalités fixées dans chaque cas par décret suprême. Dans le cas des substances i), iii) et iv) susmentionnées, le Code minier reprend les dispositions de la Constitution politique et de la loi constitutionnelle organique relative aux concessions minières. Les hydrocarbures liquides et gazeux avaient été réservés à l'État par la loi n° 4109 de 1926. De même, le lithium avait été réservé à l'État par le décret-loi n° 2886 de 1979. Dans le cas particulier du lithium, il y avait des motifs explicites de soumettre cette substance à un traitement spécial, car le Chili possédait (et possède toujours) une part déterminante de ses réserves mondiales et son marché international n'était pas concurrentiel, ce qui « autorisait le pays à disposer d'un outil permettant d'augmenter son pouvoir de négociation économique sur ce marché »<sup>444</sup>. En ce qui concerne les substances iii), on pourrait dire que les motivations étaient les mêmes que pour les substances iv).

Au Chili, les ressources minérales sont exploitées principalement par des personnes physiques ou des entités privées nationales ou étrangères et exceptionnellement par l'État par l'intermédiaire de ses entreprises. Ce système, dans lequel coexistent les activités d'exploration et d'exploitation publiques et privées, non seulement offre à l'industrie minière de plus larges possibilités de développement (par rapport à celui qui compte exclusivement des entreprises publiques ou des entreprises privées), mais accroît la légitimité des activités minières dans le pays en établissant une comparaison implicite entre la gestion des activités publiques et celles des activités privées par leur contribution au pays. Il importe de signaler que les entreprises privées et les entreprises publiques sont soumises aux mêmes règles à tous égards en ce qui concerne l'octroi des concessions minières, l'environnement et les permis en général. Il convient également de souligner qu'il n'existe pas de restrictions concernant la détention de droits miniers par des étrangers ni d'obligation de disposer d'un partenaire national.

**d) *Réglementation relative à la sécurité minière (décret suprême n° 132 de 2004)***

La réglementation relative à la sécurité minière fixe les normes visant à protéger la vie et la santé des mineurs et à assurer la sécurité des exploitations minières et des installations,

---

<sup>444</sup> José Piñera Echenique, *Mining Legislation. Basis of the Constitutional Organic Law on Mining Concessions. Introduction and Recopilation* (Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1987) (rédigé en 1981 à l'époque où José Piñera était ministre des mines).

machines, outils et matériel qui s'y rapportent. L'organisme public chargé de gérer les questions de sécurité est le Service national de géologie et des mines.

**e) *Loi relative à la fermeture des mines (loi n° 20 551 de 2011) et son règlement d'application (décret suprême n° 41 de 2012)***

La loi relative à la fermeture des mines dispose que lors de la fermeture, il faut assurer la stabilité physique et chimique des sites et installations miniers et protéger la santé humaine et l'environnement. Elle dispose également que les sociétés minières doivent assurer (au moyen de garanties financières) les financements nécessaires pour couvrir les frais de gestion de la fermeture et de l'après-fermeture. Son règlement d'application définit la forme des garanties financières à fournir et fixe le délai dans lequel elles doivent être fournies. En règle générale, il dispose qu'au moins 20 % des frais de fermeture estimés doivent être garantis au cours de la première année d'exploitation de la mine et que les 100 % doivent être disponibles aux deux tiers de la durée de vie prévue de la mine ou à sa quinzième année pour les mines ayant une durée de vie supérieure à 20 ans. Le montant de la garantie doit être équivalent à celui des frais de mise en œuvre des mesures de fermeture et des frais de suivi et de contrôle de la mine après la fermeture.

Avant l'entrée en vigueur de la loi, certaines sociétés minières se contentaient d'abandonner leurs sites et leurs installations minières, la conséquence en étant qu'il existe aujourd'hui plusieurs mines abandonnées depuis longtemps, avec tous les risques qui en découlent pour l'environnement, la santé et la sécurité.

**f) *Loi relative aux personnes compétentes (loi n° 20 235 de 2007) et son règlement d'application (décret n° 76 de 2008)***

Cette loi porte création du Registre des personnes compétentes et de la Commission d'évaluation des ressources et réserves minières, chargée d'habiliter ces personnes à travailler comme experts. Elle a pour but de garantir la qualité des rapports établis par les personnes compétentes afin d'attirer de nouveaux investissements dans l'exploration minière. Un code régissant l'établissement des rapports sur les ressources et les réserves minérales, élaboré en 2003 par l'Institut chilien des ingénieurs des mines, entre autres entités, a été approuvé par la Commission susmentionnée. Sa dernière mise à jour date de mai 2015.

Il importe de garder à l'esprit que la Commission d'évaluation des ressources et réserves minières est un organe indépendant et que l'État chilien, en règle générale, ne produit pas de rapports sur le potentiel minier des différents blocs du pays, la loi relative aux personnes compétentes ayant expressément assigné ce rôle à ces dernières. La seule exception notable concerne les rapports de la National Mining Company sur le potentiel minier des blocs de concessions minières dont elle est propriétaire qui doivent être présentés aux investisseurs potentiels.

#### **4.1.2 Autres lois et règlements intéressant l'exploitation minière**

Comme indiqué ci-dessus, les lois propres à l'industrie minière sont complétées par d'autres lois et règlements qui régissent, entre autres, les questions liées à la protection de l'environnement, aux ressources en eau et à l'énergie.

a) ***Loi générale relative à l'environnement (loi n° 19 300 de 1994)***

La loi générale relative à l'environnement prévoit la protection de l'environnement et établit un système d'évaluation de l'impact sur l'environnement. Le système d'évaluation de l'impact sur l'environnement a pour objet d'évaluer les incidences d'un projet ou d'une activité sur l'environnement afin de déterminer si le projet ou l'activité en question est conforme aux prescriptions et aux dispositions applicables en matière d'environnement et de permettre à toutes les autorités publiques compétentes en matière d'environnement d'intervenir dans le processus. L'organisme public chargé de son administration est le Service d'évaluation environnementale.

Les projets et les activités sont soumis au système d'évaluation de l'impact sur l'environnement en fonction de leur type et de leur ampleur. Ainsi, la loi y soumet les projets d'exploitation minière prévoyant une capacité d'extraction de plus de 5 000 tonnes par mois. En fonction de l'ampleur des incidences sur l'environnement, l'outil d'évaluation peut être une étude d'impact environnemental ou une déclaration d'impact environnemental. L'étude d'impact environnemental est un instrument qui doit comprendre des données permettant de déterminer, de décrire, de prévoir et d'évaluer les incidences du projet ou de l'activité sur l'environnement et proposer des mesures de maîtrise ou d'atténuation des incidences propres à prévenir ou à réduire autant que possible les effets négatifs importants du projet ou de l'activité. Par contre, la déclaration d'impact environnemental est une simple description du projet ou de l'activité comprenant les données nécessaires pour démontrer l'absence des incidences environnementales dont l'existence aurait imposé l'obligation de déposer une étude d'impact environnemental. La loi générale relative à l'environnement énonce expressément les effets, les caractéristiques et les circonstances du projet qui imposent l'obligation de réaliser une étude d'impact sur l'environnement. Ils sont liés à l'ampleur des incidences du projet. Le processus d'évaluation environnementale s'achève par la délivrance, par l'autorité environnementale, d'une résolution rejetant ou approuvant le projet ou l'activité, que l'outil d'évaluation soit une étude d'impact environnemental ou une déclaration d'impact environnemental. La résolution approuvant le projet indique les autres autorisations environnementales sectorielles qui doivent être obtenues auprès des autorités publiques compétentes en matière d'environnement. Ces autorités ne peuvent les refuser pour des raisons environnementales, mais peuvent le faire pour des raisons techniques. Les autorisations connexes en question varient selon la phase du projet minier (prospection, exploration, aménagement, construction, exploitation et fermeture), la principale différence consistant dans le nombre et la complexité des autorisations requises. En général, celles-ci sont plus nombreuses et plus sophistiquées pour la construction et l'exploitation, tandis que la prospection se situe à l'autre extrémité. Un exemple clair en est que, de façon générale, la construction et l'exploitation de grands projets miniers exigent le dépôt de l'outil d'évaluation environnementale le plus strict, qui est le plus coûteux.

Outre la loi générale relative à l'environnement, les lois et règlements suivants régissent les questions environnementales :

- ***Le règlement relatif au système d'évaluation de l'impact sur l'environnement (décret n° 40 de 2012)***, qui régit le processus d'évaluation des projets et des activités soumis à l'approbation de l'autorité environnementale. Ce texte prévoit la participation des citoyens et la consultation des communautés autochtones, conformément à la Convention n° 169 de l'OIT, dans les cas où un projet ou une activité évalué par voie d'étude d'impact environnemental pourrait avoir des incidences directes sur les communautés autochtones.

- **La loi portant modification de la loi générale relative à l'environnement (loi n° 20 417 de 2010)**, qui a créé le Ministère de l'environnement, le Service d'évaluation environnementale et la Surintendance de l'environnement. Cette modification a également apporté d'autres changements importants, tels que la création d'une nouvelle évaluation stratégique environnementale, de procédures alternatives plus rapides ainsi que d'amendes plus élevées et de nouvelles sanctions visant à encourager le respect de la loi, le renforcement de la participation des communautés locales, etc.
- **La loi relative aux juridictions de l'environnement (loi n° 20 600 de 2012)**, qui a créé les tribunaux de l'environnement et en a fait les juridictions compétentes pour toutes les questions concernant les dégâts causés à l'environnement et les décisions prises par la Surintendance de l'environnement.

**b) Textes relatifs aux peuples autochtones**

Environ 10 % de la population chilienne se considèrent comme appartenant à un des neuf peuples autochtones reconnus par la loi. Les textes juridiques suivants régissent les affaires autochtones :

- **La loi relative aux peuples autochtones (loi n° 19 253 de 1993)**, qui prévoit la protection et le développement des peuples autochtones du Chili et reconnaît qu'ils sont les descendants des groupes humains ayant existé dans le pays depuis l'époque précolombienne. Elle dispose également que la terre est le principal fondement de leur existence et de leur culture et fixe par conséquent des limites à la portée des contrats qu'ils peuvent célébrer à l'égard de leurs terres.
- **La Convention n° 169 de l'Organisation internationale du Travail relative aux peuples indigènes et tribaux (ratifiée par le Chili et adoptée par décret suprême n° 236 de 2008)**. La Convention n° 169 de l'OIT dispose, entre autres, que les peuples autochtones ont le droit d'être consultés avant la prise de décisions législatives ou administratives susceptibles de les toucher directement ainsi que de participer à l'élaboration, à l'exécution et à l'évaluation des plans et programmes de développement.
- **Le règlement relatif à la consultation des peuples autochtones (décret suprême n° 66 de 2013)**, qui a établi les dispositions régissant la procédure de consultation des peuples autochtones conformément à la Convention n° 169 de l'OIT. Ce texte établit cinq étapes (planification, communication d'informations, évaluation interne des peuples autochtones, dialogue et systématisation) à respecter dans chaque processus de consultation, y compris ceux qui s'inscrivent dans le cadre de la procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement.

**c) Loi relative à la responsabilité pénale des personnes morales (loi n° 20 393 de 2009)**

Cette loi crée la responsabilité pénale des personnes morales pour les infractions de blanchiment d'argent, de financement du terrorisme et de corruption d'agents publics nationaux ou étrangers commises au profit direct d'une entreprise par ses propriétaires, ses contrôleurs, ses dirigeants, ses cadres clés, ses représentants ou des personnes qui y exercent des activités

administratives ou d'encadrement, à condition que la commission de l'infraction résulte d'un manquement de l'entreprise aux obligations mises à sa charge en matière de gestion et de surveillance.

***d) Code de l'eau (décret ayant force de loi n° 1122 de 1981) et autres règlements relatifs aux ressources en eau et aux ouvrages hydrauliques***

Au Chili, la mise en valeur des ressources en eau est indispensable à l'industrie minière et constitue une question particulièrement délicate, car la grande majorité des activités minières se déroulent dans des zones désertiques ou semi-désertiques, où la rareté de ces ressources est manifeste. La législation relative à l'eau consiste principalement dans le Code de l'eau (décret ayant force de loi n° 1122 de 1981). D'une manière générale, l'utilisation de l'eau par les particuliers ou les entreprises est soumise à la détention de droits d'usage, qui sont créés par acte des autorités ou reconnus par la loi. Le droit d'usage de l'eau est un droit réel soumis à l'enregistrement qui est exercé sur un bien national d'utilité publique exprimé en volume par unité de temps et crée des droits et des obligations pour son titulaire. Il est indépendant de l'utilisation des terres et de la propriété foncière ; en conséquence, sa commercialisation est assez libre et il peut librement faire l'objet d'une cession, d'une sûreté ou d'un transfert. Les ouvrages hydrauliques nécessaires à l'exploitation des projets miniers sont également réglementés par le Code de l'eau, celui-ci ayant défini la procédure et les conditions nécessaires pour obtenir l'autorisation de construire et d'exploiter des ouvrages hydrauliques.

***e) Régime des investissements étrangers***

En ce qui concerne le régime des investissements étrangers, il existe deux mécanismes juridiques permettant d'investir au Chili : la loi relative aux investissements étrangers (décret-loi n° 600 de 1974) et la section XIV du règlement relatif aux changes de la Banque centrale du Chili. Aucun des deux mécanismes n'impose la participation d'investisseurs nationaux au capital du projet (le capital peut être détenu à 100 % par des étrangers) ; il n'existe pas non plus de limite sur la durée des investissements étrangers au Chili.

i) La loi relative aux investissements étrangers est un mécanisme administré par le Comité des investissements étrangers. Elle dispose que toutes les personnes physiques ou morales étrangères – ainsi que les Chiliens résidant et domiciliés à l'étranger – qui investissent au Chili sont soumises aux mêmes régimes fiscal, douanier et juridique que les investisseurs nationaux. Dans le cadre de ce mécanisme, l'investisseur et l'État du Chili (le gouvernement national) signent un contrat d'investissement étranger qui ne peut être modifié ou résilié qu'avec le consentement des deux parties, ce qui assure la stabilité du contrat et donne une garantie à l'investisseur. Le contrat d'investissement étranger définit les droits et les obligations des parties, tels que le délai dans lequel le capital doit être apporté dans le pays et la forme des apports en capital. En outre, il garantit que l'investisseur étranger ne subira pas de comportement discriminatoire et énonce des dispositions concernant le rapatriement du capital et des bénéficiaires. Il importe de signaler que le contrat d'investissement étranger ne réglemente que les conditions applicables à l'investissement considéré, qu'il soit apporté au niveau de l'exploration, de l'aménagement ou de l'exploitation. Par conséquent, il ne vise pas les concessions minières ni les autorisations applicables qui sont accordées conformément à la réglementation susmentionnée. La loi relative aux investissements étrangers garantit également l'accès au marché officiel des changes et la possibilité de tenir la comptabilité à l'étranger et en dollars des États-Unis (projets miniers de plus de 50

millions de dollars des États-Unis). Il convient d'indiquer qu'environ 95 % de tous les investissements miniers étrangers reposent sur cette loi.

ii) Aux termes de la loi relative aux investissements étrangers, les investisseurs étrangers peuvent choisir d'être assujettis à l'un des régimes fiscaux suivants :

- Régime de stabilisation de l'impôt minier pour une durée de 15 ans ;
- Régime de stabilisation de l'impôt sur le revenu pour une durée de 10 ans, à un taux fixe de 42 % (non compris l'impôt minier). Cette stabilisation de l'impôt sur le revenu peut être étendue à 20 ans pour les projets miniers de plus de 50 millions de dollars des États-Unis.

En d'autres termes, il est loisible à l'investisseur de soumettre son investissement à la loi relative aux investissements étrangers. Si l'investisseur choisit de le faire, il lui appartient également d'adhérer à l'un des régimes de stabilisation fiscale susmentionnés. Dans le cas où il opte pour le second régime, ses activités sont soumises à une charge fiscale globale de 42 % assise sur son revenu imposable pendant une période de 10 ou 20 ans (selon le montant de l'investissement) courant à compter du début des activités.

iii) La section XIV du règlement relatif aux changes est un mécanisme administré par la Banque centrale qui n'implique pas la signature d'un contrat de quelque nature que ce soit et ne contient donc pas les garanties établies dans la loi relative aux investissements étrangers. Ce mécanisme est généralement utilisé lorsque la loi relative aux investissements étrangers n'est pas applicable, soit parce que le montant des investissements est inférieur à 5 millions de dollars des États-Unis, soit parce qu'une demande d'autorisation pour la réalisation d'investissements étrangers n'a pas été accueillie, soit parce que les informations nécessaires pour obtenir des investissements étrangers n'existent pas. Les investissements relevant de ce régime ne peuvent se faire qu'en numéraire, alors que la loi relative aux investissements étrangers autorise les apports en éléments d'actif.

Même lorsqu'une autorisation leur est accordée en vertu de la loi relative aux investissements étrangers, les investisseurs doivent informer la Banque centrale de leurs opérations relatives aux investissements étrangers, conformément à la réglementation des changes.

#### **f) *Législation relative à la fiscalité minière***

La législation relative à la fiscalité minière s'applique aux sociétés minières de façon non uniforme, en fonction de l'étendue et du volume des activités considérées. D'une manière générale, le régime fiscal consiste en une combinaison de l'impôt sur les sociétés et d'une taxe spécifique sur les activités minières qui est appelée « redevance » ou « redevance minière ». Le tableau suivant présente ses principales caractéristiques.

Taux de l'impôt sur le revenu	20 %
Taxe spécifique sur les activités minières (« redevance minière »)	0 à 14 %
Dotation aux amortissements	Amortissements accélérés, déduction des pertes d'exploration
Mesures d'incitation à l'investissement	Les pertes fiscales peuvent être reportées indéfiniment en arrière et en avant.

En ce qui concerne l'impôt sur les sociétés, « le régime général de l'impôt sur le revenu chilien est un système d'imputation dans lequel les bénéfices sont imposés en deux étapes. Dans un premier temps, les bénéfices sont soumis à l'impôt sur les sociétés au taux de 20 % (impôt de première catégorie) ; cet impôt s'applique au revenu imposable annuel échu (revenu moins coût et dépenses nécessaires de l'exercice). Dans un second temps, les bénéfices distribués aux actionnaires sont soumis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques à un taux allant de 0 à 40 % si l'actionnaire a sa résidence ou son domicile au Chili ou à la retenue à la source à un taux de 35 % si l'actionnaire (personne physique ou morale) n'est pas résident du Chili. L'impôt sur les sociétés est un crédit imputé sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou la retenue à la source selon le cas. Les dividendes distribués entre des personnes morales résidentes du Chili ne sont pas soumis à l'impôt. »<sup>445</sup>

La « taxe minière spécifique » ou « redevance minière » a été instaurée pour la première fois par la loi n° 20 026, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006. En 2010, elle a été considérablement modifiée (par la loi n° 20 469) dans le but d'accroître la charge fiscale applicable aux grandes sociétés minières. Selon Vergara et Corona, la redevance minière « est structurée comme un impôt sur le revenu frappant le revenu imposable tiré de l'exploitation minière par les exploitants miniers. À cette fin, l'expression "exploitant minier" désigne toute personne physique ou morale qui extrait des minéraux susceptibles de faire l'objet d'une concession minière et les vend à un stade donné de la production. L'expression "revenu imposable tiré de l'exploitation minière" désigne le revenu net déterminé pour le calcul de l'impôt sur les sociétés, avec les ajustements indiqués à l'article 64 *ter* de la loi chilienne relative à l'impôt sur le revenu. »<sup>446</sup> Il convient de préciser que le taux d'imposition applicable est progressif, variant en fonction des ventes brutes annuelles de produits miniers réalisées par le contribuable qui sont exprimées en tonnes métriques de cuivre fin.

Comme indiqué ci-dessus, la loi relative aux investissements étrangers (art. 11 *ter*) dispose qu'« en cas d'investissements miniers d'un montant égal ou supérieur à 50 millions de dollars des États-Unis, les investisseurs étrangers peuvent déposer une demande de stabilisation fiscale pour une durée de 15 ans courant à compter du début de la production commerciale pour la taxe minière spécifique (stabilisation du taux et de la base d'imposition) et tout autre impôt sur le revenu tiré des activités minières, y compris les redevances et les droits analogues, ainsi que pour le taux du permis d'exploitation minière et sa méthode de calcul. Le droit à la stabilisation de la taxe minière est incompatible avec le droit à la stabilisation de l'impôt sur le

<sup>445</sup> Michael Bourassa et John Turner (sous la direction de), *Mining in 32 jurisdictions worldwide. 2013*, chapitre intitulé « Getting The Deal Through » (2015). Ce chapitre concernant le Chili a été rédigé par les avocats chiliens Rafael Vergara et Francisco Corona.

<sup>446</sup> Michael Bourassa et John Turner (sous la direction de), *Mining in 32 jurisdictions worldwide. 2013*, chapitre concernant le Chili, rédigé par Rafael Vergara et Francisco Corona [« Getting The Deal Through » (2015)], p. 51.

revenu qui est accordé de façon générale aux investisseurs étrangers par d'autres dispositions du décret-loi n° 600. »<sup>447</sup>

Le régime fiscal comprend également des mesures d'incitation telles que<sup>448</sup> :

- L'amortissement accéléré des immobilisations, dans certaines circonstances, jusqu'à un tiers de leur durée de vie normale (uniquement aux fins de la détermination de l'impôt sur les sociétés) ;
- Le paiement différé (d'un à sept ans) des droits de douane à l'importation pour certains biens d'équipement ;
- Le remboursement en espèces de la TVA payée par les contribuables dans le cadre de l'acquisition des immobilisations et des contrats de louage de certains services, si certaines conditions sont remplies ;
- L'exonération de la TVA à l'importation des biens d'équipement faisant partie des projets d'investissement étrangers, convenue dans le cadre d'un accord conclu avec l'État chilien sur la base de la loi relative aux investissements étrangers.

#### **4.1.3 Conditions particulières, restrictions et limitations applicables aux sociétés minières et au secteur minier**

En ce qui concerne les conditions particulières, les restrictions et les limitations applicables aux sociétés minières et au secteur minier, il convient de relever les points suivants :

**a) Emploi.** Les règles générales s'appliquent dans ce domaine. « Les effectifs de toute personne qui emploie plus 25 salariés doivent comprendre au moins 85 % de Chiliens, bien que certaines exceptions puissent s'appliquer dans le calcul du nombre de travailleurs chiliens. Les règles d'immigration générales s'appliquent également : les travailleurs étrangers sont tenus d'obtenir un visa pour travailler au Chili et chaque contrat de travail d'étranger doit comporter certaines clauses obligatoires. »<sup>449</sup>

**b) Investissements dans les infrastructures connexes.** La société minière n'est pas expressément tenue d'investir dans les infrastructures connexes ni de mettre à la disposition d'autres utilisateurs les infrastructures qu'elle a construites.

**c) Normes recommandées.** Dans les domaines des relations de travail, de l'environnement et de la participation (évaluation environnementale), il existe des règlements plutôt que des normes. Dans le domaine des droits de la femme, il existe une politique particulière visant à promouvoir l'emploi des femmes dans les sociétés minières. Dans le domaine des relations avec la communauté, des initiatives ont été prises ces dernières années pour promouvoir les bonnes pratiques, en particulier à l'égard des peuples autochtones.

---

<sup>447</sup> *Ibid.*, p. 52.

<sup>448</sup> Voir Michael Bourassa et John Turner (sous la direction de), *Mining in 32 jurisdictions worldwide. 2013*, chapitre concernant le Chili, rédigé par Rafael Vergara et Francisco Corona [« Getting The Deal Through » (2015)], p. 52.

<sup>449</sup> Michael Bourassa et John Turner (sous la direction de), *Mining in 32 jurisdictions worldwide. 2013*, chapitre concernant le Chili, rédigé par Rafael Vergara et Francisco Corona [« Getting The Deal Through » (2015)], p. 54.

**d) Transformation, exportation ou commercialisation de minéraux métalliques.**

« Il n’y a pas d’autres restrictions que celle établie par la loi n° 16 624, qui fait obligation aux producteurs de cuivre (dont la production dépasse 75 000 tonnes par an) de réserver ou de stocker un pourcentage de leur production pour assurer la consommation de l’industrie nationale. Les quantités de cuivre à réserver sont déterminées par la Commission chilienne du cuivre (COCHILCO). »<sup>450</sup>

**e) Création de la valeur ajoutée locale.** Il n’existe pas de réglementation obligeant les sociétés minières à ajouter de la valeur au niveau local, régional ou national à leurs produits avant de les exporter ni de mesure d’incitation fiscale liée au pourcentage de la valeur ajoutée au niveau local.

**f) Mesures d’enrichissement des minéraux de nature à encourager ou à décourager le commerce et l’investissement.** Il n’existe pas de réglementation établissant des mesures d’enrichissement des minéraux de nature à encourager ou à décourager le commerce et l’investissement.

## **4.2 Cadre institutionnel général**

On trouvera ci-après une présentation des principales institutions publiques liées au secteur minier :

a) Le *Ministère des mines* : ministère chargé de l’élaboration des politiques publiques visant à assurer le développement durable et à maximiser la contribution économique de l’industrie minière. Créé le 21 mars 1953 sous la dénomination de Ministère des mines du Chili, il a pris son nom actuel le 5 août 1953.

b) La *Commission chilienne du cuivre (COCHILCO)* : organisme public qui conseille le Gouvernement sur les politiques minières et les questions concernant la production du cuivre et des sous-produits du cuivre, des métaux et des minéraux industriels, à l’exception du charbon et des combustibles. Elle protège également les intérêts de l’État dans ses sociétés minières, en supervisant et en évaluant leur gestion et leurs investissements.

c) Le *Service national de géologie et des mines (SERNAGEOMIN)* (décret-loi n° 3525 de 1980) : organisme public qui fournit des conseils techniques au Ministère des mines et contribue à l’élaboration des politiques minières et géologiques. De plus, il est chargé de produire des connaissances sur les ressources naturelles et les risques géologiques qui existent sur le territoire chilien et de promouvoir les investissements dans l’exploration des ressources minérales, hydriques et énergétiques. Il est également chargé de la supervision et de l’application des règlements relatifs à la sécurité, aux méthodes d’exploitation, à la propriété minière, aux plans de fermeture des mines et à d’autres domaines.

d) La *Société de cuivre (CODELCO)* : société d’extraction du cuivre appartenant à l’État et premier producteur mondial de cuivre, qui est chargée de l’exploration, de l’exploitation, de la transformation et de la commercialisation du cuivre et de ses principaux sous-produits.

---

<sup>450</sup> *Ibid.*, p. 52.

e) La *Société minière nationale (ENAMI)* : société minière publique dont la mission consiste à promouvoir le développement des petites et moyennes exploitations minières privées au Chili, en fournissant à ces entreprises des services techniques, financiers et commerciaux qui leur permettent d'accéder aux marchés internationaux des métaux. Elle achète des minerais et des concentrés auprès des petits et moyens producteurs, les transforme et exporte le produit principalement sous forme de cathodes et de cuivre affiné.

f) La *Société pétrolière nationale (ENAP)* (loi n° 9618 de 1950) : société publique chargée de l'exploration, de la production, du raffinage et de la commercialisation des hydrocarbures et de leurs dérivés.

En outre, les sociétés minières et leurs fournisseurs entretiennent de longue date des liens d'association et de coopération, dont témoigne l'existence des entités privées suivantes :

- L'*Association minière nationale (SONAMI)* (fondée en 1883) : association qui regroupe et représente de grandes, moyennes et petites sociétés minières métalliques et non métalliques. Elle leur fournit une assistance sur les questions techniques, juridiques, environnementales, économiques et géologiques et les questions relatives à la main-d'œuvre et contribue au développement des établissements miniers privés et à l'élaboration de la législation minière, en plus de la formation et du développement professionnel des travailleurs dans ce secteur.
- Le *Conseil minier (CONSEJO MINERO)* (fondé en 1998) : association des plus grandes sociétés productrices de cuivre, d'or, d'argent et de molybdène opérant au Chili, qui comprend les entités nationales et étrangères, tant privées que publiques. Cette association a pour objet, entre autres, de contribuer à la création de politiques publiques efficaces et stables pour l'industrie minière, de promouvoir un développement minier compétitif et durable et de faire connaître les problèmes et les contributions du secteur minier dans le pays.
- L'*Association des fournisseurs de l'industrie minière (APRIMIN)* (fondée en 2003) : association créée pour assurer la rationalisation, le développement, la protection et l'information de l'industrie minière en amont. Elle a pour objet d'analyser les problèmes dont souffre le secteur de l'approvisionnement de l'industrie minière, de proposer des solutions et les promouvoir, de rassembler toutes les informations juridiques, réglementaires et techniques relatives au secteur pour les communiquer à ses membres et de veiller à ce que ces derniers respectent les règles de déontologie, les règles commerciales et les règles de libre concurrence.

#### **4.3 Participation à des initiatives volontaires spécifiques aux industries extractives**

En ce qui concerne la participation du Chili à des initiatives volontaires spécifiques aux industries extractives, on peut souligner les initiatives suivantes :

a) Le *Système de certification des diamants bruts du Processus de Kimberley*, qui est un processus de certification établi en 2003 pour veiller à ce que l'achat de diamants ne finance pas les mouvements rebelles désireux de déstabiliser des gouvernements légitimes.

C'est une initiative conjointe des gouvernements, de l'industrie diamantaire et de la société civile visant à prévenir les « conflits de diamants ».

b) *Le Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque*<sup>451</sup>, qui fournit des recommandations détaillées visant à aider les entreprises à respecter les droits de l'homme et à éviter de contribuer aux conflits par leurs décisions et pratiques d'achat de minéraux.

Pour ce qui est du secteur privé et de la société civile, il convient de mentionner les initiatives suivantes :

a) *Les Principes de l'équateur*. Cette initiative est un cadre de gestion des risques adopté par les institutions financières du monde entier pour déterminer, évaluer et gérer les risques environnementaux et sociaux des projets. Elle a pour objet d'établir une norme minimale de diligence raisonnable en vue de faciliter la prise de décisions responsables en matière de risques. Nombre des institutions financières susvisées ont des filiales au Chili. En outre, les Principes de l'équateur ont été adoptés par la CORPBANCA, une société bancaire chilienne, le 29 juillet 2007.

b) *Le Conseil international des mines et des métaux*. Nombre de sociétés minières opérant au Chili sont membres de ce Conseil<sup>452</sup>. À ce titre, elles sont tenues de mettre en œuvre le Cadre de développement durable du Conseil, notamment en intégrant un ensemble de dix principes et de sept énoncés de position connexes dans leurs politiques et en mettant en place des pratiques transparentes et responsables en matière d'établissement des rapports, afin de mieux assurer le développement durable dans le secteur des mines et des métaux.

c) *Le Réseau latino-américain des industries extractives*. Créé en 2009, il comprend actuellement 13 organisations non gouvernementales opérant dans 8 pays de la région [Bolivie (État plurinational de), Brésil, Chili, Colombie, Équateur, Guatemala, Mexique et Pérou] et a pour objet de répondre aux préoccupations concernant les incidences de l'extraction minière et pétrolière en Amérique latine. En 2014, cette coalition a adhéré à l'initiative Publiez ce que vous payez et représente le Comité directeur mondial de l'initiative.

### **III.5 Problèmes de gouvernance minière rencontrés au Chili et tentatives faites pour les résoudre (réussites, meilleures pratiques et problèmes restant à résoudre)**

Le succès minier du Chili s'explique par son énorme potentiel géologique et d'autres facteurs tels que l'existence d'infrastructures portuaires et de capacités d'exploration développées qui ont contribué à rendre le pays attrayant aux yeux des investisseurs miniers. Toutefois, le facteur clé est l'existence d'un cadre réglementaire, d'orientation et de gouvernance général qui a été maintenu au fil des ans par les gouvernements successifs.

Dans la présente section, nous examinerons d'abord la manière dont les règlements susmentionnés ont été façonnés pour faire face aux problèmes de gouvernance minière au fil des ans. Nous passerons ensuite en revue les principaux problèmes que l'industrie minière rencontre aujourd'hui.

---

<sup>451</sup> Le Chili participe à cette initiative en tant que membre de l'OCDE.

<sup>452</sup> Les sociétés minières opérant au Chili qui sont membres du Conseil international des mines et des métaux sont : Anglo American, Barrick Gold, BHP Billiton, Codelco, Freeport-McMoRan Copper & Gold, Glencore, Sumitomo Metal Mining et Teck.

## **5.1 Principaux problèmes que le cadre réglementaire et d'orientation actuel vise à résoudre**

Le cadre réglementaire et d'orientation actuel découle d'une législation datant du début des années 1980. Cette législation a été modifiée et améliorée au cours des années 1990 et des années ultérieures pour faire face à de nouveaux problèmes de gouvernance minière. En conséquence, nous examinerons d'abord les fondements de la législation et de la politique minières tels qu'ils figurent dans le cadre juridique et institutionnel établi à partir du début des années 1980 et la manière dont ce cadre a été conçu pour donner suite aux enseignements tirés de l'expérience au cours des années antérieures.

### **5.1.1 Fondements**

Nous avons déjà dit qu'au cours de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, un nombre important de sociétés privées étrangères avaient commencé à investir dans le secteur minier au Chili. Nous avons également relevé que, du fait que l'État chilien ne tirait qu'un faible revenu de ces projets miniers, une loi avait été adoptée en 1955 pour lui garantir des recettes minimales. Le pays avait adopté en 1971 une modification constitutionnelle prévoyant la nationalisation des grandes sociétés minières privées pour des raisons d'intérêt national. Il s'ensuit qu'au début des années 1980, il y régnait un climat d'insécurité juridique en matière de protection des droits miniers, après des mesures récentes de modification des règles et de nationalisation des capitaux privés de grande envergure.

D'une manière générale, c'est dans ce contexte qu'ont commencé au début des années 1980 les discussions visant à concevoir un nouveau cadre juridique et institutionnel pour la gouvernance minière. Le problème général était de savoir comment attirer et encourager les investissements privés dans le secteur minier tout en assurant la sécurité juridique nécessaire. Le cadre ainsi conçu comprenait (et comprend toujours) trois piliers principaux : la législation minière, la législation relative aux investissements étrangers et la législation relative à la fiscalité minière. Nous examinerons chacun de ces piliers en détail.

#### **a) Législation minière**

La législation minière a été spécialement conçue pour mettre en place les conditions dont les investisseurs locaux et étrangers ont besoin, à savoir la compétitivité, la stabilité et la sécurité juridique, créant ainsi un environnement favorable aux investisseurs. Cet environnement a été créé grâce à un cadre juridique conçu pour garantir les conditions en question en commençant par le sommet :

- i) Principes clés inscrits dans la Constitution politique (connus sous le nom de « principes constitutionnels »). Ces principes constitutionnels sont les suivants<sup>453</sup> :
  - La propriété des mines et des concessions minières est différente de celle des terres de surface ;

---

<sup>453</sup> Voir Michael Bourassa et John Turner (sous la direction de), *Mining in 32 jurisdictions worldwide. 2013*, chapitre concernant le Chili, rédigé par Rafael Vergara et Francisco Corona [« Getting The Deal Through » (2015)], p. 49.

- La propriété de toute concession minière bénéficie de la protection constitutionnelle qui est assurée au droit de propriété<sup>454</sup> ;\
- Les terres de surface peuvent être soumises à des obligations et à des limitations établies par la loi pour faciliter les activités d'exploration et d'exploitation minières ;
- Il existe le droit d'imposer des servitudes à un propriétaire des terres de surface réticent par voie de procédure simple et sommaire devant le tribunal civil compétent (à quelques très rares exceptions près), à condition que lui soit versée une indemnité appropriée pour les dommages causés.

ii) Adoption de la loi constitutionnelle organique relative aux concessions minières qui développe les principes constitutionnels

Une loi constitutionnelle organique développant les principes constitutionnels susmentionnés et fixant les règles de base régissant les concessions minières a été jugée nécessaire pour en assurer la continuité dans le temps et la stabilité, comme en témoigne le fait que le quorum constitutionnel requis pour modifier cette loi est plus élevé que celui du Code minier et des autres lois ordinaires.

iii) Développement supplémentaire des principes constitutionnels dans le Code minier et son règlement d'application

Au bas du cadre juridique considéré, le Code minier et son règlement d'application développent en détail les principes constitutionnels et les règles de base régissant les concessions minières<sup>455</sup>.

- Nature des droits miniers
  - Ils sont accordés par l'État, mais bénéficient de la protection constitutionnelle qui est assurée au droit de propriété ;
  - Ils sont exclusifs sur la zone à laquelle ils s'appliquent ainsi que sur l'exploration ou l'exploitation des substances minérales qu'elle contient ;
  - La propriété des concessions est différente de la propriété des droits de surface, qui peut être soumise à des obligations et à des limitations visant à faciliter les activités minières (notamment les servitudes susceptibles d'être imposées aux propriétaires des terres de surface réticents comme indiqué ci-dessus) par voie de procédure sommaire devant le tribunal civil compétent (à quelques très rares exceptions près), à condition que soit versée une indemnité appropriée pour les dommages causés ;

---

<sup>454</sup> Il convient de signaler qu'il existe au Chili un système judiciaire indépendant qui respecte la primauté du droit et les garanties d'une procédure régulière.

<sup>455</sup> Bulnes, Juan Luis Ossa (2012). *Tratado de derecho de minería*, vol. 1. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.

- Les concessions peuvent être librement cédées ou transférées ou faire librement l'objet de tout autre contrat juridique (aucune autorisation préalable des autorités n'est nécessaire) ;
- Elles peuvent être hypothéquées pour garantir des obligations principales ;
- Les entreprises publiques doivent se conformer aux mêmes règles que les entreprises privées.
- Procédures d'obtention des droits miniers
  - Conditions fondées sur les principes de non-discrimination, de transparence et d'efficacité ;
  - Utilisation de coordonnées facilement retrouvables dans les cadastres électroniques et par les instruments GPS sur le terrain ;
  - Accès du public aux registres et cadastres miniers ;
  - L'État accorde les droits miniers par l'intermédiaire du pouvoir judiciaire, précisément par une procédure civile non discrétionnaire ;
  - Les droits sont attribués dans l'ordre des demandes, sans conditions techniques ni économiques.
- Sécurité juridique
  - Le chevauchement des concessions d'exploitation n'est pas permis ;
  - Le titulaire du titre ne le conserve que s'il paye le permis d'exploitation minière annuel ;
  - La loi n'impose pas l'obligation d'exécuter des travaux d'exploration ou d'exploitation ;
  - Le forage à haut risque est favorisé par le droit conféré au titulaire de la concession d'exploration d'obtenir une concession d'exploitation par la suite ;
  - Le demandeur d'une concession d'exploitation n'est pas tenu de fournir la preuve de l'existence d'une perspective commerciale ni d'établir qu'il remplit telles ou telles conditions techniques ou économiques ;
  - Avant de perdre la concession, le titulaire peut former des recours ;
  - Les tribunaux civils sont les seules entités qui peuvent accorder une concession ou la déclarer éteinte et résoudre les conflits relatifs aux concessions.

- Stabilité des investissements
  - Les concessions sont immeubles et accordées pour une durée indéterminée.

Il convient d'indiquer que la possibilité d'hypothéquer les concessions minières et de nantir les actions des « sociétés minières contractuelles » (sociétés spéciales régies par le Code minier) pour garantir les obligations principales a joué un rôle essentiel dans les programmes de « financement de projets » qui ont permis la création de tous les grands projets miniers dans les années 1990 et 2000.

#### **b) Législation relative aux investissements étrangers**

Le deuxième pilier est la législation visant à promouvoir les investissements étrangers. Comme il a été expliqué ci-dessus, le décret-loi n° 600 de 1974 joue un rôle clé en ce qu'il garantit la non-discrimination, l'accès au marché officiel des changes, l'invariabilité de la taxe minière et d'autres avantages.

#### **c) Législation relative à la fiscalité minière**

Enfin et surtout, les avantages fiscaux et les mesures d'incitation fiscales contribuent pour beaucoup à attirer les investissements privés dans le secteur minier. Il s'agit notamment de l'amortissement accéléré, du paiement différé des droits de douane, de la possibilité de récupérer le crédit de TVA et du paiement des impôts lorsque les bénéfices sont distribués aux actionnaires.

### **5.1.2 Autres facteurs expliquant le succès de la gouvernance minière au Chili**

Comme il a été expliqué ci-dessus, le principal facteur du succès minier du Chili est l'existence d'un cadre réglementaire, d'orientation et de gouvernance général qui crée les conditions dont les investisseurs locaux et étrangers ont besoin, à savoir la compétitivité, la stabilité et la sécurité juridique. La composante fondamentale de cet environnement est le cadre juridique et institutionnel qui a déjà été exposé ci-dessus. Cependant, il ne faut pas négliger les autres facteurs qui jouent un rôle important dans la création d'un tel environnement. Nous allons maintenant en parler brièvement.

#### **a) Détermination des gouvernements chiliens successifs à maintenir et à améliorer le cadre juridique et réglementaire du secteur minier par des réformes institutionnelles**

L'explication peut être jugée trop générale, mais il ne fait aucun doute qu'un rôle important est joué par la détermination des gouvernements chiliens successifs, représentant différentes coalitions politiques, à maintenir les principes fondamentaux du cadre juridique et réglementaire du secteur minier et à s'efforcer de l'améliorer par des réformes institutionnelles. Ces gouvernements successifs ont également fait preuve d'esprit de suite dans la mise en œuvre de leurs politiques générales et sectorielles mentionnées ci-dessous.

## b) Gouvernance

Selon une étude de cas de pays intitulée « Chile. The Challenge of Mineral Wealth: using resource endowments to foster sustainable development » qui a été menée par le Conseil international des mines et des métaux, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement et la Banque mondiale en mars 2007, on peut également dire à juste titre que dans l'ensemble, le potentiel du secteur minier a été réalisé grâce à un ensemble de politiques, d'institutions et de mécanismes de gouvernance généraux.

Par exemple, « en matière de politiques macroéconomiques, les gouvernements ont dans l'ensemble mis beaucoup d'accent sur la prudence budgétaire et utilisé des politiques monétaires saines pour lutter contre l'inflation et éviter l'appréciation des taux de change réels. En outre, l'intégration du Chili dans l'économie mondiale s'est accélérée avec l'encouragement des exportations et la libéralisation du commerce, tandis que l'intervention de l'État dans l'économie a été réduite dans le cadre des réformes néolibérales qui ont débuté dans les années 1970 »<sup>456</sup>.

En somme, les auteurs de l'étude de cas affirment que « ces politiques ont aidé le Chili à éviter les effets macroéconomiques potentiels de la "malédiction des ressources" minières tout en créant un solide environnement propice à la croissance du secteur privé, ce qui a entraîné d'importantes créations d'emplois »<sup>457</sup>.

Les autres facteurs clés liés à la gouvernance sont les suivants :

i) Fonds de stabilisation du cuivre. Créé en 1985, ce fonds vise en principe à épargner tous les revenus du cuivre de la société minière publique CODELCO au-delà d'un prix de référence à long terme du cuivre. Il « joue un rôle crucial à cet égard en atténuant les fluctuations des dépenses publiques, contribuant ainsi à la fois à maintenir la stabilité macroéconomique et à fournir les niveaux de financement réguliers nécessaires pour assurer la pérennité des programmes sociaux »<sup>458</sup>.

ii) Redistribution. Il n'existe pas de disposition juridique ni de politique expresse visant à redistribuer les recettes fiscales minières aux régions minières. Comme le disent les auteurs de l'étude de cas, « il importe cependant au plus haut point de relever que le Chili ne dispose pas de mécanisme institutionnalisé de redistribution des recettes tirées de l'exploitation minière aux régions dans lesquelles les activités minières sont menées. En fait, les financements infranationaux semblent être alloués par la voie budgétaire gérée au niveau de l'administration d'État »<sup>459</sup>.

Même s'il n'existe pas de mécanismes institutionnels de redistribution, il importe de garder à l'esprit que les investissements miniers publics et privés sont à l'origine du développement robuste que connaissent les régions et les provinces dans lesquelles l'exploitation minière est l'activité prédominante. La région d'Antofagasta en est un exemple

---

<sup>456</sup> Conseil international des mines et des métaux, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement et Banque mondiale. *Chile. Executive Summary. The Challenge of Mineral Wealth: Using resource endowments to foster sustainable development* (octobre 2006).

<sup>457</sup> *Ibid.*

<sup>458</sup> *Ibid.*

<sup>459</sup> Conseil international des mines et des métaux, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement et Banque mondiale. *Chile. The Challenge of Mineral Wealth: Using resource endowments to foster sustainable development* (2007).

frappant. « Sous l'impulsion d'une expansion minière rapide, la croissance économique de la Région II a été plus rapide que celle de l'ensemble du Chili (ce qui explique pourquoi en 2003 son PIB par habitant a atteint 11 996 dollars des États-Unis, soit le double de la moyenne nationale) »<sup>460</sup>. Cela étant, on pourrait dire que les règlements et les politiques conçus de façon consciencieuse pour stimuler le secteur minier ont eu des retombées directes du point de vue du développement des régions d'accueil.

iii) « Pôle minier ». Un autre facteur clé a été la création d'un « pôle minier » qui se manifeste particulièrement dans la région d'Antofagasta. La création de ce pôle minier est une initiative conjointe des sociétés minières et de l'État. Une politique spécifique a été adoptée à cet effet. Elle consiste à fournir des financements aux fournisseurs désireux d'obtenir les certifications ISO 9000 et 14000. En conséquence, « le Chili a créé entre l'industrie minière et d'autres secteurs de l'économie locale des liens plus solides que dans de nombreux autres pays miniers »<sup>461</sup>.

### c) Cohésion sociale

La « cohésion sociale » s'entend en l'occurrence de la dynamique sociale déclenchée par les interactions entre les projets miniers, la population dans son ensemble et les communautés d'accueil en particulier. Sur le plan négatif, on peut l'utiliser comme indicateur de l'existence de tensions sociales découlant des activités minières qui commandent l'adoption de mesures de prévention ou d'atténuation des conflits. Selon l'étude susvisée, dans le cas du Chili « il n'y a pas de préoccupations particulières sur le risque de voir les activités minières compromettre la cohésion sociale. Cela va de soi en partie, car de nombreuses activités minières se déroulent très loin des communautés et des agglomérations »<sup>462</sup>.

Un des facteurs de cette cohésion sociale est le fait que, dans l'ensemble, les institutions chiliennes « jouissent aux yeux du public d'une légitimité suffisante pour gérer efficacement les problèmes qui pourraient naître de l'exploitation minière, lesquels entraînent des tensions sociales profondes dans d'autres pays moins bien gouvernés »<sup>463</sup>. Cette légitimité a été remise en question par certains mouvements sociaux ces dernières années<sup>464</sup>, mais il ne fait aucun doute qu'elle a joué un rôle important pendant la majeure partie de la période considérée dans le présent rapport.

On peut aussi souligner la volonté sociale et politique et la coopération avec le secteur minier. « Les auteurs de l'étude de cas notent en général le climat de coopération et de compromis qui règne au Chili, tant dans l'ensemble de la classe politique qu'entre les différents acteurs de la société. Ce climat importe et se manifeste le plus entre les pouvoirs publics et le secteur privé, mais il existe aussi dans les relations des pouvoirs publics avec d'autres segments de la société civile, notamment les universités et les associations qui jouent des rôles d'appui cruciaux. »<sup>465</sup>

---

<sup>460</sup> Ibid.

<sup>461</sup> Ibid.

<sup>462</sup> Ibid.

<sup>463</sup> Ibid.

<sup>464</sup> Des débats sont en cours sur la nécessité d'adopter une nouvelle constitution politique et le gouvernement actuel a proposé un calendrier de déroulement du processus de dialogue.

<sup>465</sup> Conseil international des mines et des métaux, 2007.

Dans l'ensemble, on peut dire que la cohésion sociale est un facteur qui contribue au succès du secteur minier chilien. Néanmoins, comme nous le soulignerons, la question de la cohésion sociale a de plus en plus fait l'objet de débats au cours des 20 dernières années et demeure controversée.

### **5.1.3 Améliorations visant à résoudre les problèmes nouveaux**

Le succès de l'industrie minière chilienne ne repose pas seulement sur le fait que le pays a pu mettre en place dès le départ un cadre réglementaire et institutionnel comme celui décrit ci-dessus. Une des clés de ce succès a été la capacité du pays à actualiser et à améliorer sa réglementation pour faire face aux problèmes nouveaux, en particulier ceux concernant la durabilité sociale, environnementale et économique. Les efforts de maintien et de renforcement de la « cohésion sociale » évoqués ci-dessus contribuent à la résolution de tous ces problèmes.

#### **a) Améliorations relatives à la cohésion sociale**

À l'exception notable de la loi de 2007 relative aux personnes compétentes, tous les instruments juridiques adoptés au cours de la période allant de 1993 à 2014 touchent d'une manière ou d'une autre à la question de la cohésion sociale :

#### **i) Instruments et réformes à caractère socio-environnemental**

- Loi générale relative à l'environnement (1994)
- Loi portant modification de la loi générale relative à l'environnement et création du Ministère de l'environnement, du Service d'évaluation environnementale et de la Surintendance de l'environnement (2010)
- Loi relative à la fermeture des mines (2011)
- Loi relative aux juridictions de l'environnement (2012)
- Règlement relatif aux études d'impact sur l'environnement (2013)

#### **ii) Instruments et réformes à caractère social**

- Loi relative aux peuples autochtones (1993)
- Convention n° 169 de l'Organisation internationale du Travail relative aux peuples indigènes et tribaux (2009)
- Loi relative à la responsabilité pénale des personnes morales (2009)
- Règlements relatifs à l'obligation de consulter les peuples autochtones créée par la Convention n° 169 de l'OIT (2013 et 2014).

### III.4.2 Principaux problèmes restant à résoudre

L'industrie minière chilienne fait actuellement face à un nouveau paysage social, économique et politique. On peut le décrire comme une situation dans laquelle la société civile dispose d'énormes moyens d'action et est mieux organisée, les exigences portées en matière de transparence et de respect du principe de responsabilité sont strictes et ne peuvent plus être méconnues et les communautés d'accueil escomptent participer activement à la conception et à l'évaluation des projets et recevoir une part des avantages économiques découlant de l'extraction des ressources naturelles.

Ce paysage coexiste avec des coûts de production élevés et une faible productivité qui mettent à rude épreuve la compétitivité de l'industrie minière dans son ensemble. Cela étant, les principales difficultés que l'industrie minière rencontre peuvent se réduire à un seul problème qui consiste à savoir comment concevoir et mettre en œuvre des politiques publiques appropriées pour assurer sa compétitivité et sa durabilité à long terme. Pour qu'elle puisse prospérer dans les années à venir, le pays doit continuellement réviser son cadre réglementaire et établir des politiques publiques visant à assurer cette compétitivité et un développement durable.

Les facteurs qui entourent ce problème de compétitivité et de durabilité à long terme peuvent se réduire aux suivants :

1. Géologie
2. Coûts de l'énergie
3. Ressources en eau
4. Communautés locales
5. Capital humain
6. Innovation

**a) Conditions géologiques.** L'industrie minière chilienne voit baisser la qualité de ses minerais, ceux-ci étant extraits dans des puits à ciel ouvert fortement exploités et les nouvelles activités d'exploration menées étant relativement faibles. Il est donc essentiel d'encourager les investissements dans de nouvelles activités d'exploration par la mise en place de règlements, de structures fiscales et de conditions de marché appropriés. À cet égard, il convient de mentionner les faits suivants :

- i) La création récente du marché du capital-risque de la Bourse de Santiago. Au cours du premier semestre de 2015, la Bourse de Santiago a lancé un nouveau marché public du capital-risque à l'intention des petites et jeunes entreprises, dénommé « Santiago Stock Exchange Venture ». Il sera au départ axé sur le secteur minier, mais pourrait s'étendre à d'autres secteurs à un stade ultérieur. C'est une initiative créée par la Bourse de Santiago et la Bourse de croissance TSX de Toronto qui permettra aux sociétés cotées à la Bourse de croissance TSX d'avoir accès aux marchés publics du capital-risque au Chili et au Canada par un processus simplifié de double inscription. La double inscription des sociétés cotées à la Bourse de croissance TSX leur donnera

accès non seulement au marché chilien, mais aussi aux marchés de la Colombie, du Mexique et du Pérou dans le cadre du Marché intégré latino-américain.

ii) Des débats sont en cours sur la nécessité de modifier le Code minier pour imposer aux sociétés minières l'obligation de communiquer au Service national de géologie et des mines les informations géologiques obtenues dans le cadre de travaux d'exploration exécutés dans des concessions minières dont la durée a expiré.

**b) Coûts de l'énergie.** Un des problèmes les plus graves que l'industrie minière rencontre aujourd'hui est probablement le coût élevé de l'électricité, qui représente environ 20 % des coûts de production minière totaux et fait ainsi du Chili le pays minier où les coûts de l'électricité sont les plus élevés<sup>466</sup>. De plus, l'exploitation minière est une des industries les plus énergivores au monde. Au Chili, les sociétés minières représentent environ 90 % de la consommation d'électricité du réseau électrique du nord qui dessert une région où vivent seulement 6 % de la population.

Un des problèmes manifestes à résoudre dans ce domaine consiste à promouvoir la création de projets de production d'énergies renouvelables conventionnelles et non conventionnelles. Le Chili s'est jusqu'à présent appuyé sur les mécanismes du marché pour chercher à atteindre cet objectif, mais des débats sont en cours sur la question de savoir si l'État doit subventionner les projets en question ou mettre en place des mesures d'incitation pour encourager les investisseurs à y investir. Par ailleurs, de nombreuses sociétés minières commencent déjà à réaliser leurs propres projets énergétiques pour alimenter leurs mines.

Le deuxième problème est le raccordement des réseaux électriques du centre et du nord qui permettrait aux sociétés minières d'avoir accès à de l'énergie moins coûteuse provenant de sources hydroélectriques situées dans le sud du Chili. La construction de ce raccordement a déjà fait l'objet d'un appel d'offres et été attribuée à un soumissionnaire. Par conséquent, la ligne de transport doit être construite dans les années à venir.

**c) Ressources en eau.** La région septentrionale, dans laquelle opèrent la plupart des sociétés minières, a très peu de ressources en eau. Les mesures prises pour prévenir et atténuer les pénuries d'eau se heurtent à des obstacles institutionnels tels que l'insuffisance de l'information du public sur la disponibilité et la gestion de l'eau. Cette situation crée des désaccords sur les autres activités économiques et avec les communautés. Pour sa part, le secteur minier s'emploie de plus en plus à remédier à la situation en incorporant l'utilisation de l'eau de mer dans ses nouveaux projets et dans les exploitations existantes.

En ce qui concerne la gouvernance, il convient de mentionner trois points liés au problème des ressources en eau :

i) Des discussions sont en cours au Congrès sur des modifications à apporter au Code de l'eau qui visent expressément à établir le principe de primauté de la consommation humaine de l'eau sur les utilisations à des fins de production et les autres utilisations (y compris l'exploitation minière). Ces discussions sont l'occasion d'examiner la mesure dans laquelle les dispositions actuelles du Code de l'eau peuvent permettre de satisfaire la consommation humaine en cas de pénurie.

---

<sup>466</sup> Au Chili, 80 % du marché de la production d'électricité ne sont détenus que par quatre entreprises.

ii) Un certain nombre de propositions de loi ont été déposées ces dernières années dans le but de mettre à la charge des nouveaux projets miniers l'obligation d'utiliser de l'eau de mer dans leurs opérations. Toutefois, cette idée ne semble pas encore bénéficier assez de l'appui des pouvoirs publics, ce qui est important, car le Gouvernement exerce une grande influence sur le rythme des débats parlementaires.

iii) Une initiative menée par le monde universitaire et la société civile, mais qui pourrait être soutenue par des acteurs publics, est la mise en place d'une coordination des usagers de certains bassins pour rationaliser l'utilisation de l'eau dans les zones en proie à une grave pénurie.

c) **Communautés locales.** L'industrie minière se heurte à de nouveaux problèmes liés aux communautés locales en général et aux communautés autochtones en particulier, ces communautés étant en train de demander à participer de façon active à la conception et à l'évaluation des projets et d'exiger une part des avantages économiques découlant de l'extraction des ressources naturelles. La preuve en est le nombre de tables de dialogue et de groupes de travail qui ont fait de ces problèmes leur principal sujet de discussion ou un des plus importants. On trouvera ci-après quelques exemples :

- *Mining: A Platform for Chile's Future.* Rapport établi à l'intention de la Présidente de la République, Michelle Bachelet, par la Commission des mines et du développement du Chili et le Conseil national de l'innovation et de la compétitivité en décembre 2014.
- *Mining and Sustainable Development of Chile. Towards a Shared Vision. A Virtuous, Sustainable and Inclusive Mining,* document publié en 2014 par un groupe d'experts interdisciplinaire et politiquement diversifié dirigé par l'ancien président chilien Ricardo Lagos.
- *Sustainable Mining in the Central Zone of Chile : Scenarios by Year 2035,* initiative de planification de scénarios menée par le Ministère des mines, la Production Development Corporation (CORFO) et la SONAMI en 2014.
- Mining Value Alliance, groupe de dialogue et de politiques dirigé par l'ancien ministre des travaux publics Alvaro García, qui travaille actuellement.

e) **Capital humain.** En ce qui concerne les ressources humaines, l'industrie minière connaît une pénurie de capital humain qualifié et une demande croissante de personnel formé. Selon les estimations, elle aura besoin de 27 000 nouveaux travailleurs d'ici à 2023 dans la seule chaîne de valeur principale, en raison des nouveaux projets prévus et des départs à la retraite. Les systèmes d'enseignement général et professionnel disponibles ne sont pas suffisants et adéquats pour répondre à la demande de formation aux professions nécessaires dans l'industrie minière. De plus, la législation du travail entrave l'adaptabilité professionnelle, aggravant ainsi les incessantes interruptions de travail qui augmentent considérablement les coûts de la main-d'œuvre.

Nombre d'acteurs du secteur prévoient l'avènement de problèmes de capital humain qui serait marqué par une pénurie de personnel dûment formé dans l'industrie minière au cours des 20 prochaines années. De plus, beaucoup de débats ont lieu sur le rapport entre les niveaux de productivité des exploitants miniers chiliens et ceux de leurs homologues d'autres pays miniers.

**f) Innovation.** En ce qui concerne l'innovation, le Chili est le pays membre de l'OCDE qui investit le moins dans la recherche-développement. Il est essentiel que l'industrie minière se dote des nouvelles technologies, en particulier celles qui visent à mieux gérer les ressources naturelles du Chili et à mieux les mettre à profit. Les problèmes qui se posent en matière d'innovation sont traités de façon approfondie dans le document susmentionné intitulé « *Mining: A Platform for Chile's Future* » (Rapport établi à l'intention de la Présidente de la République, Michelle Bachelet, par la Commission des mines et du développement du Chili et le Conseil national de l'innovation et de la compétitivité en décembre 2014).

### **III.6 Enseignements tirés de l'étude de cas**

Il ressort du présent rapport que les raisons du succès du secteur minier chilien sont nombreuses, complexes et interdépendantes. Parmi ces raisons figurent des caractéristiques naturelles telles que l'existence d'un énorme potentiel géologique et le fait qu'il soit relativement proche d'infrastructures portuaires développées. Cela dit, il ressort également du rapport que les principaux enseignements tirés du secteur minier chilien sont les suivants :

a) Une des clés du succès est l'existence d'un cadre réglementaire, d'orientation et de gouvernance général qui a été maintenu au fil des ans par les gouvernements successifs ;

b) Il importe de mettre en place un cadre réglementaire et institutionnel fondé sur la Constitution pour assurer la sécurité juridique et la stabilité des investissements par une définition des droits miniers et de leurs procédures d'obtention qui permette d'atteindre cet objectif et contribue ainsi à créer un environnement favorable aux investisseurs ;

c) Un rôle essentiel est joué par les lois relatives aux investissements étrangers et à la fiscalité minière qui, conjointement avec la législation minière, ont contribué à la création de cet environnement favorable caractérisé par la sécurité juridique et la stabilité des investissements ;

d) Un rôle crucial est joué par un ensemble de politiques, d'institutions et de mécanismes de gouvernance généraux qui permet la réalisation du potentiel général du secteur minier ;

e) La cohésion sociale est importante en ce qu'elle constitue un des facteurs clés du succès du secteur minier ;

f) La création de partenariats entre les gouvernements, les entreprises, les universités, les associations et d'autres acteurs peut être nécessaire pour tirer pleinement parti des avantages de l'exploitation minière ;

g) Il importe d'actualiser et d'améliorer en temps voulu le cadre susmentionné par des réformes institutionnelles visant à préserver la durabilité sociale, environnementale et économique à long terme.

### **III.7 Conclusion et voies à suivre**

Il ressort du présent rapport que le succès du secteur minier chilien repose sur un ensemble de facteurs cruciaux et interdépendants, parmi lesquels il faut souligner l'existence

d'un cadre réglementaire et institutionnel favorable aux investisseurs, la bonne gouvernance, la cohésion sociale et la capacité du pays à s'adapter aux problèmes nouveaux et à les résoudre.

Nous avons indiqué que l'industrie minière chilienne faisait face à un nouveau paysage social, économique et politique caractérisé par l'existence d'une société civile disposant d'énormes moyens d'action et très scrutatrice, de fortes exigences en matière de transparence et de respect du principe de responsabilité et de communautés d'accueil alertes et mieux organisées qui escomptent participer activement aux projets miniers et recevoir une part des avantages qui en découlent. Il faut y ajouter la remise en question de la légitimité des institutions, politiques et normes publiques qui est exprimée dans le débat en cours sur l'adoption d'une nouvelle constitution politique.

S'agissant du secteur minier lui-même, ce paysage coexiste actuellement avec des coûts de production élevés et une faible productivité qui mettent à rude épreuve la compétitivité de l'industrie minière dans son ensemble.

À cet égard, la tâche principale qui incombe au secteur minier aujourd'hui consiste à déterminer comment il peut faire face à tous les problèmes naissants de façon à répondre aux préoccupations relatives à la cohésion sociale et à la durabilité à long terme tout en continuant à jouer son rôle d'impulsion et à préserver sa compétitivité.

## Références

Bulnes, Juan Luis Ossa (2012). *Tratado de derecho de minería*, vol. 1., 5<sup>e</sup> édition, mise à jour et augmentée. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.

Conseil international des mines et des métaux, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement et Banque mondiale (2006). *Chile. Executive Summary. The Challenge of Mineral Wealth: Using resource endowments to foster sustainable development.*

Conseil international des mines et des métaux, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement et Banque mondiale (2007). *Chile. The challenge of mineral wealth: Using resource endowments to foster sustainable development.*

Piñera Echenique, José Manuel (1987). *Mining Legislation. Basis of the Constitutional Organic Law on Mining Concessions. Introduction and Recopilation*, 2<sup>e</sup> édition. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.

Vergara, Rafael et Francisco Corona (2013). « Getting The Deal Through ». Dans Michael Bourassa et John Turner (sous la direction de), *Mining in 32 jurisdictions worldwide. 2013*. En association avec plusieurs cabinets d'avocat dans le monde.