

Le secteur minier est-il porteur de développement en Afrique ?

Par **Louis Maréchal**

Louis Maréchal, diplômé en relations internationales, est en charge au ministère des Affaires étrangères de la mise en œuvre de la stratégie de coopération française dans le domaine des ressources minérales.

Depuis une quinzaine d'années, les investissements étrangers dans le secteur minier africain ont considérablement augmenté. Cela a modifié le paysage minier mais a, par contre-coup, forcé à repenser le lien entre développement et extraction minière. De nouvelles politiques qui tentent d'accroître la contribution du secteur au développement des pays producteurs sont en cours de mise en œuvre.

politique étrangère

L'Afrique représente environ 30 % des réserves mondiales de matières premières minérales non énergétiques (bauxite, cuivre, cobalt, chromite, etc.) et produit près de 60 minerais et métaux¹. Les statistiques de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) indiquent qu'en 2010, 24 des 54 pays du continent exportaient des produits miniers². Toutefois, l'Afrique reste un continent encore sous-exploré : il absorbe, depuis 2000, entre 13 % et 18 % des budgets mondiaux d'exploration, à un niveau équivalent ou inférieur à l'Australie, au Canada et à l'Amérique du Sud dont les superficies respectives couvrent 8, 10 et 18 millions de kilomètres carrés, contre plus de 30 pour l'Afrique³.

La reconnaissance du potentiel de contribution du secteur extractif en général, et du secteur minier en particulier, au développement des économies africaines est ancienne. En 1980, le plan d'action de Lagos pour

NB : les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles du ministère des Affaires étrangères.

1. Ministère des Affaires étrangères français, « Ressources minérales et développement en Afrique », document d'orientation stratégique, 2008.

2. OMC, *Rapport sur le commerce international en 2010. Le commerce des ressources naturelles*, Genève, 2010.

3. Metals Economics Group, *Worldwide Exploration Trends*, Halifax, NS, mars 2013 ; « Le secteur minier, un levier de croissance pour l'Afrique ? », *Secteur Privé & Développement*, n° 8, janvier 2011.

le développement économique de l'Afrique de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) identifiait déjà ce secteur comme un pilier de développement et dressait un diagnostic, toujours pertinent, des difficultés liées à la valorisation de ces ressources. De ce fait, la question n'est plus : *l'exploitation des ressources minérales est-elle un vecteur de développement ?*, mais bien : *comment s'assurer qu'elle le soit ?*

La hausse continue des cours internationaux des matières premières depuis près de dix ans tire la croissance africaine, malgré le repli actuel⁴. Pourtant, l'écart entre l'augmentation significative des investissements dans le secteur minier africain au cours des dix années passées et les performances de développement économique et social des pays producteurs est frappant. Ce constat, largement partagé, a progressivement conduit les bailleurs et les pays africains à modifier leur approche du secteur.

L'ajustement structurel appliqué au secteur minier

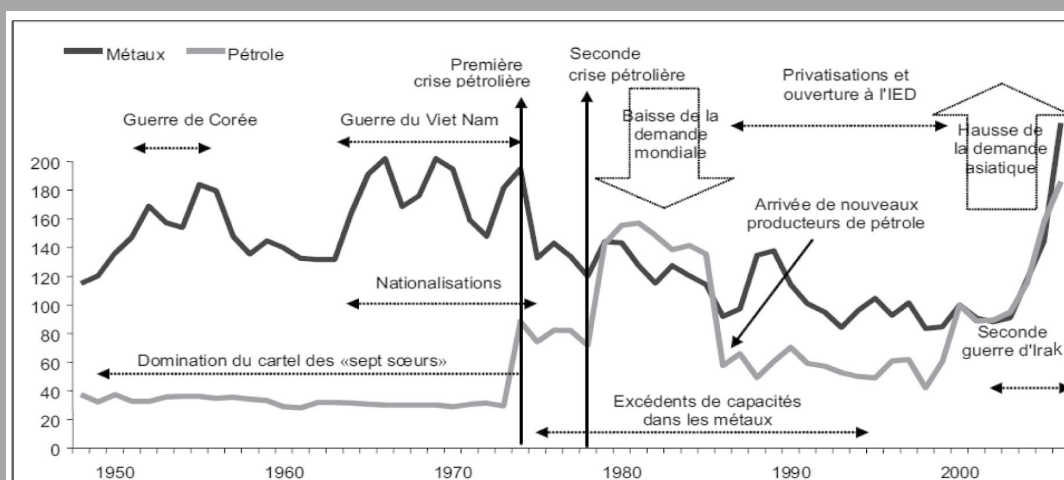
Après l'indépendance, de nombreux gouvernements ont nationalisé les outils de production, notamment dans le secteur minier, à une époque où les cours internationaux étaient à des niveaux élevés. Assez rapidement, la conjonction d'un contexte géopolitique tendu qui a durablement déprimé le marché (cf. figure 1) et de performances insuffisantes des compagnies nationales nouvellement créées (investissements insuffisants, absence d'activité d'exploration en propre, gestion inadaptée, recettes destinées à financer le budget national, etc.) a conduit de nombreux pays africains à une situation difficile.

Le déclin économique du secteur minier a contraint ces gouvernements à le restructurer dans le cadre des politiques d'ajustement structurel⁵, dont les principes sont connus sous le nom de « consensus de Washington ». La Banque mondiale était chargée de redéfinir les politiques publiques dans ce secteur, avec pour principal objectif la mise en place de réglementations attractives pour les investissements étrangers. Entre 1988 et 2010, la Banque mondiale a ainsi mené 35 programmes de réforme minière, cumulant un financement global de plus de 1 milliard de dollars dans 24 pays, dont près des deux tiers en Afrique subsaharienne. En parallèle, la Communauté européenne se focalisait sur la collecte et la promotion des données géologiques destinées à améliorer la connaissance du potentiel africain et à susciter l'intérêt des investisseurs internationaux.

4. Royal Bank of Canada, *Commodity Price Monitor*, Montréal, QC, mars 2013.

5. Destinés à accompagner les États incapables de rembourser leur dette publique, ces programmes pluriannuels de réformes économiques d'inspiration libérale, mis en œuvres à partir des années 1980 par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, étaient fondés sur la stabilisation des économies et des opérations de privatisation.

Figure 1. Indice des prix réels du pétrole brut et des minéraux métalliques, 1948-2006



Note : l'indice des prix des métaux couvre les minéraux suivants avec la pondération indiquée ci-après : cuivre (38,89 %), aluminium (23,93 %), minerai de fer (13,65 %), zinc (7,22 %), nickel (6,70 %), étain (3,62 %), phosphorite (2,67 %), plomb (2,10 %), minerai de manganèse (1,20 %), minerai de tungstène (0,02 %).

Source : Rapport sur l'investissement dans le monde 2007. Sociétés transnationales, industries extractives et développement, Genève, CNUCED, 2007.

Au cours des deux dernières décennies, l'environnement favorable créé par ces réformes, la diminution des surcapacités de production dans le secteur et le redémarrage progressif de la demande mondiale ont largement contribué à relancer l'investissement étranger dans l'industrie minière. Mais si le retour des investisseurs étrangers est évidemment un facteur indispensable pour mettre la valorisation des ressources minières d'un pays au service de son développement, il n'est pas suffisant. En effet, la concurrence entre les États, pour attirer les investisseurs, a conduit à un *dumping* réglementaire et fiscal qui a limité significativement les bénéfices que les gouvernements africains, et plus encore les populations des pays producteurs, étaient en droit d'attendre de ces changements. Les exemptions fiscales, par exemple, ont été consenties de manière excessive. Elles ont conduit à accorder des taux de redevance et d'impôts sur les sociétés souvent (très) inférieurs aux taux, déjà faibles, figurant dans les codes. La reprise de la production minière et la croissance des exportations en Afrique n'ont donc pas été synonymes de meilleures performances de développement, notamment en termes de réduction de la pauvreté.

La remise en cause de l'approche traditionnelle

Au tournant du millénaire, la conjonction du besoin de transparence financière, de l'évolution du débat sur le développement, du « nationalisme des ressources » et de la crise économique a conduit à une remise en question des politiques internationales de coopération dans le secteur.

Dès 2002, la Banque mondiale a entamé son évolution doctrinale⁶. Liée au constat des insuffisances des réformes en termes de contribution du secteur extractif au développement, et motivée par les demandes des pays et la pression de la société civile, cette évolution était le premier pas vers une approche plus globale de la question, davantage orientée sur le bénéfice retiré par les pays. De ce fait, le questionnement sur la gouvernance financière du secteur extractif, et plus particulièrement sur l'interaction financière entre les industries minières et l'État, s'est concrétisé dans la mise en œuvre de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE), dont les mérites, après dix ans d'existence, commencent à se manifester.

À partir de 2005, la résurgence du « nationalisme des ressources » est venue accroître la pression imposée aux multinationales du secteur et aux institutions internationales de financement et d'aide au développement. Dans un contexte d'augmentation des cours internationaux des ressources minérales, un nombre croissant de pays producteurs a commencé à remettre en question les conditions de répartition de la rente introduites par les réformes menées dans le cadre des programmes d'ajustement structurel.

En parallèle, la notion d'État « développementiste », portée par la Commission des Nations unies pour le commerce et le développement (CNUCED)⁷, rencontrait un succès croissant. Cette notion se fonde, pour partie, sur l'importance de la mobilisation des ressources intérieures, c'est-à-dire sur la nécessité pour les États d'augmenter leurs recettes fiscales et de les mettre au service du développement de leurs populations. La crise financière et économique de 2008 est venue amplifier ce mouvement de remise en cause, en mettant davantage en avant les besoins d'autofinancement des politiques de développement par les États producteurs eux-mêmes.

L'ITIE, l'outil précurseur

L'ITIE, opérationnelle depuis 2005, marque un tournant dans la perception de la nécessaire contribution du secteur extractif au développement. L'ITIE est devenue le principal standard international de transparence du secteur extractif, offrant un cadre de concertation entre gouvernements, entreprises et sociétés civiles, au sein de groupes de travail multipartites autour de la divulgation et de l'audit des flux financiers générés par l'exploitation du secteur dans les pays candidats. L'ITIE regroupe, sur

6. Banque mondiale, *Treasure or Trouble? Mining in Developing Countries*, Washington, DC, 2002.

7. CNUCED, *Le développement économique en Afrique : retrouver une marge d'action. La mobilisation des ressources intérieures et l'État développementiste*, Genève, 2007.

une base volontaire, 37 États producteurs, 60 compagnies extractives et environ 400 organisations représentant la société civile. Le 28 février 2013, 20 pays⁸ étaient reconnus « conformes », répondant à l'ensemble des exigences posées par les règles de l'ITIE. Dans le même temps, début 2013, le conseil d'administration de l'ITIE a décidé de radier le Gabon – en raison des retards pris par le pays dans la publication de son deuxième rapport de validation – et de suspendre la République démocratique du Congo (RDC) – pour le manque de transparence de ses revenus miniers. Ces décisions témoignent d'un réel souci de crédibilité de la part de l'ITIE, souvent accusée de privilégier la quantité (de pays validés) sur la qualité (de la validation). L'objectif poursuivi est d'accroître le degré d'*accountability* (« redevabilité ») des acteurs concernés, en confrontant les versements du secteur privé à l'État aux recettes publiques officielles.

L'ITIE a constitué un tournant essentiel, en ce qu'elle a permis d'aménager un espace relativement protégé de débat public sur le secteur extractif dans des pays autrefois entièrement fermés à toute espèce de dialogue en la matière. Cette initiative permet par ailleurs, au niveau local et international, de relayer des réflexions de fond sur la gouvernance du secteur, de tester des propositions et des idées nouvelles. À titre illustratif, en 2013, le débat porte sur l'introduction d'une obligation de transparence contractuelle (publier intégralement les contrats d'exploration et de production).

« Nationalisme des ressources » et État « développementiste »

Le concept de « nationalisme des ressources » décrit la tendance d'un gouvernement à renforcer le contrôle exercé sur les ressources naturelles situées sur son territoire. Le plus souvent de nature fiscale, les mesures correspondantes peuvent conduire l'État à prendre une participation (financière et/ou opérationnelle) élargie dans son industrie extractive nationale (parfois jusqu'à la nationalisation complète) et à renégocier les conventions d'exploitation. Les politiques de promotion économique des populations historiquement désavantagées (comme en Afrique du Sud, au Zimbabwe et en Namibie) peuvent également, dans une certaine mesure, s'y rattacher. Cette politique de contrôle économique, qui n'est pas sans rappeler la notion de « patriotisme économique », peut s'inscrire dans la perspective plus large du développement industriel national, comme au Brésil, en Inde ou encore en Afrique du Sud – ces pays cherchant à capter une part plus importante de la valeur ajoutée en transformant leurs matières premières.

8. Dont dix en Afrique subsaharienne : Burkina-Faso, Ghana, Liberia, Mali, Mozambique, Nigeria, République centrafricaine (RCA), République du Congo, Tanzanie, Zambie. Quatre sont actuellement suspendus de l'ITIE : Madagascar, Mauritanie, Sierra Leone, République démocratique du Congo (RDC).

Le « nationalisme des ressources » s'est manifesté en même temps que s'imposait le concept d'État « développementiste ». Ce dernier, élaboré à partir de l'analyse de la trajectoire de développement des pays industrialisés asiatiques, repose sur l'idée que celle-ci a été rendue possible par des politiques d'industrialisation mises en œuvre en coopération entre le pouvoir politique, le monde économique privé et l'appareil administratif. Comme l'indique un rapport de la CNUCED, ces politiques ont permis le recours à « des mesures interventionnistes de divers types pour réorienter les ressources des anciennes industries vers les industries nouvelles afin de modifier durablement le scénario de développement⁹ ». De manière révélatrice, les documents de travail du huitième forum pour le développement en Afrique (octobre 2012) consacré au thème des ressources minérales, traduisent un double objectif :

- permettre le passage d'une économie de rente à une économie industrielle plus axée sur la captation de la valeur ajoutée et la création de liens entre les secteurs extractifs et le tissu économique local ;
- augmenter la part de la rente extractive revenant à l'État, dans un souci d'optimisation de la mobilisation des ressources nationales.

La mobilisation des ressources nationales : du consensus de Washington au consensus de Séoul

La capacité d'un État à disposer de ressources financières propres est désormais considérée comme une condition indispensable au développement. En 2010, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) notait que, dans la moitié des pays d'Afrique subsaharienne, les recettes fiscales représentaient moins de 15 % du produit intérieur brut (PIB), contre 35 % en moyenne dans les pays de l'OCDE et 23 % en Amérique latine¹⁰.

Face à cette situation de dépendance, les pays du G20 ont élaboré à Séoul en novembre 2010 une vision commune sur le développement (« consensus de Séoul sur la croissance partagée ») adossée à un plan d'action, dont le huitième chantier est celui de la mobilisation des ressources intérieures. Il repose sur deux piliers : le soutien à la mise en place de systèmes fiscaux plus efficaces ; le soutien au combat contre l'érosion des revenus fiscaux nationaux.

9. CNUCED, *op. cit.*, 2007, p. 4.

10. J. Owens et R. Carey, « La fiscalité, levier de développement », *L'Observateur de l'OCDE*, n° 276-277, décembre 2009-janvier 2010. À titre d'exemple, au Ghana, ce taux était de 16,3 % en 2011. Cf. Center for Policy Analysis Projects, *Ghana Economic Review And Outlook*, San Francisco, CA, 2013.

Le secteur extractif, minier en particulier, n'est pas le seul concerné par ces politiques. Toutefois, le potentiel de génération de revenus fiscaux issus de l'activité minière est si important, rapporté à la taille des économies concernées, que ce secteur mérite une attention particulière. C'est également un secteur dans lequel la collecte de l'impôt est facilitée par le nombre souvent limité d'entités contribuables, par leur taille et par le caractère formel de leurs activités. Des systèmes de prélèvements fiscaux progressifs adaptés aux capacités des administrations locales peuvent être instaurés, de manière à assurer dans des délais assez courts une hausse significative des taxes collectées.

Dans de nombreux pays producteurs, le secteur extractif en général (parfois intégralement ou quasi intégralement minier, comme en Guinée, au Mali, au Botswana, etc.) représente de 25 % à 30 % des ressources budgétaires du gouvernement. Et en 2012, sur les 48 pays moins avancés, 33 étaient situés en Afrique subsaharienne, avec une proportion significative de pays producteurs de ressources minérales.

Par ailleurs, le phénomène de « supercycle minier » qui caractérise le secteur depuis dix ans a durablement ancré le sentiment, chez les pays producteurs, que la contribution fiscale du secteur minier avait insuffisamment augmenté avec la hausse des cours. De nombreuses études ont démontré que, souvent, la structure même des contrats d'exploitation induit un plafonnement de la rente que l'État est susceptible de récupérer¹¹. Ce constat fait désormais l'objet d'un consensus assez large. La Banque mondiale reconnaît que les régimes fiscaux qu'elle a aidé à élaborer au cours des années 1990 ne pouvaient pas permettre aux pays producteurs de profiter d'une période prolongée de croissance des cours¹².

Appliqués au secteur minier, les deux axes de travail du consensus de Séoul visent à adapter la fiscalité minière dans les pays producteurs et à lutter contre les schémas d'optimisation fiscale et d'abus de prix de transferts. Ce second point a pris une importance cruciale ces dernières années, et les études se sont multipliées dans ce domaine, soulignant les pertes de revenus très significatives pour les gouvernements africains¹³.

11. Fair Links, *Analyse comparée des mécanismes de fiscalité aurifère – cas d'étude au Mali, au Sénégal et au Ghana*, Paris, décembre 2011.

12. Banque mondiale, *The World Bank's Evolutionary Approach to Mining Sector Reform*, Washington, DC, 2010.

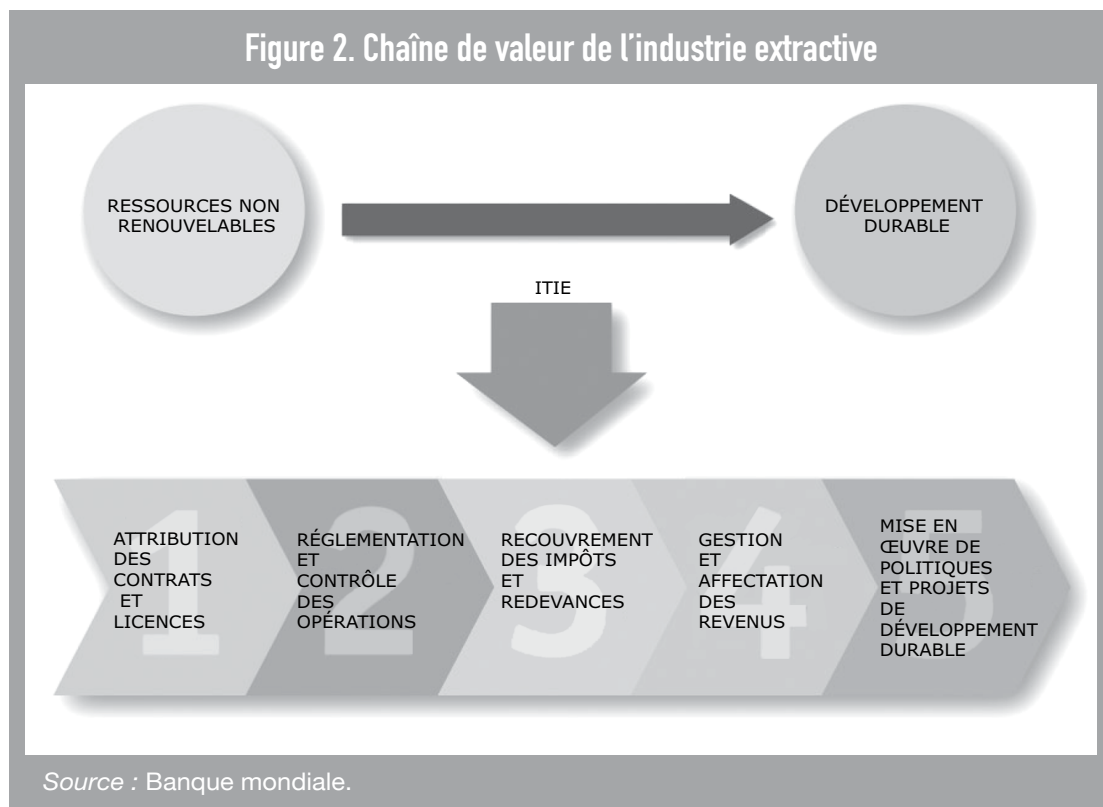
13. Entres autres : Christian Aid et alii, *Breaking the Curse: How Transparent Taxation and Fair Taxes Can Turn Africa's Mineral Wealth into Development*, mars 2009 ; K. Fröberg et A. Waris, *Bringing the Billions Back: How Africa and Europe Can End Illicit Capital Flight*, Forum Syd, janvier 2011 ; Christian Aid, *Death and Taxes: The True Toll of Tax Dodging*, Londres, mai 2008.

Une vision globale et globalisée du développement par l'exploitation minière

La nécessité d'une meilleure mobilisation des ressources fiscales, le discours sur l'État « développementiste » et le « nationalisme des ressources » se sont conjugués pour entraîner une adaptation des politiques de soutien au développement du secteur minier, dans un contexte d'appropriation par les États africains. L'édification d'une politique minière panafricaine fondée sur une approche par la chaîne de valeur et appuyée par des institutions continentales, existantes et à venir, constitue à ce titre une avancée majeure.

L'approche par la chaîne de valeur

Élaborée dans la continuité du lancement de l'ITIE, qui en a constitué la première étape, cette nouvelle approche des politiques de soutien au secteur minier s'est développée à partir de 2005. Elle couvre l'ensemble des étapes menant à l'exploitation de la ressource naturelle et à la maximisation de l'utilisation des revenus qui en sont tirés (cf. figure 2) : l'attribution et la négociation des contrats et licences ; la réglementation et le contrôle des opérations ; le recouvrement des impôts et redevances ; la gestion et l'affectation des revenus ; enfin, la mise en œuvre de politiques de développement durable.



Cette approche nécessite une forte pluridisciplinarité et implique de lancer en parallèle un nombre important de chantiers, dont l'objectif commun vise l'optimisation de la création de richesse à partir de la captation de la rente, de la captation de la valeur ajoutée (politiques de *beneficiation*)¹⁴ et de l'intégration du secteur minier dans le tissu économique du pays.

Cette approche par la chaîne de valeur s'accompagne d'une attention accrue portée au comportement des entreprises pendant la phase d'exploration, d'exploitation et de remise en l'état des sites. Cela s'est traduit notamment, pour la Banque mondiale, par l'élaboration et la présentation en 1998 des critères de performance en matière de durabilité sociale et environnementale, définis par la Société financière internationale (SFI)¹⁵. Ces critères posent un nombre important d'exigences dans ces domaines pour les sociétés souhaitant bénéficier d'un financement de cette institution. À titre d'illustration, dans un rapport de 2011, la SFI indiquait que les projets qu'elle avait financés à cette date avaient contribué pour plus de 6 milliards de dollars en revenus gouvernementaux, employé plus de 100 000 personnes et soutenu des projets communautaires pour un montant dépassant 100 millions de dollars.

Dans le même ordre d'idées, les principes d'Équateur, introduits en 2003, constituent un ensemble de politiques et d'indicateurs engageant les 78 institutions financières signataires¹⁶ à s'assurer que les projets qu'elles financent sont mis en œuvre dans le respect de l'environnement, dans un cadre socialement responsable.

La mise en place de structures panafricaines

L'organisation en 2007 d'une grande table de politique générale par la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et la Banque africaine de développement (BAD) a marqué une étape importante dans la prise de conscience, au niveau continental, de la nécessité de réformes pour améliorer la contribution du secteur au développement économique africain. En 2009, le document *Vision du régime minier de l'Afrique* a constitué le premier document panafricain de politique minière, élaboré sous l'égide de l'Union africaine (UA). Cette vision adopte une approche globale du développement du continent par la valorisation de ses ressources minérales, à travers

14. Dans le secteur minier, ce terme désigne les procédés destinés à augmenter la teneur du minerai sortant de la mine. Par extension, ce terme est employé dans un contexte économique, pour décrire la proportion de valeur ajoutée tirée de l'exploitation d'un actif minier qui reste dans le pays producteur.

15. Membre du Groupe de la Banque mondiale, la SFI est la plus importante institution mondiale d'aide au développement dont les activités concernent exclusivement le secteur privé.

16. Listé disponible sur : <www.equator-principles.com/index.php/members-reporting/members-and-reporting>.

la poursuite d'un objectif général : la transformation du capital naturel en capital humain, industriel et technologique. Ce document constitue désormais la stratégie de référence pour l'ensemble des pays de l'UA, et est reconnu comme tel par les partenaires internationaux au développement.

Dans un souci d'opérationnalisation, le plan d'action de cette vision, adopté en novembre 2011, prévoit la création en 2013 du Centre africain pour le développement minier (CADM) qui aura pour mission d'appuyer les pays soucieux d'élaborer une politique minière. En parallèle, la BAD héberge depuis 2008 la Facilité africaine de soutien juridique (FASJ), dont la mission consiste à fournir un appui technique aux pays dans le cadre de négociations commerciales complexes.

Ces mécanismes se déploient parallèlement aux efforts d'évaluation illustrés par l'intégration, au sein du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP)¹⁷, d'un chapitre sur la gouvernance dans les industries extractives, associé à un questionnaire d'autoévaluation, comportant des questions et des indicateurs relatifs à la gestion du secteur.

Amélioration de la captation de la rente

La captation de la rente a en priorité retenu l'attention des bailleurs. Dans ce domaine, trois outils ont été développés par des institutions internationales : la Facilité d'assistance technique dans les industries extractives de la Banque mondiale (Extractive Industries Technical Assistance Facility, EI-TAF); la FASJ de la Banque africaine de développement ; et le Fonds fiduciaire pour la gestion des richesses naturelles du Fonds monétaire international (FMI – Managing Natural Resource Wealth Topical Trust Fund, MNRW). L'action de ces structures vise à réduire l'asymétrie des compétences (techniques et juridiques) existant entre les États producteurs et les compagnies. Ces institutions agissent essentiellement en appuyant la négociation et/ou la renégociation des contrats d'exploitation et la formation des administrations (EI-TAF, FASJ) ; en renforçant les capacités des administrations en charge du recouvrement (MNRW) ; et en réformant les cadres réglementaires et fiscaux (MNRW).

L'appui à la négociation des contrats vise à permettre aux pays d'obtenir les meilleures conditions possibles pour la valorisation de leurs ressources, afin également de limiter au maximum les remises en cause de ces accords une fois les investissements engagés. En Guinée, la Banque mondiale a

17. Le MAEP, dans le cadre du Nouveau partenariat pour le développement en Afrique (NEPAD), est un mécanisme d'autoévaluation, accepté d'un commun accord et adopté par les États membres de l'UA en vue de promouvoir et de renforcer des normes élevées de gouvernance.

ainsi mis en œuvre un programme de renforcement des capacités de l'administration locale pour, entre autres, l'aider à réévaluer les conventions signées avec les groupes miniers. Au Rwanda, la BAD a piloté un programme de renforcement des capacités et fourni des conseils au gouvernement dans le cadre de la négociation de transactions commerciales dans le secteur extractif. Les réglementations minières sont également modernisées avec l'appui d'organisations internationales, comme au Burkina-Faso et en Guinée. Par ailleurs, l'amélioration de la captation de la rente passe aussi par une fiscalité plus efficace. L'exemple le plus marquant de cette nouvelle approche fiscale est l'augmentation, en 2011, de l'impôt sur les sociétés du secteur minier (de 25 % à 35 %) introduite au Ghana à l'initiative du FMI, qui appuie actuellement le gouvernement du Mozambique dans ses efforts de modernisation de son administration fiscale.

Captation de la valeur ajoutée et intégration au tissu économique local

De plus en plus, les gouvernements des pays producteurs souhaitent améliorer l'intégration du secteur extractif dans leurs politiques nationales de développement économique et industriel. Ces politiques, pour la plupart encore en cours d'élaboration, ont le soutien des compagnies car elles permettent d'élargir le débat sur leur contribution au développement économique des pays producteurs, sans le limiter à la question fiscale. En effet, ces politiques comprennent plusieurs mesures économiques : formation de la main-d'œuvre locale, tentatives d'industrialisation, développement du contenu local.

Les politiques d'industrialisation des pays producteurs par la structuration de filières intégrées sont accueillies avec scepticisme. Si leur objectif semble louable, elles sont en effet malheureusement souvent élaborées dans la précipitation, et trop souvent fondées sur l'interdiction brutale d'exporter les matières premières non transformées (province du Katanga en RDC pour le cuivre, Tanzanie pour la tanzanite en 2010, Zimbabwe pour le chrome en 2013, etc.). De ce fait, elles sont souvent rapidement abandonnées. On peut toutefois mentionner l'exemple prometteur du Botswana, qui a récemment négocié et obtenu de la compagnie De Beers l'implantation dans le pays (à Gaborone) d'une partie des opérations de tri et de vente de diamants qui s'effectuaient jusqu'alors à Londres.

L'appui aux politiques de contenu local¹⁸ édictées par les pays tend à se généraliser, en complément des actions engagées pour renforcer

18. Défini comme la part de valeur économique d'un contrat retenue dans le pays d'exploitation, le contenu local peut être calculé de nombreuses manières et recouvre notamment, mais pas exclusivement, la masse salariale consacrée aux emplois locaux.

les capacités des administrations et pour améliorer la captation de la rente. Elles se traduisent notamment par un intérêt croissant pour la constitution et le renforcement de secteurs nationaux et régionaux de services à l'industrie extractive¹⁹. Les dépenses de l'industrie extractive auprès de leurs fournisseurs représentent en effet des montants significatifs, dont les pays producteurs devraient pouvoir profiter davantage. À titre d'illustration, Anglo American déclare avoir acheté plus de 2 milliards d'euros de biens et services auprès des fournisseurs implantés en Afrique du Sud²⁰ en 2011. Dans cette perspective, la Banque mondiale envisage de créer un fonds d'affectation spécial, chargé, entre autres missions²¹, de fournir aux pays africains des conseils relatifs aux politiques publiques pour interconnecter les industries extractives et le milieu économique local²².

Ces politiques ont pour corollaire une attention renouvelée portée à la formation d'une main-d'œuvre africaine qualifiée, de niveau intermédiaire et supérieur, employable sur les sites d'extraction, dans les industries de service ou de transformation. C'est l'objectif poursuivi notamment par l'« initiative pour les compétences africaines dans le secteur minier²³ », émanation du plan d'action du document de l'UA. Les compagnies multiplient également les programmes de formation pour les ressortissants des pays producteurs, parfois avec le soutien des bailleurs internationaux. Ainsi, la société brésilienne Vale participe à la formation d'employés de la compagnie nationale de transport ferroviaire du Mozambique, pour accompagner la croissance de ses besoins logistiques liés à l'exploitation du charbon dans la province de Tete. Au Gabon, la Compagnie minière de l'Ogooué (COMILOG), filiale du groupe français Eramet, a entamé la construction d'une école des mines

19. Banque mondiale, *Increasing Local Procurement by the Mining Industry in West Africa*, Washington, DC, janvier 2012.

20. R. Morgan, *Involving Extractive Industries in Local Communities: The Case of Anglo American*, Bruxelles, Centre européen pour la gestion des politiques de développement, février-mars 2013, « GREAT Insights », vol. 2, n° 2.

21. Cette nouvelle structure aurait également vocation à réaliser des diagnostics sur les capacités institutionnelles des pays et à fournir de l'assistance technique relative aux risques environnementaux et sociaux.

22. Le Groupe d'étude international sur les régimes miniers définit ces liens de la manière suivante : « Les liens se forment au moment où les entreprises recherchent le moyen le plus économique et le plus efficace de sous-traiter les compétences, le matériel et les services dont elles ont besoin pour produire un produit commercial. De cette manière, les liens relèvent la production, renforcent la diversification des produits et la spécialisation, de même que la productivité. La plupart des liens commerciaux sont créés par le biais de chaînes logistiques qui englobent les achats, l'externalisation et la sous-traitance des activités entre les grandes entreprises et les petites. » Cf. Union africaine, Commission économique pour l'Afrique, *Les ressources minérales et le développement de l'Afrique - Rapport du Groupe d'études internationales sur les régimes miniers de l'Afrique*, novembre 2011.

23. *Africanmineralskills.org*.

qui fournira à la compagnie une main-d'œuvre locale qualifiée, dans la perspective de la mise en production de son complexe métallurgique de Moanda. En Mauritanie, ce sont plusieurs compagnies (Kinross, First Quantum, Lundin) qui participent au financement d'une école des mines pour le pays.

La multiplication, ces dernières années, des publications, événements de haut niveau ou conférences traitant du développement des pays producteurs témoigne d'une prise de conscience de la nécessité de mettre en œuvre des politiques de long terme en faveur de la bonne gouvernance des industries extractives. L'accent placé par la présidence britannique du G8 sur la transparence du secteur extractif constitue en ce sens un signe fort, dix ans après le lancement de l'ITIE.

Dans ce contexte, le débat semble progressivement s'éloigner du très médiatique thème de la « malédiction des ressources », encore appelé « paradoxe de l'abondance ». Un article récent de *Foreign Policy* concluait : « *Blaming oil wealth for poverty [...] is like blaming treasure for the existence of pirates*²⁴ ». Sur ce sujet, différentes lectures amèneront à différentes conclusions. L'intégration ou l'exclusion de variables telles que la situation d'enclavement géographique ou l'histoire du pays considéré, la qualité de ses institutions, la structuration de son économie, l'intégration du pays dans un espace économique régional organisé, etc., sont susceptibles de faire largement évoluer les conclusions.

Les perspectives de développement, d'urbanisation et d'industrialisation des pays émergents impliquent une exploitation des ressources minérales. Il est donc indispensable de poursuivre la recherche de politiques visant à maximiser la contribution des secteurs extractifs au développement des pays producteurs. Dans l'état actuel des réflexions, la bonne gouvernance paraît être l'élément clé pour faire converger le développement du secteur minier et la lutte contre la pauvreté.

Il demeure cependant un champ dans lequel les politiques de coopération restent trop parcellaires et insuffisamment coordonnées à l'échelle internationale : le soutien à la formalisation de l'artisanat minier qui concerne en Afrique environ 6 millions de personnes. Si l'on constate ces

24. « Accuser le pétrole de provoquer la pauvreté, c'est comme accuser les trésors de provoquer l'existence de pirates. »

dernières années un regain d'intérêt pour l'artisanat minier, essentiellement en raison de l'attention portée à la question de l'exploitation illégale des ressources et au financement des conflits, il semblerait que la dimension purement développementale de ce sujet n'ait pas encore été appréhendée, ni intégrée, aussi largement que le thème de la transparence financière des revenus extractifs.



MOTS CLÉS

Afrique
Secteur minier
Industries extractives
Développement