Sous la direction de BONNIE CAMPBELL

RESSOURCES MINIÈRES EN AFRIQUE

QUELLE RÉGLEMENTATION POUR LE DÉVELOPPEMENT?

Presses de l'Université du Québec

RESSOURCES MINIÈRES EN AFRIQUE

Centre de recherches pour le développement international
BP 8500, Ottawa (Ontario) K1G 3H9, Canada
info@crdi.ca / www.crdi.ca
ISBN 978-1-55250-487-1 (édition électronique)

PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC
Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450
Québec (Québec) G1V 2M2
Téléphone : 418-657-4399 • Télécopieur : 418-657-2096
Courriel : puq@puq.ca • Internet : www.puq.ca

Diffusion / Distribution :

CANADA et autres pays
PROLOGUE INC.
1650, boulevard Lionel-Bertrand
Boisbriand (Québec) J7H 1N7
Téléphone : 450-434-0306 / 1 800 363-2864

SUISSE
SERVIDIS SA
Chemin des Chalets
1279 Chavannes-de-Bogis
Suisse

FRANCE
AFPUD
SODIS

BELGIQUE
PATRIMOINE SPRL
168, rue du Noyer
1030 Bruxelles
Belgique

AFRIQUE
ACTION PÉDAGOGIQUE
POUR L'ÉDUCATION ET LA FORMATION
Angle des rues Jilali Taj Eddine
et El Ghadfa
Maârif 20100 Casablanca
Maroc

La *Loi sur le droit d'auteur* interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

RESSOURCES MINIÈRES EN AFRIQUE

QUELLE RÉGLEMENTATION POUR LE DÉVELOPPEMENT?

SOUS LA DIRECTION DE BONNIE CAMPBELL

Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA)
Faculté de science politique et de droit
Université du Québec à Montréal (UQAM)
Bonnie Campbell, Gisèle Belem, Marie Mazalto et Bruno Sarrasin

Avec la collaboration de Thomas Akabzaa
Département de géologie
Université du Ghana, Legon

Presses de l'Université du Québec

Centre de recherches pour le développement international
Ottawa • Le Caire • Dakar • Montevideo • Nairobi • New Delhi • Singapour

Nordiska Afrikainstitutet
The Nordic Africa Institute

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales du Québec et Bibliothèque et Archives Canada

Vedette principale au titre :

Ressources minières en Afrique : quelle réglementation pour le développement ?

Traduction de : Mining in Africa.

Comprend des réf. bibliogr. et un index.

Publ. en collab. avec : Centre de recherches pour le développement international.

ISBN 978-2-7605-2521-4

1. Mines – Industrie – Afrique. 2. Mines – Droit – Afrique. 3. Mines – Industrie – Aspect de l'environnement – Afrique. 4. Mines – Politique gouvernementale – Afrique. 5. Ressources minérales – Afrique. I. Campbell, Bonnie K., 1946- . II. Centre de recherches pour le développement international (Canada).

HD9506.A372M5614 2010 338.2'096 C2010-940899-3

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise du Fonds du livre du Canada pour nos activités d'édition.

La publication de cet ouvrage a été rendue possible grâce à l'aide financière de la Société de développement des entreprises culturelles (SODEC).

Intérieur
Mise en pages : INTERSCRIPT

Couverture
Conception : RICHARD HODGSON

1 2 3 4 5 6 7 8 9 PUQ 2010 9 8 7 6 5 4 3 2 **1**

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés
© 2010 Presses de l'Université du Québec
Édition originale : *Mining in Africa : Regulation and Development*
© Bonnie Campbell 2009 published by Pluto Press, Londres, <www.plutobooks.com>

Dépôt légal – 3e trimestre 2010
Bibliothèque et Archives nationales du Québec / Bibliothèque et Archives Canada
Imprimé au Canada

REMERCIEMENTS

Cette étude a été réalisée par Bonnie Campbell, Thomas Akabzaa, Gisèle Belem, Marie Mazalto et Bruno Sarrasin, qui sont membres du Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA), une composante de la Chaire C.-A. Poissant de recherche sur la gouvernance et l'aide au développement. Le GRAMA est également rattaché à l'Institut d'études internationales de Montréal (IEIM) et à la Faculté de science politique et de droit de l'Université du Québec à Montréal (UQAM). Bonnie Campbell est professeure d'économie politique au Département de science politique de l'UQAM, Bruno Sarrasin est professeur au Département d'études urbaines et touristiques à la même université, et Thomas Akabzaa est professeur et directeur du Département de géologie à l'Université du Ghana, à Legon. Marie Mazalto et Gisèle Belem sont toutes deux titulaires d'un doctorat de l'UQAM, respectivement en sociologie politique et en sciences de l'environnement.

Ce livre est le résultat d'un programme de recherche d'une durée de trois ans (2004-2007) intitulé « Industries extractives et développement durable en Afrique : évaluation des réformes et recommandations de politiques », rendu possible grâce à la contribution financière du Centre de recherches pour le développement international (CRDI) du Canada. Nous tenons à exprimer notre sincère gratitude au CRDI.

Nous aimerions également témoigner notre gratitude à Damien Hatcher ainsi qu'à son équipe, pour leur travail soigné de traduction vers le français.

Nous souhaitons remercier Myriam Laforce pour son travail méticuleux et son aide inestimable lors de la finalisation de ce manuscrit, ainsi que Sarah Elola pour sa patiente relecture et mise en forme des épreuves.

Nous aimerions témoigner toute notre reconnaissance à Gisèle Morin-Labatut du CRDI pour sa confiance et le soutien qu'elle a apporté à notre travail au cours des années.

Nous souhaitons également remercier le CRDI pour son généreux soutien en ce qui a trait à la traduction de cet ouvrage.

This page intentionally left blank

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements VII
Acronymes et abréviations XIII
Liste des cartes VXII
Liste des figures XIX
Liste des tableaux XXI

INTRODUCTION 1
Bonnie Campbell

1. Les chapitres de ce livre 9
   1.1. Promouvoir une gouvernance favorable aux pauvres 11
   1.2. Atténuer les impacts sociaux et environnementaux nuisibles 13
   1.3. Respecter les droits humains et éviter les violations dans ce domaine 14
2. La réponse de la Direction de la Banque mondiale à l'EIR 16

Conclusion 19
Bibliographie 20

CHAPITRE 1
Exploitation minière au Ghana : répercussions sur le développement économique et la réduction de la pauvreté 25
Thomas Akabzaa

1. Portrait du secteur minier au Ghana 27
   1.1. La richesse minière du Ghana n'est pas remise en cause, c'est son impact sur l'économie nationale qui l'est 27
   1.2. Efforts gouvernementaux pour la promotion du secteur minier 31
2. Vue d'ensemble des éléments fiscaux de la législation minière du Ghana 32
   2.1. Loi sur les minerais et les mines (PNDCL 153) 32
   2.2. La naissance du nouveau Code minier 34
   2.3. La nouvelle Loi sur les mines : la question des processus 34
   2.4. Dispositions fiscales du Code minier 703 39
   2.5. Les répercussions des dispositions du régime financier sur le développement national 42
   2.6. Concessions relatives à la fiscalité, impératifs de développement national et de réduction de la pauvreté 49

3. Le paradoxe de l'abondance : la pauvreté du Ghana 51
3.1. Développement communautaire et exploitation minière 54
3.2. Maintien des recettes minières à l'échelle locale..... 56
4. Pauvreté engendrée par les répercussions environnementales de l'exploitation minière 58
4.1. L'exploitation minière artisanale 60
Conclusion 61
Bibliographie 62

CHAPITRE 2
Bauxite, alumine et aluminium : les défis du développement et de la réduction de la pauvreté en Guinée 67
Bonnie Campbell
1. Brève perspective historique de l'évolution du secteur minier en Guinée (1958-1984) 75
2. Le secteur minier : négocier sous les contraintes de l'ajustement (1984-1995)..... 80
3. Les conséquences de l'ancienne législation minière et les perspectives de transformation locale (1995-2008) 93
3.1. Évaluer la contribution du secteur bauxite-alumine de la Guinée..... 95
4. Comprendre la contribution du secteur minier guinéen à l'économie nationale..... 101
4.1. La redéfinition du rôle et des fonctions de l'État..... 101
4.2. La nature des mesures incitatives 102
4.3. Le système fiscal guinéen..... 103
4.4. Les accords miniers individuels 105
Conclusion 106
Bibliographie 111

CHAPITRE 3
Lutte contre la pauvreté et protection de l'environnement au Mali : quel bilan faire du renouvellement du rôle du groupe de la Banque mondiale ? 115
Gisèle Belem
1. Les problématiques associées à l'industrie minière 116
2. La Revue des industries extractives : une reconnaissance publique du problème 118

3. L'option minière au Mali : les enjeux de la réduction de la pauvreté et de la protection de l'environnement. 121
3.1. Les réformes réglementaires et fiscales du secteur minier 122
3.2. Les résultats économiques des politiques adoptées. 125
3.3. La prise en charge des dimensions sociale et environnementale 127
3.4. La gestion environnementale. 130
3.5. L'incidence des faibles capacités institutionnelles sur le respect des cadres réglementaires 134

Conclusion : la lutte contre la pauvreté, la protection de l'environnement et l'exploitation minière 137

Bibliographie 140

CHAPITRE 4
Développement minier et protection de l'environnement à Madagascar . . 143
Bruno Sarrasin

1. Le secteur minier à Madagascar : grandes orientations et rôle de la Banque mondiale dans la réforme du secteur. 144
2. La genèse du cadre légal du secteur minier actuel et la place de la Revue des industries extractives 148
3. L'évolution de la législation minière à Madagascar. 151
3.1. La Loi sur les grands investissements miniers et l'Arrêté interministériel sur la réglementation du secteur minier en matière de protection de l'environnement 154
4. Le projet de développement minier à Tolagnaro 158
4.1. Le développement minier à Tolagnaro : un projet mobilisant différents acteurs. 160
4.2. Une phase inachevée d'intéressement... 163
4.3. La population rurale : un groupe d'acteurs « nécessaire » au projet minier. 165

Conclusion 169

Bibliographie 170

CHAPITRE 5
Gouvernance, droits humains et secteur minier en République démocratique du Congo. 175
Marie Mazalto

1. Rôle des IFI et autres bailleurs en RDC : vers une redéfinition de l'architecture et du rôle de l'État 181
2. Relance minière et réduction de la pauvreté : les enjeux complexes de l'application du cadre légal et de la promotion des droits. 187

2.1. Les premiers pas vers la transparence : un secteur minier sous haute surveillance 187
2.2. Complexité et diversité des réalités régionales 193
3. Le secteur minier et la superposition des systèmes de droits : situation des droits humains dans le secteur minier en RDC 205
3.1. Les différents systèmes de droits. 205
3.2. Situation des droits humains dans le secteur minier en RDC 208
Conclusion 211
Bibliographie 213

CONCLUSION
Quel modèle de développement ? Quel programme de gouvernance ? 223
Bonnie Campbell
1. Quel « modèle de développement » ? 224
2. Quel programme de gouvernance ? 228
3. La Revue des industries extractives et au-delà 232
3.1. L'exploitation minière et le choix d'un modèle de développement. . . 232
3.2. Donner à l'État un rôle de développement dans l'exploitation minière. 234
Bibliographie 238

Notices biographiques 241

Index 245

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

ACG	Alumina Company of Guinea
ANAPI	Agence nationale pour la promotion des investissements (RDC)
APPI	Accord de promotion et de protection des investissements
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BIT	Bureau international du travail
BCMM	Bureau du cadastre minier de Madagascar
CAMI	Service du cadastre minier (RDC)
CBG	Compagnie des Bauxites de Guinée
CDD	Centre for Democracy and Development (Ghana)
CEE	Communauté économique européenne
CEPS	Customs, Excise and Preventive Services (Ghana)
CI	Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce en faveur des pays les moins avancés
CIAT	Comité international d'accompagnement de la transition (RDC)
CIRDI	Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements
CMRN	Comité militaire de redressement national (Gouvernement de Guinée)
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
COPIREP	Comité de pilotage de la réforme des entreprises du portefeuille de l'État (RDC)
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
DCPE	Document cadre de politique économique (Madagascar)
DMC	Diamond Market Company (Ghana)
DNGM	Direction nationale de la géologie et des mines (Mali)
DSCRP	Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (RDC)
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
DTS	Droits de tirages spéciaux
EDF	Électricité de France
EIR	Revue des industries extractives
EIU	Economist Intelligence Unit
EPA	Environmental Protection Agency (Ghana)
FARDC	Forces armées de la République démocratique du Congo
FAS	Facilité d'ajustement structurel (Guinée)
FASE	Facilité d'ajustement structurel élargie (Guinée)
FMI	Fonds monétaire international
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (Guinée)
GBM	Groupe de la Banque mondiale
GRAMA	Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique
IDA	Association internationale de développement
IDD	Initiative diamant et développement
IDE	Investissements directs étrangers

IDH	Indicateur du développement humain
IE	Industries extractives
IFI	Institutions financières internationales
IGM	Institut de gemmologie de Madagascar
IRS	Internal Revenue Service (Ghana)
ITIE	Initiative pour la transparence dans les industries extractives
LGIM	Loi sur les grands investissements miniers (Madagascar)
MAEP	Mécanisme africain d'évaluation par les pairs
MARG	Mission d'aménagement régional de la Guinée
MEM	Ministère de l'Énergie et des Mines (Madagascar)
MIBA	Société minière de Bakwanga
MIGA	Agence multilatérale de garantie des investissements
MONUC	Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
NSEIA	National Strategic Environmental Impact Assessment (Ghana)
OBK	Office des Bauxites de Kindia
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODM	Objectifs du millénaire
OFAB	Office d'aménagement de Boké
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMNIS	Office des mines nationales et des industries stratégiques (Madagascar)
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONE	Office national pour l'environnement (Madagascar)
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
PAS	Programme d'ajustement structurel
PEMMA	Petites exploitations minières et mines artisanales
PGEP	Plan de gestion environnementale d'un projet (Madagascar)
PGRM	Projet de gouvernance des ressources minérales (Madagascar)
PIB	Produit intérieur brut
PIRN	Programme intérimaire de redressement national (Guinée)
PMMC	Precious Minerals Marketing Corporation (Ghana)
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPTE	Pays pauvre très endetté
PRE	Programme de relance de l'économie (Ghana)
PREF	Programme de réformes économiques et financières (Guinée)
PRSM	Projet de réforme du secteur minier (Madagascar)
QMM	QIT Madagascar Minerals S.A.
RDC	République démocratique du Congo
SAESSCAM	Service d'assistance et d'encadrement du Small-Scale Mining
SFI	Société financière internationale
SEMOS	Société d'exploitation des mines d'or de Sadiola

SMDD	Sommet mondial pour le développement durable
UMHK	Union minière du Haut Katanga
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNRISD	Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social
USAID	Agence américaine pour le développement international
USD	dollars américains
WACAM	Wassa Association of Communities Affected by Mining (Ghana)
WWF	World Wildlife Fund

This page intentionally left blank

LISTE DES CARTES

3.1 Situation géographique des principales mines en exploitation du Mali. . . . 125
4.1 Les gisements de minerais du projet Tolagnaro 159
5.1 Principaux gisements de minerais dans la RDC 176

This page intentionally left blank

1.1 Comparaison entre le personnel expatrié et le personnel ghanéen dans le secteur minier du Ghana (1994-2006) 51
1.2 Évolution de l'emploi dans le secteur minier ghanéen (1994-2006) 51
1.3 Distribution des redevances minières entre les parties concernées (Ghana) 57
2.1 Production nationale de bauxite en Guinée (1986-2006) 71
2.2 Part des recettes du gouvernement guinéen (1996-2008) 96
2.3 Exportations guinéennes de produits (1995-2009) 97
2.4 Taxes minières et taxes d'exportation de la Guinée (1996-2004) 97
3.1 Production d'or au Mali (1985-2006) 126
3.2 Contribution de l'or et du coton au PIB du Mali (1995-2005) 126
3.3 Écart de production par rapport à l'étude de faisabilité pour les mines de Sadiola et de Morila 135
4.1 Les étapes pour l'obtention d'un permis environnemental. Le cas de QMM 157

This page intentionally left blank

LISTE DES TABLEAUX

1.1 Contribution du secteur minier à la valeur brute des exportations (1984-2005) (Ghana) 29
1.2 Comparaison entre les dispositions fiscales et les clauses connexes des lois sur les minerais et les mines de 1986 et de 2006 (Ghana) 40
1.3 Liste des rentes et des impôts prévus par la Loi 703 (Ghana) 43
1.4 Contribution de l'exploitation minière aux recettes perçues par l'IRS (Ghana, 1990-2005) 46
1.5 Revenus gouvernementaux provenant de dividendes (Ghana) 48
1.6 Distribution des recettes en redevances à l'échelle locale (Ghana) 58
2.1 Revenus du gouvernement guinéen (2000-2007) 69
2.2 Opérations financières du gouvernement guinéen (en milliards de francs guinéens) 87
2.3 Opérations financières du gouvernement guinéen (en pourcentage du PIB) 88
2.4 Les principales compagnies minières et leur contribution à l'emploi en Guinée (2001) 100
3.1 Régimes fiscaux et douaniers des codes miniers maliens de 1991 et de 1999. 123
3.2 Principales mines du Mali 127
3.3 Législation environnementale encadrant les mines de Sadiola et de Morila 128
3.4 Normes internationales et initiatives volontaires auxquelles adhère la société Anglogold Ashanti. 129
4.1 Rôle des organismes impliqués dans la gestion environnementale du secteur minier à Madagascar. 153
4.2 Les composantes environnementales du cadre légal minier à Madagascar 155
4.3 Typologie des acteurs impliqués dans le projet d'investissement minier à Tolagnaro 161
5.1 Indicateurs du développement humain et indicateurs sanitaires en RDC 209

This page intentionally left blank

INTRODUCTION

Bonnie Campbell

Cet ouvrage paraît à un moment que l'on pourrait qualifier de tournant décisif pour les régimes miniers africains. Au moyen d'une analyse des réformes des cadres réglementaires introduits par le passé et de l'impact qu'a suscité l'implantation des politiques qui en ont découlé dans le secteur minier en Afrique, les études de cas contenues dans ce livre visent à éclaircir certaines des questions fondamentales liées au processus continu de révision des législations minières du continent.

Depuis le début de la dernière décennie, les cadres réglementaires introduits au cours des années 1980 et 1990 dans les pays d'Afrique riches en ressources minières ont été grandement remis en question. Dans un nombre croissant de cas, des demandes ont été formulées pour que les codes miniers soient revus, pour que les contrats miniers soient renégociés et pour que différentes mesures correctives soient apportées.

De nombreux facteurs peuvent expliquer ce phénomène, mais deux d'entre eux apparaissent particulièrement importants. Premièrement, on constate une prise de conscience accrue que les précédentes réformes des législations minières et les conditions liées à leur implantation n'ont pas été en mesure de répondre aux défis de développement auxquels sont confrontés plusieurs pays africains. Deuxièmement, le fait que la réforme du processus de réglementation soit dictée par des intérêts extérieurs soulève des questions cruciales de légitimité et de responsabilité.

Tel que déjà documenté (Campbell, 2004), la réforme des cadres réglementaires et légaux visant à instaurer une meilleure harmonisation et à favoriser une plus grande stabilité du secteur minier en Afrique a contribué à créer, au cours des années 1980 et 1990, un climat plus propice à l'entrée d'investissements étrangers. Les mesures de réforme mises en œuvre dans le cadre de ce processus ont impliqué en revanche une redéfinition si radicale du rôle de l'État qu'il existe peu de précédents historiques à cette situation. En grande partie pour cette raison, les réformes ont entraîné une réduction des capacités institutionnelles et l'assouplissement des normes dans des domaines critiques pour le développement social et économique, et pour la protection de l'environnement, et ce, dans plusieurs pays d'Afrique où se déploient les activités minières. Et il existe de fortes indications suggérant que ces tendances continueraient de s'observer dans un nombre grandissant de situations (Campbell, 2006 ; Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement – CNUCED, 2005).

Les tendances actuelles soulèvent par conséquent des questions pressantes relatives non seulement aux conditions qui ont mené à la définition des « objectifs de développement » actuels, mais aussi au rôle et à la responsabilité des agents et intervenants qui contribuent à fixer ces objectifs. Dans la mesure où le but poursuivi demeure la réalisation d'un développement économique et social durable, il importe d'adopter une perspective plus large afin de tenir compte, d'abord, du rôle que jouent les différents acteurs concernés et, ensuite, des conditions qui ont permis l'ouverture des pays d'Afrique riches en ressources minières aux investissements étrangers. En résumé, il faut prêter une attention particulière à *qui* détermine le programme de développement et au *but* pour lequel il est formulé. Pour ce faire, il apparaît important de se pencher non seulement sur le rôle du secteur privé et des entreprises particulières, mais aussi sur celui qu'assument les agences bilatérales, les institutions financières multilatérales, ainsi que les pays d'origine des compagnies présentes, dans l'établissement d'un environnement propice à l'investissement et à l'élaboration des normes qui le régissent. Cela nous mène à un deuxième sujet de préoccupation.

Bien que la volonté de relever les défis relatifs au développement des pays riches en ressources minières soit au cœur des discussions sur la réglementation de l'exploitation minière en Afrique, la question de savoir quels acteurs sont en mesure de réformer les anciennes normes et pratiques et à quelles fins ils le font ajoute une autre dimension à ces débats. Celle-ci soulève la nécessité pour les entreprises minières de s'assurer d'obtenir la légitimité nécessaire pour mener à bien leurs activités et, par conséquent, elle soulève aussi la question de la responsabilité des acteurs qui contribuent à conférer une telle légitimité aux investisseurs par l'adoption et l'application de normes. Cependant, les questions de légitimité ont été complexifiées par le fait que les activités minières se développent souvent dans des endroits trop hâtivement qualifiés d'« États fragiles » (Institut Nord-Sud, 2008). Paradoxalement, de telles situations révèlent un processus d'affaiblissement des capacités institutionnelles et de la souveraineté étatique, causé entre autres par de nombreuses années de réformes d'ajustement structurel. Les anciennes réformes du secteur minier ont en effet eu tendance à être étroitement liées à des conditions définies par les institutions financières internationales (IFI) comme nécessaires à l'obtention d'un financement supplémentaire. Ainsi, plutôt que de résoudre la question de la légitimité, le processus de réforme que l'on peut décrire comme largement dicté par des acteurs extérieurs pourrait bien avoir contribué, dans les faits, à affaiblir davantage la légitimité des gouvernements des pays riches en ressources minières faisant l'objet de réformes.

L'origine extérieure du processus de réforme ayant conduit à l'introduction de nouveaux cadres réglementaires dans les pays d'Afrique au cours des vingt dernières années a entraîné d'autres répercussions majeures pour la

gouvernance[1]. Cette notion de gouvernance, aussi omniprésente que polysémique et ambiguë, sera abordée au sens large comme faisant référence aux modes de régulation politique et sociale, incluant leurs dimensions politiques. Celles-ci soulèvent les enjeux de responsabilité et d'imputabilité et leur impact sur les questions de légitimité de l'État et sur le processus d'élaboration de politiques dans les pays concernés[2].

Devant les retombées décevantes des activités du secteur minier sur les économies locales de nombreux pays d'Afrique, observées depuis la fin des années 1980, les IFI ont eu tendance à pointer du doigt des problèmes internes aux pays tels que la corruption, le manque de transparence et une « gouvernance faible ». Sans vouloir minimiser l'importance de ces facteurs, il est nécessaire de considérer d'autres éléments.

D'abord, en insistant de manière unilatérale et prépondérante sur la corruption au sein des gouvernements, on risque d'occulter le fait que de telles situations sont souvent facilitées et même perpétuées d'une part par des relations initiées par de puissants acteurs extérieurs, et caractérisées par un manque de transparence, et d'autre part par des relations que les entreprises minières établissent parfois avec certains décideurs et dirigeants politiques locaux. Il semble en effet exister de très fortes probabilités que des cas de manque de transparence et d'absence d'imputabilité se rencontrent tout particulièrement dans les pays qui possèdent une grande richesse en ressources minières tels que la Guinée et la République démocratique du Congo (RDC).

---

1. Les ambiguïtés relatives aux multiples conceptualisations de la notion de « gouvernance » ont été discutées dans de nombreuses études et il serait impossible de les résumer ici. Cependant, une dimension est particulièrement importante dans le cadre de notre analyse. Elle concerne la « technicisation » des processus sociaux et politiques qui survient lorsque la notion de « gouvernance » est abordée – et c'est souvent le cas – comme supposant en tout premier lieu l'introduction d'un ensemble de mesures administratives et procédurales. Nous observons cette tendance, à titre d'exemple, dans une importante publication de la Banque mondiale à ce sujet parue en 1992. Celle-ci prétendait ne pas traiter des dimensions politiques de la « gouvernance » qu'elle définissait comme « la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays en vue de son développement » (Banque mondiale, 1992, p. 1). Quelques références sont incluses dans la bibliographie, située à la fin de ce chapitre, afin d'illustrer les nombreux débats propres à cette documentation.
2. Une étude réalisée par l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (UNRISD) signale certains des dangers à cet égard : « La pression de standardiser les objectifs macroéconomiques encourage les gouvernements à réserver l'élaboration des politiques à des experts et elle met des institutions économiques importantes à l'abri des examens démocratiques minutieux » (UNRISD, 2000, p. 1). Les auteurs affirment que : « [c]ela risque d'affecter la démocratisation de deux manières. Premièrement, la structure d'imputabilité pourrait être déformée si les autorités nationales sont encouragées à être plus attentives aux besoins des marchés financiers et des institutions multilatérales qu'à ceux des nouveaux parlements et des citoyens. Deuxièmement, les politiques sociales, qui se sont avérées essentielles à la consolidation des démocraties de l'Ouest, pourraient être traitées comme des résidus de politique macroéconomique, et toute démocratisation qui ne se conforme pas à l'orthodoxie économique pourrait être qualifiée de populiste et ainsi mise de côté » (UNRISD, 2000, p. 2).

Le fait de mettre principalement l'accent sur les processus internes caractérisés par un manque de transparence, tout en recourant à des approches essentiellement administratives pour définir et appliquer des réformes visant précisément une plus grande transparence et une meilleure imputabilité, présente le risque d'en venir à traiter les symptômes de modes particuliers de régulation politique du secteur minier et non pas les relations d'influence et de pouvoir qui rendent de tels processus dysfonctionnels possibles.

Les complexités des questions liées à la « gouvernance » qui sont brièvement abordées ici, ainsi que les défis à relever pour atteindre les objectifs de développement, démontrent la nécessité de traiter en profondeur chacun des pays afin de comprendre les répercussions des réformes passées et pour garantir que les mesures futures ne prolongeront pas les tendances du passé (Campbell et GRAMA, 2003).

Par conséquent, souhaitant prendre part à ces discussions en cours, et dans le contexte d'une révision à grande échelle des régimes miniers antérieurs, nous entendons par cet ouvrage :

- illustrer certaines implications sociales, économiques et environnementales des pratiques qui se déroulent actuellement dans les activités du secteur extractif en Afrique ;
- mettre l'accent sur le besoin d'introduire des cadres légaux, fiscaux et réglementaires mieux adaptés aux activités minières, et ce dans une optique de développement ;
- souligner l'importance de renforcer les capacités institutionnelles et financières des pays concernés pour garantir qu'ils soient en mesure de mettre en œuvre leurs règlementations, d'en assurer le suivi et, au besoin, d'instaurer des mesures correctives.

Afin d'analyser les tendances actuelles au moyen de critères d'évaluation pertinents et reconnus, cet ouvrage propose de reprendre les trois principaux domaines de recommandations de la Revue des industries extractives (EIR) commandée par le Groupe de la Banque mondiale (GBM) qui ont été rendues publiques en décembre 2003 (EIR, 2003a ; 2003b). En 2004, la réponse du GBM aux recommandations de l'EIR s'est avérée être une réplique timide à ce qui avait été proposé (Banque mondiale, 2004). Toutefois, le but de ce livre n'est pas de se demander si, dans l'éventualité où elles auraient été acceptées, ces recommandations auraient considérablement affecté les événements ultérieurs. Cet ouvrage documente plutôt des tendances particulières relatives à l'extraction de ressources et fournit une analyse actualisée de certaines de leurs conséquences. Comme nous l'illustrerons, quelques-uns des problèmes qui ont conduit à l'élaboration de l'EIR apparaissent toujours très actuels. Les recommandations de l'EIR fournissent donc un cadre utile et pertinent pour analyser les implications sociales, économiques et environnementales des opérations en cours en Afrique dans un des secteurs d'activité abordés par l'EIR, celui des activités relatives à

l'exploitation minière. La question de savoir s'il pourrait être utile d'aller au-delà des recommandations de l'EIR dans certains domaines sera abordée brièvement dans la conclusion.

Pour diverses raisons, et notamment parce qu'elles sont très centralisées et qu'elles sont en mesure de mobiliser des ressources importantes pour remplir leur mandat, les IFI ou institutions de Bretton Woods, composées par le Groupe de la Banque mondiale (GBM) et le Fonds monétaire international (FMI), ont joué un rôle important en réponse aux défis posés par le développement du secteur extractif en Afrique. Les interventions de ces institutions ont même eu, à certains égards, plus d'impact et de succès que les réponses proposées par l'industrie. Par exemple, David Szablowski a analysé le caractère unique et les particularités du régime relatif aux politiques de sauvegarde mis en place par le GBM pour expliquer comment ces institutions financières ont réussi à créer un régime capable d'atteindre leurs objectifs stratégiques, et à devenir un site d'élaboration de normes mondiales (Szablowski, 2007). En raison du rôle de chef de file adopté par ces mêmes organisations, il y a eu, et il continue régulièrement d'y avoir, de nouvelles initiatives relatives au secteur minier en provenance de l'arène multilatérale. Il s'agit là, selon Szablowski, d'un processus continu qui contribue à l'émergence d'un cadre légal transnational. Toutefois, le régime de la Banque mondiale :

> propose un schéma de droits et d'obligations fondamentaux, ainsi qu'une structure de gouvernance qui est profondément différente de celle instaurée par la plupart des États. Contrairement aux initiatives autoréglementées des entreprises, le modèle de la Banque mondiale propose de donner une définition formelle et procédurale au terme « responsabilité sociale », créant ainsi de nouvelles obligations tout en mettant fin aux revendications futures. Par conséquent, ce modèle est une tentative influente de parvenir à un nouveau contrat social postlibéral en ce qui concerne l'élaboration de grands projets dans les pays du Sud (Szablowski, 2007, p. 100[3]).

Alors que Szablowski analyse l'émergence d'un nouveau contrat social du point de vue de l'évolution des modes de régulation et de légitimité, nous nous proposons dans ce livre d'aborder ce même processus en utilisant une approche complémentaire, mais située à un niveau plus global. Adoptant une perspective d'économie politique, notre point d'ancrage est l'interaction entre modèles de développement et modes de gouvernance particuliers. À cet égard, en considérant le rôle central joué par les institutions de Bretton Woods pour stimuler les investissements dans le secteur extractif de manière générale[4], et dans l'élaboration des réformes des cadres fiscaux et réglementaires en particulier (comprenant notamment de nouvelles normes et une redéfinition des responsabilités

3. Toutes les citations originellement présentées dans une autre langue que le français ont été traduites.
4. De 1994 à 2002, les investissements du Groupe de la Banque mondiale (la BIRD, l'IDA, la SFI et la MIGA) dans les industries extractives dépassaient 8,5 milliards USD (EIR, 2003a).

du secteur minier en Afrique), il est particulièrement intéressant de voir comment ces institutions ont répondu aux défis actuels. Lors des assemblées annuelles de la Banque mondiale en septembre 2000, et à la suite d'une intensification des critiques à l'égard de son rôle dans le secteur minier, son président James Wolfensohn s'était engagé à instaurer un processus de revue visant à examiner les prêts consentis par la Banque aux industries extractives et à déterminer si ceux-ci sont favorables au développement durable et à la réduction de la pauvreté. En juin 2001, M. Wolfensohn a confié au docteur Emil Salim, ancien ministre de l'Environnement indonésien sous Suharto, ancien directeur de la plus grande compagnie charbonnière d'Indonésie et président du Sommet mondial pour ledéveloppement durable (SMDD), la responsabilité d'entreprendre un examen indépendant[5].

La Société financière internationale (SFI) et le Département pétrole, gaz, mines et produits chimiques de la Banque mondiale ont ensuite lancé conjointement l'EIR. Son mandat a été défini ainsi :

1. Mieux recueillir et mieux comprendre les opinions des parties concernées sur le meilleur rôle futur que le Groupe de la Banque mondiale devrait assumer dans les industries extractives, afin de promouvoir le développement durable et la réduction de la pauvreté ;
2. Définir les sources possibles de consensus, concernant le rôle du Groupe de la Banque mondiale, ainsi que les questions pertinentes, et connaître les principales opinions divergentes ou dissidentes à cet égard ;
3. Formuler des recommandations basées sur cette meilleure compréhension afin de mettre au point, modifier ou reconsidérer, au besoin, les politiques, les programmes, les projets et les processus futurs du GBM dans le secteur extractif (EIR, 2003c, p. 2).

Au cours des deux années suivantes, l'EIR a consulté de nombreuses parties concernées, incluant des représentants de la société civile, des syndicats, de l'industrie et des gouvernements. Le secrétariat a tenu des consultations régionales en Amérique latine et aux Caraïbes, en Afrique, en Asie-Pacifique, ainsi qu'en Europe centrale et en Europe de l'Est. L'EIR a également mené des recherches indépendantes pour analyser les impacts des industries extractives sur la société et la pauvreté. Il est à noter que, tout au long de ce processus, le GBM a participé activement à l'EIR.

En décembre 2003, le docteur Salim a présenté le *Rapport final de la Revue des industries extractives – Vers un nouvel équilibre* au président Wolfensohn (EIR, 2003a). L'EIR envisageait un rôle pour le GBM dans les industries extractives, mais préconisait d'importants changements. Les recommandations de l'EIR

5. Le docteur Salim a reçu l'aide d'une petite équipe dans un secrétariat. Au départ, ce dernier était situé à Washington, D.C., mais il a été déplacé à Jakarta en février 2002.

ont été formulées pour expliquer l'échec des investissements dans les industries extractives en ce qui a trait à l'amélioration des conditions pour les pauvres, les communautés locales et les populations autochtones, ainsi qu'à la protection de l'environnement et des droits fondamentaux. Les propositions s'adressaient au GBM en tant qu'institution dans son ensemble, car chacun de ses organes – le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI), l'Association internationale de développement (IDA), la Société financière internationale (SFI) et l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA) – appuie les industries extractives par une variété de mécanismes.

Voici les principales recommandations présentées au GBM :

Gouvernance

- Renforcer la gouvernance en tout premier lieu, afin que les pays puissent faire face aux risques que supposent les projets d'extraction majeurs. Élaborer, de manière participative, des critères de gouvernance explicites et transparents qui devraient être respectés avant d'investir dans une industrie extractive.

Politiques favorables aux pauvres

- Aider les pays clients à évaluer les avantages et les inconvénients des secteurs pétrolier, gazier et minier par rapport aux autres options de développement. Entreprendre une évaluation complète des options avant d'appuyer un projet.
- Ne soutenir des projets que lorsque ceux-ci profitent à tous les groupes locaux concernés, notamment les minorités ethniques vulnérables, les femmes et les membres les plus pauvres de la communauté.
- Allouer une part équitable des revenus aux communautés locales.
- Assurer que des plans de réduction de la pauvreté soient en place avant le commencement d'un projet.
- Soutenir les projets dont le déplacement des populations est volontaire. Les groupes déplacés devraient en « retirer clairement une amélioration » dans le sens d'un « bénéfice net ».
- Assurer que des services de santé publique accompagnent les projets et soient offerts à tous ceux qui vivent à proximité d'un site.
- Exiger une évaluation des répercussions sur la santé lors de la préparation d'un projet.

Droits humains et populations autochtones

- Développer une approche globale de l'élaboration des politiques qui soit susceptible d'intégrer les droits humains dans les politiques de sauvegarde. Créer une unité spécialisée sur les droits humains.

- La SFI et la MIGA devraient évaluer les bilans des entreprises susceptibles d'être appuyées en matière de droits humains avant de s'impliquer.
- Appuyer et respecter les quatre normes de travail fondamentales.
- Exiger que les emprunteurs et les clients s'engagent dans des processus participatifs avec les populations autochtones et les communautés locales directement affectées par les projets pétroliers, gaziers et miniers afin d'obtenir leur consentement préalable libre et éclairé.
- Toutes les ententes avec les populations autochtones et les communautés affectées devraient être clairement stipulées dans les accords et les contrats relatifs aux projets.
- Veiller à ce que la politique révisée sur les populations autochtones soit conforme au droit international. Veiller à ce qu'un consensus se dégage parmi les populations autochtones sur le contenu de la politique.
- Prévoir des discussions légales préalablement à l'approbation d'une nouvelle politique sur les populations autochtones.
- En aucun cas les industries extractives ne devraient être soutenues dans les zones impliquées dans un conflit armé ou dans les zones qui en présentent un risque élevé.
- Veiller à la mise en place d'un mécanisme de grief local lors de tout projet dans le secteur de l'industrie extractive.

Environnement

- Accroître annuellement de 20 % les investissements dans les énergies renouvelables.
- Interdire le rejet des déchets dans les cours d'eau et suspendre tout appui à des projets utilisant une évacuation sous-marine des résidus dans l'attente de résultats d'enquêtes indépendantes.
- Élaborer des critères concernant les résidus et revoir les ordonnances sur les effluents de cyanure pour mieux se conformer aux directives de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et de l'Union européenne. Réduire le soutien apporté aux mines utilisant des matières toxiques, telles que le cyanure, et faire la promotion de substituts plus sûrs.
- Clarifier l'interdiction de financer les projets ou les activités des industries extractives dans des zones protégées par la Politique de l'habitat naturel de l'ONU, ou désignées ainsi par les gouvernements nationaux ou locaux.
- Utiliser seulement des bateaux sûrs, modernes et bien entretenus pour le transport du pétrole et de cargaisons dangereuses.
- Établir des directives claires concernant la fermeture des mines et exiger, comme condition de financement, que des fonds suffisants soient alloués à cet effet. Ces fonds devraient être « gelés », même après le désengagement du GBM.
- Des plans d'intervention d'urgence devraient être mis en place dès le lancement d'un projet et être conformes aux meilleures pratiques.

Divulgation et transparence

- Divulguer les paiements et les revenus au sein des compagnies et des gouvernements.
- Poursuivre avec force un objectif de transparence à l'échelle des pays et des entreprises.
- Divulguer les contrats et les accords liés aux projets, tels que les accords avec les gouvernements hôtes, les documents relatifs aux contrôles, ainsi que les évaluations économiques, financières, environnementales et sociales.
- Les obligations environnementales et sociales devraient être clairement stipulées dans les prêts et les accords liés au projet, et ceux-ci devraient être divulgués.
- Les documents devraient être mis à la disposition du public dans les langues locales, et ce en temps opportun et en prenant en compte les différentes cultures.
- Préparer et publier une analyse des bénéfices nets pour chaque projet.
- Établir un poste de médiateur de l'information pour suivre la mise en œuvre de la politique de divulgation et les décisions relatives à la confidentialité.

Changements institutionnels et procéduraux

- Supprimer progressivement les investissements dans la production du pétrole d'ici à 2008 et instaurer immédiatement un moratoire sur les prêts octroyés pour les projets d'exploitation du charbon.
- Exiger des évaluations approfondies des impacts environnementaux et sociaux, y compris les impacts sur la santé, dans toutes les politiques de prêts touchant les secteurs de l'industrie extractive dans les pays ayant des industries extractives importantes ou une croissance anticipée dans ces secteurs.
- Tous les projets des industries extractives devraient être classés dans la catégorie A, sauf s'il existe des raisons contraignantes qui obligent à faire autrement.
- Récompenser les collaborateurs qui contribuent à faire respecter les politiques de sauvegarde et qui s'engagent à participer à la réduction des impacts de la lutte contre la pauvreté.
- Accroître le nombre d'experts sociaux, environnementaux et des droits humains.
- Les experts en matière des dimensions sociales, de pauvreté, de droits humains et de l'environnement devraient se joindre aux équipes dès le début d'un projet.

1. LES CHAPITRES DE CE LIVRE

Le choix des chapitres de ce livre et la manière dont les sujets sont traités dans chacun d'eux reflètent le désir d'explorer, à partir d'études de cas portant sur différents pays, la nature des problèmes soulevés dans le rapport

de l'EIR et abordés dans ses recommandations. Le rapport a été structuré autour de trois importants domaines de recommandations qui ont été définis comme les « conditions favorables » (Bruil, 2003)[6]. Selon ce rapport, l'adoption de ces recommandations permettrait aux industries extractives de contribuer à la lutte contre la pauvreté par le développement durable et au GBM de jouer un rôle positif. Les trois principaux domaines de recommandations sont :

- une gouvernance publique et industrielle favorable aux pauvres, avec une planification et une gestion proactives destinées à optimiser la réduction de la pauvreté grâce au développement durable ;
- de bien meilleures politiques sociales et environnementales ; et
- le respect des droits humains (EIR, 2003d, p. 2).

Ces recommandations, qui sont examinées en détail ci-dessous, étaient adressées au GBM en particulier. Cependant, compte tenu du processus de transnationalisation des normes qui s'est produit sous la direction du GBM au cours des vingt dernières années, il est utile de voir ces recommandations comme des points de référence généraux qui vont au-delà des opérations du GBM. Par conséquent, nous estimons que ces recommandations constituent un cadre utile pour situer les études de cas contenues dans le présent ouvrage et qui traitent du secteur minier dans cinq pays d'Afrique.

Avant de résumer brièvement comment chacun des chapitres aborde un domaine particulier des recommandations de l'EIR, il est important de dire quelques mots sur le choix des études de cas par pays qui peut paraître, au premier abord, quelque peu arbitraire. Il faut premièrement préciser que l'objectif de ce livre n'est aucunement de fournir une vue d'ensemble de l'exploitation minière en Afrique. Il s'agit plutôt d'illustrer, par des recherches récentes et originales, les répercussions des réformes du secteur minier introduites par le passé, sur le développement dans les pays sélectionnés, en utilisant les questions abordées dans l'EIR comme cadre de référence. Ainsi, l'absence d'études portant sur le secteur minier dans des pays tels que l'Afrique du Sud, la Zambie ou la Namibie doit être vue selon cet angle, et non pas comme une simple omission ou encore moins comme un refus de reconnaître l'importance de l'expérience de ces États. Au contraire, la richesse des études existantes sur ces cas plus connus souligne leur importance.

Deuxièmement, soulignons que les personnes qui ont contribué à ce livre sont convaincues non seulement de l'importance centrale des liens entre les cadres réglementaires, les arrangements institutionnels et les impacts sur

6. La présentation des trois domaines fondamentaux de recommandations se base sur le résumé de l'EIR, ainsi que sur le résumé se trouvant dans *Key Findings and Recommendations of the World Bank Extractive Industries Review Final Report*, compilé par Janneke Bruil pour Les Amis de la Terre (Bruil, 2003).

le développement, mais aussi qu'il est possible de tirer d'importantes leçons des expériences passées dans ce domaine lorsqu'on adopte une perspective historique et une approche d'économie politique.

Enfin, le choix des chapitres reflète l'émergence d'une nouvelle génération de chercheurs travaillant aussi bien sur les pays d'Afrique francophones que ceux anglophones et dont le regroupement dans un ouvrage collectif aide à faire la lumière sur des tendances globales. Car, contrairement à ce que l'on pourrait croire *a priori* en examinant les particularités de chacune des expériences historiques de développement, il existe de nombreuses raisons de juxtaposer ces expériences apparemment disparates. Il faut cependant les replacer dans leur contexte et les voir dans le cadre d'un processus de réforme historique commun et continu. Ces expériences mettent en valeur et illustrent les traits communs d'un processus de réforme dont l'importance et les implications pour les pays concernés ont été en grande partie laissées de côté dans les analyses menées par le passé.

1.1. Promouvoir une gouvernance favorable aux pauvres

Les deux premiers chapitres de cet ouvrage traitent du Ghana et de la Guinée. Ils examinent dans quelle mesure les activités minières qui ont été déployées et les revenus découlant de l'exploitation minière ont été canalisés de façon à contribuer à des objectifs de réduction de la pauvreté et de développement durable. Comme nous le verrons plus tard, les questions relatives aux tendances démontrées par la direction particulière des flux de revenus sont étroitement liées à celles des modes particuliers de « gouvernance » propres au secteur.

Préalablement à l'examen de la question de la gouvernance qui suivra dans le chapitre sur la Guinée, notons que le rapport de l'EIR mentionne, quant à ce premier domaine de recommandations, que les tâches plus spécifiques liées à la question de la gouvernance dans le cas des industries extractives sont de :

- promouvoir la transparence des flux de revenus ;
- promouvoir la divulgation des documents liés aux projets ;
- développer la capacité à gérer la fluctuation des revenus ;
- développer la capacité à gérer les revenus de manière responsable ;
- aider les gouvernements à élaborer des cadres réglementaires et des politiques modernes ;
- intégrer le public dans les processus décisionnels tant aux niveaux local que national (EIR, 2003d, p. 2).

Le rapport écrit par ailleurs que :

> […] lorsque la Société financière internationale (SFI) et l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA) envisagent d'investir dans un projet pétrolier, gazier ou minier, elles doivent évaluer précisément l'adéquation de la gouvernance du pays ainsi que les impacts prévus du projet et ne soutenir ce projet que si le gouvernement du pays est préparé et qu'il dispose de la capacité à faire face aux défis inhérents que cela pose sur les plans sociaux et environnementaux et sur celui de gouvernance (EIR, 2003d, p. 2-3).

Le rapport ajoute également que :

> [l]a SFI et la MIGA ne doivent soutenir des projets que lorsque ceux-ci profitent à tous les groupes locaux affectés, dont les minorités ethniques vulnérables, les femmes et les membres les plus pauvres de la communauté. Elles doivent refuser de financer tout projet ne présentant pas ces conditions ou reprendre leur conception de manière à garantir que la qualité de vie des groupes locaux connaîtra une nette amélioration (EIR, 2003d, p. 3).

La recommandation de renforcer la gouvernance avant de promouvoir les activités de grande envergure, afin que les pays puissent faire face aux risques que suppose l'élaboration de projets d'extraction majeurs, est particulièrement pertinente dans les études de cas par pays qui suivront dans ce livre. En ce qui concerne les recommandations nationales, l'EIR affirme :

> [qu']au vu du potentiel que représentent les exploitations minières petites et artisanales (PEMMA) à réduire le fardeau de la pauvreté, la BIRD et l'IDA doivent aider les gouvernements à élaborer des politiques reconnaissant ce secteur comme à part, et faisant la distinction entre les mineurs basés dans la communauté et les mineurs itinérants, en donnant une nette priorité aux communautés pour les droits miniers (EIR, 2003d, p. 3).

Au sujet des questions du flux et de la gestion des revenus (un aspect central de l'analyse présentée dans les deux premiers chapitres de ce livre), les trois premiers chapitres du rapport de l'EIR contiennent des recommandations spécifiques, y compris ces points précis :

- Il est communément admis que « [l]es bénéfices et les coûts entraînés par les industries extractives risquent d'être partagés de manière inégale. Bien que les communautés locales assument les répercussions sociales et environnementales négatives des activités des industries extractives, elles peuvent se retrouver écartées d'une grande partie des revenus » (EIR, 2003a, ch. 1, p. 6). Comme nous le verrons, ce point est soulevé dans chacune des cinq études de cas.
- Toujours à l'échelon national, on dit que « le GBM n'a pas accordé une attention suffisante à l'aide apportée aux gouvernements dans le développement d'une gouvernance publique forte en faveur des [personnes] démunies, particulièrement dans une gestion des revenus prudente et transparente » (EIR, 2003a, ch. 2, p. 50). Cette remarque s'applique notamment aux expériences de la Guinée et de la RDC.
- « La SFI et la MIGA doivent veiller à la présence d'un processus de planification ouvert et public afin de répartir les revenus de manière équitable, déterminer si cela est prévu dans le cadre juridique national, ou mis en place sur une base spécifique au projet, et faire en sorte que la communauté locale ait un accès égal aux informations sur le projet pour qu'elle participe utilement aux négociations. De même, les informations concernant les revenus et les dépenses doivent être rendues publiques pendant la mise en œuvre

du projet » (EIR, 2003a, ch. 3, p. 59). Comme l'étude de cas sur la Guinée l'illustrera, ces questions sont d'une grande pertinence en ce qui concerne les progrès réalisés dans le secteur minier de ce pays, et ce que la SFI et la MIGA apportent ou non un soutien direct.

- Finalement, et de manière fort pertinente à la fois pour le Ghana et la Guinée, l'EIR recommande que les revenus soient partagés entre les autorités locales, régionales et nationales : « Les autorités régionales ont des obligations spécifiques de planification et de traitement de questions telles que l'immigration et l'optimisation des répercussions sur le développement par la création d'infrastructures à l'échelle régionale. Une part équitable des revenus doit être allouée aux communautés locales. Le GBM considère actuellement les objectifs de réduction de la pauvreté "directe" ou "locale et régionale" comme obligatoires pour les projets concernant les industries extractives qu'il finance » (EIR, 2003a, ch. 3, p. 60).

1.2. Atténuer les impacts sociaux et environnementaux nuisibles

La deuxième condition favorable définie par l'EIR qui permettrait aux industries du secteur extractif de contribuer à la réduction de la pauvreté grâce au développement durable (question abordée dans les chapitres sur le Mali et Madagascar) implique un renforcement des composantes environnementales et sociales des interventions du GBM dans ce secteur. Le rapport a défini la série de points clés suivants dans ses recommandations :

- Exiger des évaluations intégrées des impacts environnementaux et sociaux. Le rapport recommande que le GBM utilise « une approche holistique et multidimensionnelle des évaluations, en identifiant les impacts cumulatifs des projets et les rapports socioéconomiques avec les problèmes environnementaux. Les impacts sociaux des projets doivent être parfaitement identifiés, dont ceux sur la santé et sur les groupes vulnérables. Par ailleurs, il est nécessaire d'élaborer une stratégie pour prévenir, minimaliser et atténuer les impacts ». Il est aussi recommandé que « [l]es projets de l'industrie extractive [soient] classés dans la catégorie A (susceptibles d'avoir des impacts négatifs majeurs sur l'environnement) sauf s'il existe des raisons contraignantes qui obligent à faire autrement » (EIR, 2003d, p. 4)[7].
- Actualiser et appliquer pleinement la politique sur les habitats naturels.
- Actualiser et appliquer pleinement la politique relative au déplacement des populations.

7. Comme il est mentionné dans le chapitre sur le Mali, avant d'approuver un investissement, les agences du GBM doivent procéder à une étude des impacts environnementaux pour déterminer si le projet en question requiert d'autres politiques de sauvegarde. Les projets sont classés dans quatre catégories (A, B, C et F) selon leur type, leur emplacement, leur vulnérabilité et leur ampleur, ainsi que selon la nature et l'étendue des impacts environnementaux potentiels.

- Réviser la politique de divulgation.
- Élaborer des directives sectorielles spécifiques sur l'élimination des résidus, la gestion des déchets et l'utilisation de substances toxiques.
- Élaborer des directives pour une planification intégrée de la fermeture des mines.
- Élaborer des directives sur la prévention et la réaction en cas de situations d'urgence.
- Traiter l'héritage du passé (EIR, 2003d, p. 4-6).

En ce qui concerne la question extrêmement importante de l'application des normes (abordée dans les chapitres sur le Mali et Madagascar), les recommandations de l'EIR soulignent que « [l]es politiques de sauvegarde du GBM en place ne sont pas toujours appuyées par des mécanismes de conformité efficaces ». Elles ajoutent également que « le tri des projets est souvent inadéquat et amène à classer les projets dans une catégorie inférieure. L'efficacité de ces politiques est encore plus compromise par la qualité médiocre des procédures de supervision, de suivi et de reporting [*sic*] » (EIR, 2003a, ch. 2, p. 43-44).

1.3. Respecter les droits humains et éviter les violations dans ce domaine

Le troisième principal domaine de recommandations de l'EIR en ce qui a trait à l'implication du GBM dans les industries extractives traite du respect des droits humains.

L'EIR a recueilli de nombreux témoignages faisant état de la présence de l'armée et de la police lors d'activités visant à assurer le contrôle exercé par les sociétés minières, pétrolières et gazières sur le territoire, et à protéger les opérations de ces dernières. Dans d'autres cas, des sociétés avaient recours à une milice privée. Lorsque des conflits surviennent entre les intérêts des sociétés et ceux des communautés locales, on signale souvent des cas d'abus et de violations des droits humains.

L'EIR a reçu des rapports faisant état d'allégations de violations des droits humains allant de l'intimidation à l'assassinat, en passant par la torture, l'enlèvement, la détention et le viol. Les femmes et les enfants sont souvent les victimes les plus sévèrement affectées. D'après des informations reçues par l'EIR, les cas de violations des droits humains ne sont, pour la plupart, reconnus ni par les gouvernements ni par les tribunaux de nombreux pays en développement. Il arrive qu'ils le soient, mais de tels cas mènent rarement à une indemnisation, ce qui a créé un profond ressentiment et une défiance des communautés à l'égard des sociétés extractives dans leur ensemble. De telles situations ont été vécues en RDC et sont documentées dans le chapitre 5, qui analyse la question des droits humains dans les activités minières de ce pays.

En ce qui concerne les droits humains, l'EIR souligne que « [l]e GBM et ses clients ont, conformément au droit international, l'obligation de les promouvoir, de les respecter et de les protéger » (EIR, 2003d, p. 5-6). L'EIR a donc recommandé que le GBM élabore « une politique large de système qui intègre et fait circuler comme courant dominant les droits de l'homme dans l'ensemble des politiques et pratiques du GBM et que les politiques et opérations du GBM [soient] en conformité, au moins, avec ses obligations, en tant que sujet de la législation internationale, en relation avec la législation des droits de l'Homme » (EIR, 2003a, ch. 3, p. 69).

De plus, il a été recommandé que le GBM veille à ne pas faire obstruction à la capacité de ses pays membres à remplir diligemment leurs obligations internationales, et ne contribue pas à la violation desdites obligations. Afin d'assurer un suivi attentif, l'EIR a recommandé au GBM de « faire systématiquement appel à des tiers expérimentés, indépendants et sûrs pour vérifier la situation des droits de l'homme dans tous les projets concernés » (EIR, 2003d, p. 6). À cet égard, « [u]ne unité centrale des droits de l'homme est indispensable, avec des homologues régionaux, accompagnée d'une politique claire et d'une obligation de suivi, de vérification et d'audits annuels transparents » (EIR, 2003d, p. 6).

En matière de relations de travail (étant donné que le GBM a adopté les normes de travail fondamentales de l'Organisation internationale du travail [OIT], les jugeant conformes à son mandat de lutte contre la pauvreté), la BIRD et l'IDA devraient, suivant les recommandations de l'EIR, exiger que les normes fondamentales de l'OIT « figurent dans les contrats de tout financement de projet en les incluant comme éléments obligatoires des procédures de passation de marché du GBM ». De plus, la SFI et la MIGA devraient « adopter les quatre, et non simplement deux, normes de travail fondamentales, dans leurs politiques de sauvegarde ». Le GBM devrait « collaborer avec les gouvernements, les syndicats, les groupes industriels et d'autres organisations, sans oublier l'OIT, pour promouvoir la mise en œuvre et le respect de ces normes » (EIR, 2003a, ch. 3, p. 70).

En ce qui concerne les autres questions relatives aux droits, l'EIR a recommandé que la BIRD et l'IDA travaillent également à clarifier et à renforcer, au besoin, la base juridique du droit aux ressources et aux titres de propriété. Les populations autochtones et bien d'autres communautés ont ressenti les impacts négatifs des projets de développement de l'industrie extractive :

> Leur déplacement ne doit être autorisé que lorsque, à la suite d'un processus de consultation, la communauté a donné son *consentement préalable libre et éclairé* à une proposition de projet et aux bénéfices qu'elle compte en tirer. D'ailleurs, le GBM ne doit pas soutenir de projet extractif susceptible d'affecter les populations autochtones sans qu'aient d'abord été reconnus et garantis de manière efficace leurs droits à posséder, contrôler et gérer leurs sols, territoires et ressources (EIR, 2003d, p. 6, nous soulignons).

Il a aussi été recommandé que le GBM rende explicite le fondement des droits humains sur lequel s'appuie chaque politique de sauvegarde. Lorsqu'une politique sort des cadres du droit international des droits humains, elle devrait être révisée en fonction des réflexions et des normes actuelles. Les politiques de sauvegarde devraient devenir un outil explicite garantissant que le GBM respecte les droits humains. De plus, le personnel impliqué dans les industries extractives devrait recevoir une formation adéquate afin de pouvoir mettre en place ces politiques de façon à respecter les normes applicables de droits humains. L'adoption de ces principes et la preuve de leur respect devraient constituer une condition préalable pour toute société cherchant à obtenir le soutien du GBM dans le domaine des industries extractives (EIR, 2003a, ch. 3, p. 69-71).

Finalement, l'EIR recommande au GBM d'adopter une approche de développement basée sur les droits et de veiller à ce que le soutien qu'il apporte aux projets soit orienté afin d'assurer le respect des droits humains internationalement garantis. En particulier, le GBM devrait traiter les déséquilibres de pouvoir qui affectent le plein exercice et la jouissance des droits humains par les populations les plus vulnérables et les plus démunies (EIR, 2003a, ch. 3).

2. LA RÉPONSE DE LA DIRECTION DE LA BANQUE MONDIALE À L'EIR

La réponse de la direction du Groupe de la Banque mondiale (GBM) à la Revue des industries extractives a été rendue publique le 17 septembre 2004.

Le point de départ de ce rapport consiste à réitérer que le « principal rôle du [G]roupe de la Banque mondiale (GBM) consiste à aider les pays les plus pauvres à développer leurs capacités, à croître et à réduire leur pauvreté » (Banque mondiale, 2004, p. 11). Le rapport ajoute que :

> [l]'investissement du GBM dans les IE [industries extractives] a été sélectif. Depuis un certain temps, le GBM encourage le développement de nouvelles capacités en matière d'IE par des investisseurs privés, dans un cadre de supervision et de réglementation appropriée par le gouvernement. […] Le soutien du GBM au financement de l'investissement privé s'est principalement concentré sur les projets des pays perçus par les investisseurs comme à risque et sur les cas dans lesquels le GBM a pu apporter une valeur qui n'était pas disponible sur le marché, par exemple en termes de dispositifs de sauvegarde de l'environnement et de transparence des revenus (Banque mondiale, 2004, p. 11).

Bien qu'au moment d'écrire ce rapport « [l]es investissements du GBM dans les IE représentent […] moins de 5 % de ses investissements totaux annuels et une part encore moins importante des nouveaux investissements mondiaux dans les IE », l'influence exercée par ces institutions s'étend au-delà des activités de financement, comme le note la réponse de la direction :

> Outre ses activités de financement, le GBM intervient en aidant les gouvernements à créer des cadres appropriés pour le développement réussi de leurs ressources et le développement des capacités afin de mieux gérer les IE et les questions connexes. Les politiques de sauvegarde du GBM et ses activités de partenariat ont eu une influence sur l'orientation des politiques et des comportements d'autres parties (Banque mondiale, 2004, p. 11).

L'examen de ce qui est présenté comme des « cadres appropriés pour le développement réussi de leurs ressources » et des modèles de gouvernance qui ont accompagné les réformes introduites dans ce domaine sont des questions fondamentales qui seront abordées dans les prochains chapitres.

À la suite de la réponse initiale de la direction du GBM à l'EIR (Banque mondiale, 2004 ; SFI, 2004a), une série de mises à jour annuelles, intitulées *Implementation of the Management Response to the Extractive Industries* (GBM, 2005 ; Banque mondiale *et al.*, 2006, 2008), ont été publiées. Bien que ces dernières ne soient pas analysées dans ce livre, plusieurs facteurs expliquent pourquoi l'attention se tourne plus vers les recommandations initiales de l'EIR que vers les réponses apportées.

Tout d'abord, il faut souligner que la réponse de la direction du GBM peut seulement être décrite comme une réplique timide par rapport à ce qui avait été recommandé par le rapport de l'EIR. À cet égard, des révisions majeures ont été effectuées, dont l'abandon des recommandations de ne plus promouvoir d'investissements dans les zones de conflit, ainsi que le remplacement de la notion de « consentement » préalable libre et éclairé par le concept de « consultation ». De manière plus générale, il ressort de la réponse de la direction du GBM que ce dernier accorde la priorité au mandat de la Société financière internationale (SFI), et à son rôle de promotion de l'investissement dans le secteur extractif selon une logique à court terme du rendement du capital investi, plutôt qu'aux questions de développement que le mandat de la Banque mondiale confère à cette institution.

Pour contribuer à la discussion qui se trouve au cœur de cette étude collective, il est nécessaire de considérer deux autres éléments cruciaux portant sur le rôle, d'une importance capitale, que les institutions multilatérales continuent d'assumer dans la détermination des conditions qui régissent les activités du secteur extractif, notamment en Afrique. Premièrement, il est à noter qu'à la lumière de l'augmentation du prix des ressources minières au cours de la présente décennie, le positionnement et le rôle du GBM revêtent une importance d'autant plus grande. Dans ce contexte, en 2007, l'Afrique était de loin la première région en ce qui a trait au financement global du GBM (40 %). Elle était suivie par l'Asie du Sud (19 %), par l'Europe et l'Asie centrale (17 %), ainsi que par le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord (14 %) (Banque mondiale *et al.*, 2008).

Stimulées par les prix élevés des métaux et du pétrole et par le boom résultant des activités dans le secteur extractif, les demandes adressées au GBM pour un financement accru des projets sont demeurées nombreuses. À titre d'exemple, en 2007, l'investissement du GBM dans le secteur extractif représentait 776,8 millions de dollars américains et la contribution de la SFI constituait 86 % de ce montant (Banque mondiale *et al.*, 2008, p. 7)[8].

Deuxièmement, bien que le soutien apporté par le GBM afin d'encourager l'expansion des activités minières dans les pays riches dans ce domaine prenne la forme d'investissements financiers, il implique également une assistance technique et administrative qui a clairement eu un impact sur l'élaboration des réformes dans les pays bénéficiaires de ce type de soutien. Bien qu'il soit possible que le resserrement récent du capital d'investissement disponible puisse signifier une baisse importante du nombre d'activités, dont la durée est difficile à prévoir, l'impact qualitatif des politiques du GBM dans les pays d'Afrique riches en ressources minières, mais endettés, doit, dans une certaine mesure, être analysé de manière distincte des fluctuations des prix des matières premières et des marchés financiers.

Nous ferons valoir que le rôle que joue le GBM dans la conceptualisation et l'harmonisation des cadres réglementaires est au moins aussi important que le soutien financier et technique qu'il accorde à la promotion des investissements dans le secteur minier. Cet aspect introduit une dimension éminemment politique dans les initiatives que mettent en œuvre les institutions financières internationales pour promouvoir les activités du secteur extractif. Pour ne citer qu'un seul exemple, celui de la SFI et de la manière dont elle décrit son rôle en matière d'amélioration de l'accès au financement, un rapport récent constate que : « le crédit-bail est un nouveau service en Afrique, et le but de la SFI est de standardiser la législation et la réglementation d'un bout à l'autre du continent pour favoriser les investissements régionaux et le développement des marchés » (Engel *et al.*, 2006, p. 17).

Il serait important par conséquent, que l'évaluation du rôle des IFI dans le processus continu d'élaboration des conditions régissant les industries extractives ne se limite pas à analyser leurs contributions financières en se centrant

---

8. En 2007, la SFI a investi 251 millions USD dans l'exploitation minière, ce qui représente 37 % de ses investissements dans le secteur extractif (Banque mondiale *et al.*, 2008, p. 7-8). Voici une brève comparaison des investissements de la SFI dans le secteur pétrolier, gazier et minier :

Années/	*engagements Millions USD*	*Engagements dans le secteur (%)*
2001	309	7,8
2002	117	3,2
2003	1048	60
2004	630	11,2

Sources : SFI (2001, p. 3 ; 2002, p. 5 ; 2003, p. 76 ; 2004b, p. 3).

principalement sur la question des sommes investies. Cette évaluation doit également tenir compte des conditions particulières dans lesquelles les réformes institutionnelles sont proposées et les projets miniers conçus, mis en œuvre et surveillés, en tant que produits d'un contexte dont les cadres de réglementation et les programmes de développement ont été approuvés par ces institutions. Cela est particulièrement important car, au cours de la dernière décennie, dans une tentative de contribuer au renouveau des réflexions et des politiques dans ce domaine, le GBM a modifié la façon dont il présentait ses propositions. De plus en plus, il a mis l'accent sur la satisfaction d'objectifs d'efficacité et de normes de rendement. Ceux-ci sont évalués selon des critères techniques et administratifs précis qui sont, à leur tour, associés à des réformes institutionnelles conçues pour être conformes à une définition particulière de la « bonne gouvernance ». Il restera ensuite à documenter et à analyser les liens entre, d'une part, un discours en constante redéfinition portant sur des programmes particuliers de gouvernance et, d'autre part, un modèle de développement véhiculé par les réformes recommandées aux pays d'Afrique riches en ressources minières.

À bien des égards, les recommandations de l'EIR sont allées plus loin que les tentatives précédentes pour clarifier ces liens. En conséquence, sans prétendre apporter des solutions complètes ou définitives, la série de préoccupations émises et les recommandations formulées dans l'EIR pour y faire face fournissent un arrière-plan utile aux analyses contenues dans le présent ouvrage.

CONCLUSION

Le but ultime de l'EIR est :

> [d']amener les considérations sociales et environnementales à un niveau équilibré avec les considérations économiques dans les actions visant à lutter contre la pauvreté par le développement durable [et de] se battre pour un développement basé sur les droits de l'homme (EIR, 2003d, p. 8).

En plus de proposer des solutions spécifiques qui pourraient être appliquées concrètement pour résoudre les problèmes qu'elle décrit, la série de recommandations s'avère intéressante si elle est prise dans son ensemble. En effet, elle fait bien ressortir que limiter les réformes à la simple implantation de meilleures normes n'est manifestement pas suffisant pour garantir que le secteur extractif servira de levier au développement social et économique dans les pays du Sud riches en ressources minières.

L'adoption d'une approche plus globale, pour comprendre l'introduction de réformes et les conditions entourant leur application en tant que « processus », est un point central du rapport. Autrement dit, en adoptant une approche plus holistique, le rapport reconnaît le besoin de tenir compte non seulement du cadre de développement, mais aussi du « modèle de développement » dont font partie

les réformes et les projets. Il s'agit là d'une condition préalable essentielle pour veiller à ce que le secteur extractif ait un impact potentiellement positif sur les économies et les sociétés où se déroulent ses activités.

Les points évoqués précédemment soulèvent plusieurs enjeux qui seront abordés dans ce livre, notamment ceux relatifs non seulement à l'appropriation du processus de réforme en soi, mais aussi au rôle que les divers acteurs jouent dans la réforme des arrangements institutionnels, et enfin à l'espace de décision qui en résulte pour permettre l'émergence de politiques alternatives.

De plus, comme le GBM l'a lui-même reconnu, une croissance rapide des activités dans le secteur minier ne permettra pas à elle seule d'encourager un processus de diversification économique capable de promouvoir un développement autonome si des politiques publiques favorables ne sont pas mises en place. Néanmoins, à la suite des réformes institutionnelles introduites à la demande des IFI, la question de la compatibilité entre cet objectif et le rôle assigné aux États, notamment les fonctions assumées par les États dans le secteur minier, se pose toujours. Elle sera abordée dans les prochains chapitres.

Finalement, comme vont l'illustrer les cinq études de cas et la conclusion de cet ouvrage, la responsabilité sociale et politique actuelle de superviser la croissance des activités minières soulève des préoccupations, car la distinction entre les sphères de responsabilité publique et privée semble désormais toujours plus floue, qu'il s'agisse de l'élaboration de normes, de leur suivi, de l'apport de mesures correctives ou de l'instauration de services sociaux de base. Ces préoccupations demeurent encore aujourd'hui d'une grande actualité.

BIBLIOGRAPHIE

Banque mondiale (1992). *Governance and Development,* Washington, D.C., Banque mondiale.

Banque mondiale (1994). *Governance : The World Bank's Experience,* Washington, D.C., Banque mondiale.

Banque mondiale (2000). « Chapter 5 : Decentralization : Rethinking government », dans Banque mondiale, *World Development Report 1999/2000 : Entering the 21st Century,* Washington, D.C., Banque mondiale et Oxford University Press.

Banque mondiale (2001). *World Development Report 2000/2001 : Attacking poverty,* Washington, D.C., Banque mondiale et Oxford University Press.

Banque mondiale (2004). *Vers un meilleur équilibre – Le Groupe de la Banque mondiale et les industries extractives : le rapport final de la Revue des industries extractives. Réponse de la direction du Groupe de la Banque mondiale*, Washington, D.C., Banque mondiale, 17 septembre, <http ://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/eirmgmtresponsefinalfrench.pdf>, page consultée le 27 janvier 2009.

Banque mondiale *et al.* (2006). *Implementation of the Management Response to the Extractive Industries Review*, Washington, D.C., Banque mondiale, 29 décembre, <http ://go.worldbank.org/PMSHHP27M0>, page consultée le 27 janvier 2009.

Banque mondiale *et al.* (2008). *Implementation of the Management Response to the Extractive Industries Review*, Washington, D.C., Banque mondiale, février, <http://go.worldbank.org/PMSHHP27M0>, page consultée le 27 janvier 2009.

Biersteker, T.J. (1990). « Reducing the role of the state in the economy : a conceptual exploration of IMF and World Bank prescriptions », *International Studies Quarterly,* vol. 34, p. 477-492.

Bruil, J. (2003). « Key findings and recommendations of the World Bank extractive industries review final report », compilé pour Les Amis de la Terre, décembre, <http://bankwatch.org/documents/recommendations_eir_foei_excerpt_12_03.pdf>, page consultée le 27 janvier 2009.

Burton, R. (2004). « Nobel laureates ask World Bank to curb extractive industries », Canberra, Environment News Service, <http://www.ens-newswire.com/ens/feb2004/2004-02-13-01.asp>, page consultée le 23 février 2009.

Campbell, B. (2000). « New rules of the game : the World Bank's role in the construction of new normative frameworks for states, markets and social exclusion », *Canadian Journal of Development Studies*, vol. 21, nº 1, p. 7-30.

Campbell, B. (2001). « La bonne gouvernance, une notion éminemment politique », dans Haut Conseil de la coopération internationale (dir.), *Les non-dits de la bonne gouvernance*, Paris, Karthala, p. 119-149.

Campbell, B. (dir.) (2004). *Regulating Mining in Africa : For Whose Benefit ?*, Discussion Paper 26, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet.

Campbell, B. (2006). « Good governance, security and mining in Africa », *Minerals and Energy, Raw Materials Report*, vol. 21, nº 1, p. 31-44.

Campbell, B. (2007). « Better resource governance in Africa : on what development agenda ? », *Minerals and Energy, Raw Materials Report*, vol. 2, nºs 13-14, p. 3-18.

Campbell, B., M.-C. Doran et S.K. Aoul (2005). « Good governance, institutional reform and poverty reduction in Africa », dans H. Akram-Lodhi, R. Chernomas et A. Sepehri (dir.), *Globalization, Neoconservative Policies and Democratic Alternatives : Essays in honour of John Loxley*, Winnipeg, Arbeiter Ring Publishing, p. 239-265.

Campbell, B. (dir.) et GRAMA (Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique) (2003). « Factoring in governance is not enough : mining codes in Africa, policy reform and corporate responsibility », *Minerals and Energy, Raw Materials Report*, vol. 18, nº 3, septembre, p. 2-13.

Cartier-Bresson, J. (2000). « La Banque mondiale, la corruption et la gouvernance », *Revue Tiers-Monde*, nº 161, janvier-mars.

Centre international des droits de la personne et du développement démocratique (2007). *Études d'impact des investissements étrangers sur les droits humains. Tirer les leçons de l'expérience des communautés aux Philippines, au Tibet, en République démocratique du Congo, en Argentine et au Pérou*, Montréal, Droit et Démocratie, mai, <http://www.dd-rd.ca/site/_PDF/publications/mondialisation/EIDH/rapport_complet_mai_2007.pdf>, page consultée le 4 février 2009.

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement – CNUCED (2005). *Economic Development in Africa : Rethinking the role of foreign direct investment*, Genève et New York, Nations Unies, <http://www.unctad.org/ en/docs/gdsafrica20051_en.pdf>, page consultée le 4 février 2009.

Engel, A. *et al.* (2006). *2006 Report to the Donor Community*, Washington, D.C., IFC Donor-Supported Technical Assistance Programs, <http://www.ifc.org/ifcext/publications.nsf/AttachmentsByTitle/2006DonorReport/$FILE/2006DonorReport.pdf>, page consultée le 27 janvier 2009.

Extractive Industries Review – EIR (2003a). *Volume I : Vers un nouvel équilibre – Le Groupe de la Banque mondiale et les industries extractives, le Rapport final de la Revue des industries extractives,* Jakarta et Washington, D.C., Groupe de la Banque mondiale et les industries extractives, décembre, <http ://go.worldbank.org/T1VB5JCV61>, page consultée le 27 janvier 2009.

Extractive Industries Review – EIR (2003b). *Volume II : Stakeholder Inputs : Converging issues and diverging views on the World Bank Group's involvement in Extractive Industries, Final Report of the Extractive Industries Review*, Jakarta et Washington, D.C., Groupe de la Banque mondiale et les industries extractives, décembre, <http ://go.worldbank.org/T1VB5JCV61>, page consultée le 27 janvier 2009.

Extractive Industries Review – EIR (2003c). « Annex 1 : EIR background and process », dans *Volume III : Annexes : The Final Report of the Extractive Industries Review*, Jakarta et Washington, D.C., Groupe de la Banque mondiale et les industries extractives, décembre, p. 2-15, <http ://go.worldbank.org/T1VB5JCV61>, page consultée le 27 janvier 2009.

Extractive Industries Review – EIR (2003d). *Résumé : Vers un nouvel équilibre – la Revue des industries extractives, le Rapport final de la Revue des industries extractives*, Jakarta et Washington, D.C., Groupe de la Banque mondiale et les industries extractives, 26 novembre, <http ://go.worldbank.org/T1VB5JCV61>, page consultée le 27 janvier 2009.

Friends of the Earth Netherlands (2004). « The "Extractive Industries Review" : Breakthrough or just another report ? », *Earth Alarm*, n° 91, février, <http ://www.milieudefensie.nl/globalisering/doemee/earthalarm/alarm91_eng.htm>, page consultée le 27 janvier 2009.

Groupe de la Banque mondiale (2005). *Implementation of the Management Response to the Extractive Industries Review*, Washington, D.C., Banque mondiale, 9 décembre, <http ://go.worldbank.org/PMSHHP27M0>, page consultée le 27 janvier 2009.

Guissé, E.H. (2004). *Examen des faits nouveaux concernant la promotion et la protection des droits des peuples autochtones, notamment leurs droits de l'Homme et libertés fondamentales : Les peuples autochtones et la mondialisation,* Genève, Nations Unies, Commission des droits de l'homme, 10 juillet, <http ://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/wgip22/3_F.pdf>, page consultée le 27 janvier 2009.

Harris, V. (2007). « Consolidating ideology in law ? Legal and judicial reform programmes at the World Bank / Bretton Woods Project », 25 juillet, <http ://brettonwoodsproject.org/art.shtml ?x=554671>, page consultée le 27 janvier 2009.

Hibou, B. (1998). « Banque mondiale : les méfaits du catéchisme économique. L'exemple de l'Afrique subsaharienne », *Esprit*, août-septembre, p. 98-140.

Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social – UNRISD (2000). *What Choices Do Democracies Have in Globalizing Economies ?,* Rapport de la conférence internationale organisée par l'UNRISD, Genève, 27-28 avril.

Institut Nord-Sud (2008). *Canadian Development Report 2008 : Fragile states or failing development ?*, Ottawa, Institut Nord-Sud, <http ://www.nsi-ins.ca/english/pdf/cdr-2008.pdf>, page consultée le 4 février 2009.

International Copper Study Group – ICSG (2003). *The World Bank's Extractive Industries Review Update 3,* Lisbonne, ICSG Information Circular, ICSG/IC/4, novembre 2002, <http ://www.icsg.org/images/stories/pdfs/eirupdate.pdf>, page consultée le 4 février 2009.

Mkandawire, T. (2007). « "Good governance" : The itinerary of an idea », *Development in Practice*, vol. 17, n^{os} 4-5, août.

Moore, M. (1993). « Declining to learn from the East ? : The World Bank on "governance and development" », *IDS Bulletin*, vol. 24, n° 1, p. 39-49.

Rosenau, J.N. et E.-O. Czempiel (1992). *Governance Without Government*, Cambridge, Cambridge University Press.

Société financière internationale – SFI (2001). *Annual Report : The IFC difference*, Washington, D.C., Groupe de la Banque mondiale, <http ://www.ifc.org/ifcext/annualreport.nsf/Content/ar2001>, page consultée le 27 janvier 2009.

Société financière internationale – SFI (2002). *Annual Report : Investing in sustainable private sector*, Washington, D.C., Groupe de la Banque mondiale, <http ://www.ifc.org/ifcext/annualreport.nsf/Content/ar2002>, page consultée le 27 janvier 2009.

Société financière internationale – SFI (2003). *Annual Report : Innovation, Impact, Sustainability*, Washington, D.C., Groupe de la Banque mondiale, <http ://www.ifc.org/ifcext/annualreport.nsf/Content/ar2003>, page consultée le 27 janvier 2009.

Société financière internationale – SFI (2004a). *Extractive Industries Review*, <http ://ifcln1.ifc.org/ifcext/eir.nsf/Content/Home#World %20Bank %20Group %20Management %20Res>, page consultée le 27 janvier 2009.

Société financière internationale – SFI (2004b). *Annual Report : Adding value to private sector investment*, Washington, D.C., Groupe de la Banque mondiale, <http ://www.ifc.org/ifcext/annualreport.nsf/Content/ar2004>, page consultée le 27 janvier 2009.

Société financière internationale – SFI (2005). *Annual Report : Investing in Progress, with Experience, Innovation and Partnership*, Washington, D.C., Groupe de la Banque mondiale, <http ://www.ifc.org/ifcext/annualreport.nsf/Content/ar2005>, page consultée le 27 janvier 2009.

Société financière internationale – SFI (2007). *Annual Report : Creating Opportunity,* Washington, D.C., Groupe de la Banque mondiale, <http ://www.ifc.org/ifcext/annualreport.nsf/AttachmentsByTitle/AR2007_English/ $FILE/AR2007_English.pdf>, page consultée le 27 janvier 2009.

Szablowski, D. (2007). *Transnational Law and Local Struggles. Mining, Communities and the World Bank*, Hart Monographs in Transnational and International Law, Oxford et Portland, Hart Publishing.

Welsh, J. et N. Woods (dir.) (2007). *Exporting Good Governance : Temptations and Challenges in Canada's Aid Program*, Ottawa, Center for International Governance Innovation (CIGI) et Wilfrid Laurier University Press.

This page intentionally left blank

CHAPITRE 1

Exploitation minière au Ghana
Répercussions sur le développement économique et la réduction de la pauvreté

Thomas Akabzaa

De nombreuses personnes ont soutenu que l'industrie minière ghanéenne présente un fort potentiel en matière de création de revenus d'impôt, ainsi que de revenus connexes et d'emplois en quantité suffisante pour se traduire en retombées économiques importantes pour le pays d'une part, et en amélioration nette des conditions de vie de la population d'autre part. Cependant, les allégements fiscaux démesurés et les mesures incitatives dont jouissent les investisseurs du secteur minier semblent laisser peu de bénéfices et de ressources disponibles pour des interventions visibles en matière de développement national. La situation est aggravée par le recours croissant et exclusif à des technologies d'exploitation à ciel ouvert pour les projets entrés en opération à la suite de l'adoption des réformes, tendance qui a eu pour effet de limiter les possibilités de création d'emplois dans le secteur. De fait, la controverse entourant la question du caractère juste et approprié de la taxation gouvernementale des entreprises privées en général est un enjeu qui refait constamment surface et qui est judicieusement abordé dans une récente étude parrainée par la Banque mondiale consacrée aux redevances sur les ressources minières dans l'ensemble de cette industrie :

> En matière d'impôt minier, les gouvernements croient rarement que les compagnies paient trop d'impôt ; les compagnies croient rarement qu'elles paient trop peu d'impôt ; et les citoyens croient rarement qu'ils profitent réellement des impôts payés[1] (Otto *et al*., 2006, p. xi).

1. Toutes les citations originellement présentées dans une autre langue que le français ont été traduites.

À la lumière de la première série de recommandations de la Revue des industries extractives (EIR) voulant qu'une bonne administration de l'activité minière, incluant une gestion proactive, devrait contribuer à optimiser la réduction de la pauvreté par le développement durable, ce chapitre souhaite participer au débat en examinant dans quelle mesure les divers impôts, mesures incitatives et autres allégements fiscaux prévus par le régime financier de la Loi sur les minerais et les mines (*Minerals and Mining Law*) PDNCL 153 de 1986 (Gouvernement du Ghana, 1986), ainsi que ses annexes et amendements qui ont maintenant été regroupés dans le Code minier (*Minerals and Mining Act*) révisé 703 de 2006 (Gouvernement du Ghana, 2006), ont eu un impact sur la génération de revenus gouvernementaux au Ghana. Ainsi, l'analyse ici présentée explore les répercussions des régimes de taxation, et des régimes incitatifs pour la retenue de recettes minières, à l'échelle locale et nationale, dans une optique de développement.

Proposant en tout premier lieu une vue d'ensemble du potentiel du secteur minier au Ghana et de la dichotomie des perceptions quant à la contribution que ce secteur peut apporter au développement national et à la réduction de la pauvreté, ce chapitre poursuit avec une présentation des réformes qui ont été adoptées à ce jour dans le secteur minier ghanéen. Il examine donc l'étendue des impôts et allégements fiscaux prévus par le régime financier du Code minier et par d'autres accords d'investissement négociés. En général, les entreprises minières réussissent à obtenir de ces accords d'investissement négociés de bien meilleures concessions fiscales et autres que celles prévues par le Code minier, ainsi que des impôts moins élevés et la possibilité d'opter pour des paiements d'impôt différés. Le chapitre explore ensuite les conséquences de ces concessions sur le développement national, notamment en matière de réduction de la pauvreté au sein des communautés affectées par l'exploitation minière.

En conclusion, nous suggérons que la génération de revenus gouvernementaux demeure limitée par de nombreux facteurs tels que les amortissements fiscaux autorisés, la liste d'équipements et d'articles miniers exemptés de droits de douane et d'importation, le non-paiement à la fois des impôts sur les gains en capital, des retenues fiscales sur les dividendes et des impôts sur le revenu, la quantité considérable de recettes détenues dans des comptes à l'étranger, de même que le paiement des redevances minières au plus bas taux permis. Tous ces facteurs tendent à rendre moins perceptible la contribution du secteur au développement économique national. De façon similaire, les capacités d'emploi limitées qu'offrent les méthodes modernes d'exploitation minière, l'augmentation des quotas dans l'embauche d'expatriés dans les mines et les répercussions environnementales et sociales négatives des activités minières sur les communautés locales ont également limité la contribution de ce secteur au développement national et à la réduction de la pauvreté au pays.

1. PORTRAIT DU SECTEUR MINIER AU GHANA

1.1. La richesse minière du Ghana n'est pas remise en cause, c'est son impact sur l'économie nationale qui l'est

Le Ghana possède une richesse minérale considérable. On y exploite des minerais tels que l'or, le manganèse, le diamant, la bauxite, le calcaire, le sel de silice et le sel en quantités commerciales, l'or représentant de loin le plus important minerai exploité. De même, le sous-sol du pays contient des ressources de fer et de divers autres minerais industriels en quantité significative. L'exploitation gazière et pétrolière commerciale, soutenue par l'annonce de découvertes importantes en juin 2007, présente également un potentiel grandissant. Les efforts déployés dans le but d'exploiter ces ressources à des fins de développement national, au moyen de la promotion de l'investissement étranger dans le secteur, ont une longue histoire. Cependant, ceux-ci se sont grandement intensifiés depuis que le Ghana a signé, en 1983, le Programme d'ajustement structurel (PAS) prescrit par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI). La mise en œuvre de ce programme a nécessité des réformes dans des secteurs clés de l'économie, y compris le secteur minier.

Les activités minières du Ghana ont connu une forte croissance à la suite des réformes du secteur appliquées en vertu du PAS. Du début des réformes en 1983 à ce jour, le secteur a connu un boom considérable des investissements, et une augmentation du nombre de nouvelles mines et de propriétés minières au stade de l'exploitation ou de l'exploration avancée, en particulier dans le secteur de l'or. De plus, le secteur a attiré un nombre important d'entreprises de soutien à l'exploitation minière, notamment dans les domaines de la restauration, du transport et de la sécurité, ainsi que des fabricants d'explosifs et des laboratoires de titrage de minerais.

La motivation et la ferme volonté de poursuivre ces profondes réformes reposent sur la conviction de l'administration ghanéenne que le secteur minier dispose d'un fort potentiel de stimulation du développement national et de réduction de la pauvreté, notamment dans les communautés en périphérie des projets miniers. Cette conviction est loin d'être spécifique à l'administration ghanéenne, et elle demeure abondamment partagée à l'échelle mondiale. Selon le rapport final de l'EIR parrainé par la Banque mondiale, plusieurs seraient persuadés que les pays riches en ressources naturelles peuvent lutter contre la pauvreté et maintenir une croissance économique « grâce à une gestion prudente et à l'allocation de revenus » tirés du secteur (EIR, 2003, p. 14). C'est donc en raison de cette conviction selon laquelle les ressources extractives ont un rôle à jouer dans la lutte contre la pauvreté que le Groupe de la Banque mondiale (GBM), dont la principale fonction déclarée est de contribuer à la réduction de la pauvreté, s'implique et participe explicitement à la promotion des investissements dans le secteur extractif.

Cependant, après 25 années de réformes soutenues dans le secteur minier au Ghana, la question fondamentale demeure toujours la suivante : l'industrie minière a-t-elle fait la preuve qu'elle représentait un moyen efficace pour lutter contre la pauvreté et garantir un développement national durable ? Cette interrogation ne devrait pas laisser entendre que l'on pourrait s'attendre à une réponse unanime. De fait, bien qu'il y ait consensus sur l'étendue du potentiel minier du pays, il n'est pas surprenant de constater qu'il existe de nombreuses divergences d'opinion quant à l'importance de la contribution de l'exploitation minière au développement économique national du Ghana. Et le débat s'intensifie encore davantage quant à la contribution des activités minières aux efforts de réduction de la pauvreté, notamment dans les communautés locales directement affectées par les activités minières et où la pauvreté demeure omniprésente.

Un courant d'idées soutient résolument que l'industrie minière contribuerait de manière manifeste au développement national et à la réduction de la pauvreté au Ghana. Ce point de vue est notamment partagé par les entreprises, les agences gouvernementales qui prônent l'exploitation minière, les consultants miniers, ainsi que certains universitaires, administrateurs gouvernementaux et chefs traditionnels. Ceux-ci soutiennent généralement que le secteur minier du pays fait preuve d'une excellente performance et qu'il joue un rôle de première importance dans l'économie nationale, particulièrement depuis les réformes des politiques du secteur qui ont eu lieu après 1986. De même, ils rappellent souvent que la hausse du flux des investissements directs étrangers (IDE) dans le secteur, l'augmentation de la production annuelle de minerais et de la valeur des exportations minières, la croissance des activités d'exploration et le fait que le nombre de mines en exploitation ait triplé constituent des preuves irréfutables de la contribution du secteur à l'économie nationale (Aryee, 2001 ; Banque mondiale, 1999 ; Coakley, 1999 ; Economic Commission for Africa (ECA), 2002 ; Jonah, 1987).

Les résumés statistiques sur l'industrie fournis par la Commission des ressources minières (*Minerals Commission*), l'agence gouvernementale chargée de promouvoir les investissements miniers au Ghana, renforcent ce point de vue. La prospection et les activités minières ont effectivement connu une croissance significative à la suite des réformes. À la fin de 2005, le secteur avait attiré près de 6 milliards de dollars américains en IDE, ce qui représente presque 60 % du flux des entrées d'IDE dans l'économie nationale au cours de cette période. Le pays peut maintenant se targuer de compter 16 mines en exploitation, 6 projets au stade du développement et plus de 150 compagnies locales et étrangères détenant des permis de prospection, principalement dans le domaine de l'or. La production totale de tous les principaux minerais exploités s'est multipliée. De 1984 à 2005, la production annuelle d'or est passée de 282 299 à 2 143 000 onces, celle du manganèse de 267 996 à 1 719 589 tonnes, celle de la bauxite de 44 169 à 606 700 tonnes, et celle du diamant de 341 978 à 1 065 923 carats. La valeur de la production minière annuelle totale est quant à elle passée de 115,3 millions

de dollars américains en 1984 à 995,2 millions de dollars américains en 2005. Le secteur représente maintenant plus de 30 % des recettes en devises étrangères brutes du pays (tableau 1.1). Le sous-secteur de l'or demeure à ce titre le plus important, représentant plus de 90 % de la valeur totale des exportations de minerais, et ayant même franchi le seuil des 95 % en 1994 et en 1995, en grande partie grâce à une augmentation du prix de l'or.

Tableau 1.1. CONTRIBUTION DU SECTEUR MINIER À LA VALEUR BRUTE DES EXPORTATIONS (1984–2005)

Exportations	1984	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Or (USD)	103,3	201,6	647,3	702,0	617,8	689,1	830,1	840,2	945,8
Total des exportations de minerais (USD)	115,3	242,3	678,9	756,0	691,4	753,9	893,6	880,0	995,2
Total des exportations (USD)	567,0	896,7	1 431,2	1 936,3	1 867,1	2 015,2	2 602,6	2 739,2	2 836,2
Minerais – % des exportations	20,34	27,02	47,44	39,04	37,03	37,41	34,33	32,1	35,1
Or – % total des exportations	18,22	22,48	45,23	36,26	33,09	34,19	31,90	30,7	33,3
Or – % de tous les minéraux	89,59	83,20	95,35	92,87	89,36	91,40	92,90	95,5	95,0

Source : Minerals Commission (2007).

Toutefois, un nombre grandissant de sceptiques ne voient pas la contribution de l'industrie du même œil. Ces derniers soutiennent que malgré des résultats louables sur le plan de la transformation de l'industrie minière, le secteur n'a pas engendré de développement intégré et de bien-être collectif, n'a pas garanti les moyens de subsistance ni réduit la vulnérabilité des communautés pauvres (Agbesinyale, 2003 ; Akabzaa et Darimani, 2001 ; Aryeetey, Osei et Twerefou, 2004). Selon Aryeetey *et al.* (2004), la performance améliorée du secteur en tant que première destination des IDE et principale source brute de devises étrangères n'a pas donné lieu à des résultats tangibles en ce qui concerne la performance de l'économie nationale. Les bénéfices réalisés par l'industrie auraient été concentrés de manière disproportionnée entre les mains des sociétés minières et des membres d'une élite locale qui en profitent à titre de consultants ou de membres de conseils d'administration de compagnies minières, tandis que certains chefs traditionnels tirent certains bénéfices des transferts de redevances sur les minerais.

Dans le même ordre d'idées, plusieurs maintiennent que, malgré les statistiques flamboyantes qui ont été présentées, l'état actuel de l'économie ghanéenne n'amène pas à penser qu'on ait tiré de l'expansion du secteur minier un impact positif important. Ce type d'argumentaire suggère que ce secteur aurait

pu performer beaucoup mieux sur le plan de la contribution aux revenus du gouvernement, à l'emploi, à l'amélioration des conditions de vie des communautés situées près des projets miniers, ainsi qu'au PIB du pays. Manifestement, de meilleurs résultats s'imposent sur ces plans si le Ghana souhaite faire des progrès pour atteindre les Objectifs du millénaire (ODM) qui consistent à réduire la pauvreté de moitié d'ici 2015. Dans les faits, des preuves concluantes existent quant au caractère actuellement endémique de l'état de la pauvreté au Ghana. Le pays est relativement mal coté dans l'Indicateur du développement humain de l'Organisation des Nations Unies (ONU), occupant en 2006 dans la 131e place sur 171 pays (PNUD, 2006). Selon le premier rapport du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP, 2005) qui fixait son attention sur le Ghana, pour atteindre les ODM et son objectif de devenir un pays à revenu intermédiaire d'ici 2015, le Ghana devrait connaître un taux de croissance annuel de 8 à 10 % (MAEP, 2005, p. 116), ce qui semble peu probable considérant que le taux de croissance annuel actuel se situe entre 4 et 5 %.

Le Ghana, comme plusieurs autres pays africains riches en minerais, ne semble pas doté de programmes probants à moyen ou à long terme en ce qui concerne l'utilisation et le développement intégré de ses ressources minières (ECA, 2005), bien qu'il s'agisse d'un cadre nécessaire qui devrait définir le rôle du secteur dans l'ensemble de la trajectoire de développement national. Ce secteur est toujours régi, en grande partie, par des lois qui demeurent parfois contradictoires. En conséquence, au-delà de permettre l'atteinte partielle de l'objectif relatif aux devises, la contribution du secteur minier au développement économique national demeure incertaine.

Plusieurs efforts ont été consentis par les réformes du secteur minier en vue de consolider la législation propre à l'industrie minière et de résoudre certaines des contradictions et certains des conflits législatifs existants. La première loi holistique spécifique au secteur minier, la Loi sur les minerais et les mines PNDCL 153, a été introduite en 1986 (Gouvernement du Ghana, 1986). Elle a par la suite été amendée puis remplacée, en 2006, par le Code minier révisé 703 (Gouvernement du Ghana, 1986). Les nouveaux codes miniers ont été acclamés pour leur nature compétitive sur le plan international quant à leur capacité d'attirer des investisseurs étrangers.

Il ne fait pas de doute que les dispositions fiscales et les clauses relatives aux titres miniers incluses dans la législation minière du Ghana ont eu des répercussions importantes. Toutefois, les impacts de ces codes miniers ont souvent été évalués selon la capacité de ces derniers d'attirer de nouveaux investissements, la progression de la prospection minière, le nombre de projets miniers entrant en opération, la contribution du secteur minier aux exportations totales ou à la valeur brute des exportations, ainsi que les recettes en devises étrangères provenant du secteur (Aryee, 2001 ; Aryee et Aboagye, 1997 ; Banque mondiale, 1999). Le pourcentage de la valeur des exportations nationales totales apporté par

le secteur minier est habituellement la seule mesure utilisée pour évaluer la performance du secteur, sous prétexte qu'il n'existe pas suffisamment de données disponibles concernant les autres aspects d'intérêt (ECA, 2002). Le principal facteur à la base de la restructuration de l'industrie minière de manière générale demeure le changement de paradigme en faveur de l'hypothèse selon laquelle l'État devrait se limiter à la promotion et à la réglementation de l'investissement privé, sans être directement impliqué dans la gestion de projets miniers. L'idée selon laquelle l'État ne devrait pas « faire des affaires » a une forte résonnance chez les groupes qui adhèrent au mode de pensée néolibéral dominant. Ce paradigme suggère qu'une fois que l'État a créé un environnement susceptible d'attirer des capitaux privés dans le secteur minier, ses besoins en matière de revenus nécessaires au développement national peuvent être satisfaits par une imposition appropriée. Autrement dit, les pays riches en minerais pourraient augmenter leurs revenus et bénéfices grâce à l'évolution de politiques fiscales concurrentielles (Banque mondiale, 1992 ; Walde, 1992).

Il apparaît évident que l'industrie minière peut générer des retombées, sous la forme de recettes fiscales, pour les pays qui disposent d'abondantes ressources. Cependant, l'ampleur de ces retombées dépendra de la part des rentes reçues par les pays concernés et de la manière dont elles sont gérées (Davis et Tilton, 2002). La quantité de rentes et de bénéfices connexes qu'une nation peut tirer de l'expansion de son secteur minier dépend des dispositions prévues par la législation minière nationale, et en particulier par le régime financier, ainsi que des accords d'investissement et de stabilité négociés individuellement avec les compagnies minières. Ces dispositions déterminent les niveaux d'imposition et l'ensemble des mesures d'encouragement destinées aux investisseurs dans le secteur.

1.2. Efforts gouvernementaux pour la promotion du secteur minier

En 1983, le gouvernement du Ghana a adhéré à un Programme de relance de l'économie (PRE) à l'instigation, et avec le soutien, des institutions de Bretton Woods. Selon le préambule du plan détaillé du PRE (Banque mondiale, 1984), cet exercice avait pour but de freiner l'effondrement des principaux secteurs d'exportation de l'économie dû au manque d'investissements observé depuis des décennies dans ces secteurs. Les industries du cacao, de l'exploitation minière et du bois d'œuvre, les principaux secteurs d'exportation de l'économie nationale, constituaient les cibles les plus importantes de ces réformes qui visaient l'augmentation de leur compétitivité et de leur capacité à attirer des IDE.

L'objectif central du programme concernant le secteur minier était de freiner le déclin de sa production et de stabiliser celle-ci par des mesures monétaires, non monétaires et économiques de court terme. Cela devait se faire par la restauration des mines actuelles avec l'aide financière et technique des institutions multilatérales, et par le dessaisissement et la libéralisation du secteur dans le but

de promouvoir un environnement susceptible d'attirer des investissements privés (Songsore, 2003). Afin d'atteindre ces objectifs, la Commission des ressources minières a été créée en 1986, sous la forme d'un centre d'investissement minier. Par la suite, d'autres institutions du secteur minier ont été renforcées telles que le Département de géologie et le Département des mines, et la Diamond Market Company (DMC) est devenue la Precious Minerals Marketing Corporation (PMMC), avec le mandat de coordonner la commercialisation de tous les métaux et minéraux précieux provenant des petits exploitants miniers.

Les principales initiatives liées à l'élaboration de politiques dans l'industrie minière ont inclus la promulgation du premier Code minier détaillé et indépendant du Ghana, à l'intérieur de la Loi sur les minerais et les mines PNDCL 153 de 1986. Le Code a évolué grâce à l'assistance technique de la Banque mondiale, et le contenu a été défini conformément à la stratégie minière déployée par la Banque mondiale à l'échelle du continent (Banque mondiale, 1992). Les dispositions prévues par la Loi incluaient la simplification des procédures relatives à l'octroi des permis miniers, la création et le renforcement d'institutions d'appui, et l'établissement d'un régime financier favorable et concurrentiel.

À la suite de ces réformes, le pays a entretenu l'espoir qu'un investissement suffisant permettrait au secteur minier de devenir le premier secteur en matière de financement du développement et un pôle de croissance pour l'ensemble du développement national (Songsore, Yankson et Tsikata, 1994).

2. VUE D'ENSEMBLE DES ÉLÉMENTS FISCAUX DE LA LÉGISLATION MINIÈRE DU GHANA

2.1. Loi sur les minerais et les mines (PNDCL 153)

Adoptée en 1986, la Loi sur les minerais et les mines PNDCL 153 constitue la première législation du Ghana à traiter spécifiquement de l'exploitation minière. Une de ses sections a défini un régime financier pour les compagnies œuvrant dans le secteur minier, ou cherchant à y œuvrer. Elle prévoyait des incitations fiscales pour les étrangers désirant investir dans ce secteur :

- De généreux amortissements fiscalement autorisés, et abattements pour l'investissement, qui permettaient de déduire jusqu'à 80 % du total des investissements au cours de la première année. Le montant restant était déprécié à 50 % pour les années suivantes.
- Un impôt sur le revenu des entreprises minières représentant 45 % des bénéfices nets, qui a ensuite été réduit à 35 %.
- Un taux d'imposition sur les redevances minières basé sur une échelle allant de 3 à 12 % de la valeur brute de la production minière, selon la marge d'exploitation de la compagnie.

- Des taux d'imposition définis sur les gains en capital et les dividendes, et l'introduction d'un impôt additionnel sur les profits devant être payé si une entreprise dépassait un certain taux de rendement au cours d'une année. Ce type d'impôt est fréquemment appliqué aux secteurs minier et pétrolier en particulier, et il est conçu pour garantir que le gouvernement puisse profiter de bénéfices exceptionnels générés par un prix très élevé des métaux ou du pétrole.

Le régime prévoyait une certaine flexibilité quant à l'échéancier relatif au paiement des redevances et des impôts des sociétés. En particulier, il habilitait le ministre chargé de l'exploitation minière à accorder le report du paiement des redevances si une entreprise en difficulté en faisait la demande. En plus des éléments fiscaux, la Loi a introduit de nombreuses clauses ayant des implications sur les revenus gouvernementaux et la disponibilité des devises dans le secteur. L'État était limité à une participation obligatoire de 10 % dans tous les investissements miniers, avec l'option d'accroître cette participation à 20 %, en obtenant toutefois ces parts au tarif commercial (Akabzaa et Darimani, 2001). Les compagnies minières pouvaient maintenir une quantité négociée de leurs ventes brutes de minerais, de 25 à 80 %, dans des comptes à l'étranger. La Loi établissait aussi des quotas sur l'embauche d'expatriés, ainsi que des restrictions sur les montants des impôts pouvant être prélevés localement sur leurs revenus. Le régime déterminait enfin les niveaux relatifs, entre autres, aux frais de timbre, à la location de surfaces, ainsi qu'aux frais pour les permis et les baux miniers (voir tableau 1.2).

La loi de 1986 a ainsi constitué la principale législation régissant le secteur minier au Ghana, avec peu d'amendements et d'addendas, jusqu'à ce qu'elle soit remplacée en 2006. Plus de dix ans après son adoption, diverses préoccupations concernant le caractère peu compétitif de la Loi en comparaison avec celles d'autres pays d'Afrique riches en minerais ont fait surface, particulièrement du côté des sociétés minières et des institutions financières internationales, notamment le GBM. La Banque a alors révisé son plan détaillé, se basant sur les résultats d'une étude globale sur les réformes du secteur minier (Naito et Remy, 2000). Celle-ci suggérait que pour réussir à attirer des investissements privés à long terme dans le domaine de l'exploration minière, il fallait non seulement une bonne dotation en ressources naturelles, mais également une application efficace des politiques. Le but était donc d'adapter le cadre de mise en valeur du secteur minier d'un pays sur le plan institutionnel, fiscal et juridique aux défis que présentent les marchés mondiaux concurrentiels. L'étude a conçu un indice de réforme mesurant le potentiel des pays riches en minerais quant à leur capacité à attirer des investissements. Selon cet indice et les résultats de cette nouvelle enquête, la loi de 1986 avait perdu de son éclat, et le Ghana voyait ses investissements diminuer au profit de pays comme la Tanzanie, la Guinée et le Mali, dotés de régimes légaux beaucoup plus libéraux.

Le Code minier non compétitif a notamment été critiqué pour le manque de croissance dans le nombre de permis de prospection délivrés et pour

l'investissement stagnant dans le secteur minier de 1998 jusqu'au-delà de 2000. Toutefois, l'analyse n'a pas tenu compte d'autres facteurs qui auraient pu expliquer cette diminution de l'activité minière au Ghana, tels que le manque de terrains prometteurs et la chute des prix des métaux. En plus de dissuader la prospection, la baisse des prix a entraîné la fermeture de mines marginales. Entre 1997 et 2000, le prix de l'or a chuté de 400 à 260 dollars américains l'once, ce qui a eu un certain impact négatif sur l'exploitation de manière générale (Akabzaa, 2004). Cependant, le gouvernement du Ghana a accepté l'argument selon lequel une révision du Code était nécessaire, et il s'est fixé l'objectif de veiller à ce que celui-ci demeure concurrentiel.

2.2. La naissance du nouveau Code minier

En 2001, le Ghana a donc été obligé d'entamer un processus de révision de son Code minier avec l'aide financière et technique de la Banque mondiale. Cette fois, les consultants impliqués dans la révision avaient à leur disposition, comme prototypes minimaux acceptables, les codes de la Tanzanie et du Mali, une variété d'autres codes jugés favorables aux investisseurs dans le monde et, bien sûr, les recommandations de l'étude de Naito et Remy (2000). Selon la Commission des ressources minières, la loi révisée qui était proposée refléterait les nouveaux points de vue et les progrès de l'industrie minière dans son ensemble, et consoliderait la législation autant pour l'exploitation minière industrielle d'envergure mondiale que pour l'exploitation aurifère à petite échelle. Selon le rapport de la mission de supervision de la Banque mondiale :

> l'objectif du projet d'étude est de définir un cadre concurrentiel à l'échelle mondiale qui assurera une fondation légale solide, ainsi qu'un régime fiscal stable et équitable doté de règles environnementales justes et claires pour soutenir la mise en valeur continue de l'exploitation minière ghanéenne au cours de la prochaine décennie (Minerals Commission, 2001, p. 1).

2.3. La nouvelle Loi sur les mines : la question des processus

Un examen des processus de consultation qui se sont soldés par l'adoption de la Loi pourrait de prime abord sembler hors propos. Toutefois, il s'agit d'un passage nécessaire pour être en mesure d'illustrer la nature biaisée et asymétrique des pouvoirs qui ont influencé le contenu du document final, ainsi que les résultats qui en ont découlé. Certains ont pu soutenir que les consultations avaient fait la preuve que des améliorations progressives avaient été apportées en matière de gouvernance dans le secteur extractif au Ghana, et qu'elles témoignaient de l'engagement croissant de l'industrie minière, en particulier, en faveur de la participation du public lors de l'élaboration de politiques. Il a également été suggéré que les processus de consultation avaient ouvert la voie à toutes les parties concernées pour que celles-ci expriment leurs diverses opinions, et que le document final était le résultat d'un consensus.

Cependant, d'autres personnes ont estimé que cet exercice semblait plutôt relever d'une rhétorique de relations publiques. Les consultations n'auraient pas satisfait les points de référence minimaux en matière de participation du public, et ce en raison des grandes différences entre le nombre de représentants de chacun des groupes concernés présents et des capacités respectives de ces derniers. On a aussi soutenu que les points de vue des compagnies minières dominaient dans le document final, alors que ceux exprimés par les communautés locales et les représentants de la société civile y étaient rarement reflétés. Selon ces sceptiques, cet exercice révélait la partialité de la Banque mondiale, des entreprises minières et du gouvernement quant au concept de la participation du public à l'élaboration de politiques.

Dans l'ensemble, la nécessité de réviser la législation n'était pas remise en question ; elle apparaissait même en effet largement nécessaire. Après près de 20 ans d'application de la Loi sur les minerais et les mines PNDCL 153, plusieurs contradictions et conflits étaient survenus au sein et entre les parties concernées par le secteur minier au pays. L'insatisfaction du public allait grandissant en raison des impacts sociaux et environnementaux négatifs dont étaient victimes les communautés locales situées en périphérie des projets miniers. Les nouvelles entreprises minières entrant en opération établissaient généralement des mines à ciel ouvert nécessitant beaucoup plus d'espace que les mines souterraines traditionnelles. Elles utilisaient la technologie de lixiviation en tas, qui comporte de sérieux risques d'introduire des produits chimiques toxiques dans l'environnement immédiat et d'affecter les sources d'eau. Cette technologie nécessitait peu de main-d'œuvre, et celle-ci devait être qualifiée. Par conséquent, les membres des communautés locales, qui possèdent trop rarement les compétences requises, avaient tendance à se trouver exclus par ces nouvelles exigences.

Au cours de cette période, les conflits entre entreprises minières et communautés se sont intensifiés en raison des déplacements et des réinstallations de communautés, ainsi que des différends concernant le paiement d'indemnités en compensation pour les propriétés réquisitionnées, y compris les terres et les maisons. Les communautés ne voyaient aucun projet social concret résultant de l'exploitation minière prendre forme dans leur région. La cohésion sociale diminuait dans les communautés touchées par cette exploitation, et il y régnait le sentiment que la corruption des autorités locales, alimentée notamment par les pratiques des sociétés minières, ne cessait de croître. Les chefs traditionnels étaient de plus en plus considérés avec méfiance par leurs citoyens qui estimaient qu'ils collaboraient avec les gouvernements et les entreprises pour leur refuser les avantages découlant des recettes minières. La réplique de plus en plus fréquente des communautés est alors apparue comme le principal résultat de ces évolutions.

Les chefs traditionnels, en particulier ceux qui profitent légalement de la distribution des redevances minières, ont accusé les entreprises minières et le gouvernement central de ne pas leur verser une juste part. Selon eux, ils se

trouvaient dans l'impossibilité de participer aux projets de développement dans leurs communautés parce que la part des redevances minières dont ils héritaient n'était pas suffisante. Ils ont ainsi entrepris des mesures ayant pour but de bonifier cette contribution. Leurs demandes ont reçu un solide appui de la Chambre des mines. Tout en étant accusées d'en faire trop peu pour aider les communautés locales, les sociétés minières soutenaient qu'elles avaient entièrement respecté leurs obligations en matière de paiement de redevances et d'impôts. Elles affirmaient également que le manque de retombées dans les communautés venait principalement de ce que le gouvernement ne procédait en général qu'à une répartition minimale des recettes minières à l'échelle locale.

Des confrontations similaires et encore plus intenses ont été observées entre les entreprises minières et les mineurs artisanaux au sujet de l'accès aux concessions. Les mineurs des petites exploitations minières et mines artisanales (PEMMA) étaient mécontents des restrictions statutaires relatives à la quantité de terres qu'ils pouvaient se voir concéder et à la durée des baux qui y sont associés qui se limitait à un intervalle de trois à cinq ans. C'est que dans certains centres miniers tels qu'Adansi Ouest (Obuasi) et Wassa Ouest (Tarkwa), on fait face à une situation de manque de terres propices à la prospection des exploitants des PEMMA. En effet, la plupart des terres sont entre les mains des grandes compagnies minières ou ont été désignées comme réserves forestières. La plupart des PEMMA n'avaient donc souvent d'autre choix que d'empiéter sur des terres déjà cédées pour de grands projets miniers ou encore sur des réserves forestières. Les conflits qui ont suivi ont engendré des coûts substantiels et imprévus pour les compagnies minières, le gouvernement et les communautés locales. Il est apparu évident que les dispositions du Code minier n'étaient pas suffisantes pour résoudre ces conflits.

Ces problèmes émergents ont été en partie associés au processus ayant conduit à l'adoption du Code minier de 1986. Le processus de réforme a été centré sur le gouvernement et il a semblé essentiellement tenir compte des points de vue des entreprises minières et du gouvernement, sans réellement prendre en considération l'opinion ni les aspirations des communautés locales et de la société civile. On pourrait à ce titre considérer que ces préoccupations et aspirations de la population peuvent être incluses dans les perspectives du gouvernement, mais il s'agit là d'un argument plutôt boiteux. Il apparaît en effet inopportun de présumer que les intérêts du gouvernement coïncident nécessairement avec ceux du grand public. Par conséquent, toutes les consultations qui se restreignent au gouvernement et à l'industrie continueront de produire des résultats insatisfaisants, et ce tant que les communautés locales, des partenaires essentiels aux projets miniers, n'y participeront pas pleinement. Selon plusieurs, pour régler ces questions, toute tentative de réviser le Code devrait faire preuve de suffisamment d'ouverture pour tenir compte des préoccupations des diverses parties concernées, notamment les

communautés locales. Car on peut considérer les communautés affectées ni plus ni moins comme des investisseurs involontaires, puisque devant l'entrée en scène d'un projet minier, elles doivent se départir de leur plus important héritage naturel, la terre.

Une équipe internationale de consultants fournie par la Banque mondiale ainsi que des experts juridiques et environnementaux locaux ont dressé une liste de questions à considérer et à soumettre au débat public avant de rédiger le projet de loi sur les mines. Un certain nombre de parties intéressées ont été sollicitées pour discuter du projet de loi, notamment les agences gouvernementales concernées, la Chambre des mines, des chefs traditionnels, des consultants du secteur minier, un représentant des petits exploitants miniers, le Third World Network, la Wassa Association of Communities Affected by Mining (WACAM) et certains représentants d'assemblées de district. Cependant, les principales parties concernées n'étaient pas représentées de manière égale. Les relations de pouvoir existantes ont aggravé le problème, le gouvernement et l'industrie minière (représentés par la Chambre des mines) étant surreprésentés comparativement aux communautés affectées par les activités minières et les groupes de la société civile.

Le débat était centré sur les points suivants :

- les façons dont le projet de loi pourrait garantir que les compagnies minières internalisent les coûts environnementaux et sociaux de leurs opérations ;
- les mécanismes relatifs au déplacement des communautés locales affectées par les projets miniers qui garantiraient un régime d'indemnité juste pour les personnes touchées ;
- une définition claire des impôts et des taux d'imposition ;
- la détermination des bénéfices et des bénéficiaires ;
- la sécurité des titres de propriété pour les détenteurs de droits miniers, à la fois pour les responsables des grandes compagnies et des PEMMA ;
- le transfert facile des droits miniers entre les titulaires de ces droits, avec un minimum d'intervention de la part du gouvernement ;
- le partage équitable des bénéfices entre les principales parties concernées, y compris les communautés locales ;
- la maximisation des retombées locales pour faire la promotion d'un développement durable ;
- le besoin d'accorder plus d'importance aux activités des PEMMA, afin de maximiser leur contribution au développement national.

Beaucoup de temps a été consacré au besoin d'élaborer des clauses législatives prévoyant la mise en place de mécanismes pour un partage entre les communautés des portions de l'impôt sur les redevances prélevé centralement.

Les représentants de l'industrie ont revendiqué :

- une réduction du taux des redevances minières de 1986, afin qu'il passe de 3 à 12 % à une échelle de 1 à 3 % ;
- l'élimination de la participation obligatoire de 10 % de l'État, et de son action préférentielle dans tous les projets miniers ;
- l'abolition des restrictions relatives à l'exploitation minière dans les réserves forestières ;
- la limitation de l'imposition des employés expatriés dans le secteur minier ;
- des clauses pour obliger le gouvernement à augmenter le taux des redevances versées aux communautés pour qu'il passe de 10 à 30 %.

À la fin de 2002, des groupes d'intérêt sélectionnés ont débattu d'un projet de loi sur les minerais et les mines. Un projet de loi révisé a finalement été déposé devant le Parlement en 2004. Plusieurs mémorandums ont été remis au Parlement, notamment par la Chambre des mines, ainsi que par des groupes communautaires et de la société civile travaillant dans le secteur extractif, en vue de s'assurer qu'une fois finalisée, la loi reflèterait leurs points de vue.

Les groupes communautaires et la société civile, agissant sous la bannière de la Coalition nationale sur les mines (National Coalition on Mining) du Ghana, ont soumis une proposition qui rassemblait des recommandations novatrices et intéressantes. Ils ont ainsi réclamé :

- des consultations plus approfondies avec les chefs, les propriétaires de terrains, les détenteurs de propriétés et de droits miniers, ainsi que les personnes affectées par les activités minières au moment de l'attribution des titres de concession et des permis de prospection, de reconnaissance et d'exploitation minière ;
- le maintien d'une participation minimale de 10 % de l'État et de son action préférentielle dans tous les projets miniers ;
- une définition claire du pourcentage minimal de Ghanéens qui doit être inclus dans les diverses catégories de main-d'œuvre minière, afin d'appliquer la clause recommandant une réduction graduelle du nombre d'employés expatriés ;
- la garantie que les entreprises renforcent les capacités des communautés minières sur toute la durée des opérations minières ;
- des mécanismes de partage des richesses minérales clairement définis, en particulier des redevances qui pourront profiter aux communautés affectées par les activités minières ;
- des directives claires concernant l'utilisation des redevances provenant des activités minières industrielles à grande échelle que reçoivent les assemblées de district, afin d'éviter le mauvais emploi des sommes reçues ;

- l'élaboration de mécanismes d'indemnisation pour les situations où des terres sont attribuées pour des activités minières, en tenant compte de la valeur d'utilisation potentielle des jachères et de la valeur actualisée nette de l'exploitation agricole, y compris la durée de vie escomptée des cultures ;
- l'harmonisation des droits de la Commission des ressources minières avec ceux de la Environmental Protection Agency (EPA).

La proposition suggérait également que le taux de redevances que les titulaires de bail minier paient au gouvernement ne soit pas inférieur à 5 % (alors que l'industrie demandait qu'il ne soit pas inférieur à 1 %, sans toutefois dépasser 3 %). Elle recommandait vivement que la loi oblige les titulaires de bail minier à rendre leurs rapports de vérification environnementale accessibles au public. La Coalition soutenait qu'il s'agissait là de la seule façon sûre de permettre au public de savoir dans quelle mesure une compagnie était imputable et responsable quant à ses obligations sociales et environnementales. Le Parlement a manifesté de l'intérêt pour ces recommandations, et il a suggéré que la proposition soit formulée en langage juridique afin d'être prise en considération. Cette suggestion a été bien accueillie par la Coalition nationale sur les mines et la proposition a été soumise dans le format demandé.

Il est intéressant de noter que ces recommandations ont été incluses dans la première ébauche de la loi du Parlement, qui a été sévèrement critiquée ensuite par l'industrie et certains acteurs gouvernementaux. Une nouvelle ronde de consultations a donc eu lieu (mais à huis clos, et seulement avec une participation limitée des principales parties opposées), coordonnée par le comité restreint du Parlement sur les mines (Parliamentary Select Committee of Mines) et le Bureau du greffier du Parlement (Office of the Clerk of Parliament). Ces consultations en coulisse ont déterminé le sort des groupes communautaires concernés et de la société civile. Le document que le Parlement a finalement transposé en loi, le Code minier 703 de 2006, a été approuvé par le président de la République du Ghana le 22 mars 2006. Il n'aura incorporé que peu des demandes formulées par la Coalition nationale sur les mines.

2.4. Dispositions fiscales du Code minier 703

Le régime financier défini par la nouvelle Loi sur les mines a maintenu les dispositions relatives aux impôts sur les sociétés, aux retenues fiscales sur les dividendes, aux impôts sur les gains en capital et sur les redevances prévues par l'ancienne législation, mais il a aboli l'impôt additionnel sur les profits. La Loi a aussi prévu un plus grand nombre d'articles importés à des fins d'exploitation minière admissibles à une exemption des droits d'importation aux ports d'entrée du pays. De plus, elle a augmenté les quotas sur l'embauche d'expatriés tout en réduisant les impôts que ces derniers devaient payer. Le tableau 1.2 présente un résumé des points saillants des nouvelles dispositions, comparativement à l'ancienne loi.

Tableau 1.2. **COMPARAISON ENTRE LES DISPOSITIONS FISCALES ET LES CLAUSES CONNEXES DES LOIS SUR LES MINERAIS ET LES MINES DE 1986 ET DE 2006**

Éléments	PNDCL 153, 1986	Amendements à la Loi 153	Loi 703, 2006
Incitations fiscales			
Amortissement fiscal initial	75%		75%
Amortissement fiscal subséquent	50%		50%
Abattement pour investissement	5%		5%
Pertes reportées à des fins d'impôt	Jusqu'à 5 ans		Jusqu'à 5 ans
Revenus détenus dans des comptes à l'étranger	25 à 80%		25 à 80%
Déduction pour R.et D.	Exempté		Exempté
Droits sur les ressources minières	Exempté		Exempté
Droits d'importation	Exempté		Exempté
Taxe sur les opérations de change	Exempté		Exempté
Droits pour les licences d'importation ou prélèvement à l'importation	Exempté	Exempté	Exempté
Prélèvement pour l'exportation d'or	Exempté	Exempté	Exempté
Impôts			
Impôt sur le revenu des sociétés	45%	35%	25%
Redevances	3 à 12%		3 à 6%
Retenues d'impôt à la source	10%		10%
Impôt sur les gains en capital	10%		10%
Impôt additionnel sur les profits	25%		0%
Prélèvements pour la reconstruction nationale		2% des profits avant impôts (2001)	0%
Autres			
Participation du gouvernement au bail minier	Participation de 10% reportée gratuitement avec option d'augmentation jusqu'à 30% à condition que les parts additionnelles soient achetées au prix du marché		Participation de 10% reportée gratuitement sans option d'achat de nouvelles parts
Frais	Voir le tableau 1.3 pour les détails		

Sources : Gouvernement du Ghana (1986 ; 2006) ; IRS (2000).

L'impôt sur les redevances et les frais de location sont définis directement dans le nouveau Code minier (Gouvernement du Ghana, 2006, p. 12). Certaines incitations fiscales jugées importantes pour l'industrie ont également été maintenues dans le nouveau code. Elles incluent :

- des termes relatifs à la dépréciation des dépenses d'investissement pour la reconnaissance et la prospection ;
- des exemptions sur les droits douaniers d'importation ;
- des quotas d'immigration sur le nombre d'employés expatriés à recruter ;
- pour les expatriés, la possibilité de rapatriement des fonds personnels exempts des taxes imposées par toute disposition du pays régissant les transferts d'argent vers l'extérieur ;
- la quantité minimale de revenus bruts en devises provenant de la vente de ressources minières qu'une compagnie peut détenir dans un compte à l'étranger ;
- la transférabilité gratuite de devises convertibles (Gouvernement du Ghana, 2006, p. 13-14).

D'autres taxes et mesures incitatives jugées communes à toutes les entreprises et industries ont été retirées et regroupées, en 2000, dans la Loi 592 de l'Internal Revenue Service (IRS).

Les redevances ont été limitées à une fourchette réduite de 3 à 6 %. L'impôt sur le revenu des sociétés a été réduit à 25 % pour se conformer à ce qui prévaut dans les régimes des autres industries. Les retenues d'impôt sur les dividendes versées aux non-résidents et les impôts sur les gains en capital ont été maintenus à 10 % de la valeur des dividendes ou des gains en capital. Les amortissements fiscalement autorisés sont demeurés à 80 % pour la première année d'investissement et à 50 % par la suite. Les rentes, les frais et les valeurs monétaires qui ont été définis figurent dans le tableau 1.3.

La Loi autorise les entreprises à négocier des ententes de stabilité pour garantir que, sur une période n'excédant pas 15 ans, leurs opérations ne seront pas affectées défavorablement par de nouvelles législations et de nouveaux amendements. De plus, les compagnies dont le portefeuille dépasse 500 millions de dollars américains ont la possibilité de conclure des ententes de développement avec le gouvernement. Ainsi, elles sont en droit de négocier des taux et des quotas précis en ce qui concerne les redevances, l'embauche d'expatriés, le calendrier de paiement des redevances, et ainsi de suite (Gouvernement du Ghana, 2006, p. 22-23).

De nombreuses entreprises jouissent désormais de tels régimes financiers et elles ont à ce titre obtenu de bonnes concessions. Par exemple, conformément à l'accord d'investissement qu'elle a conclu avec le gouvernement, la compagnie Newmont Ghana Limited doit verser une redevance au taux minimum de 3 % de la valeur totale de l'or gagné, taux qui augmente à 3,6 % pour les cas

d'exploitation minière dans des réserves forestières (Newmont Investment Agreement, 2005). Newmont bénéficie également d'une exemption de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur tous les produits qu'elle importe, ainsi que sur tous les services et fournitures qu'elle achète localement ou à l'étranger, en autant qu'ils soient utilisés pour ses opérations.

2.5. Les répercussions des dispositions du régime financier sur le développement national

La capacité de l'industrie minière à avoir des effets positifs en matière de contributions visibles au développement économique du Ghana et de lutte contre la pauvreté dépend de l'importance des revenus qui reviennent aux gouvernements centraux et locaux, et aux communautés locales affectées par les activités minières. Elle relève également de la capacité du secteur à créer des emplois, à promouvoir des effets d'entraînement économique, ainsi que de son niveau d'intégration avec le reste de l'économie nationale. De plus, il apparaît que les profits nationaux découlant du secteur pourraient être maximisés si les compagnies pouvaient internaliser leurs coûts environnementaux et sociaux. À cet effet, les lois sur les minerais et les mines doivent prévoir des dispositions adéquates permettant de garantir l'atteinte de ces objectifs.

L'inclusion de clauses adéquates à ces fins dans le Code minier est importante et nécessaire, mais elle ne garantit pas dans les faits que le secteur minier contribue au développement économique durable et à la réduction de la pauvreté à l'échelle nationale. La capacité qu'ont les institutions chargées de la réglementation et de l'implantation des politiques de l'État d'atteindre ces objectifs est aussi importante que le niveau des impôts prévu. Une autre question importante concerne l'efficacité du versement et de l'utilisation des paiements. Cette efficacité dépend largement de l'application d'une culture d'imputabilité et de transparence, notamment parmi les acteurs au sein du gouvernement, des autorités locales et des entreprises. La création d'un environnement favorable à la prise en compte des doléances des communautés se révèle tout aussi capitale.

D'une manière générale, on pourrait affirmer que le nouveau Code minier est encore trop jeune pour qu'on en analyse les conséquences et qu'un long délai est encore nécessaire avant de pouvoir en évaluer les principaux impacts. Cependant, nous reconnaissons que le nouveau Code a consolidé à plusieurs égards les dispositions déjà prévues par le Code précédent, et que les mesures incitatives destinées aux entreprises se sont avérées plus importantes sur plusieurs plans. Dans ces circonstances, une telle évaluation apparaît non seulement valable du point de vue de la procédure et de la méthodologie, mais légitime sur le plan éthique.

Tableau 1.3. LISTE DES RENTES ET DES IMPÔTS PRÉVUS PAR LA LOI 703* (GHANA)

Élément fiscal	Description	Montant/Quantité
Droits d'exemption	Payés à la Commission des ressources minières pour obtenir des importations hors taxes	
Droits de permis	Frais payés pour l'obtention de droits miniers	
1. Permis de reconnaissance	Pour les droits de reconnaissance	10 000 USD
2. Permis de prospection	Pour les droits de prospection/ d'exploration détaillée	15 000 USD
3. Bail minier	Pour les droits miniers	30 000 USD
Redevances	Impôt sur la base de production payé au gouvernement par les titulaires de bail minier via l'Internal Revenue Service	3 % de la valeur des minerais (bien que la loi prévoie une échelle mobile de 3 à 6 %).
Impôt sur le revenu des sociétés	Impôt sur les bénéfices nets d'une compagnie	25 % des bénéfices nets
Retenues d'impôt	Impôt sur les dividendes versés aux actionnaires et sur les frais de gestion payés aux entrepreneurs	10 % des dividendes et des frais payés
Impôt sur les gains en capital	Impôt sur les profits provenant de la vente d'actifs miniers ou de mines	10 % des gains en capital
Dividendes	Part gouvernementale des dividendes	10 % des dividendes déclarés
Location de terrain	Paiements annuels versés par les titulaires de droits miniers aux propriétaires de terrains ou à l'administrateur des terres *stools*, dans le cas des terres *stools*	10 000 cédis/ha pour les détenteurs de permis de prospection et 30 000 cédis pour les titulaires de bail minier.
Impôt foncier	Taux prélevés sur les biens immeubles des compagnies minières, incluant la machinerie et l'équipement, versés aux assemblées des districts concernés par les opérations	Variables. Les taux annuels sont définis dans des règlements administratifs.
Droits de timbre	1. Octroi du permis de prospection	5 000 cédis
	2. Octroi du bail minier	50 000 cédis
	3. Transfert du permis ou du bail	1 % de la valeur en contrepartie
	4. Garantie principale	0,5 % si le montant est garanti
	5. Garantie additionnelle	0,25 % du montant garanti
	6. Transfert de garantie	0,25 % du montant garanti

* Les droits définis demeurent presque inchangés par rapport à ceux prévus par la loi PNDCL 153, à l'exception des redevances et de l'impôt sur les sociétés.

Sources : Gouvernement du Ghana (1986 ; 2006).

Nous avons déjà mentionné, dans notre vue d'ensemble du secteur, que ces réformes avaient reçu un accueil favorable. Mais dans quelle mesure les réponses de l'industrie aux changements de politiques – soit l'augmentation des investissements directs étrangers dans le secteur, la croissance de la production minière et de la valeur des exportations minérales brutes – ont-elles mené au développement national et à une certaine réduction de la pauvreté au pays ?

2.5.1. Contribution au revenu national

Une des principales raisons avancée pour inciter l'État ghanéen à renoncer à une participation directe dans les projets miniers est que ses intérêts seraient, dit-on, mieux servis s'il s'en tenait à la promotion et à la réglementation de l'industrie, et laissait la voie libre aux investisseurs privés pour qu'ils prennent en charge l'exploitation minière (Banque mondiale, 1992). On a également soutenu que des politiques fiscales prudentes devraient être suffisantes pour générer des revenus à des fins de développement national. Cependant, il est aussi admis de façon plus générale que les gouvernements des pays en développement font face à des défis majeurs lorsqu'ils essaient de négocier efficacement avec les compagnies minières étrangères pour obtenir des résultats acceptables sur le plan politique.

Le cas du Chili semble à cet égard plutôt éloquent. Selon Maxwell (2004), même si les compagnies minières privées ont produit approximativement les deux tiers de la production de cuivre, elles n'ont contribué qu'à environ 10 % des revenus fiscaux générés par le secteur du cuivre au Chili, le reste provenant des compagnies minières étatiques.

2.5.2. Recettes fiscales

L'analyse de la structure des revenus découlant de l'exploitation minière révèle que les redevances, l'impôt sur le salaire des employés locaux (système de retenues à la source ou SRS) et, plus récemment, les prélèvements pour la reconstruction nationale constituent les principales sources de revenus gouvernementaux issus du secteur. Les contributions apportées par les rentes et les droits relatifs aux terrains, de même que par les revenus des sociétés et les dividendes provenant tous deux de la participation gouvernementale, demeurent relativement peu élevées. De plus, bien que les impôts sur les gains en capital et les dividendes soient obligatoires et prévus par la loi, ils ne sont pas versés par les entreprises. Tous ces impôts sont légalement perçus par l'Internal Revenue Service (IRS), excepté ceux sur les dividendes qui sont prélevés par l'unité des recettes non fiscales du ministère des Finances et de la Planification économique (Ministry of Finance and Economic Planning). En général, les perceptions de l'IRS représentent de 25 à 35 % du total des recettes fiscales nationales, incluant les droits d'importation et d'exportation (desquels les compagnies minières

sont exemptées). Un examen des revenus miniers de 1990 à 2005 montre que les recettes totales de l'IRS provenant des sociétés minières, sous forme de dividendes, de SRS et d'impôts sur les sociétés, représentaient une moyenne de 12,2 % du total des prélèvements de l'IRS au cours de cette période (tableau 1.4). Les recettes fiscales provenant de l'exploitation minière constituaient au même moment de 3,1 à 3,8 % du total des recettes fiscales nationales. Dans l'ensemble, les recettes gouvernementales représentent un peu moins de 6 % de la valeur totale de la production minière.

Le paiement de redevances a représenté l'une des sources de recettes gouvernementales les plus fiables au cours des deux dernières décennies. Les redevances doivent représenter 3 % de la quantité produite ou du chiffre d'affaires brut, indépendamment de la rentabilité. Par conséquent, elles ont l'avantage de constituer une source de revenus plus stable pour le gouvernement que les impôts sur les profits, qui peuvent fluctuer grandement ou ne générer aucun revenu. Toutefois, l'impôt sur les redevances demeure l'un des impôts les plus controversés. Les entreprises minières jugent en effet généralement que les redevances sont profondément injustes, car elles ne tiennent pas compte de la rentabilité et posent l'inconvénient de représenter un coût de production (Otto *et al.*, 2006). Il n'en demeure pas moins que de nombreux pays riches en minerais situés en Afrique, en Amérique latine et en Asie, tels la Zambie, la Tanzanie, l'Afrique du Sud, le Chili, le Pérou et l'Indonésie, ont reconnu l'importance des redevances dans les recettes gouvernementales provenant du secteur minier, et sont en cours de révision de leurs politiques fiscales concernant le secteur minier en vue d'y inclure un taux de redevances plus élevé. Au Ghana, près de 90 % des revenus du gouvernement issus du secteur minier proviennent dans les faits de redevances (Akabzaa, 2004). Les recettes annuelles issues des redevances versées par les compagnies minières sont présentées dans le tableau 1.4.

On a observé que le Ghana ne semblait pas maximiser ses revenus d'impôt sur les redevances en raison de diverses difficultés de perception. Le calcul des redevances se base sur un pourcentage de la valeur totale des minerais. Toutefois, des incohérences dans l'estimation de cette valeur rendent le suivi des revenus plus difficile. De façon similaire, un manque d'uniformité dans la détermination du prix de l'or et des autres ressources minérales que produisent les sociétés minières a engendré des variations dans le calcul des redevances. Dans le paiement des redevances minières, le fait que les compagnies minières utilisent différents régimes de taux de change a également engendré des distorsions dans les calculs (Boas and Associates, 2006). Par ailleurs, les accords fiscaux permettent aux entreprises de différer ou de retarder les paiements de redevances avec la permission du ministre du secteur. Ce type de requête est commun, et les paiements de redevances différés ou retardés ont souvent affecté le flux des recettes gouvernementales et, par conséquent, les plans du gouvernement liés à ces revenus.

Tableau 1.4. **CONTRIBUTION DE L'EXPLOITATION MINIÈRE AUX RECETTES PERÇUES PAR L'IRS (GHANA, 1990-2005) (EN MILLIARDS DE CÉDIS)**

ANNÉE	Revenus de sociétés	Redevances	SRS	Reconst.	Retenues	Impôt minier total	Total IRS	% issu de l'exploitation minière
				Prélèvements	Impôt			
1990	2,83	1,89				4,72	52,82	8,9
1991	0,82	3,02				3,84	61,49	6,3
1992	4,56	4,55				9,10	74,73	12,2
1993	4,39	7,49	2,65		0,02	14,54	113,24	12,8
1994	7,21	12,78	4,81			24,81	166,60	14,9
1995	20,39	20,91	7,95		0,03	49,29	275,51	17,9
1996	9,16	35,49	16,83		1,25	62,74	424,49	14,8
1997	9,87	34,59	25,02		8,37	77,85	605,78	12,9
1998	14,45	49,84	31,02			95,31	785,44	12,1
1999	31,12	48,62	27,84			107,58	901,66	11,9
2000	15,79	118,74	59,24			193,77	1 409,45	13,7
2001	24,81	127,36	76,11	4,25		232,53	1 950,16	11,9
2002	23,50	153,45	101,46	26,47		304,89	2 842,97	10,7
2003	68,14	194,39	141,05	16,79		420,36	3 824,08	11,0
2004	100,33	215,74	134,38	53,19		503,62	5 333,11	9,4
2005	269,89	235,95	154,37			660,21	6 200,57	10,6

Source : Minerals Commission (2002).

Le système de retenues à la source est un autre important moyen qui s'offre au gouvernement pour générer des recettes fiscales en provenance du secteur minier. Cependant, le plein impact de cette source de recettes gouvernementales est limité pour les raisons suivantes. Premièrement, les revenus générés par la main-d'œuvre locale dans le secteur minier constituent une part relativement faible de la valeur totale de la production. Cette situation s'explique par le fait que les mines qui entrent en activité demeurent principalement des exploitations à ciel ouvert qui recourent à des techniques capitalistiques plutôt que de s'adapter à la dotation en facteurs de l'économie ghanéenne. Deuxièmement, même si au Ghana la loi relative aux impôts sur le revenu prévoit la taxation de tous les revenus, qu'ils soient locaux ou expatriés, les investisseurs ont obtenu dans la pratique des exemptions ou des réductions d'impôt sur le revenu des employés expatriés grâce aux accords d'investissement qu'ils ont négociés.

Les recettes issues des impôts sur les revenus des sociétés sont relativement peu élevées. Les mesures incitatives prévues par le régime financier ont grandement diminué les obligations fiscales des sociétés minières. Ainsi, l'impôt sur les revenus des sociétés représente moins de 4 % des recettes gouvernementales provenant du secteur minier. L'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE), à laquelle le Ghana s'est engagé à remettre son premier rapport global, a souligné le potentiel limité du secteur minier à contribuer de manière significative au revenu national. Le rapport a révélé que, pour l'année fiscale 2004, seulement deux compagnies étaient admissibles au paiement d'impôt sur les sociétés, et qu'elles avaient effectivement payé. Aucune entreprise minière n'aurait par ailleurs versé d'impôt sur les gains en capital, bien que presque tous les projets d'exploitation minière aient changé de propriétaire au cours des dix dernières années. Dans le même ordre d'idées, aucune compagnie n'avait payé d'impôt additionnel sur les profits ni de retenues d'impôt à la source (Boas and Associates, 2007).

Le gouvernement reçoit aussi des dividendes sur les profits réalisés par les sociétés minières par le truchement de sa participation aux projets miniers. Avant l'introduction du Code minier de 2006, cette participation variait de 10 à 30 %, notamment de 1990 à 1996. Ces parts ont été vendues graduellement de 1997 à 2000. Le nouveau Code minier limite la participation du gouvernement à 10 %, ce qui diminue grandement la valeur des recettes gouvernementales provenant de cette source. Le tableau 1.5 montre les dividendes payés au gouvernement de 1990 à 2005, en millions de dollars américains.

2.5.3. Capacités institutionnelles et recettes générées par le secteur minier

En plus des éléments fiscaux qui entravent la maximisation des revenus gouvernementaux issus du secteur minier, les contraintes relatives aux capacités institutionnelles et un manque apparent de collaboration intersectorielle ont contribué à amplifier le problème. L'IRS, qui est chargé de percevoir les impôts

à l'intérieur du pays, ainsi que le Service des douanes, accises et prévention (Customs, Excise and Preventive Services ou CEPS), qui a la responsabilité de prélever les taxes sur les importations et les exportations, ont tous deux démontré des limites en matière de capacité. Le premier rapport global du Ghana sur le secteur minier a fait état de préoccupations relatives au manque de contrats formalisés entre l'IRS et d'autres agences du secteur minier en ce qui concerne la conciliation du calcul des redevances. L'IRS admet ne pas avoir de bureau dédié aux questions minières et ne pas utiliser de comptabilité distincte en matière de recettes, ce qui rend le suivi plutôt difficile. Le CEPS dispose de représentants au sein des sites miniers pour vérifier la quantité et la qualité de l'or extrait. Cependant, le pouvoir de ces derniers se limite à confirmer le poids, et ils ne déterminent en aucun cas le titre ni la teneur des lingots d'or (Boas and Associates, 2007), car ils n'ont pas la capacité technique nécessaire pour le faire.

Tableau 1.5. **REVENUS GOUVERNEMENTAUX PROVENANT DE DIVIDENDES (GHANA) (EN MILLIONS D'USD)**

Année	Millions d'USD	Année	Millions d'USD
1990	2,18	1998	2,18
1991	3,82	1999	0,5
1992	2,85	2000	-
1993	8,03	2001	1,0
1994	6,28	2002	1,0
1995	6,4	2003	1,1
1996	7,61	2004	3,5
1997	4,32	2005	1,8

Sources : Minerals Commission (2002) ; Boas and Associates (2006).

2.5.4. La capacité de retenir les devises localement

La Loi sur les minerais et les mines de 1986 ainsi que le nouveau Code minier de 2006 contiennent des dispositions prévoyant que les entreprises maintiennent au moins 25 % de leurs revenus bruts en devises dans des comptes à l'étranger. Ces clauses n'encouragent pas de retenues optimales en matière de rentes provenant du secteur et destinées au développement national et communautaire. Les compagnies minières conservent divers montants issus de leurs ventes de minerais dans des comptes à l'étranger. Dans plusieurs cas, la quantité de devises maintenues à l'extérieur a été définie soit dans le document relatif à la politique minérale nationale, soit dans des clauses confidentielles d'accords de stabilité

négociés par des promoteurs de projets miniers particuliers. Lorsqu'on tient compte du fait que les compagnies étrangères contrôlent presque 85 % du secteur minier ghanéen, la valeur brute des exportations ne représente pas un indicateur réaliste de la performance relative du secteur ou de ses impacts sur l'économie nationale. En fait, il s'agit plutôt d'une importante surévaluation de la contribution réelle du secteur, puisque la valeur des exportations diffère des recettes en devises étrangères, ou des recettes d'exportation nettes, qui reviennent au pays producteur.

Des documents de la Banque centrale du Ghana suggèrent que les entreprises conservent entre 60 et 80 % de leurs revenus d'exportation dans des comptes à l'étranger, la moyenne se situant à 71,2 %. En termes simples, la valeur retenue des exportations minières est d'environ 28,5 %. En termes absolus, les exportations d'or totalisaient 702 millions de dollars américains en 2000, ce qui représente 36,6 % du total des revenus bruts en devises du pays pour cette année-là. Cependant, 519 millions de dollars américains provenant du revenu aurifère total de 2000, soit 74 % de la valeur des exportations d'or nettes de cette année, étaient conservés dans des comptes à l'étranger. Toujours en 2000, seulement 183 millions de dollars américains, représentant 26 % de la valeur des exportations, ont été maintenus à l'intérieur du pays. En d'autres termes, bien que le secteur aurifère ait représenté 36,6 % du total des revenus bruts en devises, presque 27 % étaient conservés dans des comptes à l'étranger et seulement 9,5 % retenus dans l'économie nationale. Par conséquent, en 2000, la contribution réelle des devises étrangères était de 9,5 % et non pas de 36,6 %, la valeur brute déclarée.

2.6. Concessions relatives à la fiscalité, impératifs de développement national et de réduction de la pauvreté

Les impôts peu élevés, les très faibles achats locaux et les revenus de travail décevants ont apporté, comme résultat global, une contribution aux recettes gouvernementales qui paraît bien mince en comparaison avec les recettes en devises étrangères brutes du secteur. En 2001, les recettes fiscales issues de l'exploitation minière étaient de 31 millions de dollars américains, ce qui constituait environ 4 % du total des recettes gouvernementales (Banque mondiale, 2003). Dans l'ensemble, les revenus du gouvernement représentent presque 6 % de la valeur totale de la production minière. La part de l'impôt sur les sociétés de l'industrie minière du pays est elle aussi éclipsée par d'autres secteurs. Elle représente moins de 2 % de l'impôt total sur les sociétés, comparativement à 29 % pour le secteur financier, à 10 % pour le secteur du commerce et à 29 % pour les industries manufacturières (Institute of Statistical Social and Economic Research [ISSER], 2004). Selon la Banque mondiale (2003), les divers abattements d'impôt font en sorte que les paiements d'impôt sur les sociétés versés par les compagnies minières sont minimes, malgré un chiffre d'affaires combiné qui a dépassé 600 millions de dollars américains en 2002.

Les mesures incitatives accordées aux entreprises minières ont grandement limité la part des recettes du gouvernement issues de l'exploitation minière, en plus de réduire ses occasions de mobiliser des ressources adéquates pour financer les programmes sociaux et de développement. Par conséquent, l'exploitation minière ne semble pas avoir rempli son rôle en matière de réduction de la pauvreté, et cet objectif n'a pas pu être formellement intégré dans les politiques minières nationales. En fait, l'adaptation du nouveau Code minier aux nouvelles tendances sociales et de développement, favorisant une participation plus large et plus équitable dans le développement des ressources minérales, répondait aux attentes de nombreuses personnes au Ghana. Les bénéfices dont profite la société apparaissent dans les faits plus importants lorsque les projets de l'industrie extractive contribuent au développement grandement nécessaire d'infrastructures et appuient les communautés en créant des emplois ou en offrant des soins de santé et des services d'éducation, tout en protégeant l'environnement. Malheureusement, ces conditions objectives n'ont pas été facilitées par la mise en œuvre de la législation minière ghanéenne.

Malgré sa grande envergure, le secteur minier du Ghana a démontré une faible capacité à créer des emplois et il ne représente donc pas, à ce jour, un employeur significatif au pays. Selon le rapport *Ghana Living Standards Survey*, le secteur emploie seulement 0,7 % du total de la population en âge de travailler, comparativement à 55 % pour le secteur de l'agriculture, à 18 % pour celui du commerce et à 12 % pour l'industrie manufacturière (Ghana Statistical Service, 2000). Les principales raisons de cette création d'emplois relativement faible sont entre autres les liens peu étroits entre le secteur minier et le reste de l'économie nationale, ainsi que la transition d'une exploitation souterraine nécessitant une grande main-d'œuvre vers une exploitation capitalistique à ciel ouvert.

Les statistiques montrent une corrélation négative entre, d'une part, la création d'emplois et, d'autre part, la production de minerais, la valeur des exportations et le nombre de mines. De façon intéressante, bien qu'on assiste à une diminution progressive des niveaux globaux d'emplois dans le secteur, la proportion d'employés expatriés continue de croître, en raison de l'augmentation des quotas sur l'embauche d'expatriés prévue par le Code minier. La proportion d'employés expatriés comparativement au personnel ghanéen de direction est passée de 8,8 à 11 % de 1994 à 2006 (figures 1.1 et 1.2). L'augmentation du nombre d'expatriés employés dans le secteur minier est devenue une source de préoccupation pour une partie de la société ghanéenne.

Le député parlementaire d'Obuasi, un important centre minier, a décrit la pratique de recrutement d'employés expatriés pour remplacer les travailleurs ghanéens comme une « recolonisation du secteur minier » (Daily Graphic, 2006, p. 14). Sa déclaration se voulait une réaction à la pratique, de plus en plus répandue depuis l'acquisition de la société Ashanti Goldfields par la société AngloGold d'Afrique du Sud, qui consiste à remplacer les employés de direction ghanéens par des expatriés.

Figure 1.1. COMPARAISON ENTRE LE PERSONNEL EXPATRIÉ ET LE PERSONNEL GHANÉEN DANS LE SECTEUR MINIER DU GHANA (1994-2006)

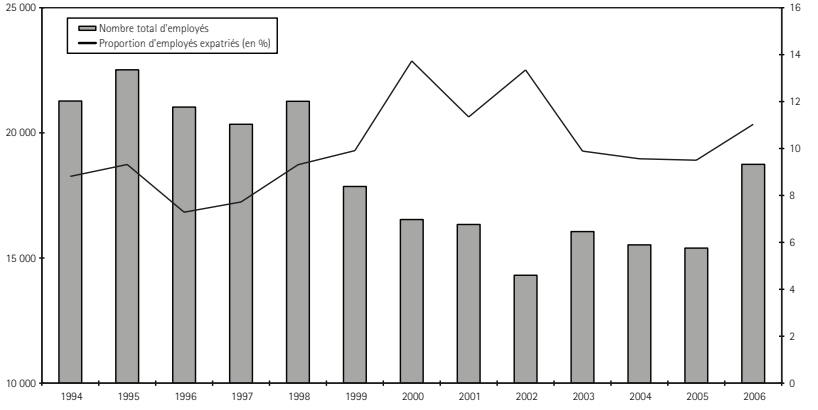
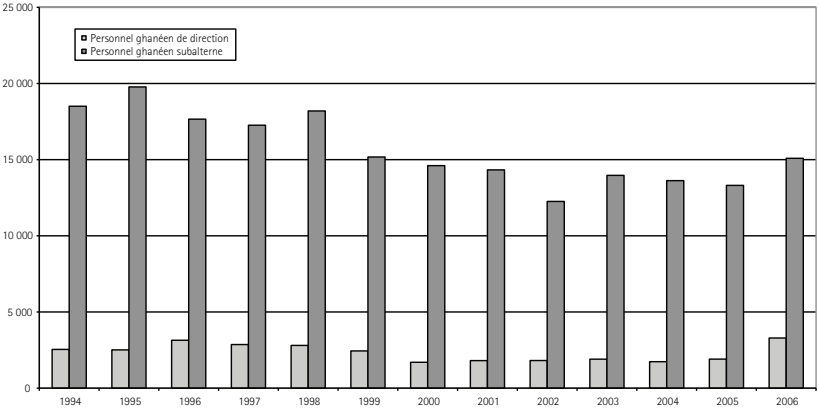


Figure 1.2. ÉVOLUTION DE L'EMPLOI DANS LE SECTEUR MINIER GHANÉEN (1994-2006)



3. LE PARADOXE DE L'ABONDANCE : LA PAUVRETÉ DU GHANA

Malgré une abondance de ressources minières, le Ghana demeure un pays pauvre très endetté (PPTE). Cette situation est parfois qualifiée de paradoxe de l'abondance, de syndrome hollandais ou de malédiction des ressources. Le

Ghana représente le deuxième plus important producteur d'or d'Afrique et il se situe environ au dixième rang à l'échelle mondiale. Cependant, le fait d'être doté d'une abondance de minerais ne constitue qu'une première étape ; il faut ensuite pouvoir transformer cette richesse pour atteindre les objectifs fixés de réduction de la pauvreté et respecter les impératifs généraux de développement économique national.

Les indicateurs de bien-être tels que l'Indicateur du développement humain sont fréquemment utilisés pour mesurer les niveaux d'emploi, de bien-être social, de pauvreté et de développement économique général d'un pays. Leur utilisation permet de faire la lumière sur le niveau de pauvreté du Ghana, pays effectivement riche en ressources minières. Ainsi, le Ghana, comme la grande majorité des États africains fortement dotés en minerais, ne disposerait pas de programmes convaincants en matière d'utilisation et de développement intégré de ses ressources minérales (Aryeetey *et al.*, 2004 ; Power, 2002 ; Songsore, 2003). Le secteur demeurerait une enclave économique au premier niveau de la chaîne de production, sans liens efficaces avec les autres secteurs de l'économie.

L'organisation Social Watch a récemment attiré l'attention sur les niveaux de pauvreté du Ghana (Social Watch, 2000). Dans son rapport du début de la décennie, elle a en effet déclaré que les conditions économiques constituaient une des plus grandes menaces à la sécurité humaine au pays. Selon elle, on aurait assisté, à l'issue des nombreuses années de réformes économiques prônant une plus grande libéralisation, à une augmentation des niveaux de pauvreté et des inégalités en matière d'accès aux services sociaux. Et les analyses plus récentes semblent confirmer le renforcement de cette tendance. Selon une étude réalisée par le Centre for Democracy and Development du Ghana (CDD-Ghana), les deux tiers des Ghanéens vivraient dans l'incertitude économique. Cette conclusion contraste fortement avec l'image créée par des années d'éloges officiels vantant les deux décennies de réformes économiques néolibérales (CDD, 2005). C'est qu'on observerait officiellement une augmentation grandissante à la fois du chômage, du sous-emploi et de l'écart entre les riches et les pauvres. Malgré la série de mesures d'annulation de la dette prises peu après la reconnaissance par le pays de son statut de PPTE, la dette publique du Ghana s'élève toujours à plus de 6 milliards de dollars américains.

Après la vente des intérêts miniers détenus par l'État, les programmes continus visant à réduire la main-d'œuvre excédentaire qu'ont poursuivis les divers exploitants de mines, notamment au sein des populations rurales et périurbaines habitant près des mines, ont représenté un des facteurs déterminants de cette augmentation de la pauvreté au pays (Baah, 2005 ; Songsore *et al.*, 1994). Ces programmes ont d'une part affecté le segment le plus vulnérable du personnel minier (les employés subalternes) et d'autre part mené plus de gens au chômage (figure 1.2). Le secteur minier est à ce titre un des principaux secteurs

où le redéploiement a été le plus intense. De 1983 à 2003, plus de 15 000 employés de diverses mines ont perdu leur emploi. Ces importantes pertes d'emplois compromettent la capacité des employés concernés, ainsi que celle de leurs familles, à satisfaire leurs besoins fondamentaux aussi bien en matière de nourriture, de logement et d'accès à l'éducation que de services environnementaux et de santé.

Au-delà des obstacles au développement résultant des capacités limitées du secteur dans la création de revenus, la génération d'emplois et la capacité de créer de la valeur ajoutée, il faut reconnaître que tous les avantages visibles pouvant être tirés de l'exploitation des ressources minières sont tributaires d'une gestion prudente de celles-ci et de leurs retombées. Les revenus sont souvent canalisés dans les comptes du gouvernement central, le fonds consolidé pour les versements effectués à tous les secteurs de l'économie nationale. Ainsi, le défi réside de surcroît dans l'utilisation judicieuse des revenus à des fins de réduction de la pauvreté. Il a été suggéré qu'une gouvernance faible, combinée à un manque de transparence et d'imputabilité de la part des acteurs gouvernementaux et des chefs traditionnels, à l'échelle locale et nationale, ont entravé la redistribution efficace des bénéfices de l'industrie vers la population locale. Ces difficultés ont aussi été aggravées par le fait que le secteur minier du Ghana est rarement incorporé dans les cadres de planification du développement du pays.

Les gouvernements ont la responsabilité d'instaurer des régimes financiers et juridiques qui favorisent l'exploitation responsable des ressources de la nation, tout en veillant à une juste redistribution des recettes qu'elle génère, entre le gouvernement et les exploitants privés. Cette exigence apparaît aujourd'hui d'autant plus importante que la demande en main-d'œuvre de l'industrie minière moderne diminue, et elle demeure particulièrement critique pour le secteur qui nous intéresse, considérant que les ressources minérales sont non renouvelables. Il semble de nos jours peu probable que des membres des communautés locales concernées par l'activité minière puissent obtenir un emploi direct dans une mine, et les projets développés dans des zones éloignées des grands centres apportent peu de retombées indirectes pour les populations dans leur ensemble. Afin de procurer des avantages à l'échelle du pays, le gouvernement se doit d'instaurer un régime financier qui permettra de dégager une part suffisante de profits pour répondre aux aspirations nationales, tout en laissant aux sociétés minières une part qui leur permettra de justifier leur investissement.

Le cadre législatif de l'industrie minière ghanéenne a été largement remanié pour promouvoir l'industrie au moyen d'incitatifs fiscaux et autres concernant les titres miniers, mais dans les faits il accorde bien peu d'importance aux mesures visant à atténuer les impacts environnementaux et sociaux de ces activités. Dans la réalité, le Code minier ne contient pas de dispositions spécifiques pour encourager les compagnies minières à générer des effets d'entraînement économique en amont et en aval entre le secteur minier et les autres secteurs de l'économie locale, effets qui pourraient soutenir un développement économique national

plus large. L'absence de telles dispositions signifie que le Code se garde d'aborder les questions de durabilité, alors que les ressources minérales exploitées sont limitées et non-renouvelables. Ainsi, si l'économie nationale ne semble pas pouvoir être soutenue à long terme par les revenus provenant directement de l'industrie, elle doit tenir compte du développement d'autres activités industrielles qui auraient le potentiel d'engendrer des effets d'entraînement visibles et de plus longue durée.

3.1. Développement communautaire et exploitation minière

Les entreprises minières et les agences gouvernementales multiplient aujourd'hui leurs efforts afin de convaincre les Ghanéens que les compagnies contribuent de manière significative au développement des communautés locales dans leurs zones d'activité (Ghana Chamber of Mines, 2005). De l'avis général des sociétés minières, les projets de développement communautaire qu'elles réalisent dans les collectivités produiraient des résultats directement mesurables. Cependant, il faut reconnaître que les preuves du contraire ne cessent de se multiplier. Les retombées économiques positives des activités minières sur les communautés affectées restent en effet, dans la plupart des cas, plutôt intangibles.

Le Code minier reste par ailleurs silencieux quant aux mesures qui pourraient s'avérer nécessaires pour procurer efficacement des avantages aux communautés locales directement affectées par l'exploitation minière, ainsi que pour protéger le milieu physique et, en particulier, les droits des segments les plus vulnérables de la population. Bien que les gains macroéconomiques réalisés avec l'ajustement structurel aient été un peu partout reconnus, de plus en plus d'analyses tendent à démontrer que cette croissance a signifié dans les faits peu d'avantages pour les groupes de subsistance et que, dans l'ensemble, les effets négatifs de l'exploitation minière sur l'environnement, bien que non quantifiés, demeurent énormes. À ce sujet, il existe aujourd'hui un consensus à l'échelle mondiale selon lequel l'exploitation minière et les déchets générés par les sites miniers, actifs ou non, découlant de l'enrichissement des minerais, ainsi que leurs impacts sur la santé et l'environnement représentent un problème sérieux et continu auquel sont confrontés tant les agences gouvernementales que l'industrie et le grand public (Durkin et Herrmann, 1994 ; King, 1995).

Des études récentes ont en outre démontré que la pauvreté reste omniprésente et endémique au sein des collectivités minières (Aryeetey *et al.*, 2004 ; Botchie *et al.*, 2007 ; NSEIA, 2007). Cette situation s'explique principalement par le fait que les compagnies minières annexent de vastes terres à leurs zones d'activité et privent ainsi les communautés de leur principal moyen de subsistance. Les très nombreux déplacements de communautés opérés en raison des

activités minières ont eu tendance à aggraver la pauvreté au sein des communautés concernées, un état de fait qui résulte notamment des accords d'indemnisation plutôt pauvres conclus au bénéfice des communautés affectées. Ces dernières ne profitent que rarement des recettes fiscales générées par les activités minières sur leur territoire.

Au cours d'une étude récente, Aryeetey *et al*. (2004) ont déploré le niveau étonnamment élevé de pauvreté observé dans le district de Wassa Ouest, situé dans la région occidentale du Ghana, district qui a attiré le plus grand nombre de compagnies minières et de sociétés de prospection depuis le début du processus d'adoption des réformes du secteur minier dans les années 1980. Ce district a d'ailleurs la plus grande concentration de sociétés minières et de sociétés de prospection en activité en un seul endroit sur le continent africain (Akabzaa et Darimani, 2001), hébergeant 8 des 16 mines actuellement en opération au pays.

> Bien que les différentes mesures de la pauvreté démontrent que le niveau de pauvreté est plus élevé à l'échelle nationale que dans la région occidentale, considérant que la majeure partie de l'or exporté par ce pays est produite dans le district de Wassa Ouest, on pourrait penser que les niveaux de pauvreté et les écarts de revenus seraient moins élevés que dans les autres districts de la région. Ce n'est malheureusement pas le cas. Peu importe la mesure utilisée, le niveau de pauvreté dans le district de Wassa Ouest est plus élevé que celui de la région occidentale, mais moins élevé que le niveau national. L'inégalité mesurée par le coefficient de Gini pour le district de Wassa Ouest est d'environ 0,408. Ce résultat est plus élevé que celui du pays, qui est de 0,327, mais moins élevé que celui de la région, qui est de 0,412. Des 11 districts de la région occidentale, celui de Wassa Ouest se situe au neuvième rang sur une échelle descendante d'inégalité du revenu (Aryeetey *et al.*, 2004).

Les résultats du rapport préliminaire *National Strategic Environmental Impact Assessment* (NSEIA) démontrent au même titre que la pauvreté est plus endémique dans les communautés directement affectées par les activités minières. Une analyse spatiale des données du terrain provenant de districts où se déroulent des activités minières suggère que les communautés situées en périphérie des projets miniers sont généralement plus pauvres que celles situées plus loin des sites d'exploitation minière. L'analyse montre également une tendance claire selon laquelle plus une mine est éloignée, moins la pauvreté est élevée (NSEIA, 2007).

Pour que l'industrie minière soit en mesure de contribuer à réduire la pauvreté à l'échelle de la communauté, il apparaît essentiel que les collectivités locales situées dans des zones minières obtiennent une juste part des revenus miniers et que les retombées locales soient gérées prudemment. Jackson (2005) met l'accent sur cette condition, précisant que le secteur peut seulement contribuer efficacement à la réduction de la pauvreté si la gestion des avantages

nationaux issus de l'exploitation minière fait preuve d'innovation en développant des compétences humaines, notamment à l'échelle locale, et en procédant à une utilisation durable des avantages financiers ou relatifs à l'infrastructure que les entreprises minières peuvent apporter dans les communautés d'accueil (Jackson, 2005).

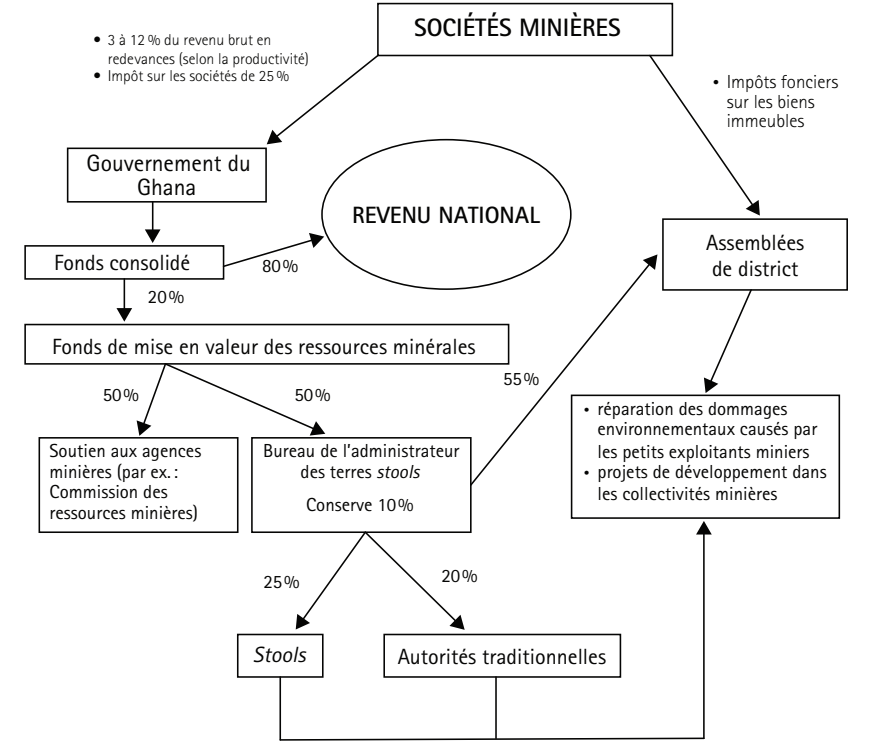
3.2. Maintien des recettes minières à l'échelle locale

À titre de condition supplémentaire, notons que pour que le secteur minier soit en mesure de contribuer à l'atteinte des objectifs de réduction de la pauvreté au sein des communautés, une certaine portion des bénéfices provenant de l'exploitation des ressources minérales doit pouvoir demeurer à l'échelon local et y être gérée et répartie prudemment. L'organisation Save the Children a réalisé une étude sur la pauvreté dans les communautés minières. Elle a conclu que la seule façon de s'assurer que les revenus générés par le secteur minier soient utilisés efficacement dans le but d'entraîner des retombées économiques visibles dans les communautés directement touchées par l'exploitation minière était de garantir et de veiller à une imputabilité soutenue grâce à la transparence de l'information (Save the Children, 2005).

Le niveau de redevances retenues à l'échelle locale est une des questions litigieuses ayant dominé les débats lors du processus de révision du Code minier ghanéen. Un projet de loi sur le Fonds de développement des activités minières (Mineral Development Fund) a été déposé en même temps que le projet de loi sur les minerais et les mines (le Code minier) de 2006. Ce projet prévoyait qu'un pourcentage plus élevé des redevances soit versé à l'échelle locale pour ensuite être réparti entre les parties concernées, et il comportait une proposition relative à la gestion du Fonds. Cependant, le projet de loi n'a pas été accueilli avec le même enthousiasme que celui sur les minerais et les mines, et il est demeuré au stade d'étude, en attente de devenir loi.

Conformément aux ententes actuelles, le gouvernement garde 80 % des recettes en redevances dans son compte consolidé et verse les 20 % restants dans le Fonds de développement des activités minières qu'il a créé pour atténuer, d'une part, les effets de l'exploitation minière sur les communautés affectées et promouvoir, d'autre part, le développement de l'industrie minière. Une moitié des sommes investies dans le Fonds (environ 10 % des redevances annuelles totales) est mise de côté pour appuyer le développement du secteur minier, de même que les institutions gouvernementales et académiques. L'autre moitié est répartie entre les autorités de district (30 %), les autorités traditionnelles (10 %) et les autorités *stool* (10 %) qui ont juridiction sur l'emplacement du projet minier (figure 1.3).

Figure 1.3. DISTRIBUTION DES REDEVANCES MINIÈRES ENTRE LES PARTIES CONCERNÉES



À ce sujet, des questions relatives aux défis que présentent la transparence et l'imputabilité en matière de versement des redevances aux bénéficiaires à l'échelle locale ont récemment été soulevées. Selon le premier rapport global sur le Ghana réalisé par l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) (Boas and Associates, 2007), on ne trouverait que peu de documentation au sujet des paiements que les assemblées de district, les chefs traditionnels et les *stools* auraient reçus du Bureau de l'administrateur des terres *stools* (Office of the Administrator of Stool Lands). Les redevances versées aux assemblées de district aboutiraient habituellement dans les revenus généraux, et aucune attention particulière ne serait accordée au développement des communautés locales. De 1993 à 2002, les principaux districts miniers du pays auraient ainsi reçu presque 21 milliards de cédis du Fonds de développement des activités minières, et les diverses autorités traditionnelles et *stools* des régions où se déroulaient des activités minières à grande échelle plus de 16 milliards de cédis (tableau 1.6).

Il faut reconnaître que ces recettes sont considérables et que, si elles étaient bien administrées, elles pourraient contribuer fortement au développement économique de ces zones. Toutefois, le rapport de l'ITIE a révélé que les assemblées de district utilisaient souvent ces revenus pour payer des dépenses courantes et les chefs, pour financer des projets privés, sans aucune considération pour le reste de la communauté, ce qui alimente le ressentiment des populations locales (Botchie *et al.*, 2006). On constate également une insatisfaction généralisée chez les chefs et les dirigeants traditionnels en ce qui concerne le partage des redevances et des revenus fonciers qui leur sont, en principe, destinés, et beaucoup de mécontentement dans les entreprises minières elles-mêmes quant à la répartition et à l'utilisation de ces fonds.

Tableau 1.6. DISTRIBUTION DES RECETTES EN REDEVANCES À L'ÉCHELLE LOCALE (GHANA) (EN MILLIONS DE CÉDIS)

Année	Assemblées de district	Conseils traditionnels	*Stools*
1993	437,21	145,65	140,77
1994	748,89	258,67	250,74
1995	1 242,57	407,28	405,27
1996	2 049,16	650,66	648,41
1997	2 071,97	747,35	653,39
1998	2 099,99	778,87	686,28
1999	227,7	82,80	103,28
2000	5 891,41	2 142,33	2 677,91
2001	–	–	–
2002	6 223,76	2 263,18	2 828,10
2003*	10 691,45	3 887,80	4 859,75
2004*	11 186,57	4 314,80	5 393,35
2005*	12 977,25	4 719,00	5 898,75
Total	55 847,93	20 398,39	24 546,00

* Calculé à l'aide de la formule sur le partage des redevances.

Source : Minerals Commission (2007).

4. PAUVRETÉ ENGENDRÉE PAR LES RÉPERCUSSIONS ENVIRONNEMENTALES DE L'EXPLOITATION MINIÈRE

Au cours des dernières années, au Ghana, la progression des activités minières et en particulier de l'exploitation à ciel ouvert a entraîné l'aliénation de grandes portions de territoires appartenant aux communautés, laquelle a privé dans bien

des cas les collectivités pauvres et marginalisées de leurs droits de surface liés aux terrains et, par conséquent, de leur principale source de subsistance. Les appropriations de terres appartenant à des communautés locales à des fins d'exploitation minière ont souvent été à l'origine de bouleversements sociaux, en plus d'avoir des impacts négatifs sur les activités de subsistance habituelles de ces communautés. Ces bouleversements sociaux sont fréquents dans les collectivités affectées par les projets miniers au Ghana. L'augmentation du nombre de conflits entre les communautés et leurs chefs, d'une part, et entre les communautés et les entreprises minières, d'autre part, fait écho aux préoccupations croissantes concernant les impacts, pour la population, du programme d'ajustement structurel, dont la mise en œuvre reposait sur le secteur minier (Akabzaa, 2000).

Ainsi, de 1990 à 1998, les investissements miniers dans le secteur de l'or dans le district de Wassa Ouest auraient provoqué le déplacement de 14 communautés, représentant un total de 30 000 personnes. Ces déplacements forcés ont suscité diverses critiques, principalement en raison des nombreuses lacunes des programmes de compensation. En plus d'être dirigés maladroitement et assujettis à d'importants délais, les systèmes d'indemnisation instaurés par les compagnies minières au profit des groupes de subsistance du Ghana ne tiennent généralement pas compte des terres en jachère pour lesquelles aucune compensation n'est prévue. De plus, ils se limitent généralement à un seul paiement pour les cultures arbustives, sans tenir compte de la période de gestation, et ils n'accordent aucune compensation aux nombreux chasseurs « sans terre » et producteurs de vin de palme qui se retrouvent privés de leur moyen de subsistance à cause de l'expansion minière (Andoh, 2002).

Les répercussions négatives des activités minières sur les moyens de subsistance des populations se révèlent par ailleurs particulièrement marquées dans les segments les plus vulnérables de la société. Les femmes, habituellement traitées de manière injuste en ce qui a trait aux compensations liées aux déplacements et aux réinstallations, portent à cet égard, et de façon marquée, le poids de ces impacts néfastes. Traditionnellement, les chefs de famille demeurent des hommes et la plupart des indemnités relatives à l'exploitation agricole et aux résidences leur sont donc naturellement versées, ce qui laisse l'usage de ces fonds à leur entière discrétion. Les femmes, qui dépendent souvent du petit commerce pour subsister, perdent fréquemment leur gagne-pain lorsqu'elles sont déplacées et réinstallées dans des habitations situées loin de leur clientèle, car elles n'arrivent plus à enregistrer assez de ventes pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leurs familles.

En outre, dans plusieurs cas, les politiques d'indemnisation ne tiennent pas compte du statut de locataire de plusieurs habitants locaux, et ceux-ci ne sont pas dédommagés pour la perte de leur gagne-pain. L'exploitation minière artisanale demeure une activité de subsistance importante dans les zones riches en ressources minérales ; elle emploie une bonne partie de la communauté, en particulier les jeunes. Cependant, lorsqu'une terre fait l'objet d'un bail minier, les

mineurs artisanaux sont expulsés sans être indemnisés pour les pertes de revenus encourues. L'insécurité et l'insatisfaction qui s'ensuivent dans la communauté ont fréquemment entraîné la création d'un cycle de violence impliquant l'État et les sociétés minières d'un côté, et les communautés lésées de l'autre.

4.1. L'exploitation minière artisanale

Il est communément admis que les petites exploitations minières et les mines artisanales (PEMMA) contribuent à la réduction de la pauvreté, notamment dans les régions rurales où les possibilités d'emploi sont rares. Elles représentent à n'en pas douter un sous-secteur dynamique et important de l'industrie minière au Ghana, enregistrant environ 10 % du total de la production annuelle d'or et plus de 60 % du total de la production annuelle de diamants. Bien que les données relatives à l'emploi dans ce sous-secteur soient loin d'être exactes, on estime que le secteur emploierait entre 100 000 et 200 000 personnes, principalement des travailleurs ruraux non spécialisés (Akabzaa et Darimani, 2001 ; Hilson, 2002).

Les règlements relatifs à l'exploitation minière à petite échelle (Small-Scale Mining Regulations), qui ont maintenant été incorporés dans le nouveau Code minier, imposent des limitations et restreignent les droits de propriété des exploitants de PEMMA, ce qui affecte la sécurité de leurs titres de propriété. Des études ont révélé que des questions litigieuses concernant les activités des petits exploitants miniers et les conflits liés à l'utilisation des terres requéraient l'attention urgente des organismes de réglementation (Akabzaa et Ayamdoo, 2004 ; Agbesinyale, 2003 ; Hilson, 2002 ; Songsore *et al.*, 1994). Ces questions incluent :

- la relation entre les petits exploitants miniers et les sociétés minières multinationales ;
- la rareté des terres dans le secteur ;
- le rôle des autorités traditionnelles ;
- le manque d'appui institutionnel adéquat ;
- les occasions limitées en matière d'accès au capital ;
- l'empiètement sur les réserves forestières.

Il ressort d'ailleurs, comme conclusion fondamentale de ces études, que ces questions constituent le cœur de la situation sociale et économique du secteur de l'exploitation minière à petite échelle, et ont de sérieuses répercussions sur les moyens de subsistance des populations qui en dépendent.

La relation entre les petits exploitants miniers et les grandes sociétés minières est parfois caractérisée par des conflits, ces dernières considérant ni plus ni moins les premiers comme une menace. Cette situation n'est ni étonnante, considérant les incompatibilités entre les deux groupes quant aux droits miniers, ni un phénomène propre au Ghana, les conflits entre grandes sociétés minières et petits exploitants miniers s'observant un peu partout dans le monde. Ces conflits concernent principalement la question de l'accès à la terre à des fins d'exploitation

minière. Par exemple, la quasi-totalité des terres dans des régions telles que les districts d'Adansi et de Wassa Ouest sont ou bien entre les mains de grands exploitants miniers ou bien désignées réserves forestières. Par conséquent, les activités minières des PEMMA prennent place, dans bien des cas, sur des concessions déjà attribuées à des sociétés minières ou en terrain protégé, d'où les conflits d'une envergure importante entre les grands et les petits exploitants miniers, en particulier ceux qui ne sont pas enregistrés.

La capacité du cadre réglementaire et institutionnel actuel de garantir que l'exploitation minière artisanale permette une amélioration des niveaux de vie des groupes concernés apparaît clairement déficiente. Les réglementations ont toujours un impact déterminant sur les droits de propriété et tendent à pousser à la hausse les frais d'opération dans le secteur, ce qui décourage les petits exploitants miniers, ou leurs financiers, d'investir les ressources économiques et techniques nécessaires à long terme. Cela a pour effet d'affecter directement la création d'emplois et les niveaux de revenus à l'intérieur du secteur, les investisseurs étant habituellement soucieux de maximiser le rendement à court terme de leurs activités (Akabzaa et Ayamdoo, 2004).

La légalisation de l'exploitation minière à petite échelle a été et demeure un objectif stratégique louable. Cependant, simplement légaliser l'activité sans tenir adéquatement compte de sa dynamique sociale complexe et en rapide évolution pourrait nuire à l'atteinte d'autres objectifs sociaux, comme améliorer le potentiel du secteur des PEMMA pour qu'il offre de meilleurs moyens de subsistance à la population et contribue ainsi à la réduction de la pauvreté. La capacité des institutions réglementaires de surveiller efficacement cette activité légalisée et de sévir dans les cas de non-conformité apparaît essentielle, à l'atteinte non seulement de cet objectif réglementaire explicite, mais aussi d'objectifs sociaux plus larges comme la génération de richesse, la création d'emplois et l'augmentation des revenus.

CONCLUSION

L'examen des répercussions du nouveau Code minier sur l'économie du Ghana ne laisse aucun doute quant aux progrès relatifs à l'augmentation de la productivité dans le secteur. Toutefois, l'évaluation de la contribution du secteur à la création d'emplois, aux recettes gouvernementales et aux devises étrangères nettes maintenues dans l'économie nationale, de même que des impacts sociaux et environnementaux de la croissance des activités minières, révèle un portrait bien différent. Le cadre de la récente législation minière au Ghana, dont une des visées centrales était de favoriser l'attraction d'investissements étrangers, ne semble ainsi pas nécessairement compatible avec l'objectif de développement social et économique, de réduction de la pauvreté et de protection de l'environnement au pays.

En fait, en considérant la perpétuation des généreux incitatifs fiscaux, les quotas sur l'embauche d'employés expatriés dans l'exploitation minière, et les accords de stabilité et de développement négociés par les compagnies minières qui permettent à ces dernières de maintenir d'importantes proportions de leurs recettes totales d'exportation dans des comptes à l'étranger (questions essentielles qui devaient toutes être réexaminées lors de la révision de la législation, mais qui ne l'ont pas été), nous concluons que la situation demeure sur tous les plans plutôt insatisfaisante. Malgré les préoccupations soulevées au début de cette décennie quant à la gouvernance du secteur minier en faveur des pauvres, et malgré l'adoption du nouveau Code minier de 2006, le pays semble demeurer encore très éloigné de l'objectif fondamental qui était de tirer des avantages optimaux de l'expansion de son secteur minier.

BIBLIOGRAPHIE

Agbesinyale, P.K. (2003). « Ghana's gold rush and regional development – the case of Wassa West District », *Spring Research Series*, vol. 44, p. 143-164.

Akabzaa, T. (2000). *Boom and Dislocation : Environmental and social impacts of mining in the Wassa West District of the Western Region of Ghana*, Accra, Third World Network – Africa.

Akabzaa, T. (2004). « African mining codes, a race to the bottom », *African Agenda*, vol. 7, nº 3, p. 62-63.

Akabzaa, T. et C. Ayamdoo (2004). *Increasing the Contribution of Artisanal Mining and Small-Scale Mining to Poverty Reduction Targets : A Study of Regulatory and Institutional Framework for Artisanal and Small-scale Mining in Ghana,* Londres, Department for International Development, juin.

Akabzaa, T. et A. Darimani (2001). *A Study of Impacts of Mining Sector Investment in Ghana on Mining Communities*, Accra, Structural Adjustment Participatory Review Initiative (SAPRI) on Ghana, <http://www.natural-resources.org/minerals/africa/docs/pdfs/Impact %20of %20Mining %20Sector %20Investment %20in %20Ghana.pdf>, page consultée le 26 mars 2009.

Andoh, A.A.C. (2002). « Mining and the environment », dans K. Barning et B. Dorgbetor (dir.), *Mining, the Environment and Sustainable Development* (Tarkwa, Ghana, 21-22 février), Accra, MC Publications.

Anyemadu, K. (1992). *The Effects of Trade Liberalization on Labour and Industry in Ghana*, Accra, TUC/Fredrich Ebert Foundation – Gold Type.

Aryee, B.N.A. (2001). « Ghana's mining sector : its contribution to the national economy », *Resources Policy*, vol. 27, p. 61-75.

Aryee, B.N.A. et J.Y. Aboagye (1997). « Overview of Ghana's minerals and mining sector : past and present », dans *Mine Consult Seminar on sustaining the Growth of the Mining Sector Role of the Social Partners* (Accra, 21-22 avril), Accra, International Conference Centre.

Aryeetey, E., B. Osei et D. Twerefou (2004). *Globalization, Employment and Livelihoods in the Mining Sector of Ghana*, Accra, ESSER Occasional Paper.

Baah, A. (2005). « Assessing labour and environmental standards in South African multinational companies in the mining industry in Africa : the Case of Goldfields South Africa », dans D. Pillay (dir.), *Mining Africa : Comprehensive Report on South African MNCs' Labour and Social Performance*, Johannesburg, National Labour and Economic Development Institute, p. 176-179.

Banque mondiale (1984). *Ghana : Policies and Program for Adjustment*, Washington, D.C., Publications de la Banque mondiale.

Banque mondiale (1992). « Strategy for African mining », *Africa Technical Department Series, Mining Unit, Industry and Energy Division,* Technical Paper nº 181, Washington, D.C., Banque mondiale, août, <http://www-wds. worldbank.org/external/default/WDSContent Server/WDSP/IB/1999/10/21/ 000178830_98101904142281/Rendered/PDF/multi_page. pdf>, page consultée le 26 mars 2009.

Banque mondiale (1999). *Key Topics in Mining*, Washington, D.C., Société financière internationale (SFI) et Groupe de la Banque mondiale, <http://go.worldbank.org/5KLKVXXXU0>, page consultée le 23 mars 2009.

Banque mondiale (2003). *Project Performance Assessment Report : Ghana Mining Sector Rehabilitation Project*, rapport nº 26197, Washington, D.C., Banque mondiale, Sector and Thematic Evaluation Group, Operations Evaluation Department, 1er juillet, <http:// lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/A89AEDB 05623FD6085256E37005CD815/ $file/PPAR_26197.pdf>, page consultée le 26 mars 2009.

Boas and Associates (2006). *Ghana EITI Inception Report on the Aggregation of Payments and Receipts of Mining Benefits in Ghana*, septembre, <http://www.geiti.gov.gh/downloads/ inception.doc>, page consultée le 18 mars 2009.

Boas and Associates (2007). *Ghana EITI First Aggregated Report : The Aggregation/Reconciliation of Mining Benefits in Ghana*, février, <http://www.geiti.gov.gh/downloads/first_ aggregator_report.pdf>, page consultée le 18 mars 2009.

Botchie, G., F.M. Dzanku et T. Akabzaa (2007). *Open Cast Mining and Environmental Degradation Cost in Ghana*, Technical Publication of the Institute of Statistical, Social and Economic Research, Occasional Paper, Accra, Université du Ghana.

Botchie, G., E. Gyasi, T. Akabzaa et D. Sarpong (2006). *Land Tenure, Land Use and the Environment in Ghana*, Technical Publication of the Institute of Statistical, Social and Economic Research, Occasional Paper, Accra, Université du Ghana, <http://www.isser.org/index. php ?option=com_content&task=view&id=24&Itemid=11>, page consultée le 18 mars 2009.

Centre for Democracy and Development – CDD (2005). « Government expenditure budget is a façade – CDD », *Chronicle Newspaper*, 19 décembre.

Coakley, G.J. (1999). « The minerals industry of Ghana », *U.S. Geological Survey Minerals Year Book, Volume III : Area reports : international, Africa and Middle East*, <http://minerals. usgs.gov/minerals/pubs/country/1999/9213099.pdf>, page consultée le 23 mars 2009.

Daily Graphic (2006). « MP expresses concern about expatriates in mining sector », *Daily Graphic*, Accra, 10 juin.

Davis, G. et J. Tilton (2002). « Should developing countries renounce mining ? A perspective on the debate », *Extractive Industries Review*.

Durkin, T.V. et J.G. Herrmann (1994). *Managing Environmental Problems at Inactive and Abandoned Metals Mine Sites*, Document nº EPA/625/R-95/007, Anaconda, Montana et Denver, Colorado, Sacramento, EPA Seminar Publication.

Economic Commission for Africa – ECA (2002). *Managing Mineral Wealth. Training Materials on 'Management of Mineral Wealth and the Role of Mineral Wealth in SocioEconomic Development'*, Addis Ababa, UNECA et ECA, <http://www.goodpracticemining.org/uploads/Managing_mineal_wealth.pdf>, page consultée le 18 mars 2009.

ECA (2005). *Improving Public Participation in the Sustainable Development of Mineral Resources in Africa*, <http://www.uneca.org/eca_resources/Publications/sdd/public_participation.pdf>, page consultée le 20 janvier 2009.

Extractive Industries Review – EIR (2003). *Volume I: Vers un nouvel équilibre – Le Groupe de la Banque mondiale et les industries extractives, le Rapport final de la Revue des industries extractives,* Jakarta et Washington, D.C., Groupe de la Banque mondiale et les industries extractives, décembre, <http://go.worldbank.org/T1VB5JCV61>, page consultée le 23 mars 2009.

Ghana Chamber of Mines (2005). *Annual Report of the Ghana Chamber of Mines 2005*, Accra.

Ghana Statistical Service – GSS (2000). *Population and Housing Census*, Accra, Ghana Living Standard Survey.

Gouvernement du Ghana (1986). *Minerals and Mining Law. PNDC Law 153*, Accra, Gouvernement du Ghana, Ministry of Lands, Forestry and Mines (Mines Section).

Gouvernement du Ghana (2006). *Minerals and Mining Law (Act 703)*, Accra, Gouvernement du Ghana, Ministry of Lands, Forestry and Mines (Mines Section).

Hilson, G.M. (2002). « The future of small-scale mining : environmental and socioeconomic perspectives », *Futures*, vol. 34, p. 863-872.

Institute of Statistical Social and Economic Research – ISSER (2004). *The State of the Ghanaian Economy in 2003*, Legon, ISSER.

Internal Revenue Service – IRS (2000). *Internal Revenue Act 2000, Act 592*.

Jackson, R. (2005). « The challenges of sustaining mining benefits », *Mining Environmental Management*, mai, p. 6-9.

Jonah, S.E. (1987). « The impacts of the economic recovery programme on the mining sector in Ghana », dans *Seminar on Mining, Minerals Commission*, Accra.

King, T.V.V. (dir.) (1995). « Environment considerations of active and abandoned mine lands : lessons from Summitville, Colorado », *US Geological Survey Bulletin 2220*, Colorado, United States Government Printing Office, <http://pubs.usgs.gov/bul/b2220/b2220.html>, page consultée le 18 mars 2009.

Mécanisme africain d'évaluation par les pairs – MAEP (2005). *Report of the Ghana Process : African peer review mechanism*, Midrand, APRM Secretariat, <http://www.nepad.org/2005/files/aprm/APRMGhanareport.pdf>, page consultée le 23 mars 2009.

Maxwell, P. (2004). « Chile's recent copper-driven prosperity : does it provide lessons for other mineral rich developing nations ? », *Minerals and Energy*, vol. 19, n° 1, p. 16-31.

Minerals Commission (2001). <http://www.ghanamining.org/ ghweb/en/ma/mincom.html>, page consultée le 23 mars 2009.

Minerals Commission (2002). *Ghana Mining Sector Development and Environment Project*, Supervision Mission (Accra, 2-16 mai 2001).

Minerals Commission (2007). *Statistical Overview of the Mineral Industry* (2006 report), mars.

Naito, K. et F. Remy (2000). *Mining Sector Reform and Investment : Results of a global survey*, Londres, Mining Journal Books, p. 1-25.

National Strategic Environmental Impact Assessment – NSEIA (2007). Draft report, inédit.

Newmont Investment Agreement (2005). *Newmont Ghana Investment Agreement for the Development of the Ahafo Project*, Accra.

Otto, J., C. Andrews, F. Carwood, M. Doggett, P. Guj, F. Stermole, J. Stermole et J. Tilton (2006). *Mining Royalties : A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society*, Directions in Development, Energy and Mining, Washington, D.C., Publications de la Banque mondiale, <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/336099-1156955107170/miningroyaltiespublication.pdf>, page consultée le 18 mars 2009.

Power, T.M. (2002). *Digging to Development ? A Historical Look at Mining and Economic Development*, Boston, Mass. Oxfam America Report, <http://www.oxfamamerica.org/files/OA-Digging_to_Development.pdf>, page consultée le 23 mars 2009.

Programme des Nations Unies pour le développement – PNUD (2006). *Ghana Human Development Report 2006*, Accra, New York, PNUD.

Save the Children (2005). *Beyond the Rhetoric. Measuring Revenue Transparency : Home Government Requirements for Disclosure in the Oil and Gas Industries*, Londres, Save the Children UK, <http://www.transparency.org/content/download/12562/123726>, page consultée le 23 mars 2009.

Social Watch (2000). *Social Watch : Ghana Country Report*, <http://www.socialwatch.org/en/fichasPais/78.html>, page consultée le 18 mars 2009.

Songsore, J. (2003). *Regional Development in Ghana : The Theory and the Reality*, Accra, Woeli Publishing Service, p. 151-156.

Songsore, J., J. Yankson et G. Tsikata (1994). *Mining and the Environment – Towards a Win-Win Strategy : A Study of the Tarkwa-Aboso-Nsuta Mining Complex*, Legon, Université du Ghana.

Walde, T. (1992). « Third world mining : no limits to pollution », *Raw Material Report*, vol. 8, n° 3, p. 5.

This page intentionally left blank

CHAPITRE 2

Bauxite, alumine et aluminium
Les défis du développement et de la réduction de la pauvreté en Guinée[1]

Bonnie Campbell

En janvier 2007, le degré de souffrance et d'exaspération atteint par la population guinéenne a mené à une mobilisation sociale généralisée au pays, dirigée par deux importantes confédérations, l'Union des travailleurs de Guinée et la Confédération nationale des travailleurs de Guinée. Confronté à une révolte populaire, le président Lansana Conté a répondu par une violente répression exercée par la police et la garde présidentielle. Pour la première fois dans l'histoire du pays, un soulèvement général a menacé le régime et paralysé les opérations de l'État. La confrontation s'est soldée par un accord entre les syndicats et le gouvernement, impliquant la nomination d'un premier ministre, Lansana Kouyaté, favori des syndicats. Ces événements ont aussi entraîné, en avril 2007, l'annonce que les contrats miniers signés entre le gouvernement et les entreprises étrangères seraient réexaminés.

La Guinée se démarque tout particulièrement par le caractère unique de sa richesse et de son potentiel miniers, qui ne sont surpassés que par ceux présentés par quelques pays, dont la République démocratique du Congo. Elle représente entre autres la plus importante source de bauxite de haute teneur au monde.

Selon les estimations de septembre 2005 de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la Guinée possèderait des réserves de 20 milliards de tonnes de bauxite, exceptionnelles par leur ampleur et leur qualité. Le pays contribuerait

1. Je tiens à exprimer ma vive reconnaissance à Myriam Laforce du Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique de l'Université du Québec à Montréal pour son appui précieux dans la préparation de ce chapitre.

d'ailleurs à environ 40 % du commerce international de cette matière première et comblerait également 40 % de la demande en bauxite des États-Unis[2] (OMC, 2005a, p. 66). La production nationale s'est maintenue à approximativement 17 millions de tonnes pendant près de 10 ans, ayant connu une légère baisse à 16 millions de tonnes en 2004, puis une hausse jusqu'à environ 19 millions de tonnes en 2005 et en 2006. En 2004, la valeur totale des exportations s'élevait à 743,2 millions de dollars américains, et la part du secteur minier s'élevait à 666,9 millions de dollars américains (Fonds monétaire international [FMI], 2006c, p. 64). Des exportations minières, la bauxite et l'alumine représentaient 455,4 millions de dollars américains, ce qui implique que ces minerais constituaient plus de 60 % de la valeur de l'ensemble des exportations du pays, tous secteurs confondus.

Cependant, bien que ces données témoignent de la richesse potentielle du pays ainsi que de sa forte intégration aux marchés mondiaux, un regard sur les retombées du secteur minier sur l'économie de la Guinée semble paradoxalement dresser un tout autre portait. Nous analyserons ce paradoxe au cours de ce chapitre. Le modèle d'extraction des ressources qui a émergé après l'indépendance se serait avéré, en effet, moins avantageux que prévu pour le pays. Dans ce chapitre, nous cherchons à comprendre les raisons pour lesquelles ces tendances ont été observées et à voir dans quelle mesure les réformes introduites sous l'impulsion des institutions financières multilatérales ont intégré les préoccupations soulevées dans la Revue des industries extractives (EIR) parue en 2003, notamment en ce qui a trait à la promotion d'une gouvernance favorable aux pauvres. À cet égard, les recommandations du rapport portant sur un domaine particulier, celui de la gouvernance, apparaissent fort pertinentes du point de vue de cette étude. Comme nous l'avons vu dans l'introduction de cet ouvrage, l'EIR a recommandé au Groupe de la Banque mondiale (GBM) de :

> renforcer la gouvernance en premier lieu afin que les pays puissent faire face aux risques que suppose l'élaboration de projets d'extraction majeurs. Définir, de manière participative, des critères de gouvernance explicites et transparents qui devraient être respectés avant d'investir dans une industrie extractive (EIR, 2003).

Après une analyse détaillée de l'héritage du secteur minier guinéen, nous examinerons si les réformes proposées par les institutions financières multilatérales ont abordé les questions soulevées dans ces recommandations, de façon à permettre au riche secteur minier du pays de contribuer à la réduction de la pauvreté. D'une manière plus fondamentale, nous verrons dans quelle mesure la nature des réformes proposées pourra permettre de traiter des tendances profondément ancrées de distribution asymétrique des revenus tirés du secteur minier. Cette démarche s'avère utile pour déterminer si, après cinquante ans, les projets récents qui prévoient intégrer pleinement l'industrie pour qu'elle

2. La contribution de la production de la Guinée aux États-Unis a récemment connu une légère baisse (US Geological Survey, 2006, p. 32).

inclue enfin l'étape de la production de l'aluminium pourraient, dans les conditions actuelles, servir de catalyseur au développement économique et social de la Guinée.

Selon les données du Fonds monétaire international (FMI), en 2004, la contribution du secteur minier aux exportations totales de la Guinée s'élevait à 92,3 % et était répartie ainsi :

- bauxite : 40,5 % ;
- alumine : 22,6 % ;
- diamants : 6,7 % ;
- or : 22,6 % (FMI, 2006c, p. 48).

La décroissance des recettes minières du pays, dont les secteurs de la bauxite et de l'alumine représentent la plus importante part, a été particulièrement prononcée au cours des dernières années. La contribution du secteur minier aux revenus du gouvernement central est en effet passée de 73,7 % en 1986[3], à 26 % en 1996 (Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce en faveur des pays les moins avancés [CI], 2003b, p. 3) et à 18,27 % en 2004 (FMI, 2006c, p. 55). Les projections du FMI prévoyaient une autre diminution à 14,8 % pour 2007 (FMI, 2004a, p. 29) (voir tableau 2.1). En 2006, le FMI a révisé à la hausse les données pour 2005-2008 :

- 2005 : 24,3 % ;
- 2006 : 27,57 % ;
- 2007 : 26,69 % ;
- 2008 : 29,48 %.

Tableau 2.1. REVENUS DU GOUVERNEMENT GUINÉEN (2000-2007) (EN MILLIARDS DE FRANCS GUINÉENS)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005*	2006*	2007*
Recettes et subventions	719,8	873	876,9	952,7	1027,4	1325,2	1497	1701,4
Recettes	594,5	670,2	763,9	754,1	936	1153,6	1311,3	1509,7
Recettes du secteur minier	146,4	1 66,6	145,4	105,9	171	177	195,4	223,6
Part des revenus miniers dans les recettes totales du gouvernement (excluant les subventions)	24,63 %	24,86 %	19,03 %	14,04 %	18,27 %	15,34 %	14,90 %	14,81 %

* Données prévisionnelles

Sources : FMI (2004a, p. 29 ; 2006c, p. 55).

Il est important de noter qu'il s'agissait de données provisoires et que de telles augmentations dépendent de la capacité du gouvernement à percevoir les recettes découlant des nouveaux projets miniers, une condition qui demeure au centre de la discussion abordée ci-dessous (FMI, 2006a, p. 31).

3. Selon les données présentées dans le tableau 2.2.

C'est en réponse aux contributions déclinantes des recettes minières observées au cours des années 1980 et 1990, et en vue de mettre en place un « plan de sauvetage », que la Guinée a procédé, sous l'égide de la Banque mondiale, à une révision substantielle de sa législation minière, notamment par l'introduction d'un nouveau Code minier en juin 1995.

Ces réformes impliquaient des mesures de libéralisation de grande envergure et ont été introduites de façon à instaurer de nouvelles mesures incitatives permettant d'attirer les investissements étrangers dans le secteur. Elles incluaient également une réforme des réglementations relatives aux conditions d'emploi et au rapatriement des bénéfices. Selon leurs initiateurs, ces mesures devaient permettre une augmentation substantielle de la production de bauxite et d'alumine, ainsi qu'une expansion rapide de l'exploitation de l'or et des diamants au cours de la décennie qui allait suivre. Comme cela a été suggéré à l'époque,

> [l]e secteur minier dans son ensemble sera bientôt scruté au microscope considérant que la Banque mondiale planifie de financer une révision du Code minier actuel. Les régimes légaux et financiers qui régissent les compagnies minières seront examinés et harmonisés, et il est prévu qu'une procédure simplifiée concernant l'acquisition des droits sur les minerais sera introduite[4] (Economist Intelligence Unit – EIU, 1995a, 3e trimestre, p. 14).

Comme nous le verrons, le Code minier de 1995 prévoyait une plus grande libéralisation des politiques du pays en ce qui a trait aux ressources du premier secteur économique, le secteur minier[5]. La nouvelle législation a également conféré à ce secteur, ainsi qu'aux investisseurs privés qui s'impliquaient de manière croissante dans sa relance, un rôle déterminant dans les stratégies nationales de développement. À partir de 2002, l'essor du secteur minier de la Guinée était considéré comme un élément clé de la réduction de la pauvreté au pays, notamment grâce à l'impulsion qu'il pouvait offrir dans la poursuite des quatre objectifs suivants :

- stimuler la croissance économique de la Guinée, en partie par la réalisation des mégaprojets prévus ;
- accélérer la mise en place des services de base en contribuant aux recettes du gouvernement central, aux budgets des gouvernements locaux et aux actions concrètes sur le terrain ;
- aider à réduire le chômage, en particulier chez les jeunes diplômés ;
- accroître les actifs en devises étrangères de la Guinée (République de Guinée, 2002, p. 79).

---

4. Toutes les citations originellement présentées dans une autre langue que le français ont été traduites.
5. En plus de ses importantes réserves de bauxite, qui font du pays le premier exportateur mondial, la Guinée possède d'autres réserves minières qui sont estimées ainsi : 12 milliards de tonnes de fer, 500 tonnes d'or, 25 millions de carats de diamants, 73 millions de tonnes de nickel, 40 millions de tonnes de craie et 11 000 tonnes de graphite.

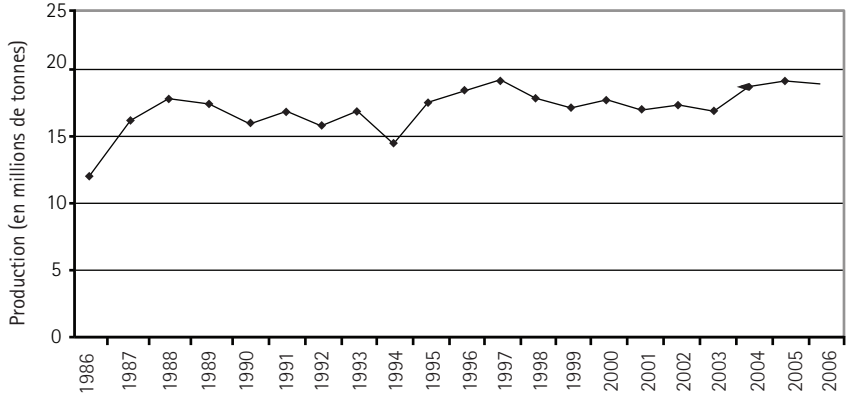
Plus de dix ans après l'adoption des réformes visant la libéralisation du secteur minier, il a été admis que « [t]outes les réformes opérées dans le secteur, malgré leur pertinence, n'ont pas permis d'obtenir les impacts positifs escomptés sur l'économie nationale » (OMC, 2005b, p. 9). Le paradoxe du déclin dans la contribution des recettes fiscales est encore plus frappant quand on voit la stabilité relative des données de production de bauxite couvrant cette période, illustrée par la figure 2.1.

Ces tendances revêtent une importance particulière, car le pays dépend de ce secteur de premier plan pour satisfaire les critères de performance des institutions financières multilatérales et, plus fondamentalement, pour permettre la restructuration et la diversification de son économie dans l'optique de stimuler la croissance et de contribuer à la réduction de la pauvreté.

Dans le cas de la Guinée, les nouvelles mesures de libéralisation économique introduites depuis 1985 ont eu des résultats très mitigés et, par conséquent, ont été ponctuées de nombreuses interruptions de financement externe pour des raisons de non-respect des critères de performance proposés par les institutions financières multilatérales au cours des années 1980 et 1990. Cette situation s'est d'ailleurs répétée en 2002, quand le FMI a provisoirement interrompu l'appui de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) de la Guinée.

Les raisons permettant d'expliquer ces résultats décevants pour la restructuration économique et le développement constituent évidemment un sujet des plus complexes. Une analyse approfondie de cette question implique la prise en compte de l'interaction entre plusieurs facteurs historiques, administratifs, politiques et économiques, qui sont à la fois internes et externes à la Guinée[6].

Figure 2.1. **PRODUCTION NATIONALE DE BAUXITE EN GUINÉE (1986-2006)**



Source : Raw Materials Data, décembre 2007.

6. Pour une analyse intéressante à ce sujet, voir Clapp (1994, p. 307-329).

Malgré cette complexité, par le passé comme plus récemment, les institutions financières bilatérales et multilatérales, et notamment la Banque mondiale à travers ses analyses, ont eu tendance à attribuer la responsabilité des mauvaises performances des pays d'Afrique subsaharienne (y compris la Guinée) à des facteurs internes, et notamment aux insuffisances des mesures locales de relance économique : « Les faits montrent que les choix malheureux qu'elle a faits en matière de politique ont beaucoup plus nui à la croissance à long terme de l'Afrique qu'un environnement défavorable » (Banque mondiale, 1994, p. 35). De façon similaire, « [d]es facteurs exogènes ont aussi contribué au déclin de l'Afrique dans les années 1970 et 1980, mais on n'en exagère que trop souvent l'importance » (Banque mondiale, 1994, p. 24).

Ainsi, les réflexions et initiatives proposées semblent continuer de se concentrer essentiellement sur des facteurs et des blocages internes. À n'en pas douter, les événements qui sont survenus après l'indépendance de la Guinée ont été caractérisés par un manque de transparence des processus politiques, au cours desquels les acteurs politiques responsables des décisions clés concernant les ressources minières du pays ont souvent agi dans l'absence de normes minimales d'imputabilité. Toutefois, sans vouloir d'aucune manière minimiser l'importance de ces facteurs, la perspective ici adoptée se veut plus large. À cette fin, nous tiendrons compte ici de certains facteurs externes en examinant l'interaction complexe des stratégies adoptées par les grandes entreprises en Guinée, notamment celles portant sur les négociations de prix de 1985-1987 et de 1991-1992, ainsi que les politiques recommandées par les institutions financières multilatérales et leur impact sur l'élaboration de politiques à l'échelle nationale. Dans ce contexte, nous examinerons certaines des répercussions de ces interactions sur la stabilité financière, la croissance et la diversification économiques et, ultimement, sur le développement social et économique du pays.

Au cours des cinquante dernières années, la capacité de la Guinée à définir et à mettre en application ses propres stratégies de développement a notamment été tributaire des modalités selon lesquelles le pays a pu négocier son accès aux revenus provenant de son riche secteur bauxite-alumine. Ces négociations ont établi plusieurs paramètres, tels que les termes et les prix relatifs à la vente des ressources minières du pays sur les marchés mondiaux. Elles ont aussi influencé la capacité de la Guinée à mettre en place des structures pour la transformation locale de la bauxite et à assurer des effets d'entraînement sur les autres secteurs de l'économie nationale, en vue d'atteindre les objectifs énoncés de réduction de la pauvreté. Dans l'ensemble, les résultats obtenus ont été plus que décevants sur le plan du bien-être de la population guinéenne.

Dans ce chapitre, nous traiterons de la manière dont le secteur bauxite-aluminium a été intégré aux marchés internationaux en l'absence de forces politiques internes en mesure de garantir que la richesse considérable du pays soit développée au bénéfice de sa population. En fait, au fil des ans, les énormes

coûts sociaux et économiques de ce processus ont suscité une demande grandissante de changement, ce qu'a illustré la révolte populaire de 2007 qui a paralysé le pays et le gouvernement. Cette insurrection, qui a reçu un appui massif, souligne de façon éloquente la nature intenable de ces modes d'exploitation des ressources et des processus politiques intérieurs qui ont présidé à leur mise en place.

L'analyse de trois différentes périodes historiques (1958-1984 ; 1984-1995 ; 1995-2008) permettra d'illustrer comment l'évolution de l'environnement international et la manière dont les ressources minières de la Guinée ont été intégrées aux marchés mondiaux ont pu conditionner l'impact de cet important secteur sur le reste de l'économie. À cet égard, il est possible de distinguer :

- une première période au cours de laquelle l'objectif du gouvernement était d'assurer une plus grande transformation locale de la bauxite, sa riche matière première, une visée qui a échappé au pays ;
- une deuxième période au cours de laquelle l'objectif a semblé se concentrer davantage sur le but plus modeste d'assurer des retombées stables sur le plan des revenus tirés de cet important secteur ; et
- une troisième période au cours de laquelle (devant les résultats décevants observés dans l'atteinte de l'objectif précédent et sous les recommandations des institutions de Bretton Woods) la tendance a été de procéder à une plus grande libéralisation du secteur afin de créer un environnement susceptible d'attirer davantage d'investissements. Cette stratégie reposait sur l'hypothèse selon laquelle le développement des ressources minières de la Guinée devait s'appuyer, d'une part, sur l'ouverture du secteur aux opérateurs privés et aux forces du marché et, d'autre part, sur le retrait des acteurs publics et des institutions du secteur minier.

Nous explorerons également certaines conséquences de ces tendances sur les stratégies de développement économique, qui, malgré leur importance, sont généralement passées sous silence. Parmi ces conséquences, les programmes d'ajustement structurel et autres mesures de libéralisation ultérieures ont eu tendance à affaiblir les capacités institutionnelles de l'État guinéen, en plus d'ignorer expressément le rôle de développement que doivent jouer les politiques gouvernementales du secteur minier. Les réformes ont soumis l'accès à de nouveaux apports de financement au respect de critères de performance, sans tenir compte des fluctuations des prix ou des termes selon lesquels les contrats miniers avaient été négociés, et sans que les institutions financières multilatérales soient tenues responsables des recommandations qu'elles ont encouragé le pays à suivre. C'est dans ce contexte plus large que nous resituerons la question de la promotion d'une gouvernance favorable aux pauvres.

L'hypothèse qui sous-tend ce chapitre est qu'au cours des trois périodes analysées, les importantes retombées économiques du riche secteur minier guinéen n'ont pas été réparties de manière profitable pour le pays. L'opacité qui a

caractérisé la gestion nationale du secteur s'est soldée par une insistance marquée sur le manque de transparence des flux de revenus internes. Cette insistance a eu tendance à masquer une opacité parallèle : celle de la manière dont les prix des minerais sont négociés et les contrats miniers ont été et continuent d'être signés. Sans vouloir d'aucune manière minimiser l'importance de la première dimension, il est important de souligner que les deux processus sont inextricablement liés.

Au cours de la première période, l'explication relative à la perpétuation des relations asymétriques régissant le développement du secteur minier concerne avant tout la nature des relations et des négociations qui avaient cours entre le gouvernement guinéen et les grandes multinationales de l'aluminium. Au cours des deux périodes suivantes, elle renvoie encore à cette dimension, mais un élément important vient s'ajouter : la perpétuation de modes particuliers de régulation politique du secteur minier qui s'est poursuivie, voire qui s'est exacerbée, avec la réduction des capacités institutionnelles et l'introduction de mesures de libéralisation dans ce pays à partir de 1984.

Ces conditions ont inclus, entre autres, des réformes favorisant le retrait de l'État, la privatisation, la diminution des taxes et l'introduction de nouveaux cadres législatifs et fiscaux qui ont accordé aux opérateurs privés du secteur le rôle de « propriétaire et exploitant » et à l'État celui de « responsable de la réglementation » et, surtout, de « promoteur » (Banque mondiale, 1992, p. 53)[7] de l'investissement étranger. Au cours des années, le contexte politique national dans lequel ces réformes ont été introduites (caractérisé non seulement par un manque de transparence administrative, mais aussi par un manque croissant d'imputabilité politique et institutionnelle) a contribué à affaiblir la capacité du gouvernement à négocier de manière à garantir l'atteinte de résultats contraignants dans l'intérêt du pays et, si nécessaire, à apporter et imposer des mesures correctives ou à formuler des politiques alternatives. Par conséquent, les demandes de révision des anciens contrats miniers émanant des syndicats et des organisations de la société civile en 2007 ont exprimé, de manière extrêmement importante, le besoin urgent et longuement attendu d'une redéfinition profonde des anciennes pratiques de répartition des ressources. Cependant, à la suite des changements survenus après la mort du président Lansana Conté, le 22 décembre 2008, il est nécessaire d'examiner si les anciennes pratiques seront simplement remaniées et consolidées ou si elles seront plutôt redéfinies. Car en effet, dans le cas où les relations asymétriques actuelles ne seraient pas considérablement redressées, où les processus politiques ne seraient pas renouvelés et où l'on n'assisterait pas à

7. Selon cette étude, le rôle du gouvernement est de créer un environnement propice aux activités du secteur privé. Pour cela, il faudrait donc formuler « une politique minière clairement articulée qui souligne le rôle du secteur privé en tant que propriétaire et exploitant, et celui de l'État en tant que responsable de la réglementation et promoteur de ce secteur » (Banque mondiale, 1992, p. 53).

la mise en œuvre de politiques visant à intégrer le secteur minier pour en faire un catalyseur de transformation structurelle, les investissements récents et futurs dans le secteur bauxite-aluminium risquent de ne pas satisfaire les attentes qui ont été créées. À ce titre, il est essentiel de comprendre les origines et la nature de l'héritage structurel politique et économique (qui a contribué à prolonger les relations asymétriques qui caractérisent encore aujourd'hui le secteur), afin d'évaluer la capacité des réformes actuelles de la réglementation minière guinéenne à promouvoir un développement et des formes de gouvernance favorables aux pauvres.

1. BRÈVE PERSPECTIVE HISTORIQUE DE L'ÉVOLUTION DU SECTEUR MINIER EN GUINÉE (1958-1984)[8]

Vers la fin de la Première République de Sékou Touré, le secteur minier représentait environ 25 % du produit intérieur brut (PIB), 95 % des exportations et 79 % des recettes fiscales, ce qui illustre bien le rôle primordial alors joué par ce secteur (Banque mondiale, 1990a, p. 32). Toutefois, au cours de cette période, le secteur minier formel est demeuré, et c'est toujours le cas aujourd'hui, une enclave présentant peu de liens directs avec le reste de l'économie, mis à part l'emploi de main-d'œuvre. À l'intérieur du secteur, un minerai a joué et continue de jouer un rôle prépondérant : la bauxite.

La Guinée est demeurée engagée dans deux étapes de la chaîne de transformation de la bauxite en aluminium, soit l'exploitation de la bauxite et le raffinage de l'alumine. Durant les années 1960 et 1970, les politiques minières de la Guinée (telles que l'introduction d'une taxe spéciale à l'exportation en 1975) avaient comme objet principal la création de conditions prônant une plus grande transformation locale de la première ressource du pays, notamment en ce qui concerne la production de l'aluminium (Campbell, 1991). Cependant, les résultats des opérations minières se sont avérés, à cet égard, plutôt décevants dans chacun des trois principaux sites du pays, Fria, Boké et Débélé. Avant d'en expliquer les raisons, il est nécessaire de présenter une brève perspective historique de l'évolution du secteur.

Bien que l'existence de dépôts de bauxite en Guinée soit connue depuis le début du dix-neuvième siècle, cette ressource n'a pas été exploitée de manière importante avant la réorganisation de l'industrie qui a eu lieu sous la direction des intérêts nord-américains après la Seconde Guerre mondiale. La production de guerre a fortement stimulé l'industrie et entraîné une augmentation massive des capacités de production nord-américaines. En 1948 et 1950, la bauxite

8. Pour une analyse de ce secteur durant la période coloniale, voir Suret-Canale (1970) et Campbell (1983, p. 65-82).

guinéenne provenant des îles de Los (qui comprennent Tassa et Tamara) a commencé à être expédiée, en petites quantités, aux usines d'aluminium de la société Alcan, situées au Saguenay–Lac-Saint-Jean, au Québec. La production s'est poursuivie sur l'île de Kassa jusqu'en 1965, et ce même après la nationalisation, en 1961, des installations par le nouveau gouvernement guinéen ayant pris le pouvoir en 1958[9].

Au cours de la période coloniale, un autre important projet a été lancé à Fria sous la direction de la compagnie française Pechiney Ugine. Après la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement français avait décidé d'explorer de nouvelles possibilités pour développer son industrie de l'aviation. Avec ses vastes réserves de bauxite et son potentiel hydroélectrique important, la Guinée représentait un choix logique. Le projet initial, entrepris avec la collaboration de la compagnie de services publics Électricité de France (EDF), était d'une ampleur prodigieuse (400 millions de dollars américains) et prévoyait des installations capables de produire annuellement 6 millions de tonnes de bauxite, 1,5 million de tonnes d'alumine et 200 000 tonnes d'aluminium (Soumah, 2007, p. 84). Il comprenait aussi la création d'un vaste projet hydroélectrique sur la rivière Konkouré capable de générer 700 MW, ainsi que d'une ligne de chemin de fer et d'un port spécialisé. Le gouvernement français a directement participé à la planification et au financement du projet, le développement régional étant supervisé par un organisme public français, la Mission d'aménagement régional de la Guinée (MARG). Afin d'entreprendre le projet, une convention à long terme a été signée le 5 février 1958 entre la Compagnie internationale pour laproduction de l'alumine, dite la Société Fria du nom du lieu d'exploitation, et l'administration coloniale territoriale de la Guinée et de l'Afrique occidentale française. L'accord avait une durée de 75 ans et définissait les termes des diverses conditions et garanties, et ceux du régime financier propre à ce projet. Fria a été à l'origine d'un vaste consortium international dont les actions étaient réparties comme suit : Olin Mathieson Chemical Corporation (États-Unis) – 48,5 %, Pechiney Ugine – 26,5 %, British Aluminium Company – 10 %, Aluminium Industrie AG (Suisse) – 10 %, et Vereinigte Aluminium Werke AG (Allemagne) – 5 %. La production d'alumine a débuté en 1960, pour atteindre 457 875 tonnes en 1962, soit 58 % de la valeur totale des exportations de la Guinée. En 1965, la production avait augmenté à 519 895 tonnes (Soumah, 2007, p. 91).

Comme nous l'avons noté précédemment, au cours de la période coloniale, des études avaient également été entreprises au sujet du projet hydroélectrique de Konkouré. Le barrage devait être situé à l'est du site de Fria. Cependant, après que le pays eut refusé la tutelle française et rompu avec la « communauté française », ce qui a été confirmé par référendum le 28 septembre 1958, la puissance coloniale a décidé de tenir secrètes les études préliminaires sur le projet Konkouré.

---

9. La description qui suit est tirée de Campbell (1991, p. 33-39).

En novembre 1961, le gouvernement a pris possession des sites de Kassa et de Boké, la compagnie privée Les Bauxites du Midi (une filiale appartenant entièrement à Alcan) n'ayant pas respecté son engagement de transformer localement la bauxite en alumine d'ici à 1964. Le projet a ensuite été pris en main par la société américaine de deuxième rang Harvey Aluminum du Delaware, qui avait été responsable de la production de bauxite sur l'île de Tamara. Il est important de souligner que la nouvelle négociation concernant le site de Boké, ayant impliqué le gouvernement guinéen et la société Harvey, a coïncidé avec le rétablissement de relations plus étroites entre les États-Unis et la Guinée. En 1962, la Guinée a été admise à la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), qui offrit une contribution de l'ordre de 2 millions de dollars américains aux activités initiales de l'organisme chargé de fournir l'infrastructure à Boké, soit l'Office d'aménagement de Boké (OFAB) (Soumah, 2007, p. 113). Puis, en 1964, l'Agence américaine pour le développement international (USAID) approuva un prêt pour le nouveau projet de Boké et garantit l'investissement initial de Harvey.

L'accord entre la société Harvey et le gouvernement guinéen, signé en octobre 1963, allait servir de prototype aux accords concernant d'autres sites. Une société mixte a été formée, la Compagnie des Bauxites de Guinée (CBG), à l'intérieur de laquelle 49 % des actions étaient détenues par le gouvernement et 51 % par Halco Mining, un consortium international. La répartition des actions à l'intérieur de Halco Mining était la suivante : Alcan Aluminium Limitée – 27 %, Aluminium Company of America – 27 %, Harvey Aluminium Inc. – 20 %, Pechiney Ugine – 10 %, Vereinigte Aluminium Werke AG – 10 % et Montecatini Edison – 6 %.

À cette époque, certaines clauses concernant la taxation et la transformation locale étaient vues comme des gains importants pour le gouvernement guinéen. Cependant, au milieu des années 1970, le président Touré a dénoncé les sociétés privées pour le non-respect de leur accord, et en particulier des clauses sur la transformation locale. Avec le temps, la participation de l'État au projet (considérée comme une garantie de contrôle local lors de la signature de l'accord) a semblé être plus compatible avec une logique d'accumulation de l'industrie à l'échelle internationale qu'avec une garantie de transformation locale.

En février 1973, un accord signé entre le gouvernement guinéen et les partenaires privés de la compagnie Fria (Frialco) a créé la société mixte Friguia, à l'intérieur de laquelle le gouvernement détenait 49 % des actions et les transnationales, 51 %. Friguia exploitait la bauxite et la transformait localement en alumine, qui était ensuite expédiée soit aux pays de la Communauté économique européenne (CEE), soit aux installations de Pechiney à Edea, au Cameroun, pour y être transformée en aluminium. Comme dans le cas des exportations de

la CBG à Boké, la production de Fria était achetée au prorata des actions des partenaires privés de Friguia qui, après diverses renégociations, étaient réparties ainsi : Noranda (Canada) (qui avait acheté Olin Matheson) – 19,6 %, Pechiney (France) – 18,6 %, British Alcan (Royaume-Uni) – 5,1 %, Alusuisse (Suisse) – 5,1 %, et WAW (Allemagne) – 2,6 %.

À la fin des années 1970, Friguia exportait plus de 600 000 tonnes d'alumine par année. C'est dès le début des années 1960 que la transformation locale de la bauxite en alumine s'est effectuée au site de Fria, ce qui indique que, pour comprendre les conditions entourant la transformation ou la non-transformation locale sur les sites, il faut aller au-delà d'une analyse économique trop étroite, centrée sur la présence ou l'absence de facteurs de production et dépasser les interprétations qui reposent essentiellement sur la « situation politique » pendant la présidence de Sékou Touré.

Pour diverses raisons qui méritent plus d'attention et qui ont trop hâtivement été qualifiées de « difficultés techniques », la production de la compagnie a été inégale. Ce n'est d'ailleurs qu'en 1989, et pour la première fois depuis 1973, que Friguia a enregistré un surplus financier. Par conséquent, ce n'est qu'à partir de 1989 que le gouvernement a été en mesure de profiter des bénéfices découlant des activités de la compagnie (Larrue, 1991, p. 48). Comme nous le verrons, la rentabilité de la compagnie allait être de courte durée.

Le site de Débélé, dans la région de Kindia, était géré conjointement par l'Union soviétique et le gouvernement guinéen. L'accord signé en novembre 1969 détermina le prix du minerai et stipula les conditions suivantes :

- L'Office des Bauxites de Kindia (OBK), l'entreprise résultant de l'accord, appartenait à 100 % à l'État guinéen.
- L'Union soviétique était chargée de la construction de la mine et du chemin de fer, et serait remboursée en recevant 50 % du minerai produit.
- Un autre 40 % du minerai était destiné à l'Union soviétique en conformité avec les clauses de l'accord commercial, ou de compensation à long terme, conclu entre les deux pays.
- Les 10 % restant pouvaient être exportés par le gouvernement guinéen sur les marchés de son choix. En fait, en raison de la structure intégrée des entreprises occidentales, cette partie est presque totalement revenue aux pays d'Europe de l'Est.

L'OBK était donc la propriété du gouvernement guinéen. L'investissement initial de 85 millions de roubles russes a été versé par l'Union soviétique à un taux d'intérêt de 2 %. L'URSS a ensuite dû investir de nouveaux fonds pour des améliorations à la mine, au chemin de fer et au port. La production a démarré en 1974, et les exportations ont augmenté jusqu'à entre 2,7 et 3 millions de tonnes en 1990.

Il est difficile de comparer les termes de l'accord de l'OBK avec ceux, très différents, des autres accords de Friguia et de la CBG. Il est aussi difficile de comparer le prix de la bauxite de l'OBK avec celui de Friguia ou de Boké, en raison de l'important décalage entre les accords conclus avec le gouvernement guinéen, notamment en ce qui a trait à la propriété et aux différentes qualités du minerai.

Au-delà de ces trois projets, un autre a été proposé en vue d'atteindre les objectifs miniers de la Guinée visant une transformation locale. Si celui-ci avait vu le jour à Ayékoyé, dans la région de Boké, il aurait éventuellement comporté la production non seulement d'alumine, mais aussi d'aluminium, ainsi que le développement massif de ressources hydroélectriques sur la rivière Konkouré. Le projet, qui était une priorité du gouvernement de Sékou Touré, aurait permis l'exploitation annuelle de 9 millions de tonnes de bauxite de très haute teneur. Bien que les prévisions varient, il est généralement estimé que si le projet s'était matérialisé, environ 4 millions de tonnes de la production totale auraient été transformées localement en alumine lors de la première phase, le reste étant exporté. Durant la seconde phase, dépendamment de la source de renseignements, le projet aurait permis la production non seulement de 1,2 million de tonnes d'alumine, mais aussi de 75 000 à 150 000 tonnes d'aluminium. La proposition était étroitement liée à la création de nouvelles sources d'énergie hydroélectrique, qui sont abondantes dans cette région. Malgré l'intérêt soutenu que ce projet a suscité au cours des années 1970 et 1980, notamment auprès des compagnies européennes (Pechiney et Alusuisse), des difficultés liées à l'obtention du financement nécessaire ont empêché le démarrage des activités[10]. Bien qu'il n'ait jamais vu le jour, le projet de Konkouré illustre le potentiel du pays et le désir du gouvernement, au cours de la période postindépendance, d'assurer la transformation locale de ses riches réserves de bauxite.

L'exploitation a débuté à Boké, le site le plus important du pays, en 1973. L'ensemble de la production a alors été exporté en bauxite brute et acheté au prorata des actions des partenaires privés. Par conséquent, en 1973, 26 % de la production de Boké a été expédiée à Port-Alfred, au Québec, pour y être transformée en aluminium à l'usine d'Arvida, appartenant à Alcan. La quantité exportée est passée d'environ 5 millions de tonnes en 1975, à approximativement 9 millions de tonnes en 1984.

En 1974 (la coïncidence du moment mérite d'être soulignée), il a été annoncé qu'Alcan Aluminium Limitée, un des partenaires importants de la société de portefeuille de Boké, procéderait à la transformation de la bauxite du site de Boké, non pas localement comme le prévoyait l'accord signé avec le gouvernement guinéen, mais en Irlande. Le projet d'Alcan comportait la construction d'installations à Aughinish, près de l'aéroport de Shannon, qui permettraient de convertir la bauxite brute importée en alumine. Celle-ci serait

10. Pour plus de détails, voir Campbell (1991, p. 36).

ensuite exportée à Lynemouth (au Royaume-Uni) pour être transformée en aluminium. La capacité annuelle de production à Aughinish avait été fixée à 800 000 tonnes d'alumine. Les coûts d'usine avaient d'abord été estimés à 500 millions de dollars américains, mais ils ont ensuite doublé. La production a débuté en 1983.

Il serait impossible d'expliquer la logique du projet Aughinish en se basant simplement sur la présence et les coûts comparés des facteurs de production, car la sélection du site irlandais a reposé sur un ensemble de facteurs bien plus vaste. D'une part, les politiques du gouvernement irlandais offraient des conditions de production très avantageuses et, d'autre part, les exportations irlandaises permettaient d'accéder aux marchés de la CEE. Cet ensemble d'éléments favorables a été renforcé par de généreuses subventions au projet provenant d'organismes financiers étatiques du Canada et du Royaume-Uni[11].

En ce qui concerne les conséquences pour la Guinée, il est important de rappeler que la date d'abandon de l'accord de transformation de la bauxite au site de Boké correspondait avec la confirmation que le projet Aughinish irait de l'avant. Les conditions avantageuses des politiques irlandaises quant à l'investissement étranger, le soutien financier de l'État et enfin une logique favorable à la régionalisation européenne ont créé des pressions et un contexte diamétralement opposé à l'atteinte des objectifs prévus par les politiques minières guinéennes préconisant une transformation locale de la matière première.

Comme nous le verrons dans le volet sur les négociations du prix de la bauxite qui ont eu lieu de 1985 à 1987, si au cours des années 1960 et 1970 les politiques minières guinéennes ont mis l'accent sur une plus grande transformation locale, de façon à obtenir une plus grande part des bénéfices du secteur minier, pendant les années 1980 les enjeux ont évolué et favorisé un éloignement plus grand encore de cet objectif premier. La question centrale est alors devenue celle des conditions requises pour maintenir un niveau minimum de recettes au pays, par l'entremise des taxes à l'exportation sur la matière première non transformée. Encore une fois, les résultats allaient s'avérer décevants.

2. LE SECTEUR MINIER : NÉGOCIER SOUS LES CONTRAINTES DE L'AJUSTEMENT (1984–1995)

Vers la fin des années 1970, le pays s'approchait d'une grave crise économique. À cette époque, le président Sékou Touré avait adopté diverses mesures d'ouverture à l'égard de l'Occident, en libéralisant les politiques commerciales et en

11. Les détails de ce projet sont présentés dans Campbell (1983, chap. IV).

encourageant l'investissement étranger, tout en persistant dans la promotion d'expériences agricoles communautaires et mécanisées, et de l'économie planifiée. Au début des années 1980, la dette extérieure du pays, en croissance constante, avait atteint un niveau insoutenable. Le FMI et la Banque mondiale ont alors entrepris plusieurs études détaillées sur l'économie de la Guinée, et ont eu des entretiens préliminaires avec le gouvernement Touré concernant un possible prêt à l'ajustement structurel. Cependant, peu de progrès avait été réalisé lors de la mort de Touré au début de 1984. À ce moment, un coup d'État militaire sans effusion de sang avait placé le général Lansana Conté au pouvoir. Ce dernier, pressé d'engager une réforme économique, s'est affairé, seulement sept jours après avoir pris le pouvoir, à entrer en contact avec le FMI et la Banque mondiale.

L'introduction du programme d'ajustement en Guinée a coïncidé avec la tenue de négociations d'une importance cruciale (1985-1987) concernant le prix de la bauxite[12]. Dirigées par Halco Mining Inc., le consortium qui s'était associé avec le gouvernement au sein de la CBG, les discussions avaient pour objectif de réduire de manière substantielle le prix de la bauxite à l'échelle internationale, et ont eu d'importantes répercussions sur les autres pays producteurs tels que le Brésil, la Jamaïque et le Suriname. Compte tenu de la fragilité de la situation politique et économique de la Guinée, le fait que les négociations sur le prix de la bauxite se sont déroulées dans ce pays d'Afrique de l'Ouest ne relève certainement pas du hasard. En effet, peu de temps auparavant, le Brésil avait refusé de consentir à la demande d'abaisser le prix de vente de sa bauxite.

La position de négociation du consortium privé comportait la suppression de la taxe d'exportation guinéenne sur le minerai bauxitique qui s'élevait à 13 dollars américains par tonne métrique, ce qui aurait représenté une réduction de 37 % du prix à l'exportation comparativement à 1985 (Freeman, 1986). Au milieu des années 1970, un nouveau système fiscal relatif à la bauxite brute avait été introduit en Guinée pour encourager la mise en œuvre des politiques minières nationales favorables à la transformation locale (la taxe était inversement proportionnelle au degré de transformation locale). À peine une décennie plus tard, l'objectif visant la transformation locale paraissait pourtant encore plus lointain que jamais. La question centrale ne semblait plus toucher les conditions qui permettraient éventuellement une transformation locale, mais plutôt celles qui permettraient de maintenir un seuil minimal de recettes au moyen des taxes à l'exportation sur la matière première non transformée, de sorte que l'investissement public demeure à un niveau acceptable et que, par conséquent, le processus de réforme économique puisse aller de l'avant.

---

12. Pour une analyse détaillée de ces négociations, voir Campbell (1986).

Les négociations de prix ont duré presque deux ans[13]. Elles se sont soldées par un accord signé avec la CBG, d'une durée de trois ans, qui a pris effet en janvier 1988. Celui-ci prévoyait que la Guinée abolisse sa taxe de 13 dollars américains par tonne exportée en faveur d'un taux flottant qui refléterait les fluctuations du prix de l'aluminium (Bureau of Mines, 1987, p. 2 ; *Financial Times*, 1985). Une renégociation similaire sur le prix et la taxe à l'exportation de l'alumine produite par Friguia a elle aussi mené à un accord qui est entré en vigueur en janvier 1988, pour une période de trois ans[14].

Comme nous l'avons noté plus haut, les dispositions de l'accord avec la CBG prévoyaient que le « prix de vente » de la bauxite, duquel sont dérivés les recettes et par conséquent les revenus imposables de la CBG, devait être calculé à l'aide d'une formule qui tenait compte des prix internationaux de l'alumine et de l'aluminium, ainsi que de l'inflation mondiale. Comparativement à l'ancienne taxe sur la bauxite de 1975, l'accord de 1988 a notamment eu pour conséquence de créer un lien plus étroit entre, d'une part, les paiements de taxes et, d'autre part, la performance économique de la compagnie et les prix de l'alumine et de l'aluminium sur les marchés mondiaux. En principe, les taxes gouvernementales devaient augmenter durant les mouvements à la hausse du marché mondial de l'aluminium et décroître lorsque les prix internationaux de l'alumine et de l'aluminium déclinaient. Ainsi, l'économie guinéenne s'est trouvée plus exposée aux fluctuations du marché international de l'aluminium. Un rapport de la Banque mondiale souligna, à cette époque, que les nouveaux accords avec la CBG allaient impliquer une réduction des recettes fiscales à moyen terme, non seulement en raison des projections quant au prix de l'aluminium, que plusieurs études prévoyaient relativement stable, mais aussi à cause de la formule de calcul en tant que telle :

---

13. Des sources bien informées suggèrent que la Banque mondiale aurait bel et bien participé à ces négociations étant donné les implications majeures que des réductions de prix si importantes auraient sur les recettes d'exportation. Celles-ci sont indispensables au processus de réforme auquel participaient activement la Banque mondiale, le FMI ainsi que d'autres bailleurs bilatéraux et multilatéraux, et ce sur le plan conceptuel aussi bien que financier. Toute diminution de prix ou toute baisse de la production, comme cela s'est produit à la CBG où le tonnage est passé de 11 à 9,6 millions de tonnes par an, impliquait des manques à gagner devant être compensés par des dons de la communauté internationale ou encore par une réduction équivalente dans le programme d'investissement du pays.
14. Le contrat signé entre le gouvernement et la CBG et le contrat avec Friguia qui ont pris effet en 1988 doivent être vus comme un tout incluant une formule pour calculer le prix, des clauses relatives au tonnage minimum devant être acheté, des ententes fiscales, des dispositions pour le financement de l'infrastructure, et ainsi de suite. Dans ce chapitre, nous mettons l'accent sur les éléments les plus importants. Pour une analyse plus complète, voir Campbell (1996a).

> Il y a une particularité dans la structure de la formule qui entraîne, au cours des années, des dégrèvements décroissants pour des coûts croissants. Par conséquent, les recettes réelles provenant des prélèvements fiscaux diminueront quelles que soient les hypothèses faites sur les fluctuations des prix de l'aluminium (Banque mondiale, 1990a, p. 36).

Après ces négociations de prix, la chute des recettes fiscales provenant de la CBG et la quasi-stabilisation de celles tirées de Friguia, en dépit d'une augmentation de sa production, allaient inévitablement avoir de sévères répercussions sur les finances publiques de la Guinée et la marge de manœuvre du gouvernement dans l'exécution de son programme de réformes. Avant d'exposer les détails de ces tendances, il semble utile de formuler certaines observations générales.

Malgré divers problèmes liés à la mise en œuvre des réformes d'ajustement structurel, un mouvement très prononcé vers une économie libéralisée a été mis en branle à partir du milieu de 1986. En 1988, un deuxième programme d'ajustement structurel (PAS) a été conçu et adopté pour renforcer et consolider les réformes du premier PAS. La Banque mondiale avait prévu qu'en remédiant aux « insuffisances des politiques intérieures » du régime précédent, les réformes d'ajustement structurel amélioreraient grandement la performance économique du pays. Ces prédictions ne se sont toutefois pas réalisées.

Bien que les raisons des difficultés dans la mise en œuvre des réformes et l'atteinte des cibles prévues soient nombreuses, et relèvent en partie de facteurs politiques et administratifs internes, ce sont les recettes provenant du secteur minier qui ont fourni le cadre et fixé les contraintes du processus de réforme économique. Comme nous l'avons vu, la Guinée possède une vaste gamme de ressources minières. Cependant, la base d'exportation du pays est demeurée très restreinte et, en 1992, 73 % des recettes d'exportation de la Guinée provenaient toujours de la bauxite et de l'alumine (EIU, 1995b, p. 28). Après avoir présenté brièvement les changements qui ont eu lieu dans le très important secteur bauxite-alumine et sa contribution aux recettes du pays à la fin des années 1980, nous conclurons cette sous-section en situant les contraintes pesant sur l'économie guinéenne dans le contexte de la restructuration de l'industrie internationale de l'aluminium.

Jusqu'en 1990, l'industrie minière guinéenne avait toujours été présentée, et cela sans réserve, comme le secteur le plus dynamique de l'économie, ce qui était effectivement le cas depuis l'indépendance. Le secteur avait représenté plus de 20 % du PIB, employé 9000 personnes, fourni plus de 90 % des recettes d'exportation comptabilisées et environ 62 % des recettes internes de l'État. Au cours de la période 1987-1990, la croissance réelle moyenne du secteur minier s'élevait à 5,7 % par année, alors que la croissance réelle du PIB était de 4,1 % (EIU, 1995b, p. 20).

Cependant, depuis 1990, ce portrait est devenu plus complexe et l'importance du secteur minier a diminué, de manière à la fois relative et absolue, ce qu'illustre le déclin de la contribution du secteur aux recettes fiscales du gouvernement central, qui est passée d'une moyenne de 70 % au cours de la période 1987-1990, à 40 % en 1993 et à 29 % en 1995. Comment peut-on expliquer ces évolutions ? Certaines interprétations pointent l'agitation ouvrière et la désuétude des installations qui ont perturbé les opérations d'exploitation de bauxite et d'alumine en 1990, mais c'est plus fréquemment la « détérioration des termes de l'échange » ayant réduit substantiellement la contribution des entreprises minières aux revenus de l'État qui est mise en cause. Toutefois, comme la discussion sur les négociations de prix de 1985-1987 l'a démontré, le prix de la bauxite n'est pas seulement le résultat du libre jeu des forces du marché. Au contraire, dans ce secteur industriel très intégré, les prix sont établis selon des éléments tels que des formules, qui ont été, dans le cas de la Guinée, le fruit de longues et difficiles négociations.

De plus, la baisse des prix mondiaux de l'aluminium au cours de cette période doit être resituée, entre autres, dans le contexte de la restructuration de l'ensemble de l'industrie durant les années 1980, un processus qui a entraîné d'importantes surcapacités, notamment en Australie et au Canada, de la part des grandes compagnies transnationales œuvrant en Guinée. C'est dans ce cadre plus large que les événements liés à la production et aux recettes de bauxite et d'alumine en Guinée seront abordés ci-dessous.

Bien que les exportations d'alumine de Friguia aient connu une légère baisse entre 1992 et 1993, ce facteur ne suffit pas à lui seul pour expliquer la chute radicale des recettes fiscales du secteur minier. De manière plus importante, la production nationale de bauxite a augmenté d'une moyenne annuelle d'environ 15 millions de tonnes entre 1985 et 1990, à une moyenne de près de 16,5 millions de tonnes entre 1990 et 1995. Il est donc plus que nécessaire d'expliquer la forte chute d'approximativement 50 % des recettes fiscales entre ces deux périodes.

Ainsi, il importe de souligner d'entrée de jeu que la baisse des recettes du secteur minier n'est pas liée à une diminution de la production. En fait, au début des années 1990, les exportations du site privatisé SBK (Société des Bauxites de Kindia, anciennement l'OBK) ont connu une légère croissance. Après plusieurs années difficiles (notamment en 1994 lorsque ses exportations n'ont atteint que 1,1 million de tonnes), le niveau de production de la SBK a augmenté à 1,7 million de tonnes en 1995. L'usine d'alumine de Friguia a réalisé des exportations de 615 000 tonnes en 1992 et de 611 000 tonnes en 1993, ce qui, comme nous l'avons vu précédemment, ne représente pas une diminution suffisante pour expliquer l'ampleur de la chute des recettes provenant de ce secteur (EIU, 1995a, p. 10-11). Au cours de cette période, Friguia a entrepris un programme de modernisation d'une durée de quatre ans en vue d'accroître sa production, de

moderniser les infrastructures ferroviaires et d'améliorer la protection environnementale, question qui faisait alors l'objet de diverses critiques. Sur le plan des exportations, celles-ci ont connu une hausse comparativement au début de la décennie, atteignant 639 200 tonnes en 1994 et 623 500 tonnes en 1995 (EIU, 1996, p. 17). Cependant, l'examen de la formule de calcul du prix de l'alumine révèle que l'alumine achetée par les partenaires de Frialco avait été vendue à perte en comparaison avec les coûts en 1993-1995, phénomène aggravé par les frais exorbitants d'assistance technique exigés par Pechiney Aluminium, soit environ 10 dollars américains par tonne (Soumah, 2007, p. 94). Cette situation est très certainement liée à la quantité limitée de recettes fiscales que Friguia a versées au gouvernement guinéen durant ces années.

Des transformations majeures ont également été entreprises à la plus grande mine de bauxite du pays, celle du site Boké-Sangarédi, dont la production était de 11,5 millions de tonnes en 1990 et 1991, et dont les réserves étaient estimées à 4 milliards de tonnes. Le projet d'expansion de 170 millions de dollars américains avait pour but d'augmenter la production à 13 millions de tonnes par année à partir de 1996, grâce à un accès aux dépôts de Bidi-Koum, situés près des mines existantes (EIU, 1995a, p. 21). À la lumière des arguments concernant la moins bonne qualité du minerai qui ont été invoqués durant les négociations de prix ultérieures, il est utile d'examiner ces expansions plus attentivement. Soulignons d'abord que le journal du partenaire canadien Alcan Aluminium Limitée a rapporté, à l'époque, qu'on avait envisagé que la bauxite provenant des réserves de Bidi-Koum serve, à partir des années 1990, de « solution à long terme » pour réduire les coûts de la bauxite. Plus précisément, les membres du comité de la bauxite du partenaire canadien ont suggéré, en 1991, que la bauxite provenant du nouveau site guinéen pouvait réduire les coûts de production d'aluminium à l'usine de Vaudreuil, au Québec, d'environ 15 dollars américains par tonne (Alcan Inc., 1991, p. 7), ce qui a dissipé les doutes que certains analystes auraient pu avoir quant au risque que la baisse de la qualité des réserves de bauxite dans cette région de la Guinée ne désavantage les opérations à l'étranger. Il est important de tenir compte de telles déclarations pour évaluer la demande, formulée au cours de négociations ultérieures, qu'une amende soit imposée au gouvernement en raison de la qualité moindre de la bauxite provenant des nouveaux sites, un argument mis de l'avant pour justifier l'utilisation d'une formule particulière, laquelle a entraîné une diminution des recettes fiscales réelles payées au gouvernement au fil du temps et pénalisé sévèrement le pays.

L'analyse présentée ci-dessus illustre donc la relative stabilité de la production de bauxite et d'alumine au début des années 1990, ainsi que le grand intérêt des entreprises présentes à poursuivre et à élargir leurs activités en Guinée, illustré par l'augmentation de la production au cours de la seconde moitié des années 1990 (voir la figure 2.1).

Malgré des données de production relativement stables, la contribution de la bauxite et de l'alumine aux revenus de l'État a chuté sous la barre des 50 % en 1990, et ce pour la première fois depuis de nombreuses années. Elle a ensuite diminué davantage, à seulement 26,4 % du budget en 1993, ce qui constitue une baisse réelle de 40 % en termes monétaires (EIU, 1995b, p. 21). Avant d'évaluer les implications économiques de ces chiffres, il semble utile d'apporter quelques précisions supplémentaires sur les raisons du déclin des recettes d'exportation, notamment celles en provenance de la plus importante source de revenus du pays, la CBG.

La chute des recettes d'exportation issues de l'exploitation minière, et en particulier de la bauxite et de l'alumine, qui a été observée à partir de 1990, est illustrée dans les tableaux 2.2 et 2.3. L'explication de ce déclin mérite d'être scrutée de près car, comme nous l'avons vu, au-delà de facteurs techniques et économiques tels que le jeu des forces du marché, le processus de détermination du prix de la bauxite en Guinée incorpore des éléments qui sont le fruit de dures négociations entre les acteurs concernés.

En fait, un rapport de la Banque mondiale publié en 1990 a souligné que la formule de calcul était responsable du déclin des recettes fiscales de la Guinée, une décroissance qui avait été anticipée et qui s'est bel et bien produite à la suite des négociations de 1988-1991 entre la CBG et le gouvernement guinéen :

> [S]i les accords actuels de fiscalité et d'établissement des prix sont maintenus, il est prévu que les recettes de l'État provenant des opérations de la CBG connaîtront un nouveau déclin de 25 à 30 % en termes réels au cours des années 1990, alors que la production annuelle de la CBG augmentera probablement à 12 millions de tonnes. Le flux de revenus de l'État risque d'être instable et de diminuer de manière considérable au cours des années 1990 (Banque mondiale, 1990b, p. 15).

Même s'il n'était pas nécessaire de renégocier l'accord de 1988-1991 entre le gouvernement et la CBG avant 1995, le consortium privé Halco a décidé de rouvrir les négociations afin de prévenir des modifications qui auraient éventuellement pu être demandées par la Guinée. Les discussions se sont déroulées en 1991 et un accord a été conclu en juillet 1992. Bien que peu d'informations soient publiquement disponibles sur les mesures précises qui ont alors été acceptées, les résultats auraient été proches du *statu quo*, notamment en ce qui concerne la formule de calcul. Ces négociations allaient servir de précédent aux termes qui ont résulté des négociations de 1995 entre Friguia et le gouvernement guinéen[15].

---

15. À ce moment, les partenaires de Friguia étaient Pechiney (30 %), Noranda Aluminium (30 %), Alcan (20 %) et Hydro Aluminium (20 %). Le consortium a réussi à obtenir une série de concessions fiscales de la part du gouvernement guinéen, incluant l'annulation de la taxe d'exportation de 12,50 dollars américains par tonne sur l'alumine. Le nouveau régime fiscal a été mis en place pour une période de quinze ans et il devait être réexaminé tous les cinq ans.

Malgré la stabilité relative de la production guinéenne de bauxite et d'alumine jusqu'en 1995, et les augmentations subséquentes, le déclin disproportionné des recettes fiscales que la CBG a versées à l'État à partir de 1992, par rapport aux revenus de la compagnie, suggère que la formule de calcul et les règlements fiscaux négociés avec les grandes compagnies d'aluminium œuvrant en Guinée n'allaient pas dans le sens de l'objectif du gouvernement d'obtenir des recettes fiscales stables du secteur minier. Ces résultats, qui sont confirmés par les déclarations fiscales guinéennes, soulignent la faiblesse de la position de négociation et de la capacité des négociateurs guinéens durant cette période cruciale[16].

Tableau 2.2. **OPÉRATIONS FINANCIÈRES DU GOUVERNEMENT GUINÉEN (EN MILLIARDS DE FRANCS GUINÉENS)**

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 prévu	1996 révisé
RECETTES TOTALES	101,9	172,7	199,6	274,9	362,1	412,5	478,4	548,0	s.o.	547,8	664,3	660,3
Recettes fiscales	86,3	129,7	148,8	207,9	271,2	310,5	334,9	378,3	s.o.	376,3	476,0	474,0
Secteur minier	75,1	107,3	111,3	150,7	197,6	190,0	162,7	145,4	s.o.	110,7	127,4	127,4
Autres secteurs	11,2	22,4	37,5	57,2	73,6	120,5	172,2	232,9	s.o.	265,6	348,6	346,6
Recettes non fiscales	2,8	8,2	14,0	14,5	22,6	19,5	26,2	22,0	s.o.	25,2	40,1	38,1
Dons	12,8	34,8	36,8	52,5	68,3	82,5	117,3	147,7	s.o.	146,3	148,2	148,2
DÉPENSES TOTALES	139,3	205,6	276,4	347,5	458,4	515,2	597,2	650,3	s.o.	643,5	735,1	749,2
Dépenses courantes	88,2	119,8	152,9	187,7	230,0	280,3	305,7	313,5	s.o.	329,6	355,1	368,2
Investissements	51,1	85,8	123,5	159,8	228,4	234,9	291,5	336,8	s.o.	313,9	380,0	381,0
SOLDE (engagements)	–37,4	–32,9	–76,8	–72,6	–96,3	–102,7	–118,8	–102,3	s.o.	–95,7	–70,8	–88,9
Variation des arriérés	3,6	–1,2	29,3	–12,9	68,4	57,6	–309,4	–12,6	s.o.	–17,2	0,0	–3,1
SOLDE (décaissements)	–33,8	–34,1	–47,5	–85,5	–27,9	–45,1	–428,2	–114,9	s.o.	–112,9	–70,8	–92,0
Secteur minier/recettes fiscales (%)	87,0	82,7	74,8	72,5	72,9	61,2	48,6	38,4	s.o.	29,4	26,8	26,9
Secteur minier/recettes totales (%)	73,7	62,1	55,8	54,8	54,6	46,1	34,0	26,5	s.o.	20,2	19,2	19,3

Sources : Economist Intelligence Unit (1993a, p. 24 ; 1995b, p. 12 et p. 26 ; 1996, p. 14).

16. Selon des entrevues réalisées à la Banque mondiale en 1992 au cours desquelles des représentants ont confirmé qu'ils devaient à l'origine prendre part aux négociations de 1991 à Conakry, mais n'ont finalement pas pu y assister, car elles avaient été déplacées à la dernière minute à Pittsburgh, où se trouve le siège social d'Alcoa.

Tableau 2.3. **OPÉRATIONS FINANCIÈRES DU GOUVERNEMENT GUINÉEN (EN POURCENTAGE DU PIB)**

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
RECETTES TOTALES	15,0	19,0	17,0	16,9	18,3	17,1	16,4	15,9	s.o.	15,0
Recettes fiscales	12,7	14,2	12,7	12,8	13,7	12,9	11,5	11,0	s.o.	10,3
Secteur minier	11,1	11,8	9,5	9,3	10,0	7,9	5,6	4,2	s.o.	3,0
Autres secteurs	1,7	2,5	3,2	3,5	3,7	5,0	5,9	6,8	s.o.	7,3
Recettes non fiscales	0,4	0,9	1,2	0,9	1,1	0,8	0,9	0,6	s.o.	0,7
Dons	1,9	3,8	3,1	3,2	3,5	3,4	4,0	4,3	s.o.	4,0
DÉPENSES TOTALES	20,5	22,6	23,6	21,4	23,2	21,4	20,5	18,9	s.o.	17,7
Dépenses courantes	13,0	13,2	13,0	11,6	11,6	11,6	10,5	9,1	s.o.	9,0
Investissements	7,5	9,4	10,5	9,8	11,5	9,8	10,0	9,8	s.o.	8,6
SOLDE (engagements)	–5,5	–3,6	–6,6	–4,5	–4,9	–4,3	–4,1	–3,0	s.o.	–2,6
Variation des arriérés	0,5	–0,1	2,5	–0,8	3,5	2,4	–10,6	–0,4	s.o.	–0,5
SOLDE (décaissements)	–5,0	–3,7	–4,1	–5,3	–1,4	–1,9	–14,7	–3,3	s.o.	–3,1

Sources : Economist Intelligence Unit (1993a, p. 24 ; 1995b, p. 12, p. 26 ; 1996, p. 1).

Avant d'examiner brièvement les conséquences de ces contraintes sur l'expérience de réforme économique du pays, il est important de se demander si d'autres options étaient disponibles à l'époque et auraient pu élargir la marge de manœuvre du gouvernement. Bien que des politiques alternatives aient en principe été envisageables, elles sont devenues improbables à partir du début des années 1980, les institutions financières multilatérales ayant décidé de ne pas financer de projets prévoyant une transformation locale de la bauxite en Guinée (Campbell, 1991, p. 46-49)[17].

En ce qui concerne la restructuration de l'industrie de l'aluminium à l'échelle internationale, au cours des années 1980, chacun des partenaires privés de Boké et de Fria avait trouvé des sources alternatives d'alumine, que ce soit

17. À n'en pas douter, cette décision se base en grande partie sur les prémisses qui sous-tendaient les études de faisabilité, entreprises par divers consultants internationaux à la demande de la Banque mondiale, sur le développement futur du potentiel hydroélectrique de la Guinée. Dans les divers scénarios considérés pour la période 1985-2000, aucune augmentation de la capacité hydroélectrique n'a été prévue dans les plans nationaux pour répondre aux besoins qu'impliquerait une augmentation de la transformation locale de la bauxite en Guinée, la Banque mondiale ayant présumé, comme les experts de l'industrie l'ont déclaré, que de telles expansions auraient lieu dans des pays tels que l'Australie, le Brésil et le Canada. Du point de vue d'un pays en développement disposant d'une richesse minière, cette situation paradoxale indique que les différents objectifs poursuivis par les institutions financières multilatérales en matière de finance ou de développement peuvent parfois être contradictoires plutôt que compatibles.

en intensifiant ses activités aux sites existants ou en en créant de nouveaux, notamment au Brésil, en Grèce, en Irlande, en Espagne, au Suriname et au Venezuela (Campbell, 1996b, p. 122-174). Considérant la situation du potentiel hydroélectrique du pays, même si de tels développements n'ont pas exclu la possibilité d'une transformation locale en Guinée durant cette période, celle-ci est devenue de moins en moins probable.

En d'autres termes, la restructuration de l'industrie mondiale de l'aluminium ainsi que les nouveaux schémas de propriété et de contrôle ont eu des implications directes sur un pays producteur de bauxite qui avait tenté, au cours des années, de convaincre ses partenaires privés de transformer localement sa matière première. De manière similaire, c'est ce contexte plus global (en interaction avec des facteurs internes spécifiques à la Guinée) qui a conditionné la capacité du pays d'atteindre plusieurs de ses objectifs, que ce soit développer ses énormes réserves hydroélectriques, assurer la transformation locale de ses ressources naturelles, augmenter ses recettes fiscales ou atteindre certaines cibles de protection environnementale.

À la suite des changements politiques de 1984, l'économie guinéenne a subi une restructuration majeure. Vers la fin de 1985, sous la tutelle du FMI et d'autres organismes de crédit internationaux, le gouvernement du président Lansana Conté, le Comité militaire de redressement national (CMRN), a adopté un Programme intérimaire de redressement national (PIRN) d'une durée de deux ans conçu pour relancer l'économie et rétablir l'équilibre des finances publiques. Le programme comportait cinq aspects principaux :

- une réforme monétaire ;
- la libéralisation des échanges extérieurs et des prix internes ;
- la privatisation ou la liquidation de la plupart des entreprises publiques ;
- une réforme administrative ; et
- une réforme de la législation (concernant notamment les entreprises, le commerce et les nouveaux investissements).

En 1985, le PIRN a été remplacé par le Programme de réformes économiques et financières (PREF), dont l'objectif était de permettre à la Guinée de passer d'une économie centralisée à une économie de marché. Ce programme, qui reflétait très bien les recommandations de la Banque mondiale et du FMI, a permis de rééchelonner les très importants arriérés accumulés par le pays jusqu'à avril 1986 et d'introduire un premier prêt à l'ajustement structurel. Une entente a également été conclue avec le FMI, et une Facilité d'ajustement structurel (FAS) d'une durée de trois ans et d'une valeur de 36,8 millions en droits de tirages spéciaux (DTS) a été approuvée en 1987. La deuxième phase du programme (PAS II), entamée au cours de l'année 1988, a introduit de nouvelles réformes en matière de gestion des finances publiques et accéléré la restructuration de la fonction et du secteur publics. La FAS est arrivée à échéance au milieu de 1990, mais la Guinée n'a pas réussi à négocier une nouvelle Facilité

avec le FMI avant novembre 1991. Les raisons de ces délais renvoient au non-respect par le pays d'un certain nombre de conditions prévues par l'accord de FAS, notamment la privatisation de sa société publique de distribution des produits pétroliers et la réduction de la taille de sa fonction publique.

En fait, non seulement les prêts ont été octroyés après des délais considérables, mais une partie importante du financement du FMI n'a jamais été touchée en raison de l'incapacité de la Guinée à respecter les conditions auxquelles ce financement était lié (Clapp, 1994, p. 315).

> En effet, le faible niveau de devises étrangères en Guinée, dû à la décroissance des termes de l'échange et à une diminution de l'aide à la balance des paiements, notamment en 1988, a entravé la mise en œuvre et le fonctionnement des réformes du secteur de la finance et du commerce en particulier, et de toutes les réformes en général (Clapp, 1994, p. 315-316).

L'incertitude relative à l'apport de fonds concessionnels et aux recettes d'exportation de 1988 n'était pas un fait isolé, mais s'insérait dans un contexte plus large. En novembre 1991, un programme de trois ans (1991-1994) a été approuvé par la Banque mondiale et une Facilité d'ajustement structurel élargie (FASE) a été conclue avec le FMI. Les conditions rattachées à cet accord exigeaient que la Guinée :

- réduise davantage la taille de sa fonction publique ;
- poursuive son programme de privatisation ;
- diminue le niveau de subventions accordées aux services publics ; et
- respecte ses promesses de compression des dépenses budgétaires.

Comme plusieurs accords de financement antérieurs, la FASE a été bloquée pendant plusieurs mois à cause de performances budgétaires insatisfaisantes (EIU, 1996, p. 5). Par ricochet, cela a provoqué le report des financements provenant d'autres sources, notamment la Banque mondiale et le Club de Paris, pour qui le sceau du FMI demeure une condition préalable à la réouverture des lignes de crédit et à la possibilité de rééchelonner une dette. Les problèmes du pays se sont complexifiés davantage (d'une façon qui semble se répéter sans cesse) lorsqu'on a prévu que le budget de 1993 (supervisé par le FMI) serait extrêmement difficile à respecter, les projections de revenus sur lesquelles il était basé, notamment en ce qui concerne les recettes du secteur minier, s'avérant irréalistes.

Les résultats appréhendés n'ont pas tardé à se concrétiser. En 1995, les recettes du gouvernement se sont révélées bien en dessous des niveaux prévus. Ainsi, après avoir approuvé les troisième et quatrième versements de la FASE, d'une valeur de 57,9 millions de DTS (86 millions de dollars américains), qui devaient devenir accessibles en novembre 1996, le FMI a décidé de suspendre son financement jusqu'à la tenue de nouvelles réunions, prévues pour l'automne 1996 (EIU, 1996, p. 6).

Parmi les différentes mesures proposées pour remédier à la faiblesse des finances publiques, les institutions financières multilatérales ont insisté sur l'amélioration de la gestion des services douaniers, l'introduction d'une taxe à la valeur ajoutée de 18 % et la libéralisation des règles concernant le secteur minier pour attirer de nouveaux investisseurs. À cet égard, comme nous l'avons vu dans l'introduction de ce chapitre, la Banque mondiale avait encouragé et supervisé l'introduction d'un nouveau Code minier, devenu loi en juin 1995. Le nouveau Code, qui fait l'objet de la dernière section de ce chapitre, a cherché à stimuler le secteur en renforçant les droits relatifs à la prospection minière, en rendant le régime fiscal plus attrayant et en offrant des conditions plus généreuses en matière de rapatriement des profits (EIU, 1996, p. 13).

Bien qu'on ait assisté à une augmentation des niveaux de production, notamment de bauxite, au cours de la deuxième moitié des années 1990, cette croissance favorable n'allait pas s'avérer suffisante pour avoir un impact positif sur la réforme de l'économie.

Entre 1988 et 1991, le dynamisme de la réforme s'est affaibli et a même été renversé dans certains secteurs. Bien que plusieurs éléments puissent expliquer cette tendance, incluant des facteurs internes historiques, sociaux et politiques, ainsi que des lacunes importantes sur le plan de la capacité administrative et technique, la sévérité des contraintes économiques et financières a représenté à ce titre un facteur additionnel et complémentaire. Ces contraintes s'expliquent, d'une part, par un manque d'aide externe à la balance des paiements de la Guinée et, d'autre part, par l'insuffisance et l'instabilité des revenus provenant du secteur minier. En ce qui a trait au premier facteur, on a effectivement noté une

> diminution de l'aide à la balance des paiements au cours de 1988, qui s'explique principalement par le fait que le FMI n'a pas débloqué de fonds pour la Guinée durant cette année, en raison du non-respect de critères d'une Facilité d'ajustement structurel approuvée au milieu de 1987 (Clapp, 1994, p. 311).

Quant au second facteur, il apparaît particulièrement important de souligner que le déclin des recettes provenant de la bauxite et de l'alumine a introduit des contraintes extrêmement sévères sur les opérations financières de l'État. « Cette diminution des devises étrangères a réduit la marge de manœuvre de la banque centrale et éventuellement forcé le gouvernement à prendre un retard considérable dans ses versements au service de la dette en 1988 » (Clapp, 1994, p. 311).

Comme l'illustre le tableau 2.2, le pourcentage des revenus totaux de l'État que représentent les recettes fiscales issues du secteur minier a diminué de 73,7 à 46,1 % entre 1986 et 1991, puis à 20,2 % en 1995. De plus, comme le montre le tableau 2.3 qui présente les opérations financières du gouvernement guinéen en pourcentage du PIB, les recettes fiscales en provenance du secteur minier ont diminué de 11,1 à 7,9 % entre 1986 et 1991, atteignant 3,0 % en 1995.

Étant donné l'absence de diversification structurelle de l'économie et, en conséquence, de solution de rechange dynamique, la compression des recettes minières a évidemment soumis les finances publiques du pays à des contraintes très sévères. Cependant, le relâchement de ces contraintes est demeuré une condition préalable pour une réforme structurelle et une diversification de l'économie. Au lieu de tenter d'alléger ces contraintes résultant en partie du redéploiement de l'industrie minière internationale (notamment en ce qui concerne le prix de la bauxite), les institutions financières multilatérales, dont la Banque mondiale, ont plutôt décidé d'introduire un « plan de sauvetage » qui a pris la forme du nouveau Code minier de 1995. Toutefois, ce plan a omis de tenir compte des raisons de la baisse spectaculaire des recettes minières au cours des dix années précédentes. Ainsi, il a proposé une stratégie qui ressemblait davantage à une fuite en avant ou à une stratégie d'évasion, cherchant à augmenter les flux d'investissements étrangers en créant des conditions de plus en plus libéralisées.

Comme ailleurs en Afrique subsaharienne, l'ajustement et la relance économiques en Guinée dépendent, du moins en partie, de l'augmentation de la capacité d'importation du pays. Bien que les importations aient augmenté de 1986 à 1988, la quasi-stabilisation des recettes d'exportation a créé de sévères difficultés en matière de balance des paiements en 1988. La balance commerciale du pays s'est améliorée en 1989 (grâce à la contraction des importations) et en 1990, mais la perspective que les recettes provenant du secteur minier demeurent stables ou connaissent un déclin a grandement limité les efforts de restructuration économique de la Guinée. À titre d'exemple, le pays a été forcé de réviser son budget en 1992 et en 1996, malgré l'existence préalable de restrictions sévères sur ses dépenses budgétaires, et ce en raison d'un important manque à gagner en recettes fiscales provenant des compagnies de bauxite. Les paiements destinés au service de la dette ont dû être réduits et les investissements de l'État ont connu une baisse encore plus importante. L'expérience guinéenne permet donc d'illustrer clairement non seulement l'importance des contraintes externes qui conditionnent le processus d'ajustement, mais aussi le fait que, dans certaines circonstances, ces facteurs peuvent interagir de façon dynamique et cumulative pour devenir encore plus contraignants.

En conséquence, et comme nous l'avons suggéré dans les deux premières sections de ce chapitre, l'évolution des schémas de propriété et de contrôle dans l'industrie mondiale de l'aluminium, de même que les stratégies qui en ont découlé, représentent certainement des facteurs essentiels à la compréhension non seulement du contexte dans lequel des événements tels que les négociations de prix de 1985-1987 ont eu lieu, mais aussi, au moins partiellement, des conséquences de ces événements. La reconduction des termes qui ont résulté de ces négociations, ainsi que la stabilisation et ensuite la diminution de la contribution des deux principaux sites du pays (Boké et Fria) aux recettes

gouvernementales (diminution qui avait été projetée par la Banque mondiale dès 1990 et qui s'est concrétisée au cours des cinq années suivantes) allaient avoir des implications majeures pour les finances publiques guinéennes et, de façon plus générale, pour la marge de manœuvre du gouvernement. Vu l'insuffisance des autres sources de revenus (or ou diamant), le pays est devenu extrêmement dépendant de l'apport continu, mais incertain, de financements concessionnels pour assurer le maintien de ses programmes gouvernementaux.

Sans vouloir d'une quelconque manière nier l'importance du rôle des processus internes dysfonctionnels sur le plan politique aussi bien qu'administratif, l'approvisionnement instable et décroissant en devises étrangères (résultant de la faible quantité de recettes minières qui a caractérisé la période de 1984 à 1995) et d'autres contraintes externes sont apparus suffisants pour compromettre sévèrement le processus de réforme en tant que tel, lequel favorisait un schéma de croissance plus diversifié et plus intégré qui aurait éventuellement pu devenir autosuffisant. Comme nous le verrons dans la dernière section de ce chapitre, de 1995 à 2008, les relations asymétriques héritées du passé allaient continuer à affecter les capacités financières du gouvernement guinéen et les rapports de force structurels, et à déterminer ainsi la capacité de négociation et la marge de manœuvre de l'État dans l'élaboration de stratégies de développement national visant à réduire la pauvreté.

3. LES CONSÉQUENCES DE L'ANCIENNE LÉGISLATION MINIÈRE ET LES PERSPECTIVES DE TRANSFORMATION LOCALE (1995–2008)

Comme nous l'avons vu, la réforme des cadres réglementaires et fiscaux instaurée par la législation minière de 1995 sous l'impulsion des institutions financières multilatérales s'est inscrite dans un processus plus large visant à ouvrir l'économie guinéenne aux investissements étrangers. Elle impliquait une réduction des taxes, le retrait systématique de l'État des sphères de production et de planification, et la redéfinition des rôles de ce dernier en matière de réglementation et de redistribution.

En septembre 1996, dans le contexte de l'introduction du nouveau Code minier, les autorités guinéennes ont été encouragées « […] avec l'aide du FMI et de la Banque mondiale à redéfinir […] les modalités d'une gestion économique visant le rétablissement des grands équilibres économiques et financiers » (FMI, 1999, p. 2). Alors que les réformes du secteur minier ont été présentées comme une condition nécessaire à la relance économique, il faut reconnaître que les relations asymétriques existant entre l'industrie minière et les représentants gouvernementaux et, de manière plus générale, la nature des processus politiques régissant le secteur minier ont fait en sorte qu'encore une fois les résultats observés n'ont pas été à la hauteur de ceux escomptés.

Pour tout dire, il y a lieu de se demander si l'ouverture économique qu'ont permis le nouveau Code et les généreuses concessions faites aux investisseurs miniers étrangers ne représentait pas plus une stratégie de fuite en avant face aux recettes minières déclinantes qu'un cadre de développement économique. Comme nous le verrons dans cette section, les modalités relatives au développement du secteur extractif prévues par la nouvelle législation ont eu tendance à introduire des contraintes sur la mobilisation de recettes et à favoriser le maintien d'activités enclavées qui allaient offrir peu de retombées sur le développement social et économique à plus long terme. Il est particulièrement important de souligner que, malgré les recommandations présentées par l'EIR au Groupe de la Banque mondiale selon lesquelles il était nécessaire d'élaborer, de manière participative, des critères de gouvernance explicites et transparents qui devraient être respectés avant d'investir dans un projet d'industrie extractive, ces suggestions ne semblent pas avoir été retenues dans le cas des politiques appliquées en Guinée depuis la publication de l'EIR.

À partir de 2000, avec la hausse des prix mondiaux des métaux, l'objectif de longue date d'attirer des projets d'envergure permettant une plus grande valeur ajoutée à l'échelle locale a finalement semblé se matérialiser[18]. Des contrats pour divers projets ont été signés, dont trois visant la transformation locale de la bauxite guinéenne en alumine. Le plus important projet à ce titre était celui conclu avec Global Alumina, lequel, en vertu d'une entente signée en 2004 et ratifiée en mai 2005, prévoyait la construction d'une usine d'alumine d'une capacité de 2,8 millions de tonnes par année à Sangarédi. Certaines des actions de ce projet ont ensuite été vendues à BHP Billiton. Il était initialement prévu que le projet, évalué à 2,5 milliards de dollars américains, permettrait l'exportation d'un premier envoi d'alumine vers la fin de 2009. Le deuxième projet, dont l'entente fut signée en novembre 2005, impliquait Halco, le consortium dont Alcan (qui est ensuite devenu RioTinto Alcan en 2007) et Alcoa sont les principaux partenaires et qui détient 51 % des actions de la CBG[19]. Ce projet

18. En 2005, les grandes compagnies d'aluminium suivantes avaient prospecté les réserves guinéennes de bauxite : BHP Billiton (a obtenu 7 permis dans la région de Boffa, à Boké) ; Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), du Brésil (a obtenu 20 permis dans les zones du nord et du centre de la Guinée) ; Mitsubishi, du Japon (disposait de 3 concessions englobant 24 permis de prospection dans les régions de Boké, Gaoussi, Lélouma, Pita et Dalaba) ; OSWAL Chemicals, d'Inde (avait des permis dans les régions de Boffa, Fria et Dubréka) ; et, finalement, Chalco (avait des permis dans les régions de Kindia, Mamou et Pita).
19. En 2004, avec la vente de 4 % des parts de Comalco Limited aux autres actionnaires, la structure de propriété de Halco a été redéfinie comme suit : Alcan Inc. – 45 %, Alcoa Inc. – 45 % et Dadco Group – 10 %. Comme nous l'avons vu et comme le rappelle le *US Geological Survey* du département de l'Intérieur du gouvernement américain, jusqu'à présent, et en attendant que ce nouveau projet de raffinerie voie le jour, « les actionnaires de Halco ont acheté de la bauxite de la CBG [qui appartient à 49 % au gouvernement guinéen] dans le but de l'utiliser dans leurs propres processus de production » (Bermúdez-Lugo, 2004, p. 21.1).

prévoyait la création d'une nouvelle usine d'alumine d'une capacité de 1,5 million de tonnes par année et devait lui aussi entreprendre ses activités en 2009. Finalement, le troisième projet était proposé par Rusal (Compagnie des Bauxites de Kindia), qui a procédé à une étude de faisabilité visant à augmenter la production de la raffinerie de Friguia, de son ancienne capacité de 700 000 tonnes métriques par année à 1,4 million de tonnes. Les coûts estimés de ce projet d'expansion s'élevaient à 350 millions de dollars américains (Bermúdez-Lugo, 2004, p. 21.1). Rusal prévoyait également la construction d'une usine d'alumine d'une capacité annuelle de 2,4 millions de tonnes et la réalisation d'une étude de faisabilité pour une fonderie d'aluminium qui serait en mesure de produire 240 000 tonnes par année sur le site de bauxite de Dian-Dian, au nord de Boké.

L'annonce et la signature des trois contrats prévoyant des mégaprojets ont été reçues positivement non seulement par les acteurs nationaux, mais aussi par les acteurs multilatéraux qui ont vu d'un bon œil le développement des capacités de transformation locale des riches réserves de bauxite du pays :

> En outre, plusieurs des projets majeurs du secteur privé prévus pour les cinq prochaines années dans le secteur minier, comprenant notamment une grande fonderie d'aluminium, devraient contribuer largement à la croissance globale et produire des effets d'entraînement sur les autres secteurs de l'économie (République de Guinée, 2001 ; voir aussi Banque mondiale, 2004a, p. xi).

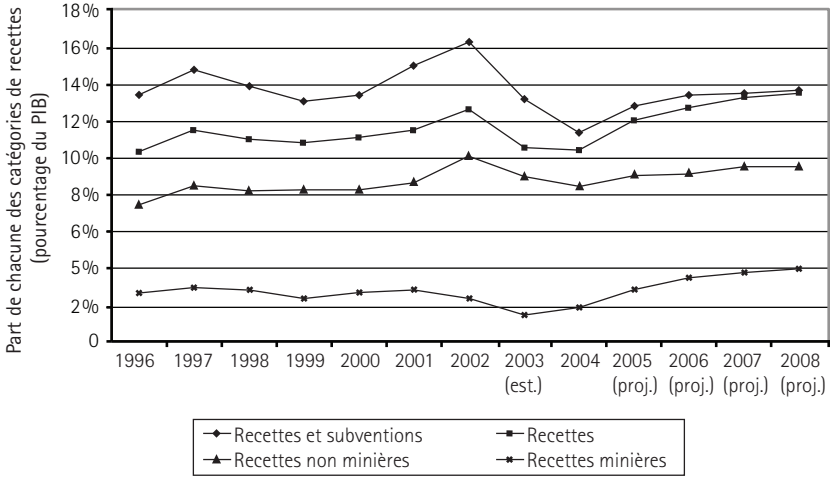
Selon les institutions financières multilatérales, l'atteinte des objectifs de réduction de la pauvreté du pays dépend d'une croissance qui peut être stimulée par ces mégaprojets du secteur minier. Compte tenu de l'héritage de gouvernance asymétrique du secteur minier guinéen, à l'échelle à la fois internationale et nationale, il semble particulièrement important de se pencher sur les modalités de mise en valeur des nouveaux sites et sur les retombées potentielles des projets de transformation locale sur l'économie du pays et la réduction de la pauvreté du peuple guinéen.

3.1. Évaluer la contribution du secteur bauxite-alumine de la Guinée

La confiance et l'optimisme dont divers observateurs ont fait preuve quant à la contribution future du secteur bauxite-alumine à l'économie guinéenne doivent être comparés aux pratiques antérieures et à une analyse de ces tendances. Comme nous l'avons vu, alors que les recettes minières ont connu une forte décroissance au début des années 1990, l'adoption d'une nouvelle législation minière en 1995 n'a pas été en mesure de renverser ces tendances au cours des années suivantes. Si les recettes minières représentaient encore 10 % du PIB de la Guinée en 1990 (voir le tableau 2.3), cette proportion a chuté à 2,4 % en 2002 (Banque mondiale, 2004a, p. 10), puis s'est stabilisée à 1,5 % en 2003 (FMI, 2004a, p. 30) et à 1,9 % en 2004 (FMI, 2006a, p. 31) (voir la figure 2.2). Les données prévoient une augmentation de la contribution du secteur lors du démarrage des nouveaux projets.

Paradoxalement, la diminution de la contribution du secteur aux recettes de l'État jusqu'en 2004 contraste avec la stabilité et l'augmentation de la valeur des exportations de produits miniers depuis 1997, comme l'illustre la figure 2.3. Parallèlement, on n'observe jusqu'en 2004 aucune diminution dans les niveaux de production des trois plus importantes entreprises minières de Guinée, la Compagnie des Bauxites de Guinée (CBG), la Compagnie des Bauxites de Kindia (CBK) et la Alumina Company of Guinea (ACG) (Friguia jusqu'en 2000). Cependant, selon les données fournies par le Bulletin de statistiques minières du ministère des Mines et de la Géologie, de manière globale, les taxes minières et les taxes d'exportation sont nettement à la baisse depuis 1998 (voir la figure 2.4).

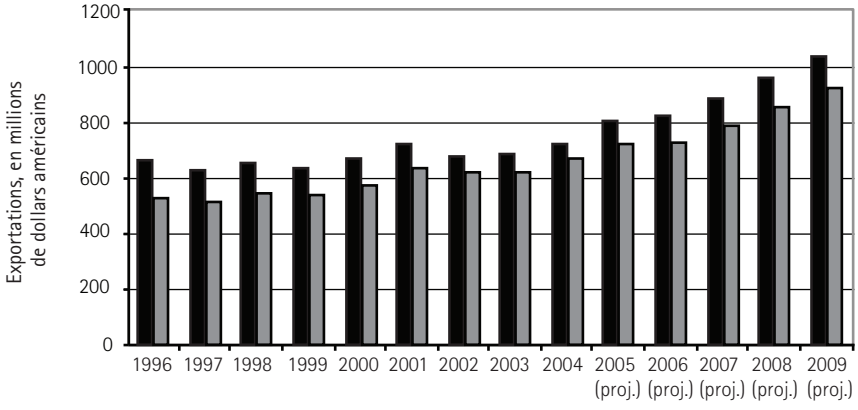
Figure 2.2. **PART DES RECETTES DU GOUVERNEMENT GUINÉEN (1996-2008)**



Sources : Banque mondiale (2004a, p. 10), FMI (2004a, p. 30 ; 2006a, p. 31).

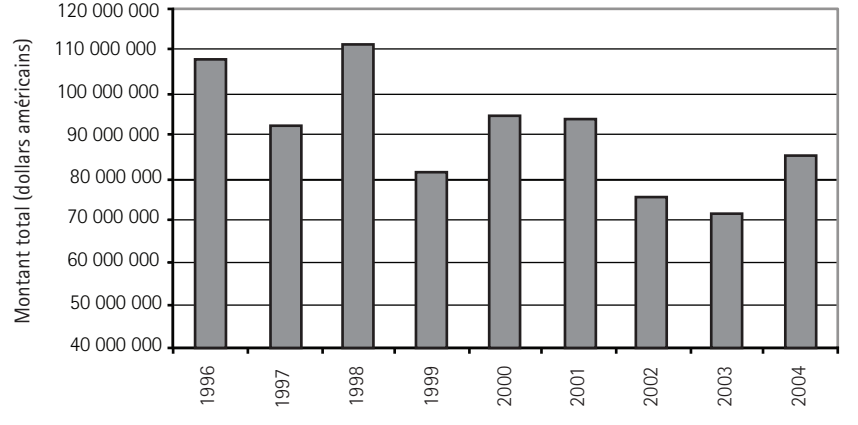
La baisse des taxes minières et des taxes d'exportation observée jusqu'en 2004 contraste avec les objectifs de la stratégie de réduction de la pauvreté mise en place par le gouvernement qui visait, en 2002, à assurer une mobilisation de revenus « substantielle », afin de financer les mesures de réduction de la pauvreté, de protéger les groupes vulnérables et de garantir un certain niveau de recettes fiscales (République de Guinée, 2002, p. 58). Trois ans plus tard, le ministère du Plan guinéen parlait cependant d'une « crise financière aiguë » à laquelle les autorités devaient faire face (République de Guinée, ministère du Plan *et al.*, 2005, p. 14), alors que le ministère de l'Économie et des Finances reconnaissait

Figure 2.3. **EXPORTATIONS GUINÉENNES DE PRODUITS (1995-2009)**



Source : FMI (2006c, p. 48 et p. 64 ; 2004, p. 34 ; 2006a, p. 35).

Figure 2.4. **TAXES MINIÈRES ET TAXES D'EXPORTATION DE LA GUINÉE (1996-2004)**



Source: République de Guinée, ministère des Mines et de la Géologie, Direction des études et de la prospective (2005).

que les années 2000-2004 avaient donné lieu à la « pire » performance économique du pays en dix ans : « Le taux de croissance annuel moyen du PIB était de 2,99 %, par opposition à l'objectif de 5 % établit dans le DSRP [Document de stratégie de réduction de la pauvreté] » (République de Guinée *et al.*, 2004,

p. 12). Selon une source gouvernementale, la diminution des recettes minières aurait alors représenté, avec les attaques rebelles et le manque de soutien extérieur, une des principales causes de la détérioration de la situation économique en Guinée (République de Guinée, ministère du Plan *et al.*, 2005, p. 14).

En imposant de fortes contraintes au budget de l'État, la diminution des recettes minières a également eu des répercussions importantes sur la situation sociale du pays. Bien qu'il ne soit pas possible d'établir un lien direct entre la performance minière et le rang de la Guinée sur l'Indicateur du développement humain (IDH) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), il est néanmoins utile de considérer ces données pour décrire de manière plus générale l'évolution de la situation sociale au pays au cours des dernières années.

Selon les données de 2003, la Guinée figurait au 156e rang de l'Indicateur du développement humain, sur un total de 177 pays. En plus de témoigner du piètre état du développement social, ce classement révèle, lorsqu'on le compare aux données de plusieurs autres années, que la situation du pays est demeurée relativement stable et n'a pas connu d'amélioration notable. La Guinée est passée du 167e rang en 1997 au 150e rang en 1999, puis elle a reculé au 160e rang en 2002 et y est restée jusqu'en 2005.

Les incidences du secteur minier sur les dépenses sociales peuvent offrir un exemple plus concret de l'impact de ce secteur sur la situation sociale du pays. Si l'on estimait, en 2002, que la contribution du secteur minier aux recettes gouvernementales permettait de couvrir l'équivalent de 15,88 % des dépenses publiques en matière de santé, d'éducation, d'eau potable, de développement d'infrastructures, et ainsi de suite (République de Guinée, 2002, p. 78), cet apport n'a pas été maintenu au cours des années qui ont suivi. Au contraire, la contribution de l'exploitation minière n'a pas été jugée suffisante pour permettre de soutenir la lutte contre la pauvreté du pays, ce qui a amené la Banque mondiale à recommander à la Guinée de se tourner vers des sources de revenus non miniers pour assurer le financement futur de ses dépenses sociales.

Afin de maintenir une stabilité fiscale tout en contribuant à la réduction de la pauvreté, le gouvernement doit stabiliser son ratio dette-PIB à un niveau soutenable et mobiliser des recettes supplémentaires. Selon les recommandations que la Banque mondiale a formulées en 2004, si l'État ne réussit pas à accroître le pourcentage de ses recettes non minières dans son PIB, ce qui est anticipé par le scénario de base, il n'aura d'autre choix que de réduire ses dépenses de 1 % du PIB en 2004 et de presque 3 % du PIB en 2006 (Banque mondiale, 2004a, p. 9).

Il y a peu de doute que les pressions résultant de telles contraintes, combinées à l'augmentation du prix des biens de première nécessité (les prix du riz et de l'essence ont doublé en 2004), à de bas salaires et à un taux d'inflation élevé,

ont directement mené à la mobilisation sociale de janvier 2007, une grève nationale qui a paralysé le pays et donné lieu à des revendications pour une réforme sociale de la part de la population.

La question de savoir comment la Guinée devra satisfaire ces demandes soulève une contradiction apparente quant au rôle que les institutions financières multilatérales ont attribué, et continuent d'attribuer, au riche secteur minier du pays. Alors que ces institutions soutiennent que le secteur minier demeure hautement stratégique pour le développement économique du pays, elles semblent reconnaître du même souffle que, malgré la signature de contrats prévoyant trois nouveaux projets miniers de très grande envergure, le secteur ne sera pas en mesure de mobiliser des ressources suffisantes pour répondre aux critères de stabilité financière et assurer le financement de la réduction de la pauvreté, et que, par conséquent, la mobilisation de ressources non minières sera nécessaire.

Les retombées décevantes du secteur minier sur le reste de l'économie en général sont bien diagnostiquées dans le rapport que le Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce en faveur des pays les moins avancés (CI)[20] a produit sur la Guinée. Selon ce document, la performance décevante du secteur trouverait ses origines dans la forte dépendance de l'économie guinéenne à l'égard de l'industrie minière et dans le caractère particulier de cette industrie, qui explique pourquoi elle demeure essentiellement, à ce jour, une activité d'enclave :

> Le mode d'insertion mondiale actuel de la Guinée, marqué par une prépondérance des exportations minières [...] n'a pas permis une véritable réduction de la pauvreté. Ceci est essentiellement dû au caractère plutôt intensif en capital du secteur minier, à ses liens très tenus [*sic*] avec le reste de l'économie et à la faiblesse de la base fiscale de l'État, qui laisse peu de marges de manœuvre pour l'utilisation des recettes publiques tirées du secteur minier dans des programmes de lutte contre la pauvreté. Pour que l'insertion de l'économie guinéenne dans l'économie mondiale profite aux pauvres, une forte expansion des exportations non minières, et notamment du secteur agricole, est nécessaire (CI, 2003a, p. 63).

Seulement deux ans après ce constat dressé en 2003 dans un rapport très respecté et largement diffusé, on continue de soutenir que le secteur minier est en mesure de contribuer à la réduction de la pauvreté grâce à sa capacité de générer des incidences cumulatives positives pour le reste de l'économie :

---

20. Le Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce en faveur des pays les moins avancés (CI) est un programme impliquant plusieurs organismes et de multiples bailleurs qui vise à appuyer les pays les moins développés dans l'amélioration de leur participation à l'économie mondiale, par la stimulation de leur croissance économique et par des stratégies de réduction de la pauvreté. Le CI a obtenu son premier mandat en décembre 1996 lors de la Conférence ministérielle de l'OMC à Singapour. Les agences participantes sont le FMI, le Centre du commerce international, la CNUCED, le PNUD, la Banque mondiale et l'OMC (CI, 2003a). Pour plus d'informations, voir <http://www.integratedframework.org/>.

> [L]a mise en œuvre cohérente [de la politique minière] permettra au secteur minier non seulement de générer de substantiels revenus pour l'État, mais aussi et surtout, d'induire des effets d'entraînement sur les autres secteurs socioéconomiques et contribuer ainsi à la lutte contre la pauvreté (OMC, 2005b, p. 10).

En dépit de ces objectifs ambitieux, les données disponibles témoignent actuellement que cette industrie a un effet d'entraînement sur le développement national plutôt décevant.

À titre d'exemple, examinons le niveau d'emploi généré par le secteur minier. Alors que ce secteur d'activité fournit la majeure partie des emplois du secteur industriel, y compris un nombre important de postes permanents dans le domaine de l'exploitation minière et de postes issus de la sous-traitance (voir le tableau 2.4), et qu'il représente le deuxième plus grand employeur après la fonction publique (République de Guinée, 2002, p. 78)[21], on estime que seulement environ 8 % de la population active est employée par cette industrie (OMC, 2005b, p. 6). Toutefois, cette donnée ne suffit pas en elle-même à révéler adéquatement l'échelle de retombées plutôt limitées du secteur minier sur la réduction de la pauvreté dans l'ensemble du pays : « Au même moment, [le secteur minier] a offert peu d'occasions de réduire la pauvreté rurale, car la majorité des emplois se situe toujours dans le secteur de l'agriculture » (CI, 2003b, p. v).

Tableau 2.4. LES PRINCIPALES COMPAGNIES MINIÈRES ET LEUR CONTRIBUTION À L'EMPLOI EN GUINÉE (2001)

Compagnies	Emplois permanents	Emplois indirects
CBG	2 541	3 000
ACG	1 600	2 000
SBK	1 436	1 800
SAG	872	1 000
HYMEX	110	100
AREDOR	500	300
SMD	192	150
Total	**7 251**	**8 350**

Source : République de Guinée (2002, p. 78).

21. Comme nous l'avons déjà noté, le secteur minier employait 9 000 personnes à la fin des années 1980, ce qui témoigne d'une évolution plutôt modeste, dix années plus tard.

4. COMPRENDRE LA CONTRIBUTION DU SECTEUR MINIER GUINÉEN À L'ÉCONOMIE NATIONALE

Pour les institutions financières multilatérales, l'explication de ces résultats décevants serait à trouver dans les exemptions trop généreuses accordées par le passé aux entreprises œuvrant dans le secteur, et qui devraient par conséquent être revues. De tels résultats seraient surtout attribuables à des défaillances dans le système de gestion des taxes et des droits commerciaux, qui constitueraient un des premiers facteurs de blocage interne. La mauvaise administration des finances publiques est souvent perçue comme l'une des principales causes des résultats décevants de la Guinée en matière de capacité à mobiliser des recettes minières et, de manière plus générale, des recettes fiscales (FMI, 1999, p. 2). L'ancien système de taxation était jugé trop lourd et, selon l'analyse de la Banque mondiale, encourageait par là la fraude et l'évasion fiscale. On recensait, en 2002, pas moins de 14 différentes taxes sur le revenu et les profits, 11 taxes sur la propriété, 4 taxes sur les biens et services et 15 taxes différentes sur les transactions commerciales internationales, chacune d'elles comportant ses propres règlements (Banque mondiale, 2004a, p. 10).

Ces éléments d'analyse s'avèrent certainement probants à divers égards. Cependant, la perspective que nous proposons ici vise à permettre de comprendre comment et pourquoi ces blocages internes et ces problèmes de mauvaise gestion ont continué à accompagner l'intégration asymétrique de la Guinée au sein des marchés internationaux et de l'industrie mondiale de l'aluminium en particulier. Les relations d'influence externes et les rapports de force internes semblent avoir été prolongés, au lieu d'être redéfinis, après l'introduction des mesures de réforme au milieu des années 1980 et de la nouvelle législation minière de 1995. Certaines dimensions de ces réformes ont inévitablement eu des implications de grande envergure pour le développement à long terme du pays. Parmi celles-ci :

- la redéfinition profonde du rôle de l'État à l'égard du secteur minier ;
- la nature des mesures incitatives et des exemptions ;
- les modalités relatives à la gestion du secteur minier ; et
- le fait qu'on n'a pas considéré le secteur minier comme un levier de développement national intégré pour le pays.

4.1. La redéfinition du rôle et des fonctions de l'État

Certaines mesures spécifiques ont été introduites dans le Code minier de 1995 pour réduire la participation de l'État dans les projets miniers développés au pays. Voici par exemple ce que l'article 167.2 stipule à propos du secteur de la bauxite, de l'alumine et de l'aluminium :

- En raison du niveau d'investissement, l'État ne prend pas de participation gratuite dans le capital d'une société exploitant une substance d'intérêt particulier (qui inclut explicitement la bauxite).

- Au cas où l'État désirerait entrer dans le capital d'une telle société, les modalités en seront définies avec l'investisseur au moment de l'établissement de la Convention minière.
- Dans tous les cas, la participation de l'État au capital d'une telle société sera limitée à un niveau qui ne gênera pas le contrôle de l'opération par les investisseurs (Diallo, 2004, p. 13).

Le retrait marqué de l'État, prévu par la réforme de la législation guinéenne, est aussi confirmé dans une étude réalisée par l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) :

> Jusqu'en 1995, l'État était systématiquement partenaire à hauteur de 50 % des actions de droit. Aujourd'hui, sa participation gratuite ne dépasse pas 15 % dans les petits projets et n'est pas prévue dans les grands projets ; dans tous les cas, l'État ne doit pas disposer d'une minorité de blocage. Il se contente désormais de la fiscalité qui tient compte de la compétition internationale (ONUDI, 2004, p. 21).

Selon le *Mining Journal*, cette participation de 15 % devait être réservée uniquement aux projets aurifères et diamantaires, et n'était pas prévue pour les projets de bauxite-alumine (Wright et Sylla, 2002, p. 1). Cette interprétation porte à croire que le gouvernement guinéen ne détiendrait pas d'actions dans les trois nouveaux projets de transformation mentionnés précédemment. Les gains pouvant être tirés de l'essor des activités minières au pays devraient donc désormais être réalisés « […] sur l'impôt de la société et à travers l'effet d'entraînement économique que l'activité minière produit » (ONUDI, 2004, p. 21).

4.2. La nature des mesures incitatives

Dans l'objectif d'offrir des conditions d'investissement compétitives dans le contexte de la diversification géographique des sources de bauxite sur les marchés mondiaux, la législation de 1995 a introduit une série d'avantages pour les entreprises minières étrangères prévoyant investir en Guinée. En vertu de cette législation, celles-ci se trouvaient en droit de conclure avec l'État des accords qui leur permettraient de bénéficier de mesures fiscales et douanières incitatives, ainsi que de dispositions spécifiques en ce qui a trait aux taxes minières et au régime de change (OMC, 2005b, p. 67). Selon le Secrétariat de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), bien que l'Assemblée nationale doive voter l'approbation de chacune des conventions, « les dispositions spécifiques sont contenues dans des annexes protégées par le secret des affaires » (OMC, 2005b, p. 67).

En vertu de cette clause, chaque entreprise établie en Guinée dispose d'un accord fiscal et juridique particulier. Cette situation ne va pas sans occasionner de nombreux problèmes administratifs pour l'État, considérant, entre autres, que les entreprises ne présentent ainsi pas la même assiette fiscale. Qui plus est, de telles modalités de négociation des contrats miniers pourraient potentiellement nuire au

suivi rigoureux de la transparence du calcul des recettes minières et, par conséquent, des taxes minières, ce qui ouvrirait la porte à des pratiques discrétionnaires[22]. Cette situation s'appliquait lors de la négociation concernant les trois mégaprojets en 2004 et 2005. Elle a d'ailleurs persisté, bien que la Guinée ait adhéré, en décembre 2004, à l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) et que le gouvernement ait, par l'intermédiaire du ministère des Mines et de la Géologie, créé par décret le Comité de pilotage de l'ITIE ayant pour mandat de systématiser la collecte des informations disponibles sur le secteur minier et de mettre en œuvre des audits concernant les versements de paiements et de revenus[23].

En ce qui a trait à l'impact de ces exemptions sur les recettes fiscales du gouvernement, la Banque mondiale reconnaît que : « [l]es exemptions de taxes restreignent grandement la performance de la Guinée en matière de perception de recettes » (Banque mondiale, 2004a, p. 10). De même, l'institution a identifié « [l]e grand nombre d'exemptions de taxes à l'importation, souvent injustifiées, qui favorisent particulièrement le secteur minier » (Banque mondiale, 2004a, p. xi), comme l'un des trois principaux facteurs nuisant à la mobilisation de recettes en Guinée. En 2001, les exemptions liées aux droits à l'importation auraient à elles seules dépassé les droits perçus. La Banque mondiale estime que le coût réel actuel des exonérations fiscales accordées au secteur minier, en revenus perdus, représenterait environ 20 % des revenus totaux (ou approximativement 3 % du PIB). Par ailleurs, il semble que «[l]a valeur réelle des exemptions est possiblement plus élevée que ce que les données indiquent, car plusieurs exonérations ont été accordées à titre non officiel à des négociants individuels, comme faveur ou comme captation de rente » (Banque mondiale, 2004a, p. 11-12). Cette hypothèse est d'ailleurs soutenue par le deuxième rapport annuel sur l'application du DSRP de la Guinée, réalisé par le FMI et paru en octobre 2006 :

> En traitant de l'exploitation minière, le rapport sur l'application n'a pas souligné la perte de recettes fiscales engendrées par la vaste gamme d'exemptions de taxes, les distorsions introduites par les nombreux règlements discrétionnaires que permettent actuellement les lois sur l'investissement minier, ni les conséquences discriminatoires de ces politiques sur les investissements non miniers. Il est urgent de procéder à un examen du cadre légal minier et de sa gestion (FMI, 2006b, p. 4).

4.3. Le système fiscal guinéen

Dans une étude entreprise pour le compte du ministère des Mines et de la Géologie, James M. Otto a analysé le système de taxation minière guinéen, qu'il a comparé avec ceux d'autres États miniers en concurrence avec la Guinée sur les marchés mondiaux. Son objectif était de déterminer si le système alors en

22. À ce sujet, voir Dalein (2006, p. 2).
23. À ce sujet, voir ITIE (2006b).

place, défini par le Code minier de 1995 et son « accord-type » (la Convention de base de 1996), offrait un juste équilibre entre les besoins des investisseurs et ceux de l'État, en matière de revenus fiscaux. D'après les résultats de cette étude, le Code minier de 1995 était bien conçu, mais complexe et « non compétitif à l'échelle mondiale » (Otto, 2005, p. 6). En conséquence, l'auteur a formulé certaines recommandations incluant, entre autres, une diminution du taux d'imposition de 35 à 30 %, le report indéfini des pertes, une nouvelle retenue d'impôt à la source de 10 % sur les prêts à intérêt et l'élimination de l'allocation sur investissement de 5 % (Otto, 2005, p. 34).

En recommandant une baisse générale du niveau de taxation, Otto a proposé de mettre en place un système fiscal plus efficace, compétitif, et avantageux pour les investisseurs potentiels. Toutefois, il a également mis l'accent sur le besoin d'éliminer diverses mesures de la législation de 1995 qui autorisaient, comme nous l'avons vu, l'obtention d'exemptions de taxes et de congés fiscaux. Il a aussi recommandé l'abandon des pratiques permettant la négociation d'accords fiscaux parallèles pour chaque projet minier, en indiquant que ces pratiques n'étaient plus privilégiées par la plupart des pays riches en ressources minières :

> Par le passé, certaines nations ont expérimenté divers types de mécanismes de « rente économique », mais aujourd'hui les gouvernements qui essaient d'imposer des taxes à une nouvelle mine en se basant sur un système particulier conçu à cet effet sont peu nombreux ou inexistants. Les taxes sont plutôt appliquées de façon plus ou moins uniforme aux mines similaires à l'intérieur du pays (Otto, 2005, p. 10).

Selon Otto, l'octroi d'exemptions de taxes dans les accords négociés représente « un danger » : « Lorsqu'un précédent a été établi, chaque investisseur demandera le congé et la réduction [déjà] concédés à d'autres » (Otto, 2005, p. 43). Enfin, selon le même analyste, il y aurait lieu d'introduire une législation spécifiant le mode de répartition des recettes fiscales :

> La Guinée permet actuellement au ministre des Mines et au ministre des Finances de déterminer quelles taxes et quels droits, ou quelles portions d'entre eux, reviennent au gouvernement, aux groupes locaux et aux fonds. Une question aussi importante que la distribution des recettes fiscales est, dans presque tous les pays, prescrite par la loi et non pas laissée à la discrétion de ministres qui accèdent à leur poste grâce à des nominations politiques. Il est recommandé que la loi soit modifiée afin de définir clairement les taxes qui doivent être distribuées, ainsi que leurs destinataires et leurs pourcentages. Un pourcentage précis des redevances devrait être mis de côté pour les communautés affectées (Otto, 2005, p. 59).

Bien que ces recommandations, notamment en ce qui concerne la discrétion ministérielle, soulignent la nécessité d'une transparence et d'une imputabilité accrues, prises isolément, elles traitent des symptômes de modes particuliers de régulation politique du secteur minier, et non pas des relations d'influence et de pouvoir qui rendent possibles de tels processus dysfonctionnels.

4.4. Les accords miniers individuels

Grâce à la négociation d'ententes individuelles spécifiques, les entreprises bénéficient d'exemptions fiscales qui se sont ajoutées aux avantages déjà prévus par le Code minier de 1995. Les autorités ont tenté d'abolir ces exemptions en octobre 2004, suivant une des recommandations clés formulées dans la Revue des dépenses publiques de la Banque mondiale, qui concernait la mise en œuvre du DSRP du pays (FMI, 2004b, p. 4 ; OMC, 2005b, p. 67). Néanmoins, en 2005, les entreprises minières ont continué à jouir d'un statut particulier, comme le note l'OMC : « Les incitations consenties aux entreprises minières conventionnées demeurent bien plus attractives que celles consenties aux entreprises non minières dans le cadre du Code des investissements » (OMC, 2005b, p. 67).

Par conséquent, au-delà de la réforme du système de taxation (dont les impacts ne devraient pas être minimisés), les conditions selon lesquelles les nouvelles conventions relatives aux grands projets qui assureront la transformation locale de la bauxite guinéenne ont été et seront négociées revêtent une importance tout aussi grande. Une des négociations concernant une proposition de projet intégré mérite une attention particulière. En octobre 2004, le ministère des Mines et de la Géologie de la Guinée a conclu une entente avec la Global Alumina Corporation (le « Global Agreement ») pour la construction et l'entrée en fonction d'une usine permettant la transformation locale de la bauxite. L'entente offre une bonne illustration des risques liés à ce type de négociation qui continue d'avoir lieu même si, en principe, les institutions de Bretton Woods supervisent le développement du secteur. James M. Otto a aussi examiné l'entente de base, de même que les amendements qui ont été signés en mai 2005 (qui modifiaient certains des termes de la précédente entente et ont ensuite été ratifiés unanimement par l'Assemblée nationale de Guinée, puis adoptés par décret présidentiel deux mois plus tard [Global Alumina Corporation, 2005, p. 1]). Il conclut que :

- L'entente est peu conforme au système fiscal du Code minier de 1995 et de la Convention de 1996.
- Les modalités fiscales de l'entente initiale favorisent tellement l'investisseur qu'il est peu probable que les futurs politiciens les honorent. Dans le contexte des meilleures pratiques mondiales, l'entente ne fournit manifestement pas une « juste » part au gouvernement.
- Les amendements de 2005 apportent une amélioration, mais ils constituent un dangereux précédent, car les investisseurs futurs demanderont un traitement similaire (Otto, 2005, p. 9).

L'étude d'Otto révèle qu'un système fiscal « […] qui tient compte de la compétition internationale » (ONUDI, 2004, p. 21) peut, en théorie, être compatible avec un système fiscal qui offre une juste part de taxes à l'État. Or, comme nous l'avons vu, en dépit des dispositions comprises dans la législation minière en vigueur, les modalités de versement des recettes minières ont été assujetties à des contrats individuels qui peuvent être conclus entre les représentants de

l'État et les compagnies. Le contenu de ces contrats dépend donc non seulement des compétences techniques des représentants gouvernementaux concernés, mais aussi de la nature des processus politiques qui ont été perpétués et de la capacité de négociation du pays, profondément affectée au cours des dernières années par les formes de libéralisation introduites.

Le rôle de « responsable de la réglementation et de promoteur » attribué à l'État guinéen, sous la recommandation de la Banque mondiale dans son étude de 1992 sur l'avenir du secteur minier en Afrique (Banque mondiale, 1992), ne semble pas s'être traduit par une capacité de négociation qui tienne compte des besoins réels du pays en matière de développement économique et social à moyen et long terme. Au contraire, la capacité institutionnelle a visiblement été affaiblie encore davantage par la perpétuation de processus politiques ou de modes de régulation politique du secteur minier caractérisés par un manque de transparence et d'imputabilité. Dans un tel contexte (et comme l'exemple du « Global Agreement » semble le suggérer), sans une révision profonde des anciens contrats, comme celle réclamée en 2007 par la mobilisation populaire (dont l'issue est d'ailleurs toujours incertaine), les bénéfices importants qui pourraient être issus des nouveaux mégaprojets qui seront lancés dans le secteur bauxite-alumine, en ce qui concerne les recettes fiscales notamment, risquent encore une fois (comme cela a été le cas au cours des deux périodes examinées ci-dessus) de ne pas être canalisés de manière avantageuse pour le pays.

CONCLUSION

Dans sa réponse aux recommandations de l'EIR, le Groupe de la Banque mondiale a soutenu que : « La gouvernance est au cœur du processus de développement : le cadre global de gouvernance dans lequel intervient le développement des IE [industries extractives] constituera un facteur déterminant majeur de sa contribution à la réduction durable de la pauvreté » (Banque mondiale, 2004, p. 12). Bien que quelques années seulement se soient écoulées depuis la publication de cette déclaration, l'analyse ici présentée a tenté de fournir des éléments de compréhension de l'héritage structurel à l'intérieur duquel des mesures de réformes plus récentes ont été introduites en Guinée. C'est dans cette visée que nous formulerons pour conclure certaines observations préliminaires sur la capacité des mesures actuelles de contribuer à relever les défis auxquels le pays est confronté. À la lumière des mégaprojets récemment planifiés, dans quelle mesure la reconnaissance, par le GBM, du besoin d'une meilleure gouvernance a-t-elle entraîné des réformes favorisant une plus grande transparence et de meilleures ententes de partage des recettes, notamment avant le démarrage des mégaprojets ? Et, ce qui semble encore plus important, dans quelle mesure les réformes actuelles s'attaquent-elles aux causes des problèmes auxquels le pays fait face et contribuent-elles à la promotion du développement durable et de la réduction de la pauvreté ?

Comme nous l'avons vu, le soulèvement populaire de 2007, qui était dirigé par les syndicats et les organisations de la société civile et qui a paralysé les opérations de l'État et l'économie, ne témoignait pas seulement du degré généralisé de souffrance et d'exaspération de la population. Tel que révélé par l'annonce, en avril 2007, que les contrats miniers signés entre le gouvernement et les compagnies étrangères seraient réexaminés, la révolte peut aussi être interprétée comme la manifestation d'une prise de conscience généralisée des problèmes majeurs qui existent dans la gouvernance des ressources naturelles du pays. Le processus alors enclenché est apparu comme le résultat de la compréhension que les accords miniers en vigueur étaient désavantageux pour le pays, ce qu'a reconnu officiellement un nombre croissant d'observateurs, dont un ancien ministre des Mines (Soumah, 2007, p. 192-195). Si le manque d'expertise technique a parfois été montré du doigt pour expliquer la conclusion de tels contrats, la question de l'opacité qui a caractérisé la gestion des ressources du pays au cours des dernières décennies apparaît encore plus importante. La compagnie Friguia, dont le gouvernement détenait 49 % des actions, sans toutefois n'avoir jamais touché les bénéfices auxquels il avait droit, fournit à ce titre un exemple frappant de mauvaise administration (Soumah, 2007, p. 94-102).

Ainsi, le cas de la Guinée révèle de façon saisissante dans quelle mesure le processus de réforme (initié dès 1985 par les institutions financières multilatérales) semble avoir encouragé la perpétuation des processus politiques internes qui ont régi le riche secteur minier, mais qui ne disposaient pas de critères minimums sur le plan de l'imputabilité. À cet égard, on note la permanence de processus qui permettaient non seulement de court-circuiter l'Assemblée nationale lorsque nécessaire, comme l'a montré l'exemple des annexes non divulguées aux contrats, mais aussi de contourner le ministre responsable, comme cela a été observé après le départ de l'ancien ministre des Mines, Fassiné Fofana, à travers la création d'un « cabinet » spécial dont le but était de conseiller le président (Caba et Sylla, 2007).

Devant le nombre croissant de critiques, les institutions financières multilatérales ont répondu en en appelant à une plus grande transparence des flux de revenus. À ce sujet, en décembre 2004, dans le contexte de l'adhésion de la Guinée aux principes de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives, le ministre des Mines et de la Géologie a de nouveau « demandé l'aide de la Banque [mondiale] pour améliorer la gestion du secteur minier en vue de contribuer davantage au développement socioéconomique du pays et à la réduction de la pauvreté en Guinée » (ITIE, 2006b). Diverses mesures ont été envisagées dans le but de favoriser une mobilisation plus importante des recettes fiscales et de contrer les effets néfastes des exemptions évoquées précédemment. Des efforts ont notamment été déployés pour mettre en place un régime de droits à l'importation plus transparent, renforcer les capacités de la Direction nationale des douanes, instaurer des mécanismes de vérification

indépendants, et améliorer la supervision du secteur informel grâce à l'adoption de dispositions permettant de garantir la contribution du secteur aux revenus du gouvernement central (République de Guinée, 2002, p. 58).

Sans vouloir d'aucune façon minimiser l'urgence du besoin d'une meilleure gestion des recettes dérivées du secteur minier, ce chapitre a cherché à attirer l'attention, au-delà de l'importance des facteurs internes, sur les conditions plus larges qui permettent d'expliquer pourquoi, au cours des trois périodes analysées, les retombées économiques potentielles du secteur de la bauxite et de l'alumine avaient largement échappé au pays. Si pendant la première période, l'explication concernait avant tout la nature des négociations entre l'État guinéen et les multinationales de l'aluminium, au cours des deux suivantes, l'explication renvoie encore à cette dimension, mais également, et de manière très importante, elle semble être conditionnée par la nature des mesures de libéralisation introduites en Guinée à partir de 1984, à la demande des institutions financières multilatérales. Ces réformes qui ont été à l'origine du retrait de la participation directe de l'État dans le secteur (à titre de propriétaire d'entreprises minières), des privatisations, de la réduction de la fiscalité et de l'introduction de nouveaux cadres législatifs et fiscaux octroyant aux opérateurs privés une position privilégiée allaient avoir des implications considérables. Par exemple, puisque des intérêts extérieurs ont orienté la nature du processus de réforme, l'État s'est trouvé fragilisé dans sa capacité à formuler des politiques, à négocier de manière à garantir des résultats contraignants et, si nécessaire, à apporter et à imposer des mesures correctives qui veilleraient à l'atteinte des objectifs de développement national à long terme. Loin de contribuer au redressement des pratiques administratives dysfonctionnelles du passé (nous n'affirmons pas ici que c'était le but escompté), les réformes semblent avoir été très compatibles avec la perpétuation de formes spécifiques de processus politiques. Il est particulièrement frappant de noter que, sur une période de vingt ans, ces processus n'ont jamais comporté d'obligations minimales visant à remédier à l'opacité des pratiques antérieures.

Lors de discussions dont le rapport EIR représentait un élément central, les institutions financières multilatérales ont proposé des réformes pour améliorer la capacité administrative de l'État dans le secteur minier en Guinée. Les recommandations de la Banque mondiale visaient l'amélioration de la capacité institutionnelle de l'État et l'adoption d'un plan stratégique pour renforcer à la fois la gouvernance, la transparence, les infrastructures, les télécommunications, l'énergie et les routes, domaines qui demeurent tous d'une importance critique pour le développement du pays. Que l'on n'ait apparemment pas reconnu le besoin essentiel de renforcer les « capacités de développement » de l'État, pour faire du secteur minier une source de croissance pour le reste de l'économie, apparaît à cet égard plutôt étonnant. Peu d'efforts semblent avoir été déployés pour répondre aux observations faites, par exemple, par la Commission pour l'Afrique, qui a reconnu non seulement la légitimité des interventions gouvernementales, mais aussi le besoin de renforcer la capacité

des États en Afrique afin qu'ils puissent assumer un rôle clair en matière de développement : « La faiblesse des capacités institutionnelles empêche l'État d'assumer ses responsabilités de manière efficace, qu'il s'agisse de planification et de budgétisation, de gestion de l'aide au développement, de prestation de services ou de suivi et d'évaluation des progrès accomplis » (Commission pour l'Afrique, 2005, p. 156).

Même si le débat sur l'atteinte des objectifs de développement par la promotion des activités économiques à l'échelon communautaire apparaît fondamental, les discussions sur le rôle que les États doivent assumer pour veiller à la création d'un impact positif sur le développement socioéconomique à l'échelle nationale demeurent plutôt rares et reçoivent en général beaucoup moins d'attention (Banque mondiale, 2005).

Le secteur minier continue à être perçu non pas comme un catalyseur permettant de promouvoir une transformation structurelle en vue de parvenir à une intégration économique nationale, mais essentiellement comme une source de recettes fiscales. Dans les discussions sur les moyens d'accroître la contribution du secteur à l'économie locale, on reconnaît certes, au sujet du processus de réforme, que : « [l]a rationalisation du régime d'exemptions fiscales actuel qui favorise le secteur minier et certains importateurs clés de façon évidente et excessive constitue une priorité majeure » (Banque mondiale, 2004a, p. 12), mais les principales recommandations formulées n'abordent ni l'enjeu de l'asymétrie des capacités de négociation de la Guinée, ni celui de l'étroitesse de la marge de manœuvre du pays ou des conditions susceptibles de l'élargir. Au contraire, les institutions financières multilatérales ont continué d'inviter le gouvernement à adopter une position prudente à l'égard du secteur minier, notamment en n'introduisant pas un niveau de taxes et de droits qui pourrait servir d'« élément dissuasif » en matière d'investissement étranger :

> Manifestement, le gouvernement devra *intervenir avec prudence pour trouver un juste milieu* (« walk a fine line ») en matière d'exploitation minière, en cherchant un équilibre entre les revenus potentiels et les mesures incitatives nécessaires pour que la Guinée soit concurrentielle à l'échelle internationale, notamment en ce qui concerne la bauxite et ses produits dérivés (Banque mondiale, 2004a, p. 12 ; nous soulignons).

Compte tenu de la nature de l'intégration historique du secteur bauxite-alumine guinéen dans les marchés mondiaux, et de l'interaction entre ces marchés et les processus politiques internes, le positionnement du pays à l'égard de ce « juste milieu » a certainement représenté un obstacle non seulement à la mobilisation efficace des recettes minières au cours des dernières décennies, mais aussi à l'émergence d'une marge de manœuvre politique suffisamment grande pour permettre au gouvernement, s'il souhaitait y recourir, de mettre en place des conditions faisant en sorte que le secteur minier (et notamment les nouveaux projets de transformation locale) participe effectivement au développement

social et économique du pays. Les implications du maintien d'un étau aussi serré sur la Guinée n'ont plus à être démontrées. Comme les événements de 2007 l'ont illustré, la viabilité des anciennes réformes économiques et institutionnelles ainsi que les processus politiques intérieurs qui ont caractérisé la gestion du secteur minier ont été rejetés catégoriquement par la population guinéenne. Cependant, la tendance actuelle consistant à présenter les décisions en matière de réglementation et les modalités sur lesquelles les négociations ont porté comme des questions essentiellement techniques, se traduisant par une notion étroite de « gouvernance », alors qu'elles relèvent de choix éminemment politiques, ne tient pas compte des questions plus larges telles que les termes de l'intégration historique du riche secteur minier du pays dans l'industrie mondiale de l'aluminium et le prolongement de modes particuliers de régulation politique du secteur minier ayant rendu les anciennes pratiques possibles.

S'il est manifestement encore trop tôt pour prédire comment la transition politique post-Conté évoluera, nous pouvons néanmoins souligner, parmi les enjeux fondamentaux qui permettront de déterminer si l'émergence de processus politiques basés sur l'imputabilité et la transparence sera possible, les questions de la redéfinition des relations asymétriques qui ont caractérisé l'intégration de la Guinée dans les marchés mondiaux, l'accès à une part beaucoup plus équitable des recettes dérivées des énormes ressources minières du pays et l'allégement des contraintes financières imposées à la Guinée depuis plus de deux décennies.

Bien que le GBM reconnaisse clairement qu'une meilleure gouvernance des ressources du secteur minier est nécessaire, et en dépit du fait qu'il n'ait pas participé directement à leur capitalisation, l'institution a accueilli positivement l'apport de nouveaux capitaux permettant aux mégaprojets guinéens d'aller de l'avant, plutôt que d'exiger un délai et d'encourager le renforcement des capacités dans ce secteur afin de minimiser les risques avant que ces grands projets soient entrepris. Tant que les institutions financières multilatérales seront résolues à privilégier des mesures qui favorisent le contournement de l'État, que ce soit en matière de perception de recettes ou d'élaboration de directives concernant les relations entre entreprises et communautés, elles risqueront de contribuer encore davantage à l'érosion des fonctions de développement du gouvernement. De telles mesures pourraient également retarder l'instauration de processus politiques permettant à la population de tenir ses dirigeants pour responsables et ainsi de leur reconnaître une certaine légitimité. En dépit des changements politiques auxquels on a assisté à la fin de 2008, la communauté de bailleurs a préféré se tenir loin de l'État plutôt que de reconnaître la nécessité d'un renforcement de ses capacités institutionnelles et de négociation. Le danger ici est qu'on risque ce faisant de contribuer au prolongement des anciens processus politiques internes et des anciennes pratiques de distribution des recettes, au lieu de les redéfinir. Dans un contexte de transition politique qui ouvre la porte à la redéfinition des pratiques antérieures, la perpétuation des tendances du passé

implique, comme nous l'avons vu, des conséquences sociales, économiques et politiques de grande envergure, ainsi que des responsabilités, qui ne semblent pas avoir reçu l'attention qu'elles méritent.

BIBLIOGRAPHIE

Alcan Inc. (1991). *Le lingot* (Arvida), 21 juin, p. 7.

Banque mondiale (1986). *Report and Recommendations of the IDA to the Executive Directors on a Proposed Credit to the Republic of Guinea for a Structural Adjustment Programme*, Washington, D.C., Banque mondiale.

Banque mondiale (1990a). « Republic of Guinea », dans *Country Economic Memorandum*, vol. II, rapport nº 8774, Washington, D.C., Banque mondiale, 16 novembre.

Banque mondiale (1990b). *Guinea: Mining Sector Review*, rapport nº 8692GUI, Washington, D.C., Banque mondiale, 10 juillet.

Banque mondiale (1992). « Strategy for African mining », dans *Africa Technical Department Series*, Mining Unit, Industry and Energy Division. Technical Paper No. 181, Washington, D.C., Banque mondiale, août, <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/10/21/000178830_98101904142281/Rendered/PDF/multi_page.pdf>, page consultée le 20 janvier 2009.

Banque mondiale (1994). *L'ajustement en Afrique. Réformes, résultats et chemin à parcourir*, Rapport de la Banque mondiale sur les politiques de développement, Washington, D.C., Banque mondiale.

Banque mondiale (2004a). *Guinea: Strengthening Public Expenditure Management for Poverty Reduction and Growth – Public Expenditure Review*, rapport nº 27347-GUI, Washington, D.C., Banque mondiale, 10 juin.

Banque mondiale (2004b). *Vers un meilleur équilibre – Le Groupe de la Banque mondiale et les industries extractives : le rapport final de la Revue des industries extractives. Réponse de la direction du Groupe de la Banque mondiale*, Washington, D.C., Banque mondiale, 17 septembre, <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/eirmgmtresponsefinalfrench.pdf>, page consultée le 20 janvier 2009.

Banque mondiale (2005). « Développement du secteur minier en Guinée », dans *Mines et développement durable*, Conakry, 11-13 octobre.

Bermúdez-Lugo, O. (2004). « The mineral industry of Guinea », dans *US Geological Survey Minerals Year Book, Volume III : Area Reports : International, Africa and Middle East*, p. 21.1-21.6, <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/africa.html#gh>, page consultée le 20 janvier 2009.

Bureau of Mines (1987). « The mineral industry of Guinea », dans *Bureau of Mines Minerals Yearbook*, US Department of the Interior.

Caba, B.B. et Y.B. Sylla (2007). « Fassinée Fofana, ancien ministre des mines », dans *Guinéenews*, 12 avril, <http://www.guineenews.org/interviews/int_detail.asp?num=50>, page consultée le 4 décembre 2007.

Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce en faveur des pays les moins avancés (CI) (2003a). *Guinée : Étude diagnostique de l'intégration commerciale*, 25 novembre 2003, <http://www.integratedframework.org/files/french/Guinea_dtis-vol1_25nov03-fr.pdf>, page consultée le 20 janvier 2009.

Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce en faveur des pays les moins avancés (CI) (2003b). *Guinea: Diagnostic trade integration study*, 22 août, <http://www.integratedframework.org/files/guinea_dtis-vol1_25nov03.pdf>, page consultée le 20 janvier 2009.

Campbell, B. (1983). *Les enjeux de la bauxite. La Guinée face aux multinationales de l'aluminium*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal ; Genève, Institut universitaire de hautes études internationales.

Campbell, B. (1986). *The Consequences for a Bauxite Producing Country of the Renegotiation of the Bauxite Levy : The Example of Guinea*, Vienne, (préparé pour) Negotiations Branch, Non-Ferrous Metal Industries Expert Working Group, Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI).

Campbell, B. (1991). « Negotiating the bauxite/aluminium sector under narrowing constraints », *Review of African Political Economy*, vol. 19, n° 51, p. 27-49.

Campbell, B. (1996a). « Guinea and the process of restructuring of the international aluminium industry in the 1980s », dans B. Campbell et M. Ericsson (dir.), *Competitiveness, Global Restructuring and Relocation : The Aluminium Industry Revisited*, Londres, Mining Journal Books.

Campbell, B. (1996b). « Guinea », dans B. Campbell et M. Ericsson (dir.), *Restructuring in Global Aluminium*, Londres, *Mining Journal Books,* p. 122-174.

Campbell, B. et J.A. Clapp (1995). « Guinea's economic performance under structural adjustment : importance of mining and agriculture », *Journal of Modern African Studies*, vol. 33, n° 3, p. 425-449.

Clapp, J.A. (1994). « Explaining policy reform implementation in Guinea : the role of both internal and external factors », *Journal of International Development*, vol. 6, n° 3, p. 307-329.

Commission pour l'Afrique (2005). *Notre intérêt commun : Rapport de la commission pour l'Afrique*, Londres, mars, <http://www.commissionforafrica.org/english/report/thereport/french/11-03-05_cr_report_fr.pdf>, page consultée le 20 janvier, 2009.

Dalein, S. (2006). « Quelle direction emprunte l'or de la SAG ? », *L'Aurore,* Conakry, 3 janvier, <http://laurore.press-guinee.com/index.php ?id=162>, page consultée le 20 janvier 2009.

Diallo, A. (2004). « Problématique du développement des ressources bauxitiques de la Guinée », *International Forum on Mining Sector*, Conakry, 11-13 octobre.

Economist Intelligence Unit – EIU (1989). *Guinea, Mali, Mauritania*, *Country Report, n° 4,* Londres/New York/Hong Kong, EIU.

Economist Intelligence Unit – EIU (1993a). *Guinea, Mali, Mauritania, Country Profile 1992-1993*, Londres/New York/Hong Kong, EIU

Economist Intelligence Unit – EIU (1993b). *Guinea, Sierra Leone, Liberia*, *Country Report, n° 1,* Londres/ New York/Hong Kong, EIU.

Economist Intelligence Unit – EIU (1995a). *Guinea, Sierra Leone, Liberia*, *Country Reports 2nd, 3rd and 4th quarters 1995,* Londres/New York/Hong Kong, EIU.

Economist Intelligence Unit – EIU (1995b). *Guinea, Sierra Leone, Liberia : Country Profile 1994-1995*, Londres/New York/Hong Kong, EIU.

Economist Intelligence Unit – EIU (1996). *Guinea, Sierra Leone, Liberia*, *Country Reports 1st and 3rd quarters,* Londres/New York/Hong Kong, EIU.

Economist Intelligence Unit – EIU (2000). *Guinea, Sierra Leone, Liberia*, *Country Report, n° 3,* Londres/ New York/Hong Kong, EIU.

Economist Intelligence Unit – EIU (2001). *Guinea, Sierra Leone, Liberia*, *Country Report, n° 3,* Londres/ New York/Hong Kong, EIU.

Economist Intelligence Unit – EIU (2007). *Guinea : Country Profile 2007*, Londres/New York/Hong Kong, EIU.

Extractive Industries Review – EIR (2003a). *Volume I: Vers un nouvel équilibre – Le Groupe de la Banque mondiale et les industries extractives, le Rapport final de la Revue des industries extractives,* Jakarta et Washington, D.C., Groupe de la Banque mondiale et les industries extractives, décembre, <http://go.worldbank.org/T1VB5JCV61>, page consultée le 20 janvier 2009.

Initiative pour la transparence dans les industries extractives – ITIE (2006a). *Guinea – Candidate Country*, septembre, <http://eitransparency.org/Guinea>, page consultée le 18 décembre 2007.

Initiative pour la transparence dans les industries extractives – ITIE (2006b). *Guinea Country Update*, dernière mise à jour le 31 janvier, <http://www.eitransparency.org/countryupdates/guineacountry update.htm>, page consultée le 15 février 2006.

Financial Times (1985). « Guinea counts cost of bauxite deal », *Financial Times*, 1er avril.

Fonds monétaire international – FMI (1999). *Guinée : Document – Cadre de politique économique pour la période 1999-2001*, préparé par les autorités guinéennes en collaboration avec les services techniques du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale, Washington, D.C., FMI, 3 décembre, <http://www.imf.org/external/np/pfp/1999/guinea/fre/index.htm>, page consultée le 20 janvier 2009.

Fonds monétaire international – FMI (2004a). *Guinea : 2004 Article IV Consultation – Staff Report; Staff Statement; and Public Information Notice on the Executive Board Discussion*, rapport du FMI no 04/392, Washington, D.C., FMI, décembre.

Fonds monétaire international – FMI (2004b). *Memorandum of Economic and Financial Policies of the Government of Guinea for 2001–04*, Conakry, FMI, <http://www.imf.org/external/NP/LOI/2001/gin/01/INDEX.HTM>, page consultée le 8 février 2008.

Fonds monétaire international – FMI (2006a). *Guinea : 2005 Article IV Consultation and Staff Monitored Program – Staff Report; Staff Statement; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Guinea*, rapport du FMI no 06/37, Washington, D.C., FMI, janvier.

Fonds monétaire international – FMI (2006b). *Guinea : Poverty Reduction Strategy Paper – Second Annual Progress Report – Joint Staff Advisory Note*, rapport du FMI no 06/348, Washington, D.C., FMI, octobre.

Fonds monétaire international – FMI (2006c). *Guinea : Selected Issues and Statistical Appendix*, rapport du FMI no 06/25, Washington, D.C., FMI, janvier.

Freeman, A. (1986). « Aluminium producer group asks Guinea to eliminate tax on exports of bauxite », *Wall Street Journal* (Eastern edition), 18 mars, p. 1.

Global Alumina Corporation (2005). *Notes to Interim Consolidated Financial Statements*, Toronto, CBN Financial Printing, 30 septembre.

Larrue, J. (1991). « Fria en Guinée. Des aspects humains d'une industrialisation différente », *Cahiers d'histoire de l'aluminium*, vol. 7, p. 37-49.

Organisation des Nations Unies pour le développement industriel – ONUDI (2004). *Guide de l'homme d'affaires – Investir en Guinée – Guinée : pays aux ressources multiples, pays d'avenir*, <http://www.unido.org/file-storage/download/ ?file_id=21714>, page consultée le 16 janvier 2006.

Organisation mondiale du commerce – OMC (2005a). *Examen des politiques commerciales : République de Guinée (révision)*, rapport no WT/TPR/S/153/Rev.1, Genève, Organe d'examen des politiques commerciales, 14 décembre.

Organisation mondiale du commerce – OMC (2005b). *Examen des politiques commerciales : République de Guinée*, rapport no WT/TPR/G/153, Genève, Organe d'examen des politiques commerciales, 14 septembre, <http://www.wto.org/French/tratop_f/tpr_f/g153_f.doc>, page consultée le 7 janvier 2010.

Otto, J.M. (2005). *Guinean Mining Taxation System : Analysis and Recommendations for Reform*, rapport final, préparé pour le ministère des Mines et de la Géologie, août, inédit.

Raw Materials Data (2007). *Guinea : National Production of Bauxite*, CD-ROM, Stockholm, Raw Material Group, décembre.

République de Guinée (2001). *Memorandum of Economic and Financial Policies of the Government of Guinea for 2001-2004*, Conakry, Gouvernement de Guinée, 30 mars, <http://www.imf.org/external/NP/LOI/2001 /gin/01/INDEX.HTM>, page consultée le 8 février 2006.

République de Guinée (2002). *Poverty Reduction Strategy Paper : Republic of Guinea*, Conakry, République de Guinée, janvier, <http://poverty2.forumone.com/files/12082_Guinea_PRSP.pdf>, page consultée le 20 janvier 2009.

République de Guinée, ministère de l'Économie et des Finances – Secrétariat permanent de la stratégie de réduction de la pauvreté – SP/SRP (2004). *First Report on Implementation of the Poverty Reduction Strategy (PRS)*, Conakry, ministère de l'Économie et des Finances, avril, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04375.pdf>, page consultée le 20 janvier 2009.

République de Guinée, ministère des Mines et de la Géologie, Direction des Études et de la Prospective (2005). *Bulletin de statistiques minières*, Conakry, République de Guinée, 22 juin.

République de Guinée, Secrétariat Permanent de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté – SP/SRP (2006a). *Second Progress Report on the Poverty Reduction Strategy*, Conakry, ministère de l'Économie et des Finances, janvier, <http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Guinea_APR2(Jan2006).pdf>, page consultée le 20 janvier 2009.

République de Guinée, Secrétariat Permanent de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté – SP/SRP (2006b). *Third Progress Report on the Poverty Reduction Strategy*, juin, <http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Guinea_PRSP(june2006).pdf>, page consultée le 20 janvier 2009.

République de Guinée, ministère du Plan, Division Études et stratégies macro-économiques (2005). *Cadrage macro-économique annuel 2004 provisoire (Mise en œuvre de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté SRP)*, Conakry, République de Guinée, 15 mars.

Sagna, S. (2005). « Industries extractives, la société civile freine l'élan du comité de pilotage ! », *L'Aurore*, Conakry, 19 décembre, <http://laurore.press-guinee.com/index.php ?id=162>, page consultée le 20 janvier 2009.

Soumah, I. (2007). *Avenir de l'industrie minière en Guinée*, Paris, L'Harmattan.

Suret-Canale, J. (1970). *La République de Guinée*, Paris, Éditions Sociales.

US Geological Survey (2006). « Bauxite and alumina », *Mineral Commodity Summaries*, US Department of the Interior, janvier, p. 32-33, <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/bauxite/index.html#mcs>, page consultée le 20 janvier 2009.

Wright, L. et M. Sylla (2002). « Mining annual review 2002 – Republic of Guinea », *Mining Journal*, vol. 1.

CHAPITRE 3

Lutte contre la pauvreté et protection de l'environnement au Mali

Quel bilan faire du renouvellement du rôle du groupe de la Banque mondiale ?

Gisèle Belem

L'exploitation minière représente, depuis le début des années 1980, une stratégie privilégiée par les institutions financières internationales (IFI) et les pays en développement en vue d'améliorer les conditions économiques des pays et, ultimement, de réduire la pauvreté. Devant les incidences environnementales et sociales des activités de cette industrie, cette orientation n'a cependant cessé d'être remise en cause. C'est dans ce contexte que la Banque mondiale, principale promotrice de la stratégie de développement par l'extraction des ressources naturelles, a été amenée à revoir son implication dans la mise en place et l'encouragement des activités extractives dans les pays riches en ressources minières. La Revue des industries extractives (EIR) a ainsi conduit à une réévaluation de l'implication de la Banque, dans le but d'établir une meilleure convergence entre ses objectifs de réduction de la pauvreté et les effets potentiels de cette industrie sur les plans social et environnemental. Si cette introspection, ainsi que la recherche de solutions appropriées, témoignent d'un intérêt renouvelé pour les enjeux soulevés par la question minière, les développements observés à la suite de la publication du rapport de l'EIR demeurent loin d'une approche au sein de laquelle les dimensions sociales et environnementales, et non pas seulement économiques, seraient prises en compte de manière intégrée.

Afin d'illustrer cette approche parcellaire et pour bien ancrer l'étude de cas du Mali qui suivra, ce chapitre présentera, dans une première partie, les principales problématiques associées aux débats liés à l'extraction minière. La seconde partie fera quant à elle état des mesures, notamment sociales et

environnementales, proposées dans le cadre de l'EIR. L'analyse des questions environnementales liées à l'implantation de deux projets miniers au Mali (Sadiola et Morila) fera l'objet de la troisième partie de ce chapitre. L'étude du traitement des différentes problématiques relatives à l'extraction minière dans ces projets nous permettra d'illustrer certaines lacunes qui émergent de cette approche partielle de la problématique de l'industrie minière dans les pays en développement.

1. LES PROBLÉMATIQUES ASSOCIÉES À L'INDUSTRIE MINIÈRE

Depuis quelques années, les investissements des entreprises minières transnationales dans les pays en développement suscitent d'intenses débats alors que leurs incidences négatives sur la situation économique, sociale et environnementale des pays hôtes sont sévèrement dénoncées, aussi bien dans les pays industrialisés que dans les pays en développement. Ces investissements ont, depuis les années 1950, fait l'objet de critiques de la part des économistes hétérodoxes du développement, qui associent l'abondance en ressources naturelles, pour les pays qui en disposent, à une « malédiction » (Prebisch, 1950 ; Singer, 1950). Ils remettent en effet en cause la contribution de ces investissements au développement économique, compte tenu des diverses distorsions qu'ils occasionnent, dont la plus connue demeure le syndrome hollandais ou *Dutch disease*. Il a ainsi été démontré que plusieurs pays riches en ressources naturelles connaissent une croissance économique plus lente que les pays non pourvus de cette richesse (Auty, 1993 ; Reed, 2002 ; Ross, 2001 ; Sachs et Warner, 2001). Par ailleurs, la performance économique de ces pays a parfois décru alors que leur dépendance envers l'exploitation minière s'est accrue (Weber-Fahr, 2002)[1]. Finalement, la particularité économique la plus importante du secteur minier reste probablement son caractère d'enclave au sein des économies des pays hôtes, auxquelles il ne s'intègre généralement que très peu.

Les effets économiques potentiels de l'activité minière sur les pays ou régions vont au-delà des indicateurs statistiques habituels tels que la contribution au produit intérieur brut (PIB) ou aux exportations. Les liens indirects en amont et en aval tissés entre l'industrie minière et le reste de l'économie d'accueil sont d'une importance primordiale[2]. L'ampleur de ces liens, évaluée

1. En Afrique subsaharienne, les années 1990 ont vu une baisse de 0,8 % du PIB en général et de 1 % par an pour les pays dépendants des ressources minières, soit 25 % de plus que les pays non dépendants.
2. En amont, il s'agit principalement des achats locaux effectués par l'entreprise minière sous la forme de produits et de services ; ces achats ont pour effet de stimuler l'économie nationale ou régionale. En aval, les liens potentiels ont trait à la transformation du minerai sur place, ce qui permet au pays d'accueil d'accroître la valeur ajoutée du produit exporté.

économiquement par l'effet multiplicateur, permet de mesurer l'accroissement de l'activité économique nationale induite par l'activité minière (Eggert, 2001 ; McMahon et Remy, 2001). Ce débat sur les problématiques économiques associées à l'industrie minière a été considérablement ravivé depuis le début des années 1990, en raison de l'expansion de l'industrie minière dans les pays en développement, où les incidences sociales et environnementales de ces activités sont particulièrement flagrantes.

Sur le plan environnemental, les grands projets miniers peuvent entraîner de nombreuses répercussions, dont les plus importantes sont :

- la destruction des habitats naturels due aux rejets, émissions et déversements,
- la dégradation des terres, le drainage minier acide[3],
- la pollution du lit des rivières,
- la contamination chimique des sols,
- les émissions dans l'air (poussières, polluants),
- l'usage des ressources en eau et en énergie,
- la manipulation des matières chimiques par les travailleurs, et
- les risques de l'exposition à des matériaux toxiques (Boocock, 2002 ; Reed, 2002).

Ces impacts, parfois non pris en compte dès le début des opérations, ont toutes les chances de perdurer après la fermeture des projets miniers s'ils ne sont pas pris en charge. Ainsi, les mines dites orphelines[4] donnent lieu à des dommages environnementaux considérables s'étendant sur de très longues périodes et pouvant devenir irréversibles. Par ailleurs, la responsabilité de la prise en charge de ces impacts représente un des enjeux les plus controversés dans l'industrie minière (Eggert, 1994). En effet, les entreprises minières ont tendance à éviter cette responsabilité, qui implique des coûts pouvant s'élever à des centaines de millions de dollars, ce qui, du coup, affecte la profitabilité de l'industrie minière[5]. Ainsi, en l'absence de lois adéquates, les coûts induits par ces sites miniers abandonnés se transforment en un important passif environnemental pour le pays.

C'est au niveau social que l'on peut s'attendre à observer un impact positif de l'industrie minière sur le capital humain, dans la mesure où les entreprises transnationales sont à même de fournir emploi, formation et éducation

3. Le drainage minier acide est considéré comme l'impact environnemental le plus important de l'exploitation minière. Il survient en général lorsque les déchets oxydés (roches) provenant de l'exploitation entrent en contact avec de l'eau. Ce contact donne lieu à la production d'acide qui peut s'infiltrer dans les eaux de surface ou la nappe phréatique.
4. Une mine est dite orpheline ou abandonnée lorsqu'il est impossible d'en trouver le propriétaire, lorsque le propriétaire refuse de restaurer le site ou encore lorsqu'il est financièrement incapable de le faire.
5. À titre d'exemple, les coûts estimés de la réhabilitation de la mine Faro, située au Yukon et fermée depuis 1998, s'élèvent à une somme comprise entre 145 et 150 millions de dollars (Repetto, 2004).

à leurs employés d'une manière générale. Il est cependant important de noter que ces incidences positives ont souvent une portée limitée. À titre d'exemple, les mines à ciel ouvert demeurent de nature hautement capitalistique et nécessitent par opposition peu de main-d'œuvre, ce qui contribue à réduire l'effet attendu sur le marché du travail. Par ailleurs, compte tenu de la complexité technologique requise pour ce type d'exploitation, ce sont généralement des travailleurs expatriés et non nationaux qui occupent les postes techniques (Cox, 1994 ; Lanning et Müeller, 1979). En outre, les projets miniers exacerbent souvent les inégalités de revenus et influent directement sur la communauté vivant à proximité du site, notamment par :

- le déplacement de population,
- la migration accrue de travailleurs vers la zone du projet,
- l'inflation causée par cette migration,
- l'abandon de l'activité agricole,
- l'expropriation des terres fertiles pour les besoins de la mine, et
- les problèmes accrus de santé publique (Pegg, 2003 ; Reed, 2002 ; Ross, 2001).

Finalement, l'activité minière demeure l'une des industries présentant le plus haut taux d'accidents industriels. Comme le souligne Warhurst (1998), la majorité des désastres environnementaux ou des abus relatifs aux droits humains ayant contribué à l'accroissement de la sensibilité sociale à l'égard du développement industriel sont attribuables aux industries minière et pétrolière. La gravité des impacts environnementaux de l'activité minière et la multiplication des accidents industriels et des problématiques sociales associées à cette industrie ont ainsi contribué à mobiliser les organisations de la société civile, qui font notamment pression sur les institutions financières internationales qui soutiennent l'expansion de cette industrie dans les pays en développement[6]. Il ne fait aucun doute que ces pressions ont été un des éléments ayant motivé le lancement de l'initiative EIR.

2. LA REVUE DES INDUSTRIES EXTRACTIVES : UNE RECONNAISSANCE PUBLIQUE DU PROBLÈME

Les enjeux soulevés par la question minière s'observent particulièrement dans les pays en développement où, depuis les vingt dernières années, les entreprises minières ont de plus en plus transféré leurs activités. Ces délocalisations ont

6. Les revendications de la société civile s'adressent également aux entreprises transnationales. Celles-ci sont soumises à une forte pression pour une plus grande responsabilité sociale et environnementale.

été favorisées par différents facteurs, dont la volonté d'intégration de ces pays dans l'économie mondiale[7]. Ainsi, pour les IFI, ces politiques d'intégration se sont majoritairement traduites par la promotion de l'investissement étranger comme moteur de la croissance économique (Campbell, 2003). De ce fait, les pays riches en ressources minières ont été appelés à ouvrir leurs économies à l'investissement et au commerce internationaux comme condition à l'accès aux prêts accordés par ces institutions.

Par ailleurs, pour de nombreux pays riches en ressources minières, cette industrie a été désignée comme véritable moteur de la croissance économique. Ainsi, depuis les années 1980, la Banque mondiale, par l'intermédiaire de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et de l'Association internationale de développement (IDA), a soutenu des réformes institutionnelles de grande ampleur dans les pays en développement par le remaniement des codes miniers, la privatisation des entreprises publiques et la suppression des subventions en faveur de l'industrie extractive nationale (EIR, 2003). Parallèlement, le Groupe de la Banque mondiale a encouragé l'expansion de l'industrie minière dans ces pays par un soutien multiforme au secteur privé. Ainsi, la Société financière internationale (SFI) supporte le développement du secteur privé et offre des prêts aux entreprises minières tandis que l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA) propose des garanties d'investissement contre les risques politiques ; le groupe a également mis sur pied le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI), qui fonctionne par la conciliation ou l'arbitrage.

D'une manière générale, la Banque mondiale a développé, à la fin des années 1980, dans le cadre des opérations de prêts au secteur public dans les pays en développement, un ensemble de politiques sociales et environnementales ainsi que de diffusion de l'information auprès du public. C'est entre 1990 et 1998 que ses divisions pour le secteur privé, la SFI et la MIGA, ont instauré des politiques de sauvegarde visant à encadrer leurs opérations de financement, afin qu'elles ne portent pas préjudice aux populations et à

7. D'autres facteurs ont favorisé la délocalisation des entreprises. Pour les sociétés transnationales, il s'agit d'identifier des sites d'exploitation moins coûteux en matière d'exploitation et de coûts associés à la réglementation. Les gouvernements des pays industrialisés, quant à eux, participent à la promotion de leurs intérêts commerciaux et économiques à l'étranger, soutenant ainsi de diverses manières la transnationalisation de leurs entreprises. Dans les pays en développement, la quête de devises étrangères pour rembourser la dette et la volonté d'accueillir des investissements décrits comme facteurs d'accroissement de l'emploi, de transfert de technologie, de croissance et de développement ont mis les gouvernements en concurrence pour l'attraction des investissements miniers.

l'environnement[8]. Les premières revues sociales et environnementales des activités industrielles ont été formalisées en 1993 ; auparavant, la SFI et la MIGA appuyaient leurs initiatives sur les politiques de la Banque. Si le contenu de ces normes se veut substantif, leur application reste problématique. En effet, plusieurs limites à l'imputabilité des entreprises demeurent, notamment lorsque celles-ci décident de rembourser les prêts acquis auprès de la SFI plutôt que de se conformer aux politiques de sauvegarde (Oxfam, 2007, p. 2). En outre, les grandes entreprises peuvent être tentées de vendre leurs sites lorsqu'ils sont presque épuisés à des entreprises de plus petite taille ayant moins de visibilité, pour échapper ainsi à leurs responsabilités (Walker et Howard, 2002). Sur le plan de la mise en application de ces normes, des problèmes de ressources humaines au sein de ces agences demeurent. La SFI a accru son personnel chargé du suivi de l'application de ses politiques de sauvegarde, d'une à 80 personnes entre 1989 et 2002, pour 1280 entreprises financées. Quant à la MIGA, elle n'avait que trois employés se consacrant à ces suivis en 2000. Ainsi, si le cadre réglementaire défini par le Groupe de la Banque mondiale se veut substantif et contraignant, il se heurte cependant à plusieurs difficultés d'application.

Devant l'inefficacité des mesures recommandées, les critiques à l'endroit du soutien de la Banque mondiale à l'industrie extractive n'ont cessé de croître. La critique principale a trait au conflit apparent entre la mission principale de la Banque, soit la réduction de la pauvreté, et son implication dans le développement des activités extractives dans les pays pauvres. C'est pour cette raison et à la demande des organisations de la société civile que la Banque a entrepris en 2000, avec le lancement de l'EIR, une évaluation de ses activités dans le secteur extractif, notamment de leurs impacts sociaux et environnementaux. À l'issue de ce processus, la Revue a conclu que : « [l]e Groupe de la Banque mondiale a encore un rôle à jouer dans le secteur pétrolier, gazier et minier, mais seulement si ses interventions permettent aux industries extractives de contribuer à la lutte contre la pauvreté via le développement durable » (EIR, 2003, p. 53). La poursuite de cette implication est cependant assortie de recommandations relatives à :

- une gouvernance favorable aux pauvres,
- une meilleure prise en charge des composantes environnementales et sociales, et
- le respect des droits de la personne.

8. Ces politiques portent sur l'évaluation environnementale, les habitats naturels, les déplacements involontaires de populations, les populations autochtones, le patrimoine culturel, le travail forcé et le travail des enfants. Avant chaque investissement, les agences du Groupe de la Banque mondiale procèdent à une évaluation environnementale afin de déterminer si le projet en question nécessite le recours à d'autres politiques de sauvegarde. Les projets sont classés par la Banque en quatre catégories (A, B, C et F) en fonction de leur type, lieu, vulnérabilité et échelle, ainsi que de la nature et de l'importance de leur impact environnemental potentiel.

Sur le plan social et environnemental, les recommandations portent sur la nécessité de procéder à des évaluations intégrées de ces enjeux. Pour ce faire, une approche holistique et multidimensionnelle est requise afin d'identifier les impacts cumulatifs ainsi que les liens entre les dimensions socioéconomiques (parmi lesquelles la santé) et environnementales. Au-delà de l'évaluation, la prise en charge requiert par ailleurs l'élaboration d'une stratégie visant à prévenir ou à minimiser ces impacts (EIR, 2003).

Ces recommandations ont trouvé un écho au sein de la Banque mondiale, qui y a répondu en 2004 en proposant une réévaluation de ses politiques de sauvegarde dans le but de les renforcer. Ce renforcement vise autant l'aspect procédural des processus d'évaluation des impacts et de participation des populations que la dimension substantive, avec des recommandations techniques sur la gestion des impacts environnementaux et la protection de la biodiversité (Banque mondiale, 2004). Ainsi, à la suite d'un processus de révision, les politiques de sauvegarde de la SFI ont été remplacées en février 2006 par les Politiques sur la durabilité sociale et environnementale et les Standards de performance. Sur le plan pratique, l'observation des critères de performance définis par la SFI relève de la responsabilité des entreprises, chargées d'évaluer et de gérer les risques et impacts induits par leurs opérations sous la supervision de la SFI, qui procède à la revue de l'évaluation qui aura été faite (SFI, 2006).

Cette révision des procédures témoigne de la reconnaissance par les institutions financières internationales des problématiques associées à l'exploitation minière dans une perspective de réduction de la pauvreté et de protection de l'environnement. Cependant, comme l'illustre le cas de l'industrie aurifère malienne, l'approche proposée témoigne d'un traitement sélectif du problème dans la mesure où elle ignore les dimensions structurelles qui représentent des obstacles majeurs à l'application effective du cadre de régulation des projets miniers d'une manière générale et de ceux soutenus par la SFI dans les pays en développement en particulier.

3. L'OPTION MINIÈRE AU MALI : LES ENJEUX DE LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ ET DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Le Mali est un pays enclavé situé au cœur de l'Afrique de l'Ouest. Entièrement compris dans la zone tropicale sèche, il est soumis aux aléas climatiques, ce qui n'empêche pas son économie de reposer essentiellement sur l'agriculture. Ainsi, le coton, qui a longtemps constitué le principal produit d'exportation, a permis au pays de se classer au premier rang des producteurs du continent. Depuis 1997 cependant, c'est l'or qui occupe désormais ce statut, de telle sorte que le pays a pu se hisser au cours des années 1990 au quatrième rang à l'échelle du continent pour sa production aurifère. Le secteur agropastoral (coton, riz, fruits et légumes, produits de cueillette, bétail) et le secteur minier (production de l'or) constituent

ainsi les deux piliers de l'économie malienne. En dépit de ces « succès », le Mali fait partie, depuis plusieurs dizaines d'années, du groupe des « pays à faible revenu et des pays les moins avancés » selon les critères des IFI. Depuis son indépendance en 1960, le pays a encouragé le progrès social en adoptant plusieurs stratégies de développement marquées par les différents régimes politiques (socialiste, militaire et libéral) qui s'y sont succédé (Koné, 2000). Devant les difficultés (notamment de dépendance financière) rencontrées dans la poursuite des stratégies précédentes, le pays s'est engagé dans les années 1980 sur la voie libérale avec les programmes d'ajustement structurel (Géronimi Diallo et Sidibé, 2005).

3.1. Les réformes réglementaires et fiscales du secteur minier

Les objectifs des réformes alors mises en œuvre étaient principalement le rétablissement des équilibres macroéconomiques, la maîtrise de l'endettement, la libéralisation de l'économie et la refonte du cadre pour le secteur privé. La libéralisation de l'économie en particulier impliquait un retrait de l'État des activités productives et, parallèlement, la promotion de l'initiative privée comme moteur du développement socioéconomique. Pendant cette période, le pays a procédé à la reformulation des cadres légaux et réglementaires régissant l'activité économique de manière à attirer des investissements étrangers et à promouvoir le secteur privé. Dans cette perspective, le secteur minier a été identifié comme moteur essentiel de la croissance économique et, de ce fait, de la réduction de la pauvreté. Au Mali, la découverte d'un énorme potentiel aurifère a conduit les bailleurs de fonds à encourager le gouvernement à instaurer une réforme du secteur minier en vue de mieux attirer les investisseurs étrangers (Hatcher, 2004).

La volonté d'adhérer à ce plan d'action s'est manifestée par la révision du code minier en 1991. Ce code a induit une libéralisation significative du cadre juridique minier en offrant des avantages fiscaux et douaniers. Par la suite, les bailleurs de fonds ont identifié d'autres contraintes pour le développement du secteur, parmi lesquelles le manque de cohésion entre le code minier et les systèmes fiscal et douanier, lesquels sont jugés mal adaptés à l'évolution du secteur, l'insuffisance des données géologiques de base, le manque de ressources locales et la faible implication des opérateurs miniers nationaux (Ministère des Mines, de l'Énergie et de l'Eau [MMEE], 1998). Pour lever ces contraintes, mais aussi dans un souci de compétitivité par rapport aux pays de la sous-région, le Mali a, en 1999, modifié encore une fois son code minier afin de le rendre plus attrayant et incitatif (Hatcher, 2004). Le but recherché était de doter le secteur minier « d'une législation attrayante, d'un environnement politique stable, d'un régime fiscal et douanier équilibré et d'une administration performante » (MMEE, 1998). Le nouveau code de 1999 se voulait donc plus incitatif à l'égard des investisseurs étrangers. La comparaison des deux code miniers, de 1991 et de 1999, permet de mettre en lumière l'orientation générale du cadre réglementaire généré par ces réformes (voir le tableau 3.1).

Tableau 3.1. RÉGIMES FISCAUX ET DOUANIERS DES CODES MINIERS MALIENS DE 1991 ET DE 1999

Description	Code de 1991	Code de 1999
Participation étrangère dans le capital	Maximum 85 %	Maximum 90 %
Participation du gouvernement	Minimum 15 % de participation gratuite (actions prioritaires)	Minimum 10 % de participation gratuite (actions prioritaires)
Amortissement	Linéaire	Accéléré
Bénéfice industriel et commercial	35 %	35 %
Exonération de taxes	5 premières années de production	Aucune exonération
Impôt spécial sur certains produits (ISCP)	3 %	3 %
Taxe ad valorem (redevance additionnelle)	3 %	Supprimée
Impôt sur les revenus des valeurs mobilières	Non	Oui
Droit d'importation	Exonération	Exonération
Droit d'exportation de produits	Non	Non
Taxe sur la valeur ajoutée TVA	Exonération durant les 3 premières années de production	Exonération durant les 3 premières années de production
Droits et taxes sur les produits pétroliers	Exonération douanière	Exonération permanente

Source : MMEE (1991 ; 1999).

De manière générale, l'analyse de ces conditions d'exploitation révèle la mise en place, dans le code de 1999, de mesures plus avantageuses pour les entreprises minières que celles de 1991. Toutefois, comme nous le verrons, les exigences sociales et environnementales à l'endroit des entreprises ont été renforcées selon une trajectoire inverse à celle des conditions économiques et financières.

3.1.1. Les incitatifs fiscaux et douaniers

Le réaménagement du code minier malien a conduit à une réduction des gains de l'État et à l'accroissement des avantages consentis aux entreprises, par la réduction de la participation gouvernementale au capital, et les avantages reliés à la taxation et à l'amortissement accéléré. Les redevances minières versées à l'État proviennent de la taxe spéciale sur certains produits et de la taxe *ad valorem*. La suppression de cette dernière du code malien de 1999 a eu pour effet de réduire de moitié le taux de redevances, qui est passé de 6 % à 3 %. Dans le code malien de 1991, les activités minières étaient exonérées de taxes lors des cinq premières années de production. Cette exonération a été supprimée du nouveau code. Cependant, la réglementation de 1999 a offert la possibilité aux sociétés de pratiquer un amortissement accéléré de leurs facteurs de production. En résumé, si certaines mesures incitatives du code minier de 1991 ont été supprimées (notamment certains

avantages fiscaux), d'autres dispositions telles que l'amortissement accéléré et la réduction de la participation au capital sont venues les compenser. De ce fait, le cadre réglementaire économique et financier semble être très attrayant pour les investisseurs du secteur.

3.1.2. Les dimensions sociales et environnementales

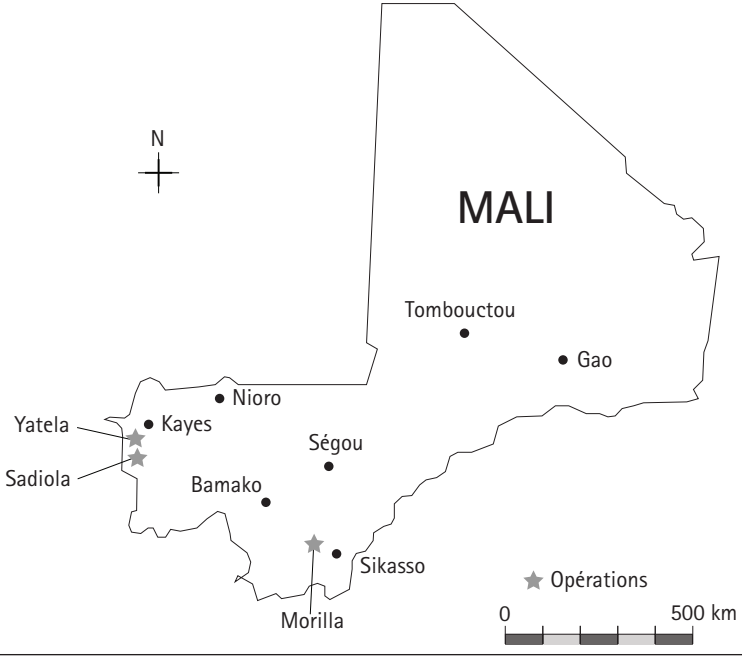
Si les aspects économiques et financiers des codes miniers sont apparus de plus en plus incitatifs, les dimensions sociales et environnementales ont suivi une trajectoire opposée, requérant une plus grande prise de responsabilités de la part des sociétés minières. Contrairement au code minier de 1991, celui de 1999 a pris en compte la relocalisation des populations affectées par l'exploitation minière, relocalisation dont la société minière demeure responsable. Par ailleurs, après cinq années d'exonération, les entreprises minières étaient désormais tenues de verser des taxes au profit des collectivités locales (MMEE, 1999, article 109). D'autre part, les compagnies étaient placées dans l'obligation d'assurer le logement de même que les infrastructures sanitaires, scolaires et de loisir pour les travailleurs de la mine et leurs familles. Sur le plan de l'emploi, les sociétés minières ont été tenues, par le code minier de 1999, de respecter les conditions générales d'emploi du Mali et d'accorder la préférence, à qualification égale, au personnel malien (MMEE, 1999, article 126). Finalement, la santé et la sécurité au travail ont été soumises, par le code minier de 1999, aux règlements relatifs aux mesures de protection et de prévention conformément aux normes internationales admises pour les travaux ayant trait au transport, à l'usage et au stockage des explosifs (MMEE, 1999, article 124).

Sur le plan environnemental, le code minier de 1999 s'est avéré bien plus explicite et exigeant que celui de 1991, qui ne fixait pratiquement aucune obligation aux sociétés minières quant à la protection environnementale. Dans le code de 1991, les travaux de réhabilitation et la prise en compte des incidents étaient considérés d'une manière ponctuelle. L'introduction du code de 1999 a permis d'amorcer un processus en vue de mener à une réelle prise en compte des risques environnementaux. Ainsi, selon ce dernier code, les permis d'exploitation doivent être accordés à la condition que les entreprises fournissent une étude de faisabilité et un plan de développement et d'exploitation du gisement qui comprend une étude d'impact environnemental, un plan d'atténuation des impacts ainsi qu'un plan de suivi environnemental. Les titulaires de permis d'exploitation doivent également ouvrir et alimenter un compte fiduciaire en vue de constituer un fonds qui servira à couvrir les frais de préservation et de réhabilitation de l'environnement.

En dépit de son entrée en vigueur, le code minier de 1999 n'a pas été appliqué à tous les projets miniers actuellement en activité au Mali dans la mesure où les permis d'exploitation sont généralement attribués pour une durée de trente ans renouvelable (MMEE, 1999, article 43). Cependant, les entreprises minières ont désormais l'obligation de se conformer aux exigences du code minier de 1999 en matière d'environnement. Elles sont donc tenues de conduire

des études d'impact environnemental et social et de se conformer aux exigences relatives à la réhabilitation, à la préparation du processus de fermeture des mines et à l'emploi. D'une manière générale, ces réformes, notamment celles de 1991, ont donné lieu à une véritable ruée vers l'or qui a fait passer le Mali, en quelques années, du 16e au 4e rang des producteurs d'or africains, après l'Afrique du Sud, le Ghana et la Tanzanie. La carte suivante permet de situer géographiquement les principales mines en exploitation au Mali en 2005.

Carte 3.1. **SITUATION GÉOGRAPHIQUE DES PRINCIPALES MINES EN EXPLOITATION DU MALI**



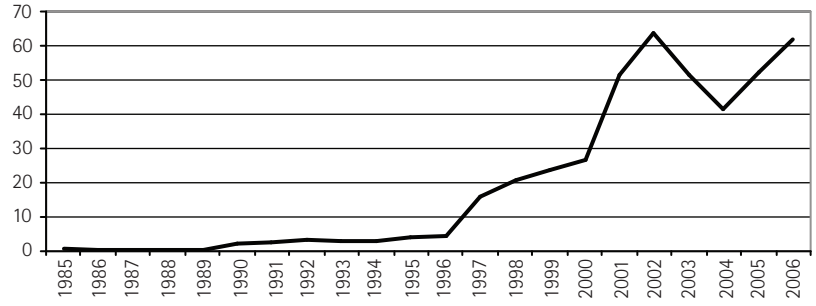
Source: Anglogold Ashanti (2007).

L'expansion extraordinaire du secteur minier malien depuis le début des années 1990 a donné lieu à une amélioration notable des indicateurs macroéconomiques, comme nous le verrons maintenant.

3.2. Les résultats économiques des politiques adoptées

L'offre de mesures incitatives aux entreprises, notamment grâce au code minier de 1991, a eu des retombées économiques appréciables. Ainsi, la production d'or constitue désormais la première source de devises étrangères pour le pays. La figure suivante en donne une illustration.

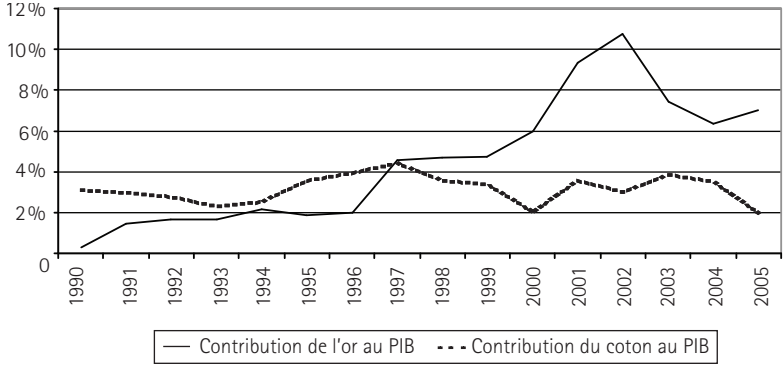
Figure 3.1. **PRODUCTION D'OR AU MALI (1985-2006) (TONNES)**



Source: DNGM (2005) et EIU (2007).

Ces développements sont essentiellement attribuables à l'arrivée massive d'investisseurs étrangers dans le pays. Ainsi, six mines étaient en activité au Mali en 2007 : celles de Sadiola, Morila, Yatela, Kalana, Loulo, Tabakoto. Une septième mine, celle de Syama, est en instance de réouverture après avoir été délaissée depuis 2001. Au total, l'ensemble de ces mines promet l'extraction de plus de 530 tonnes d'or au cours des vingt prochaines années. Les retombées tirées de l'ampleur de la production en matière d'impôts et de redevances pour le Trésor Public s'élevaient à environ 1,5 milliard de dollars américains entre 1997 et 2005 (Direction nationale de la Géologie et des Mines [DNGM], 2005)[9]. Ainsi, en 2005, l'or représentait 60 % des exportations (Economist Intelligence Unit [EIU], 2007). Du coup, depuis 1997, l'or supplante le coton, se plaçant au premier rang pour la contribution au PIB.

Figure 3.2. **CONTRIBUTION DE L'OR ET DU COTON AU PIB DU MALI (1990-2005)**



Source: DNSI (2005).

9. Taux de change 1 USD = 550 F CFA.

Par ailleurs, les quatre mines en exercice de 1985 à 2003 ont permis la création de 3 440 emplois, dont 3 246 en 2003. De ces emplois, 3 061 revenaient aux Maliens, soit 94 % d'emplois locaux. Ces emplois ont donné lieu au versement de salaires et de cotisations sociales. En ce qui concerne les projets communautaires, les dépenses effectuées par les trois principales mines étaient de 13 900 dollars américains pour les mines de Sadiola et Yatela de 1997 à 2005 et de 2 545 dollars américains pour la mine de Morila de 2001 à 2005 (Anglogold Ashanti, 2005). De manière générale, les retombées de l'exploitation minière sur l'économie nationale, en particulier sur les recettes étatiques, apparaissent considérables. En dehors de ces recettes directement dirigées vers le Trésor national, les retombées sont également notables pour les communautés locales vivant à proximité des sites miniers. Cependant, alors que les résultats économiques semblent positifs, les conditions sociales, sanitaires et environnementales sont de plus en plus difficiles, notamment dans les régions minières.

3.3. La prise en charge des dimensions sociale et environnementale

L'analyse des problématiques sociale et environnementale étant plus complexe et moins lisible sur le plan national, nous allons la centrer sur les deux projets miniers les plus importants du Mali, les mines de Sadiola et de Morila. Le tableau suivant donne une idée générale des caractéristiques de ces deux projets.

Tableau 3.2. **PRINCIPALES MINES DU MALI**

DESCRIPTION	Sadiola	Morila
Convention d'établissement	1992	1992
Étude de faisabilité	1993	1999
Permis d'exploitation	1994	1999
Démarrage de la production	Décembre 1996	Octobre 2000
Réserves	116 tonnes	103 tonnes
Durée de vie de la mine	13 ans	10 ans
Type d'exploitation	Ciel ouvert	Ciel ouvert
Société d'exploitation	SEMOS SA	MORILA SA
Actionnaires	Anglogold 38 % Iamgold 38 % État malien 18 % SFI 6 %	Anglogold 40 % Randgold 40 % État malien 20 %
Opérateur	Anglogold Ashanti	Anglogold Ashanti

Bien que ces deux projets miniers fonctionnent selon le code minier de 1991, il est intéressant de noter certaines particularités qui les distinguent sur le plan de la prise en charge des impacts environnementaux et sociaux. Tout d'abord, la mine de Sadiola compte la SFI parmi ses actionnaires, ce qui implique l'obligation de se conformer aux exigences de cette institution quant à la performance concernant les mesures de sauvegarde. Par ailleurs, cette mine a commencé ses activités en 1996, dans un contexte de quasi-vide juridique eu égard aussi bien à la protection de l'environnement qu'à la gestion communautaire. En dépit de l'absence d'exigence nationale, mais compte tenu des exigences de la SFI, la mine de Sadiola a conduit une étude d'impact environnemental en 1994, devenant ainsi la première au Mali à le faire (Envirolink, 1994). Il apparaît donc au premier abord que la mine de Sadiola fait l'objet d'exigences environnementales et sociales plus strictes que la mine de Morila, laquelle n'est pas soumise aux exigences de la SFI. Toutefois, Morila a entrepris ses activités à un moment où la législation malienne, environnementale en particulier, commençait à s'étoffer. Le tableau suivant permet de résumer l'évolution des exigences environnementales auxquelles sont tenus ces deux projets miniers depuis leur création.

Tableau 3.3. **LÉGISLATION ENVIRONNEMENTALE ENCADRANT LES MINES DE SADIOLA ET DE MORILA**

Description	Période	Sadiola (1996-2005)	Morila (2000-2005)
Exigences de la SFI	1996-2005	Mesures de sauvegarde[10] : – évaluation environnementale – habitats naturels – déplacements involontaires de populations – communautés autochtones – patrimoine culturel – travail forcé et travail des enfants	Non applicable
Exigences du code de 1991	1996-1999	Réhabilitation et prise en charge ponctuelle des impacts	Non applicable
Exigences du code de 1999	2000-2005	Étude d'impact environnemental Plan d'atténuation des impacts Plan de suivi environnemental Indemnisation des propriétaires fonciers lésés Fonds de réhabilitation	
Exigences de la législation environnementale nationale	1999 2001	Législation relative aux études d'impact environnemental Législation : gestion des déchets et autres types de pollution	

Sources : MMEE (1991 ; 1999), SFI (2007).

10. Ces politiques sont celles qui concernent particulièrement les projets miniers; d'autres politiques relatives à la lutte antiparasitaire, à la foresterie et à la sécurité des barrages viennent compléter les politiques de sauvegarde. Il est important de noter par ailleurs que ces politiques se distinguent des nouvelles dispositions prises à la suite de la Revue des industries extractives et qui visent un renforcement des politiques de sauvegarde.

Le tableau 3.3 nous permet d'observer que les projets miniers au Mali ont démarré en l'absence d'une législation environnementale nationale adéquate. Ainsi, le projet minier de Sadiola était uniquement soumis aux exigences environnementales de la SFI. À partir de 1999, les exigences environnementales ont commencé à devenir plus strictes. Plusieurs conditions environnementales ont alors été associées à l'obtention d'un permis d'exploitation. Cependant, le respect de ces exigences est demeuré lié à l'évaluation de l'importance des impacts environnementaux par les promoteurs de projets miniers dans la mesure où la législation malienne ne comportait pas de normes nationales à respecter. En effet, pendant toute la période observée (1996-2005), le Mali ne disposait pas de normes environnementales relatives à la pollution des eaux, à la pollution atmosphérique et sonore ou à la gestion des déchets miniers. De ce fait, aussi bien les politiques de la SFI que les exigences nationales tendaient à encourager l'autoévaluation par les entreprises minières de l'ampleur des nuisances environnementales de leurs activités. Par ailleurs, l'absence de normes environnementales maliennes et de directives techniques relatives à l'usage du cyanure, à la fermeture des mines, à l'élimination des déchets ou au rinçage des roches acides laissait à l'industrie minière une large place pour l'adoption d'initiatives volontaires corporatives dans sa prise en charge de ces impacts. Ainsi, dans le cas des projets de Sadiola et de Morila, la compagnie Anglogold Ashanti, qui en est l'opératrice, a adhéré à diverses normes internationales et initiatives corporatives relatives à la dimension environnementale de l'activité minière.

Tableau 3.4. NORMES INTERNATIONALES ET INITIATIVES VOLONTAIRES AUXQUELLES ADHÈRE LA SOCIÉTÉ ANGLOGOLD ASHANTI

INITIATIVES	ACTEUR INITIATEUR	DESCRIPTION
Système de gestion environnementale (selon les exigences ISO 14001)	Entreprise (filiale)	Politique de gestion environnementale, santé et sécurité, et relations communautaires
Directives de la Banque mondiale sur la qualité de l'eau souterraine	SFI / Banque mondiale	Normes à ne pas dépasser pour différents contaminants
Directives de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) sur la qualité des eaux de surface	OMS	Normes à ne pas dépasser pour différents contaminants
Directives Anglogold sur la gestion de la poussière et du bruit	Entreprise (maison mère)	Normes au-dessus desquelles des actions correctrices sont mises en place
Directives Anglogold sur la gestion des rejets miniers	Entreprise (maison mère)	Normes sur les modalités de traitement et de stockage des effluents miniers
Code international de gestion du cyanure	Initiative multipartite (Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), entreprises, organisations non gouvernementales (ONG))	Procédures relatives à la production, au transport et à l'usage de cyanure pour la production d'or
Cadre stratégique pour la fermeture des mines	Association industrielle (Australian mining association)	Procédures de fermeture des sites miniers

Sources : Anglogold (2004), SEMOS (1997-2005), Anglogold Ashanti (2000-2005a).

Concrètement, l'adhésion à ces normes couplée aux exigences législatives nationales et aux exigences de la SFI a pour avantage d'offrir un cadre presque complet de gestion des impacts environnementaux de l'extraction minière. Ces normes touchant la pollution de l'eau, la pollution sonore, la poussière et la gestion des déchets miniers favorisent la quantification des impacts et permettent à l'entreprise de fournir des rapports détaillés sur les impacts aux actionnaires. Cependant, l'évaluation des impacts demeure largement du ressort de l'entreprise, ou des consultants privés auxquels elle fait appel pour des audits, dont les résultats sont ensuite diffusés aux actionnaires. De manière générale donc, le cadre réglementaire mis en place pour favoriser la prise en charge des impacts environnementaux laisse émerger deux types de lacunes : l'application de normes internationales (volontaires ou se voulant contraignantes dans le cas de la SFI) est définie à l'extérieur du pays et le contrôle du respect de ces normes par les entreprises est difficile à assurer. C'est particulièrement ce dernier point qui s'avère problématique dans le cas du Mali et, plus spécifiquement, dans le cas des deux projets qui nous intéressent.

3.4. La gestion environnementale

Sur le plan environnemental, les projets miniers qui nous intéressent soulèvent une série de questions. En effet, ils se caractérisent tous deux par un fort accroissement de la population dans la région minière, ce qui a pour effet d'engendrer une pression importante sur les ressources en bois de ces régions. La déforestation représente ainsi l'une des problématiques environnementales les plus visibles dans les régions minières. Cependant, à plusieurs égards, l'exploitation minière en elle-même engendre des risques environnementaux substantiels. De façon générale, l'absence de standards environnementaux fait en sorte que les sociétés minières se fient sur les indicateurs de l'OMS, de la Banque mondiale ou de l'Afrique du Sud, dont la compagnie Anglogold est originaire. Puisque ces normes sont définies à l'extérieur du pays, la capacité du gouvernement de contrôler le respect de ces standards représente donc un sérieux défi.

Le cas de l'usage du cyanure illustre bien les limites étatiques dans la surveillance environnementale de l'industrie minière. L'utilisation du cyanure dans le procédé d'extraction de l'or n'est effectivement abordé ni par le code minier ni par une réglementation spécifique. La société Anglogold, opératrice des deux principales mines, prend en compte cette dimension puisqu'elle adhère de son propre chef au Code international de gestion du cyanure. La vérification de l'application de ce code est effectuée par des audits externes étrangers et l'État n'a aucun contrôle sur cette dimension. Des rapports effectués lors de l'évaluation des sociétés minières recommandent le recours, par l'administration minière, à ce code du cyanure pour le contrôle de toutes les utilisations de cyanure au Mali. Il est à noter que ce code volontaire ne prend pas en compte toutes les questions liées à la sécurité ou aux conséquences environnementales durant la conception et la construction des systèmes de stockage

des produits résiduels, ni les effets à long terme de la fermeture ou de la réhabilitation des sites miniers en tant que tels (Institut international de gestion du cyanure [IIGC], 2005). Ainsi, compte tenu des problèmes occasionnés par l'augmentation de l'usage du cyanure et des risques associés au drainage minier acide, les plans de fermeture des mines, notamment celui de Sadiola, ont été révisés. À la suite des difficultés rencontrées dans la surveillance du rythme d'extraction (sur lequel nous reviendrons plus loin), une étude menée par un groupe de consultants, à la demande du gouvernement, recommande que les coûts de fermeture de la mine et les coûts de surveillance à long terme soient revus à la hausse car « le drainage acide de la mine est susceptible d'être un problème très réel à moyen et à plus long terme à Sadiola » (CSA Group, 2004, p. 94).

Sur le plan environnemental donc, les sociétés minières se conforment au code minier de 1999 mais, en l'absence de standards environnementaux nationaux spécifiques aux mines, elles s'appuient sur les normes internationales ou celles du Groupe de la Banque mondiale, sans que soient associées à ces normes des méthodes de suivi et de réparation dans les cas où cela s'avèrerait nécessaire. À titre d'illustration, la SFI exige le respect de ses politiques et effectue un suivi régulier consistant principalement en l'évaluation des rapports produits par les entreprises minières. En effet, ses recommandations portent principalement sur la publication des résultats environnementaux selon les exigences des politiques de sauvegarde. Cette performance est contrôlée par l'entreprise même ou par des auditeurs externes engagés par l'entreprise. Par ailleurs, la SFI ne prévoit pas de mesure de sanction en cas de non-respect des normes ; elle demande essentiellement des mesures correctrices. Pour cette raison, la différence entre Morila et Sadiola sur le plan de la gestion environnementale se situe davantage dans la régularité et le détail des rapports sociaux et environnementaux produits. Ainsi, c'est la maison mère Anglogold qui assure le suivi des opérations de ses filiales. En outre, les entreprises elles-mêmes ont toutes les deux des équipes de suivi interne et font régulièrement appel à des consultants pour des audits ponctuels. Ces derniers émettent des recommandations et sont fréquemment rappelés pour suivre la mise en œuvre de leurs recommandations. Quant à l'État, à titre d'actionnaire et selon les exigences du code minier, il reçoit régulièrement des entreprises de l'information sous forme de rapports (mensuels, trimestriels et annuels) (MMEE, 1999, articles 73-75). La législation nationale exige que les entreprises minières se conforment aux normes internationales en vigueur, mais ne prévoit aucune conséquence particulière en cas de non-respect.

Ainsi, la prise en charge des impacts environnementaux, particulièrement à long terme, s'avère limitée en dépit des exigences de la SFI, des exigences législatives et des normes et initiatives internationales qui constituent le cadre réglementaire au sein duquel se déroule l'activité minière au Mali. La principale lacune de ce cadre sur le plan environnemental réside dans la définition de la

responsabilité à long terme des entreprises minières quant aux impacts environnementaux. La production d'un gramme d'or occasionne la création d'environ 500 kg de déchets (résidus miniers et roches stériles) qui génèrent à long terme des émanations d'acide. Ce drainage acide minier peut se poursuivre durant plusieurs générations. Cependant, le cadre réglementaire malien, incluant aussi bien les règles légales que les initiatives volontaires, ne prend pas en compte cette dimension. L'initiative relative au cadre stratégique pour la gestion des mines auquel a adhéré Anglogold vise surtout à assurer une conformité à l'égard de la législation (laquelle, dans ce cas, apparaît défaillante) afin d'obtenir l'autorisation de fermeture des sites. Ainsi, lors des discussions en vue de la fermeture prochaine de certaines mines au Mali (notamment celle de Yatela), les entreprises minières ont proposé la limitation de leur responsabilité à une période de cinq ans. Cette question est encore en discussion mais pose le problème de la prise en charge des coûts environnementaux au-delà de cinq ans. Alors que ni les entreprises ni la SFI n'ont intégré cette dimension dans leurs initiatives et exigences, il semble que, dans un tel scénario, l'État malien se retrouve responsable de ce passif environnemental, sans posséder les moyens nécessaires pour en venir à bout. Si la prise en charge des impacts à long terme pose problème, cette difficulté s'étend également aux incidences immédiates de l'activité minière, dans la mesure où des liens commencent à être établis entre les incidences environnementales de l'activité minière et la santé des populations vivant près des projets.

3.4.1. La santé

Au Mali, les infrastructures et les services sociaux de base offerts aux communautés vivant aux abords des zones minières sont nettement insuffisants. Sur le plan de la santé, par exemple, bien que les sociétés minières aient contribué au développement des infrastructures sanitaires (construction d'une clinique pour les travailleurs miniers dans le cas de Sadiola et équipement de centre de santé communautaire), le manque de revenus des populations limite leur accès aux soins. De plus, les infrastructures destinées aux travailleurs ne sont pas accessibles au reste de la population, dont les besoins sanitaires sont pourtant criants.

De manière générale, l'application du cadre réglementaire et la faible implication des acteurs nationaux, l'État notamment, contribuent à créer des tensions entre entreprises et communautés. En effet, ces dernières reçoivent peu d'information sur les modalités et les résultats de la gestion environnementale. Le contrôle de la qualité de l'eau est ici un bon exemple. Si la Banque mondiale établit des normes relatives à la qualité de l'eau auxquelles les entreprises doivent se conformer, ce sont ces dernières qui effectuent les prélèvements dans les villages et en font ensuite l'analyse[11]. Or les entreprises ne transmettent

11. Des analyses comparatives sont également effectuées à l'occasion par des laboratoires extérieurs au pays, notamment en Angleterre et au Canada.

pas les résultats des analyses aux communautés concernées. Il en résulte une tension sociale, car les personnes en viennent à attribuer leurs problèmes de santé à une pollution potentielle (même si les analyses des entreprises indiquent qu'elles respectent les limites fixées par l'OMS).

Ainsi, plusieurs problèmes de santé (fausses couches et décès en particulier) ont été signalés par des enquêtes menées par des organisations non gouvernementales (ONG) internationales en 2004 auprès des communautés vivant aux abords de la mine de Sadiola. Cependant, aucune étude n'a été entreprise au niveau national afin de déterminer l'incidence des impacts environnementaux des projets miniers sur la santé publique. En fait, l'essentiel de l'information disponible sur le secteur minier au sein des structures gouvernementales provient des sociétés minières. L'État lui-même realise très peu d'études pour évaluer les incidences économiques, environnementales, sociales et sanitaires des projets miniers. L'essentiel de la documentation disponible sur l'activité minière étant d'origine corporative, le contenu de ces documents n'a trait qu'aux dimensions considérées comme pertinentes par les sociétés minières. À titre d'exemple, les questions relatives à la santé n'apparaissent que très peu dans ces études. Ces questions n'en constituent pas moins une problématique cruciale pour les populations vivant près des mines.

Deux études ont été menées afin de préciser l'incidence des impacts environnementaux sur la santé des populations vivant dans la région minière accueillant la mine de Sadiola. Ces études sociodémographique et épidémiologique ont été commanditées par la Société d'exploitation des mines d'or de Sadiola (SEMOS) et exécutées par une agence gouvernementale, l'Institut national de recherche en santé publique (INRSP). La première partie de ces études portait sur la dimension sociodémographique et a été achevée en 2005. Cette étude prend en considération les perceptions des populations quant à l'impact de l'exploitation minière sur leur santé. Dans un questionnaire qu'elles ont rempli, les populations ont signalé une proportion élevée de fausses couches dans quelques villages situés en zone minière. Le taux le plus élevé évoqué est de quatre fausses couches sur cinq grossesses au cours des cinq dernières années pour le village de Yatela situé à proximité de la mine de Yatela, et une proportion de 0,37 pour l'ensemble de la zone minière aux alentours de la mine de Sadiola, contre une proportion moyenne de 0,36 pour la zone de contrôle constituée de villages considérés comme hors d'atteinte des impacts miniers (INRSP, 2005). Bien que les populations perçoivent ces problématiques liées à la santé comme le résultat de la présence voisine des mines, seule la réalisation d'une étude médicale, qui représente la seconde étape, pourrait confirmer ou infirmer ces perceptions. Cette deuxième étude n'était toujours pas disponible au moment de la publication de ce chapitre. Mais dans ce cas également, l'incapacité de l'État à initier et à réaliser des études de cet ordre donne lieu à une situation où les entreprises minières commanditent des études dont elles font l'objet, ce qui peut faire craindre un conflit d'intérêts.

En résumé, la faiblesse des capacités institutionnelles nationales pour assurer un suivi adéquat de l'activité minière représente une limite majeure à la contribution de l'extraction minière à la réduction de la pauvreté et à la protection de l'environnement. En effet, au-delà de l'élaboration de normes sociales et environnementales (par les institutions internationales ou par les entreprises elles-mêmes), la réduction de la pauvreté et la protection de l'environnement nécessitent une approche intégrée de la régulation de l'industrie minière prenant en compte aussi bien les conséquences des conditions économiques d'exploitation que la nécessité du renforcement des capacités institutionnelles nationales. La faible prise en considération de ces dimensions, malgré le processus de révision initié par l'EIR, laisse les problématiques relatives à la contribution de l'industrie minière au développement relativement inchangées par rapport à la situation préalable, comme l'illustre le cas du Mali.

3.5. L'incidence des faibles capacités institutionnelles sur le respect des cadres réglementaires

Comme nous l'avons mentionné, sur le plan législatif, l'industrie minière malienne est soumise aux exigences de deux codes miniers, celui de 1991 et celui de 1999, qui sont appliqués conjointement. L'ensemble des mines actuellement en activité fonctionne selon le code minier de 1991. Dans les faits, les opérations qui ont débuté avant la promulgation du code de 1999 continuent à fonctionner selon l'ancien code, bien que les sociétés aient la possibilité de passer de l'ancien au nouveau code, à condition d'intégrer l'ensemble des dispositions de ce code. Or, selon plusieurs responsables administratifs des mines au Mali[12], les sociétés essaient en général de se prévaloir des dispositions les favorisant dans chacun des codes, surtout en ce qui a trait aux conditions fiscales et douanières. Cette situation crée des tensions et des conflits entre l'administration minière et les entreprises.

De manière générale, plusieurs facteurs concourent à restreindre les possibilités de suivi du ministère des Mines, responsable de la surveillance et de l'encadrement du secteur minier. D'abord, jusqu'en 2002, il n'existait pas, au sein de l'administration minière, de structure en charge du suivi et du contrôle des activités des sociétés minières. Un suivi était effectué par les administrateurs de la Direction nationale de la Géologie et des Mines (DNGM), qui, par ailleurs, sont également en charge de la recherche géologique (DNGM, 2002). Or, dans les années 1980, les programmes d'ajustement structurel ont induit un licenciement massif de travailleurs de la fonction publique et limité les possibilités de recrutement de fonctionnaires. Ensuite, une fois installées, les sociétés minières ont procédé au recrutement de personnel malien, et ce sont les spécialistes du ministère des Mines qui ont été congédiés, ce qui a privé le ministère, et particulièrement la DNGM, de compétences essentielles à la surveillance du secteur. Finalement, une autre exigence issue de l'ajustement

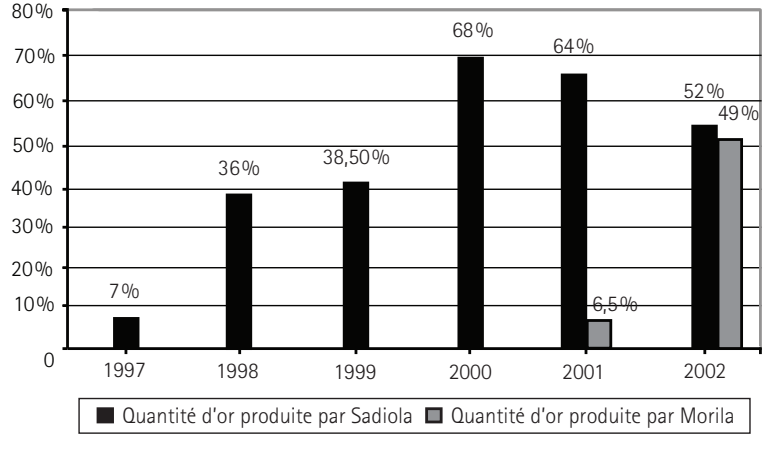
12. Entrevues réalisées entre octobre 2005 et janvier 2006.

structurel a été la création d'une Caisse unique pour le budget de l'État, qui a eu pour effet de supprimer les différents fonds d'appui au secteur industriel et notamment de priver le ministère des Mines du Fonds minier servant au financement de ses activités. Dans de telles conditions, ce ministère et ses structures opérationnelles chargées du suivi et du contrôle de l'industrie minière se trouvent très limités en ressources humaines et financières, lesquelles sont indispensables pour mener à bien le rôle qui leur est attribué par la législation.

Ces carences se font d'autant plus cruellement sentir que l'on assiste à une explosion des projets de l'industrie minière au Mali, d'où un besoin plus pressant de ressources étatiques pour l'encadrement du secteur. Or, la limitation des capacités étatiques restreint non seulement la maximisation des retombées économiques et financières de l'industrie minière sur l'économie nationale, mais favorise également la prise en charge des besoins sociosanitaires éducatifs, et de la protection de l'environnement par les entreprises privées étrangères, au risque de voir ces préoccupations laissées pour compte.

Des constats de perte de contrôle de l'administration minière sur l'industrie ont conduit les autorités maliennes à prendre en considération la qualité du suivi dont font l'objet les activités des sociétés minières. Ainsi, une commission a été créée dans le but de « déterminer les voies et moyens appropriés pour une amélioration de la contribution de l'exploitation minière à l'économie nationale et pour un suivi et un contrôle efficace des activités minières » (DNGM, 2002). Cette étude a constaté que le non-respect de la cadence d'extraction prévue par les études de faisabilité proposées par le promoteur minier avait conduit à une réduction de la durée de vie des mines. La figure suivante fait état de l'étendue de ces écarts entre 1997 et 2002, année où l'étude a été réalisée.

Figure 3.3. ÉCART DE PRODUCTION PAR RAPPORT À L'ÉTUDE DE FAISABILITÉ POUR LES MINES DE SADIOLA ET DE MORILA



Source : DNGM (2002).

Pour la mine de Sadiola, la quantité produite a été supérieure de 41,6 %, car la quantité de minerai devant être traitée en sept ans l'a été en cinq ans. Ainsi, la durée de vie de la mine a été réduite de deux ans (11 ans au lieu de 13) du fait de l'exploitation intensive. La compagnie SEMOS justifie l'augmentation de la quantité de minerai traité par les fluctuations des cours mondiaux de l'or et une surestimation en 1993, lors de l'étude de faisabilité, de la quantité de minerai oxydé qui serait exploité jusqu'en 2002. Dans le cas de la mine de Morila, après l'étude de faisabilité effectuée en 1999, une autre évaluation faite en 2001 a réévalué les réserves d'or de 103 à 160 tonnes et la cadence de traitement du minerai de 2,4 à 3,12 millions de tonnes par an à partir de 2002 (CSA Group, 2004). À un tel rythme, le gouvernement s'attend à une réduction de la durée de vie de la mine de quatre ans. Par ailleurs, l'exploitation de zones à teneur élevée a favorisé, en 2002, une production exceptionnelle pour cette mine et des revenus records pour les sociétés minières.

Il est à noter que les deux mines fonctionnent selon le code minier de 1991 qui offre cinq années d'exemption de taxes à partir de la première année de production. Si les aspects techniques peuvent apporter des éléments de réponse à cette exploitation intensive (Anglogold, 2000-2005b), il semble également que cette accélération de l'extraction soit encouragée par les exemptions fiscales offertes par le code minier de 1991. La concentration de la production pendant ces années d'exonération réduit considérablement les taxes que ces entreprises doivent payer à l'État. La non-conformité des sociétés minières au plan d'exploitation des mines a un impact très important sur les revenus des entreprises (à la hausse) et sur ceux de l'État (amoindris). Ainsi, bien que l'État reçoive des montants très important, l'incapacité de l'administration des mines à assurer un contrôle constant des opérations minières, de manière à déterminer un rythme d'extraction, réduit substantiellement les retombées de l'exploitation sur le plan économique. Cette situation est d'autant plus inquiétante qu'elle influe sur l'environnement, surtout si les mesures de fermeture ne sont pas ajustées pour tenir compte des problèmes environnementaux qu'engendrent généralement les méthodes intensives d'extraction (CSA Group, 2004). Finalement, des difficultés ont également été signalées dans l'évaluation des données financières fournies par les sociétés minières. Il s'agit notamment du montant des investissements, de l'évaluation des coûts de production et des charges d'exploitation.

En résumé, sur le plan économique et financier, l'État doit s'assurer, d'une part, que ses revenus sont déterminés de manière appropriée, sans dépendance excessive à l'égard des données de l'entreprise et, d'autre part, que les compagnies n'ont conclu aucun contrat préférentiel avec leurs filiales. Aussi, si les indicateurs macroéconomiques nationaux indiquent une forte amélioration de la situation économique du pays, ces difficultés illustrent une certaine iniquité dans la répartition des gains économiques découlant de l'extraction minière. Comme l'illustre notre analyse, les institutions gouvernementales maliennes disposent de capacités limitées pour assurer l'application adéquate de la

législation dans les domaines économique et financier. Il semble donc que le développement industriel a connu une croissance plus rapide que le développement des capacités institutionnelles, lesquelles se seraient en fait affaiblies avec la redéfinition du rôle de l'État.

En effet, avant même la réforme du secteur minier malien, les réformes macroéconomiques et institutionnelles instaurées par les programmes d'ajustement structurel ont induit un affaiblissement des capacités techniques et financières de l'État. Cette faiblesse institutionnelle a eu des conséquences notables sur la protection de l'environnement et la capacité du secteur minier de constituer un moteur pour le développement social. De ce fait, les régions minières sont aux prises avec des problématiques sociales, éducationnelles, sanitaires et environnementales d'autant plus importantes qu'elles subissent directement les impacts des projets miniers. Cette situation s'inscrit dans un contexte où l'adhésion à des normes et initiatives environnementales internationales, la création de fonds de développement communautaire et la perspective de voir les sociétés minières s'engager dans des actions de développement par des pratiques corporatives à caractère social déplacent la responsabilité de satisfaire les besoins sociaux et d'assurer la protection environnementale vers les entreprises, sans plus interroger le rôle des institutions étatiques nationales dans ce processus.

CONCLUSION : LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ, LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET L'EXPLOITATION MINIÈRE

Le cadre de régulation proposé par la Banque mondiale fournit aux entreprises et aux pays en développement des critères à l'aune desquels évaluer les opérations minières. Cependant, le recours à l'autoévaluation par les entreprises (même suivie d'une revue par la SFI) pose le problème de la mise en application de ces normes. Cette approche vient voiler la difficulté réelle qui est celle de la faiblesse des capacités des institutions nationales, dont le rôle est précisément de faire respecter les règles de fonctionnement du secteur. La non prise en compte de l'importance du rôle des institutions nationales dans la mise en application du cadre de régulation proposé par la Revue des industries extractives se reflète dans la promotion parallèle de politiques de réforme affaiblissant ces institutions. Comme nous l'avons expliqué en première partie de ce chapitre, la croissance économique basée sur l'exploitation minière passe, d'une part, par la prise en charge des distorsions causées par la dépendance du pays à l'égard des exportations de ressources minières et, d'autre part, par l'intégration de cette industrie à l'économie nationale. Or, ces problématiques demeurent des sujets ignorés par l'EIR. Cette situation s'explique par le positionnement des institutions financières internationales, qui adhèrent à la perspective économique conventionnelle selon laquelle il est possible de remédier aux problématiques liées à la malédiction des ressources par le recours à des politiques publiques

appropriées, telles que la taxation de la rente minière et son réinvestissement pour la création d'autres formes de capital comme la technologie, l'éducation, la santé ou les infrastructures sociales (Daniel, 1992 ; Mikesell, 1997). Or, la mise en œuvre de telles politiques est difficile à effectuer dans le contexte économique libéral qui prévaut dans la majorité des pays en développement disposant de ressources minières. Le cas malien illustre bien la difficulté du déploiement de telles politiques dans la mesure où c'est justement l'offre de mesures incitatives aux entreprises minières qui favorise l'expansion de l'industrie. L'option de la stratégie incitative, couplée au recours à la responsabilité sociale corporative dans l'évaluation à court et à moyen terme des impacts des opérations minières, représente ainsi l'approche privilégiée. Dans ces conditions, la prise en compte des besoins de développement des pays hôtes semble éludée.

Sur la base d'une perspective économique, les investissements internationaux ne sont pas régis par des accords internationaux ; ils ne font l'objet que d'accords bilatéraux, régionaux ou multilatéraux limités au traitement d'aspects particuliers. Ces accords ont essentiellement pour objectif de fournir une protection aux investissements, mais n'établissent pas de lien entre investissements internationaux et objectifs nationaux de développement. Ils font appel au civisme des entreprises pour qu'elles intègrent dans leur programme les objectifs de développement des pays hôtes (CNUCED, 2003). Or, les processus de déréglementation et de libéralisation ont conduit à plusieurs modifications des conditions d'exploitation des minerais. Celles-ci touchent, comme nous l'avons vu, les régimes fiscaux, douaniers, économiques et financiers, réaménagés de manière à attirer les investissements étrangers. Ces mesures incitatives ont eu pour principaux effets de modifier le schéma de propriété des ressources avec le passage du public au privé, de faciliter l'accès à la terre tout en augmentant la sécurité des titres de propriété pour les entreprises, et enfin de réviser les méthodes de calcul des redevances et taxes afin qu'elles portent sur le bénéfice et non sur le chiffre d'affaires (Eggert, 2000)[13]. Ces dimensions structurelles ont comme conséquence d'influer de manière déterminante sur la répartition de la rente minière entre les entreprises et le gouvernement. Elles contribuent à limiter les possibilités pour ce dernier de mettre en place des politiques propres à contrer les distorsions économiques engendrées par le déséquilibre économique et l'exportation massive de matières premières.

D'une part, l'intégration de l'industrie minière à l'économie locale dépend de plusieurs facteurs. Comme l'indiquent Abugre et Akabzaa (1998), la baisse des coûts de transport limite l'incitation à la transformation à proximité des sites d'exploitation. D'autre part, la promotion de la transformation des matières premières place les pays en développement face à des barrières tarifaires que les

13. Cette dernière disposition présente l'avantage de rendre les taxes conditionnelles aux bénéfices déclarés par les entreprises minières.

pays industrialisés maintiennent pour protéger leurs produits manufacturés alors même que l'importation de matières premières ne fait l'objet d'aucune barrière (Pegg, 2006). En outre, les transferts technologiques sont limités par les règles relatives à la propriété intellectuelle. Finalement, la création de liens entre l'industrie et l'économie locale est en général laissée à la discrétion des entreprises minières, en dépit de l'inégalité du pouvoir de négociation entre entreprises et gouvernement. Or, même une entreprise qui se conformerait scrupuleusement aux exigences sociales et environnementales ne pourrait prétendre contribuer à la réduction de la pauvreté et à la protection de l'environnement si ses pratiques économiques et financières génèrent des inégalités ou accroissent la pauvreté dans le pays hôte. En conséquence, les facteurs structurels macroéconomiques sont de nature à restreindre la portée des exigences sociales et environnementales (de la SFI en particulier), aussi strictes soient-elles. La focalisation sur ces dimensions est ainsi d'autant plus problématique que le respect des recommandations qui y sont associées est difficile à assurer, autant par la SFI que par les gouvernements nationaux.

En résumé, on privilégie à l'égard de de l'industrie minière une stratégie de libéralisation qui vise essentiellement à installer des conditions attrayantes pour les investissements, mais on ne tient pas compte, ou très peu, de la manière dont ces investissements vont contribuer au développement. Comme l'indiquait un rapport de la CNUCED sur le rôle de l'investissement direct étranger dans le développement :

> Par conséquent, et dans la mesure où il existe un degré de « progrès automatique » découlant de l'[IDE] après l'implantation d'activités au niveau local, la prise en compte du développement se limite à l'élaboration, par le pays d'accueil, de stratégies propres à attirer l'[IDE] en abandonnant les mesures qui pourraient entraver l'établissement de filiales locales et interférer avec leur intégration dans les activités mondiales de leur société mère (CNUCED, 2005, p. 17).

De ce fait les problématiques fiscales et développementales se trouvent largement évacuées par la mise en œuvre des politiques incitatives. Ainsi, l'impact de l'exploitation minière sur la réduction de la pauvreté et ses conséquences pour l'environnement sont des questions dont la prise en compte est limitée, dans la mesure où les retombées économiques de cette industrie dépendent du cadre institutionnel déterminant les conditions d'exploitation des ressources, et relèvent de la bonne volonté des entreprises.

BIBLIOGRAPHIE

Abugre, C. et T. Akabzaa (1998). « Mining boom : A gain for Africa ? », *Third World Network*, mai, <http://www.twnside.org.sg/title/boom-cn.htm>, page consultée le 20 janvier 2009.

Anglogold Ashanti (2004). « Strategic plan and environmental operating practices. East and West Africa region », document interne.

Anglogold Ashanti (2005). « Conférence de presse Semos/Yatela », Sadiola, 6 mai.

Anglogold Ashanti (2000-2005a). « Morila S.A. monthly management accounts », documents internes.

Anglogold Ashanti (2000-2005b). « Semos monthly reports and management accounts », documents internes.

AngloGold Ashanti (2007). « Review of operations », février, <http://www.anglogold.co.za/subwebs/InformationForInvestors/AnnualReport05/report/review_of_year/mali.htm>, page consultée le 20 janvier 2009.

Auty, R. (1993). *Sustaining Development in the Mineral Economies : the Resource Curse Thesis*, Londres, Routledge.

Banque mondiale (2004). *Vers un meilleur équilibre – Le Groupe de la Banque mondiale et les industries extractives : le rapport final de la Revue des industries extractives. Réponse de la direction du Groupe de la Banque mondiale*, Washington, D.C., Banque mondiale, 17 septembre, <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/eirmgmtresponsefinalfrench.pdf>, page consultée le 20 janvier 2009.

Boocock, C.N. (2002). *Environmental Impact of Foreign Direct Investment in the Mining Sector in Sub-Saharan Africa*, Paris, OECD Global Forum on International Investment, 7-8 février, <http://www.oecd.org/dataoecd/44/40/1819582.pdf>, page consultée le 20 janvier 2009.

Campbell, B. (2003). « Factoring in governance is not enough. Mining codes in Africa, policy reform and corporate responsibility », *Mineral & Energy, Raw Material Report*, vol. 18, n° 3, p. 2-13.

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement – CNUCED (2003). *World Investment Report 2003-FDI Policies for Development : National and International Perspectives*, Genève, Nations Unies.

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement – CNUCED (2005). *Le développement économique en Afrique. Repenser le rôle de l'investissement étranger direct*, Genève, Nations Unies.

Cox, A. (1994). « Land access for mineral development in Australia », dans R.G. Eggert (dir.), *Mining and the Environment : International Perspectives on Public Policy*, Washington, D.C., Resources for the Future, p. 21-56.

CSA Group (2004). « Audit technique et financier des sociétés d'exploitation minières au Mali », Anglogold, document interne non publié.

Daniel, P. (1992). « Economic policy in mineral-exporting countries : What have we learned ? », dans J.E. Tilton (dir.), *Mineral Wealth and Economic Development*, Washington, D.C., Resources for the Future.

Direction nationale de la géologie et des mines – DNGM (2002). « Rapport de suivi et de contrôle des sociétés d'exploitation minière : Sadiola-Morila-Yatela », Bamako, Gouvernement du Mali, août.

Direction nationale de la géologie et des mines – DNGM (2005). *Statistiques économiques sur l'industrie minière* [CD ROM], Bamako, Gouvernement du Mali.

Direction nationale de la statistique et de l'informatique – DNSI (2005). *Statistiques économiques du Mali*, Bamako, Gouvernement du Mali.

Eggert, R. (1994). *Mining and the Environment : International Perspectives on Public Policy*, Washington, D.C., Resources for the Future.

Eggert, R. (2000). « Sustainable development and the mineral industry », dans M. Otto et J. Cordes (dir.), *Sustainable Development and the Future of Mineral Investment*, Paris, United Nations Environment Programme (UNEP).

Eggert. R. (2001). *Mining and Economic Sustainability : National Economies and Local Communities*, MMSD Working Paper, nº 19, Londres, International Institute for Environment and Development and World Business Council for Sustainable Development, <http://www.iied.org/mmsd/mmsd_pdfs/mining_econ_sust.pdf>, page consultée le 20 janvier 2009.

Economist Intelligence Unit – EIU (2007). *Mali : Country Report*, Londres/New York/Hong Kong, EIU, mai, <http://www.eiu.com/report_dl.asp ?issue_id=1603015345&mode=pdf>, page consultée le 20 janvier 2009.

Envirolink (1994). *Évaluation des impacts sur l'environnement, mine d'or de Sadiola*, EnviroLink network.

Extractive Industries Review – EIR (2003). *Volume I : Vers un nouvel équilibre – Le Groupe de la Banque mondiale et les industries extractives, le Rapport final de la Revue des industries extractives,* Jakarta et Washington, D.C., Groupe de la Banque mondiale et les industries extractives, décembre, <http://go.worldbank.org/T1VB5JCV61>, page consultée le 20 janvier 2009.

Géronimi, V., S.B. Diallo et L. Sidibé (2005). « Le franc malien : fausses ruptures et vraies discontinuités dans les relations franco-maliennes », dans Gemdev et Université du Mali (dir.), *Mali-France : Regards croisés sur une histoire partagée*, Bamako/Paris, Donniya-Karthala.

Hatcher, P. (2004). « Réécrire le code minier ou redéfinir le rôle de l'État ? », dans B. Campbell (dir.), *Enjeux des nouvelles réglementations minières en Afrique*, Uppsala, Nordic Africa Institute.

Institut international de gestion du cyanure – IIGC (2005). *Code international de gestion du cyanure*, <http://www.cyanidecode.org/frenchpdf/TheCode_FR.pdf>, page consultée le 15 mars 2007.

Institut national de recherche en santé publique – INRSP (2005). *Enquête épidémiologique dans la zone des mines d'or de Sadiola et Yatela, région de Kayes, République du Mali. Première phase : étude sociodémographique*, Bamako, Ministère de la Santé.

Koné, M.M. (2000). *L'échec du développement en Afrique, une responsabilité à partager, le cas du Mali*, mémoire de maîtrise en sociologie, Montréal, Université du Québec à Montréal.

Lanning, G. et M. Müeller (1979). *Africa Undermined : a History of the Mining Companies and the Underdevelopment of Africa,* Harmondsworth, Penguin.

McMahon, G. et F. Remy (2001). *Large Mines and the Community : Socioeconomic and Environmental Effects in Latin America, Canada and Spain*, Washington, D.C. et Ottawa, Banque mondiale et Centre de recherches pour le développement international.

Mikesell, R. (1997). « Explaining the resource curse, with special reference to mineral-exporting countries », *Resources Policy*, vol. 23, nº 4, p. 191-199.

Ministère des Mines, de l'Énergie et de l'Eau – MMEE (1991). *Code minier*, Bamako, MMEE.

Ministère des Mines, de l'Énergie et de l'Eau – MMEE (1998). *Déclaration de politique minière du gouvernement du Mali*, <http://www.maliweb.net/category.php ?NID=25364>, page consultée le 20 janvier 2009.

Ministère des Mines, de l'Énergie et de l'Eau – MMEE (1999). *Code minier*, Bamako, MMEE.

Oxfam International (2007). *Comments on Draft Revised Compliance Advisors/Ombudsman (CAO) Operational Guidelines*, <http://www.bicusa.org/en/Article.3145.aspx>, page consultée le 7 mai 2007.

Pegg, S. (2003). *Poverty Reduction or Poverty Exacerbation? World Bank Group Support for Extractive Industries in Africa*, Indianapolis, Political Science Department, Indiana University Purdue University Indianapolis (IUPUI), <http://www.foe.org/res/pubs/pdf/pegg.pdf>, page consultée le 20 janvier 2009.

Pegg, S. (2006). « Mining and poverty reduction : Transforming rhetoric into reality », *Journal of Cleaner Production*, vol. 14, nos 3-4, p. 376-387.

Prebisch, R. (1950). *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*, Lake Success, Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies.

Reed, D. (2002). « Resource extraction industries in developing countries », *Journal of Business Ethics*, no 39, p. 199-226.

Repetto, R. (2004). *Le silence est d'or, de cuivre et de plomb*, Montréal, Commission de coopération environnementale, <http://www.cec.org/files/PDF/ECONOMY/Silence-is-golden_fr.pdf>, page consultée le 20 janvier 2009.

Ross, M. (2001). *Extractive Sectors and the Poor*, Boston, Oxfam America, <http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/ross/oxfam.pdf>, page consultée le 20 janvier 2009.

Sachs, J.D. et A.M. Warner (2001). « Natural resources and economic development : The curse of natural resources », *European Economic Review*, no 45, p. 827-838.

Singer, H. (1950). « The distribution of gains between investing and borrowing countries », *American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. 40, no 2, p. 473-485.

Société des mines d'or de Sadiola S.A. – SEMOS (1997-2005). *Annual Environmental Report*, Environmental Department, Sadiola (Mali).

Société financière internationale – SFI (2006). *International Finance Corporation's Performance Standards on Social and Environmental Sustainability, Choice Matters*, Washington, D.C., Groupe de la Banque mondiale, <http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/attachmentsByTitle/pol_SocEnvSustainability2006/ $FILE/SustainabilityPolicy.pdf>, page consultée le 20 janvier 2009.

Société financière internationale – SFI (2007). *Archived Policies and Guidelines : Safeguard policies*, Washington, D.C., Groupe de la Banque mondiale, <http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/Content/Policies_Archived>, page consultée le 20 janvier 2009.

Walker, J. et S. Howard (2002). *Finding the Way Forward : How Could Voluntary Action Move Mining Towards Sustainable Development ?*, MMSD Working Paper, Londres, International Institute for Environment and Development, ERM and World Business Council for Sustainable Development, <http://www.iied.org/mmsd/mmsd_pdfs/finding_the_way.pdf>, page consultée le 20 janvier 2009.

Warhurst, A. (1998). *Corporate Social Responsibility and the Mining Industry. Presentation to Euromines* (Bruxelles, 4 juin), Bath, International Centre for the Environment and Mining and Environment Research Network, <http://www.mineralresourcesforum.org/docs/pdfs/merncsr.pdf>, page consultée le 20 janvier 2009.

Weber-Fahr, M. (2002). *Treasure or Trouble ? Mining in Developing Countries. The World Bank and International Finance Corporation Report*, Washington, D.C., Banque mondiale, <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/treasureortrouble.pdf>, page consultée le 20 janvier 2009.

CHAPITRE 4

Développement minier et protection de l'environnement à Madagascar[1]

Bruno Sarrasin

Au début de l'année 2005, le premier ministre malgache, Jacques Sylla, a annoncé que « le gouvernement [s'était] fixé comme objectif d'avoir un taux de croissance économique annuel de 15 % à compter de 2008, soit le triple de l'année 2004 qui était de 5,3 % ». Par ailleurs, il a affirmé : « Madagascar se doit d'attirer plus d'investissements directs étrangers (IDE) pour atteindre cet objectif[2] » (Cocks, 2005). Le volume des IDE permet de constater une tendance à la reprise dès 2004 avec 47,22 millions de dollars américains d'investissement comparativement aux 14,22 millions de dollars américains de 2003, dont la baisse était surtout attribuable à la crise politique et sociale vécue par le pays depuis 2002. Madagascar est cependant encore loin de la performance observée en 2001 lorsque le montant global des IDE s'était élevé à près de 115 millions de dollars américains (Cocks, 2005). Cette évolution démontre l'internationalisation croissante de l'économie malgache. Reste à savoir à quel prix. À l'invitation des institutions financières internationales (IFI), notamment la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), le gouvernement malgache mise essentiellement sur les IDE pour assurer le « développement économique », et ainsi atteindre les objectifs de croissance ambitieux adoptés pour les prochaines années. Les grands investissements miniers sont appelés à jouer un rôle déterminant dans ce processus[3].

---

1. L'auteur remercie Haja Ramahatra de sa contribution à la recherche des informations sur lesquelles s'appuie ce chapitre. Ces recherches sont antérieures aux évènements politiques survenus depuis le début de l'année 2009, qui ont mené à la destitution du président Marc Ravalomanana par son opposant Andry Rajoelina.
2. Toutes les citations originellement présentées dans une autre langue que le français ont été traduites.
3. Notamment les projets d'exploitation de l'ilménite de la QIT Madagascar Minerals et d'exploitation du nickel et du chrome de DYNATEC.

L'intérêt d'aborder certains enjeux de développement à partir du secteur minier à Madagascar repose sur le paradoxe suivant : la grande île de l'océan Indien possède une biodiversité exceptionnellement riche, assortie d'un contexte social caractérisé par la grande pauvreté des populations. La relation entre ressources naturelles et développement apparaît dès lors incontournable lorsqu'on cherche à comprendre pourquoi un pays qui recèle une telle variété de ressources demeure, par ailleurs, aussi pauvre sur le plan économique. La Revue des industries extractives (EIR) s'est justement intéressée à la dialectique existant entre les objectifs de croissance économique, de protection de l'environnement et de lutte contre la pauvreté fixés par le Groupe de la Banque mondiale (EIR, 2003a,b). Notre démarche propose d'interroger ces trois dimensions au vu des recommandations du rapport EIR à partir de l'analyse d'un projet minier dans la région de Tolagnaro au sud-est de Madagascar. Nous posons l'hypothèse que le « modèle de développement » sur lequel s'appuient la conception et la mise en œuvre du projet à l'étude repose sur l'équation voulant que la croissance des exportations contribue à faire reculer la pauvreté tout en protégeant la biodiversité. Dans ce contexte, ce chapitre permettra de mieux comprendre comment les objectifs du Groupe de la Banque mondiale s'appuient sur une redéfinition du rôle de l'État, dont les capacités d'action sont constamment mises à l'épreuve, notamment dans l'arbitrage des enjeux que soulève le développement minier et de ses conséquences sur l'environnement.

Le cas malgache correspond *a priori* à l'esprit de l'EIR, avec une législation visant un équilibre entre les impératifs du développement économique et ceux de protection de l'environnement, dans une perspective de développement durable. Compte tenu de l'envergure des investissements directs étrangers dans le secteur minier, et du rôle majeur de levier que ce dernier est amené à tenir dans la croissance du pays, le gouvernement malgache s'est donné comme objectif prioritaire de doter ce secteur d'un cadre légal incitatif pour les investisseurs, assorti d'un encadrement juridique visant à rendre les projets du secteur minier conformes à la protection de l'environnement. Notre objectif est de mieux comprendre la dynamique qui prévaut dans le secteur minier et l'état d'avancement de l'application de la politique environnementale à Madagascar. Pour ce faire, il convient, dans un premier temps, de dresser un portrait des cadres légaux existants (minier et environnemental) pour ensuite analyser les mécanismes d'articulation et le rôle des différents acteurs socioéconomiques qui interviennent dans la promotion de ces deux secteurs.

1. LE SECTEUR MINIER À MADAGASCAR : GRANDES ORIENTATIONS ET RÔLE DE LA BANQUE MONDIALE DANS LA RÉFORME DU SECTEUR

Le secteur minier est au centre des enjeux politiques, juridiques et socioéconomiques malgaches, particulièrement depuis la fin des années 1980. Le nombre croissant de projets d'envergure déposés auprès du ministère de l'Énergie et des

Mines (MEM) pour recevoir un permis d'exploration/exploitation minière constitue un indicateur de développement du secteur, qui connaît une accélération soutenue depuis 2001. À titre d'exemple, le nombre de permis émis est passé de 26 en 2001 à 36 en 2003 (projets d'envergure) et celui des permis miniers pour petits exploitants, de 429 à 640 pour la même période (Yager, 2003).

Parmi les importants investissements consentis au cours des dernières années, on compte les premières installations du projet QIT Madagascar Minerals S.A. (QMM) et du projet Sherritt International, respectivement dans le sud et l'est de Madagascar, qui marquent un tournant majeur pour l'industrie extractive malgache avec un IDE cumulé estimé à près de 2 milliards de dollars américains à l'horizon de 2010 (Ralevazaha, 2005). D'autres projets d'envergure ont également été annoncés tels que celui de la société Ticor Ltd (ilménite), celui du Pan African Mining Madagascar SARL (uranium et diamants), celui de l'Omnium Minier International (lignite), celui de la Platinum Works Inc. (saphirs) ou encore celui de Majescor, en partenariat avec le leader mondial De Beers (diamants). Le MEM est également en charge de l'attribution des permis d'exploitation des hydrocarbures (activités pétrolières) et compte actuellement parmi ses projets d'envergure ceux présentés par des multinationales telles qu'Exxon Mobil, Norsk Hydro et Statoil, Sterling Energy et Vuna Energy, qui mènent des activités d'exploration et de recherche pétrolières dans plusieurs régions terrestres et maritimes de Madagascar.

Malgré l'intérêt croissant des investisseurs étrangers pour le secteur extractif malgache, la contribution de ce dernier à la production nationale reste marginale avec moins de 5 % en 2004[4]. Cependant, les données relatives au secteur minier concernant surtout la période de 1996 à 2000 montrent que les exportations minières ont été multipliées par deux au cours de cette période, passant de 16 millions de dollars américains à 37 millions de dollars américains. Ces chiffres restent très en deçà des estimations découlant des exportations illégales, qui atteindraient entre 200 et 500 millions de dollars américains annuellement, soit environ 10 % du PIB (Banque mondiale, 2003a, p. 3). De 1990 à 2001, les investissements miniers se sont élevés en moyenne à 3,6 millions de dollars américains par an (République de Madagascar, 2003).

Dans ce contexte de forte croissance, le projet de QMM d'extraction d'ilménite dans la région de Tolagnaro représente l'un des plus importants du secteur depuis plusieurs années. Il s'inscrit dans le processus de libéralisation de l'économie malgache qui a débuté en 1983 par la mise en œuvre du premier programme d'ajustement structurel puis de ceux qui ont suivi. De la stabilisation macroéconomique qui prévalait au début des années 1980, l'ajustement structurel a graduellement intégré une dimension de « lutte contre la pauvreté » pour

4. Information recueillie auprès du *Chief of Staff*, M. Henry Roger, lors de la journée francophone des affaires à Montréal en février 2005.

répondre à la critique, notamment celle du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), qui dénonçait les coûts sociaux de l'ajustement[5]. C'est en 1996, au moment où la Banque mondiale faisait de la « lutte contre la pauvreté » la mission principale de l'ajustement structurel lui-même (Fishlow, 1996*;* Banque mondiale, 1996a), que le gouvernement malgache publiait un document cadre de politique économique (DCPE), reconduit en juin 1999, annonçant que la réduction de la pauvreté se ferait avant tout par la mise en place d'un environnement socioéconomique favorable à la croissance, c'est-à-dire par la libéralisation de l'économie. Cette stratégie a été reformulée, au début de la décennie, par un plan d'action intitulé « Document de stratégie de réduction de la pauvreté » (DSRP), dont les trois principaux axes sont les suivants :

- améliorer les performances économiques en faisant participer les pauvres*;*
- développer les services essentiels de base (éducation, santé, eau potable) et élargir les filets de sécurité sociale au profit des couches les plus vulnérables de la population*;*
- mettre en place un cadre institutionnel favorable à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté, et renforcer les capacités, afin d'améliorer la gouvernance et les relations entre l'administration et les administrés (Institut national de la statistique [INSTAT], 2000, p. 22-23).

Cette démarche s'insère dans le programme global de libéralisation et répond à la définition du « développement » proposée par la Banque mondiale, laquelle repose largement sur « l'opportunité à saisir » que représente pour les pauvres la croissance économique, particulièrement en Afrique subsaharienne (Banque mondiale, 1994 ; Killick *et al.*, 2001). Cette lecture du développement n'est pas remise en cause par le rapport final sur les industries extractives. À Madagascar, cette « opportunité » prend la forme des objectifs suivants pour les prochaines années :

> Une croissance moyenne [annuelle] de 9,3 % pour 2000-2010 (contre 7 % en moyenne pour 2000-2015) est nécessaire pour réduire la pauvreté au tiers de la population en fin de période et ces perspectives sont envisageables si les opportunités offertes par le marché international et le rythme de mise en œuvre des réformes sont respectés. Le Gouvernement prendra ces niveaux de croissance comme base de programmation des actions contre la pauvreté et fera en sorte que les conditions pour leurs réalisations soient remplies. *Ces conditions concernent notamment les décisions sur les investissements sur les grandes mines*, le secteur touristique et les télécommunications, le maintien du dynamisme du secteur manufacturier exportateur, la relance du secteur agricole pour lui permettre d'assurer une croissance moyenne de la valeur ajoutée du secteur supérieure à 4 %, le retour à la compétitivité du secteur manufacturier hors zones franches et l'avancement du programme de privatisation des entreprises publiques (INSTAT, 2000, p. 23, nous soulignons).

5. Voir notamment Sarrasin (1999) ; Cornia et Helleiner (1994) ; Jolly (1991).

C'est dans ce contexte que s'insèrent le développement du secteur minier à Madagascar et l'évolution de sa législation, c'est-à-dire dans une relation liant l'économie, l'environnement et la lutte contre la pauvreté, et dont le vecteur est la population rurale. Ce « modèle de développement », sur lequel s'appuie la problématisation (Callon, 1986) du projet minier à Tolagnaro, repose donc sur l'équation voulant que la croissance des exportations contribue à faire reculer la pauvreté tout en protégeant la biodiversité.

Nous avons montré que le secteur minier joue un rôle relativement marginal dans l'économie malgache comparativement à d'autres pays d'Afrique subsaharienne, mais la croissance qu'il connaît et les impacts environnemental et social qu'il implique méritent qu'on s'y intéresse, surtout lorsque le projet proposé vise une région particulièrement fragile, comme c'est le cas pour le sud-est de Madagascar. Sur le plan écosystémique, la région de l'Anosy[6], où le projet est mis en œuvre, est composée de deux zones écologiques distinctes, humide le long de la côte et aride à l'intérieur des terres, et regroupe sur de courtes distances une très grande diversité de paysages, d'écosystèmes et d'espèces animales et végétales (QMM, 2001a). Ces caractéristiques font de l'Anosy une des régions les plus diversifiées de Madagascar, et un des principaux problèmes de cette région est la dégradation de ses ressources, notamment forestières.

Comme pour la plupart des autres pays d'Afrique subsaharienne, la principale cause de dégradation des ressources naturelles s'explique par les hypothèses de « sous-développement » énoncées notamment par la Banque mondiale. Ainsi, c'est le cercle vicieux existant entre la pauvreté, la faible productivité agricole et la dégradation des ressources qui est généralement dénoncé (World Resources Institute, 1985 ; Cleaver et Schreiber, 1998). Le débat sous-jacent à ce « diagnostic de Washington » dépasse le cadre de ce chapitre. Nous retiendrons cependant que la perception du gouvernement et des bailleurs de fonds quant aux vestiges de la forêt littorale s'appuie largement sur l'hypothèse faisant de la population rurale le vecteur principal de dégradation (Sarrasin, 2005). Selon cette lecture, les ressources forestières subissent une forte pression de la part des villageois, qui dépendent effectivement de la forêt pour le bois de chauffage, le charbon de bois et le bois de construction. L'évaluation de QMM montre par exemple qu'il reste, dans le secteur minier de Mandena (la première phase du projet), 3,6 km^2 (360 ha) de fragments de forêt littorale dégradée, dont l'essentiel devrait avoir disparu d'ici 2020 si l'utilisation de ces ressources se maintient au niveau actuel (QMM, 2001a, p. 5.71).

Malgré la récente « sensibilité environnementale » des économistes de la Banque mondiale (1996b ; 1996c ; 1997 ; 2002a ; 2002b), les problèmes et les solutions associés au secteur demeurent de nature essentiellement économique. Pour

6. *Anosy* ou *nosy*, en malgache, signifie « île » et, avant de devenir le nom de cette région du sud-est de Madagascar, Anosy désignait l'île de la rivière Fanjahira, connue maintenant sous le nom d'Efaho. La région est divisée en deux sous-préfectures, Tolagnaro et Amboasary, qui regroupent 38 communes, dont Tolagnaro, la seule ayant le statut de commune urbaine.

l'institution, un des principaux obstacles qui empêchent le secteur minier d'atteindre une part plus importante de la production nationale demeure la méconnaissance du potentiel réel du sous-sol malgache (Banque mondiale, 2003a, p. 9). Le gouvernement malgache, qui partage cette lecture, a inclus dans la Déclaration de la politique minière du 14 mars 2003 un volet spécifique consacré au renforcement de l'infrastructure géologique et à la mise à jour de l'information géophysique[7]. Sachant que l'essentiel du secteur est occupé par de petits exploitants artisanaux, on peut comprendre que le principal problème, du point de vue des analystes de la Banque, est la mise à profit du potentiel des grands projets miniers pouvant faire l'objet d'investissements directs étrangers et dont la production est vouée à l'exportation, c'est-à-dire à l'apport de devises. C'est dans cet esprit que le cadre légal du secteur minier a évolué au cours des vingt dernières années à Madagascar, c'est-à-dire dans le but de créer des conditions favorables aux grands investisseurs. C'est précisément sur les conséquences de telles politiques que s'est penchée la Revue des industries extractives, en s'interrogeant sur les effets de la libéralisation du cadre légal sur la pauvreté et sur l'environnement.

2. LA GENÈSE DU CADRE LÉGAL DU SECTEUR MINIER ACTUEL ET LA PLACE DE LA REVUE DES INDUSTRIES EXTRACTIVES

La Revue des industries extractives (EIR) avait pour but de procéder à une évaluation indépendante et complète des activités du Groupe de la Banque mondiale en matière d'extraction de produits primaires (mines, pétrole, etc.). Elle est intervenue après la refonte du code minier malgache officiellement promulgué en 1999. Au-delà des difficultés à faire converger le développement du secteur avec la protection de l'environnement, Madagascar représentait pour l'EIR un cas intéressant de développement du secteur, notamment par le nombre de lois, de règlements, de ministères et d'agences impliqués (voir les tableaux 4.1 et 4.2).

Le cadre légal actuel du secteur minier est le résultat d'une vague de réformes effectuées principalement à la fin des années 1990, dont le Document cadre de politique minière adopté en 1998 constitue un point d'ancrage important (République de Madagascar, 2003). Il semble que l'arrivée, presque à la même période, de QIT Fer et Titane (filiale de Rio Tinto) à Madagascar en 1987 et la signature d'une convention d'établissement de l'entreprise en 1998 aient contribué à faire évoluer la législation existante en faveur des grands investissements miniers. Le directeur exécutif de QMM, Serge Lachapelle, affirme d'ailleurs que :

7. Voir la Déclaration de la politique minière (République de Madagascar, 2003).

> […] en 1987, les lois n'étaient pas favorables. Nous avons travaillé durement pour établir avec l'État une convention d'établissement, signée en 1998. Cette convention, qui est une loi de Madagascar, ajuste la fiscalité à ce style de projet minier et cadre le projet. D'ailleurs, la nouvelle loi sur les grands investissements miniers s'inspire beaucoup de notre convention d'établissement (Ralevazaha, 2005).

L'influence de QMM s'illustre particulièrement dans les articles 154 et suivants du nouveau code minier qui concernent le régime de droit de stabilité des régimes juridique, fiscal, des changes et douanier dont bénéficie l'investisseur (Tecsult, 2003a, p. 3-16). Ces conditions ont été favorisées par le Projet de réforme du secteur minier (PRSM [1998-2002]) et le Projet de gouvernance des ressources minérales (PGRM [2003-2008]), véritables piliers de la vague de réformes du cadre légal du secteur minier à Madagascar. Le PRSM, dont l'exercice quinquennal s'est terminé le 31 décembre 2002, a atteint l'essentiel de ses objectifs : le recentrage du rôle de l'État, la réalisation des réformes légales et réglementaires et la mise en place du Bureau du cadastre minier de Madagascar (BCMM) à partir de mai 2000. Les redevances minières sont de l'ordre de 2 millions de dollars américains par an, avec un faible taux de recouvrement de 10 % qui impose, déjà, une limite importante au potentiel économique du secteur.

Le PGRM a été signé par le gouvernement malgache en juin 2003 et bénéficie d'un crédit de 32 millions de dollars américains (Banque mondiale, 2003a). Dans ce projet, la Banque mondiale se positionne comme l'unique interlocuteur capable de mettre de l'avant une approche intégrée pour favoriser les réformes entreprises par le gouvernement. La Banque est aussi un catalyseur de fonds important pour d'éventuels financements supplémentaires en provenance d'autres bailleurs, car elle fournit un environnement qui encourage l'investissement du secteur privé[8]. En réponse aux recommandations de la Revue des industries extractives, la Banque mondiale réaffirme d'ailleurs son leadership en matière de financement, mais aussi de conceptualisation des défis et des solutions associés au secteur minier (Banque mondiale, 2004). À Madagascar, cette position est clairement affirmée dans le PGRM, dont l'objectif global est d'aider

8. Comme elle le dit elle-même : « La Banque a mené le dialogue sur les politiques liées à l'exploitation minière à Madagascar. Il s'agit du seul donateur capable de fournir une approche intégrée d'assistance technique au gouvernement en matière de développement institutionnel et de réformes réglementaires dans le but de stimuler l'investissement privé dans le secteur minier, et ce, de manière éthique et écologique » (Banque mondiale, 2003a, p. 19). En plus d'être un catalyseur financier et « idéologique » dans un pays comme Madagascar, le Groupe de la Banque mondiale demeure un des principaux bailleurs de fonds. Le financement associé à la Banque mondiale se réalise principalement par l'entremise de l'Agence internationale de développement (IDA). Pour fins de comparaison, la dette associée au FMI ne représentait en 2005 que 6,49 % du montant total des prêts et du financement bilatéral. L'IDA fournissait plus de 65 % du financement, les autres sources étant bilatérales (principalement la France, mais aussi les États-Unis, l'Allemagne, le Japon et l'Italie) (Banque mondiale, 2005).

le gouvernement malgache dans la mise en œuvre d'une stratégie permettant d'accélérer le développement de son secteur minier et de contribuer à la réduction de la pauvreté par le renforcement de la gouvernance et de la transparence dans la gestion des ressources minérales, en particulier pour les petites exploitations minières et mines artisanales[9]. Pour y arriver, le PGRM mise sur l'appui aux opérateurs artisanaux, la promotion des investissements miniers privés et la gestion décentralisée des ressources minières. Parmi les mesures à court terme, il prévoit l'amélioration et l'application du cadre légal et réglementaire, la certification et l'amélioration de la commercialisation des gemmes, notamment par la création de l'Institut de gemmologie de Madagascar (IGM), du Comptoir de pierres et d'un guichet unique à l'exportation.

Toutes ces orientations s'inscrivent en amont des critères de performance définis par la Banque mondiale, qui visent entre autres :

- l'augmentation de la production déclarée par les opérateurs miniers ;
- la mise en place de plans de développement incluant la gestion des ressources minières ;
- l'augmentation de la collecte des redevances minières ;
- l'augmentation des investissements annuels dans le secteur minier ; et
- l'augmentation de la valeur des exportations annuelles d'or et de pierres précieuses (Banque mondiale, 2003a, p. 2).

La vague de réformes repose également sur l'adoption par Madagascar d'un système d'économie de marché, c'est-à-dire la mise en place d'un cadre légal attractif et favorable au développement du secteur privé national à travers la recherche de l'investissement étranger et le désengagement de l'État du secteur productif, comme en témoigne cet extrait :

> L'expérience malgache montre que même si le gouvernement est déterminé à réformer les politiques et à améliorer le cadre légal et réglementaire, l'application des nouveaux règlements peut être entravée par des questions de gouvernance et des lacunes institutionnelles. De plus, la tendance générale au retrait de la participation directe de l'État dans les activités économiques et dans les dimensions opérationnelles de l'implantation de politiques publiques nécessite une réflexion systématique quant à la manière d'améliorer l'interface entre les secteurs public et privé afin de revitaliser le secteur minier, et ce, de façon que les communautés affectées bénéficient directement de la croissance des activités (Banque mondiale, 2003a, p. 17).

C'est dans ce contexte que s'insère l'évolution de la législation minière à Madagascar.

---

9. Voir à ce sujet le Bureau de cadastre minier de Madagascar, <http://www.mines.gov.mg/index.php?option=com_content&task=view&id=52&Itemid=146>, page consultée le 14 juin 2010 et Banque mondiale (2003a).

3. L'ÉVOLUTION DE LA LÉGISLATION MINIÈRE À MADAGASCAR

La Revue des industries extractives a entre autres, d'une part, recommandé au Groupe de la Banque mondiale de ne pas soutenir les réformes qui excluent par exemple la participation de la population ou qui omettent l'évaluation environnementale dans les processus d'investissement et, d'autre part, de ne pas créer de nouveaux modèles de contrats qui nuisent aux bénéfices sociaux, aux droits des communautés locales, à la protection environnementale ou encore au secteur privé national, qui ne devrait pas être désavantagé par rapport aux intérêts des firmes transnationales (EIR, 2003b).

La réglementation qui régit actuellement le secteur minier à Madagascar répond globalement à ces préoccupations et s'appuie principalement sur une série de lois et de règlements adoptés entre 1999 et 2001[10]. Ces réformes ont été menées principalement dans le but de proposer un cadre légal qui soit favorable aux grands investissements dans le secteur minier (en particulier, en ce qui a trait à la garantie de stabilité des régimes juridique, fiscal, des changes et douanier), tout en les rendant compatibles avec les objectifs de protection de l'environnement (Tecsult, 2003a ; 2003b ; Banque mondiale, 2003a).

Le code minier de 1999 visait en fait à instaurer la modernisation et la simplification du régime minier, en tenant compte des dispositions constitutionnelles par le transfert de certaines compétences aux provinces autonomes, et en conformité avec l'esprit de la Charte de l'environnement applicable à Madagascar[11]. La Charte de l'environnement est la loi (nº 90-033) fixant le cadre général d'exécution de la politique de l'environnement, dont les modalités sont définies par divers textes réglementaires (voir le tableau 4.2 pour le secteur minier), incluant le code minier. L'un des principaux défis que ce code d'investissement cherchait à relever était précisément de mettre l'accent sur la protection de l'environnement, en intégrant les mesures déjà mises en place par les départements impliqués et en incorporant, dans la nouvelle liste des infractions minières, toute entrave à la protection des droits des titulaires et à celle de l'environnement, notamment des aires protégées. Le code de 1999 définissait également les nouveaux rôles de l'administration, lesquels devaient se limiter à la gestion d'ensemble, au suivi, au contrôle de l'exécution des

10. *Loi n° 99-022* du 19 août 1999 portant sur le nouveau code minier ; *Décret n° 2000-170 et n° 2000-308* du 15 mars 2000 fixant les conditions d'application de la Loi n° 99-022 du 19 août 1999 portant sur le code minier et sur la création du Bureau du cadastre minier de Madagascar ; *Arrêté n° 7802/2000 du 24 juillet 2000* portant sur les différents modèles de permis et autorisation exclusive de réservation de périmètre ; *Arrêté interministériel n° 12032/2000* sur la réglementation du secteur minier en matière de protection de l'environnement ; *Loi n° 2001-031* du 8 octobre 2002 établissant le Régime spécial pour les grands investissements dans le secteur minier malagasy (République de Madagascar, 1999a).

11. Voir à ce sujet la *Loi n° 99-022* portant sur le code minier (République de Madagascar, 1999b).

obligations des détenteurs de permis, et à l'application des dispositions légales et réglementaires en matières minière et environnementale. Il est certain que la multiplication des acteurs institutionnels impliqués dans la gestion environnementale du secteur minier à Madagascar ne va pas sans causer une certaine confusion des rôles, comme nous pouvons le constater à la lecture du tableau 4.1. Cette confusion crée deux problèmes principaux. D'une part, l'Office national pour l'environnement (ONE) et son ministère de tutelle sont en concurrence perpétuelle depuis la création de ce dernier en 1994, chacun cherchant à faire valoir son expertise pour accroître son budget d'opération (Sarrasin, 2002). Par exemple, le contrôle et le suivi conjoint avec l'ONE du plan de gestion environnementale d'un projet (PGEP) minier – en association avec les collectivités territoriales décentralisées – font intervenir des jeux d'influence et des tractations politiques qui posent de véritables problèmes de mise en œuvre des composantes environnementales du code minier et, à terme, fragilisent l'intégrité du processus d'évaluation des projets. D'autre part, puisque l'octroi des permis et l'application du PGEP relèvent du ministère de l'Énergie et des Mines, la mise en œuvre de la « préoccupation environnementale » n'est pas nécessairement prioritaire, ce qui augmente la confusion dans les décisions appliquées sur le terrain.

L'EIR consacre toute une section de son rapport final aux recommandations visant le renforcement des composantes environnementales et sociales des interventions du Groupe de la Banque mondiale dans les industries extractives (EIR, 2003a, p. 54-59). Parmi ces recommandations, on suggère que les pays possédant un secteur extractif important ou en forte croissance – comme c'est le cas de Madagascar – appliquent une procédure d'évaluation environnementale et sociale en amont des investissements dans le secteur extractif. Cependant, compte tenu des coûts importants de l'évaluation des impacts, ces conditions s'appliquent essentiellement aux grands investissements miniers internationaux.

Le cas de Madagascar s'inscrit directement dans l'esprit des recommandations de l'EIR quant au processus d'évaluation des grands projets miniers, ce qui ne signifie pas que les blocages, les incohérences ou les problèmes de mise en œuvre soient nécessairement résolus. Les premières difficultés débutent souvent par une absence de cadre législatif clair et cohérent ou, comme c'est le cas à Madagascar, par une multiplication des lois, règlements et arrêtés de toutes sortes impliquant un grand nombre de ministères et d'agences aux missions souvent concurrentes. Dans ce contexte, et avant d'aborder plus précisément le cas de QMM à Tolagnaro, il importe d'explorer davantage les liens qui unissent et opposent les législations minières et environnementales à Madagascar.

Tableau 4.1. **RÔLE DES ORGANISMES IMPLIQUÉS DANS LA GESTION ENVIRONNEMENTALE DU SECTEUR MINIER À MADAGASCAR**

Nom	Rôles
Ministère de l'Environnement	– Octroie ou refuse l'Autorisation environnementale pour les opérations soumises à l'étude d'impact environnemental (EIE). – Prononce des sanctions administratives à l'encontre des contrevenants. – Signe les conventions spécifiques établies pour les projets miniers éligibles. – Octroie le quitus environnemental. – Préside les comités techniques d'évaluation (CTE). – Assure conjointement avec l'ONE et la Cellule environnementale, et en association avec les *Collectivités territoriales décentralisées*, le contrôle et le suivi des plans de gestion environnementale du projet (PGEP) pour les opérations minières soumises à l'EIE.
Office national pour l'environnement	– Assure la cohérence intersectorielle et le contenu technique en matière d'analyses, de normes et d'efficacité des mesures d'atténuation, et de réhabilitation dans l'élaboration et l'évaluation des EIE et des PGEP. – Appuie techniquement l'élaboration des règles concernant le plan d'engagement environnemental (PEE). – Détermine l'éligibilité du demandeur de convention spécifique relative à l'évaluation d'une EIE. – Participe aux CTE.
Ministère de l'Énergie et des Mines	– Établit les zones réservées dans les conditions précisées dans le code minier, autorise les travaux à l'intérieur des zones de protection prévues et détermine les zones de protection supplémentaires. – Prononce les sanctions administratives à l'encontre des contrevenants à ces interdictions. – Prend la décision d'approbation ou de refus des PEE sur avis de la Cellule environnementale ou du comité *ad hoc* d'évaluation, selon le cas.
Cellules environnementales	– Jouent le rôle d'interface entre les opérateurs miniers et l'Administration environnementale. – Répondent à toutes questions des opérateurs concernant l'interprétation de la réglementation applicable au secteur minier en matière de protection de l'environnement, l'évaluation de leurs EIE ou PEE, le contrôle de leurs PGEP ou PEE, et les procédures relatives au quitus environnemental. – Participent à l'élaboration des directives techniques sur la description des projets miniers et les mesures d'atténuation et de réhabilitation appropriées en fonction du type d'opération minière. – Sont membres d'office du CTE. – Présentent les projets miniers aux CTE et assurent le contrôle et le suivi des PGEP.
Directions provinciales du ministère de l'Énergie et des Mines	– Décident de l'octroi ou du refus de l'Autorisation environnementale pour les opérations soumises à un PEE aux titulaires de Permis PRE[12] sur avis technique de la Cellule environnementale. – Envoient aux contrevenants un avertissement selon les modalités du Décret de MECIE[13]. – S'assurent que l'Inspection minière intègre et contrôle les PGEP et PEE des opérations minières dans ses travaux d'inspection et en dresse des rapports qu'elle transmet au CTE.
Bureau du cadastre minier	– Localise sur la carte cadastrale les zones de restriction en indiquant leur situation légale et géographique selon les données fournies conformément aux dispositions du présent arrêté. – Transmet à l'ONE et au ministère de l'Environnement la liste des zones de restriction créées en vertu du code minier ainsi que leurs données légales et géographiques. – Assume le rôle de guichet unique pour le dépôt des études et plans environnementaux élaborés sur les projets miniers, et achemine les dossiers aux autorités compétentes. – Délivre les autorisations environnementales aux titulaires de Permis miniers.

Source : République de Madagascar *et al.* (2000).

12. Permis PRE: permis de recherche et d'exploitation octroyé aux petits opérateurs par le code minier (République de Madagascar, 2000, p. 2).
13. Directive de MECIE (mise en compatibilité des investissements avec l'environnement), décret n° 99-954 du 15 décembre 1999 relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement (République de Madagascar, 2000, p. 2).

3.1. La Loi sur les grands investissements miniers et l'Arrêté interministériel sur la réglementation du secteur minier en matière de protection de l'environnement

À l'instar de la confusion créée par la multiplication des organismes et des rôles associés à la mise en œuvre de la « composante environnementale » de la législation minière, la Loi promulguée en 2001 sur les grands investissements miniers (LGIM) se juxtapose au code minier de 1999 en établissant un régime spécial en matière de taux de change, ainsi qu'en matière fiscale et douanière, applicable aux grands investissements dans le secteur minier. Pour bénéficier de ce régime spécial, les promoteurs doivent réaliser des investissements d'un montant supérieur à 111 millions de dollars américains et respecter le ratio maximum des fonds empruntés aux fonds propres limité à 25 %. Cette loi renforce et étend également la garantie de stabilité de l'application du régime spécial accordé aux bénéficiaires pendant la durée de l'éligibilité. Les avantages garantis concernent entre autres la libre circulation des fonds (en devises), l'exemption de taxes fiscales diverses durant les cinq premières années et l'exemption de taxes douanières sur certaines opérations d'importation et d'exportation. L'objectif principal de cette loi était d'attirer en priorité les investissements d'envergure à Madagascar.

L'Arrêté interministériel sur la réglementation du secteur minier en matière de protection de l'environnement est venu préciser et renforcer les dispositions légales énoncées dans la loi sur le nouveau code minier et son décret d'application. L'article 2 spécifie notamment que :

> les titulaires de permis miniers ou d'autorisation minière ne peuvent effectuer des opérations de recherche ou d'exploitation minière en vertu de leurs permis ou autorisation, s'ils ne détiennent pas au préalable une autorisation environnementale relative à ces opérations octroyée par l'Autorité compétente conformément aux dispositions du présent arrêté, sauf indication contraire ci-dessous.

Comme le présente le tableau 4.2, l'arrêté fixe de manière explicite le rôle de chaque entité dans le domaine de la réglementation du secteur minier spécifique à la protection de l'environnement et vient préciser les rôles définis dans le cadre réglementaire propre à chaque secteur (rôles et attributions du ministère de l'Énergie et des Mines au sein de la loi n° 99-022 portant sur le code minier ou rôles et attributions de l'ONE dans le cadre de la Charte de l'environnement, par exemple).

Tableau 4.2. LES COMPOSANTES ENVIRONNEMENTALES DU CADRE LÉGAL MINIER À MADAGASCAR

Loi, Décrets, Arrêtés, Ordonnances (textes de loi)	Composante environnementale
Code minier N° 99-022	– Chapitre II – Protection de l'environnement (L'obligation pour toute personne physique ou morale de prendre les mesures de protection nécessaires pour minimiser et réparer tout dommage pouvant résulter des travaux conduits dans le cadre de son activité et de se conformer à un PEE). – Chapitre III – Les zones d'interdiction (Fixe les zones d'interdiction pour toute activité minière). – Chapitre IV – Les sanctions (Fixe les sanctions aux contrevenants aux articles des chap. II et III sur la protection de l'environnement). – Régime des permis miniers (Fixe les obligations environnementales selon le type de permis minier demandé).
Décret du secteur minier N° 98-394 en application de la Loi sur le code minier	– Met l'accent sur l'objectif de protection de l'environnement, et intègre les mesures y afférentes arrêtées par les départements spécialisés en la matière. – Précise la notion d'infraction minière, et établit la liste des crimes et des délits, ainsi que leurs sanctions respectives. – La protection des droits des titulaires et celle de l'environnement, notamment les aires protégées, constituent le centre d'intérêt de la nouvelle liste des infractions minières.
Loi sur les grands investissements miniers N° 020/2001	– Obligation du titulaire du permis minier de respecter la Loi [...] sous réserve des dispositions de garantie de stabilité ou de dérogation précisées dans la présente loi, et en particulier celles du code minier, de la Charte de l'environnement Malagasy ainsi que de leurs textes d'application respectifs (art. 111).
Décret fixant les conditions d'application de la Loi sur les grands investissements miniers N° 2003-784	– Obligation pour le titulaire du permis minier de contribuer aux frais de l'étude d'impact environnemental pour tout projet minier allant jusqu'à 333 millions USD (600 milliards MGA). – Le montant maximum de la contribution est fixé à 378 879 USD (682 millions MGA).
Décret de mise en compatibilité des investissements avec l'environnement (MECIE) N° 99-954 et N2004-167	– Obligation pour les projets d'investissements miniers de faire l'objet d'une étude d'impact environnemental. – Obligation de tenir une audience publique lors de l'évaluation environnementale (implication des communautés locales). – L'énumération des conditions et le processus pour obtenir le permis environnemental dans le cadre d'un projet minier. – L'établissement des règles de conduite et des sanctions pour les contrevenants.
Arrêté interministériel sur la réglementation du secteur minier en matière de protection de l'environnement N° 12032/2000	– Fixe les compétences (les rôles) des différentes instances ou des organes gouvernementaux (ministère de l'Environnement et ministère de l'Énergie et des Mines) relativement à la délivrance du permis environnemental, au contrôle et au suivi des PEE, EIE et PGEP avec l'aide des comités environnementaux, des communautés territoriales décentralisées et de l'ONE. – Obligation pour le détenteur du permis minier de se soumettre à un EIE avant le démarrage du projet et avant la fin du projet.

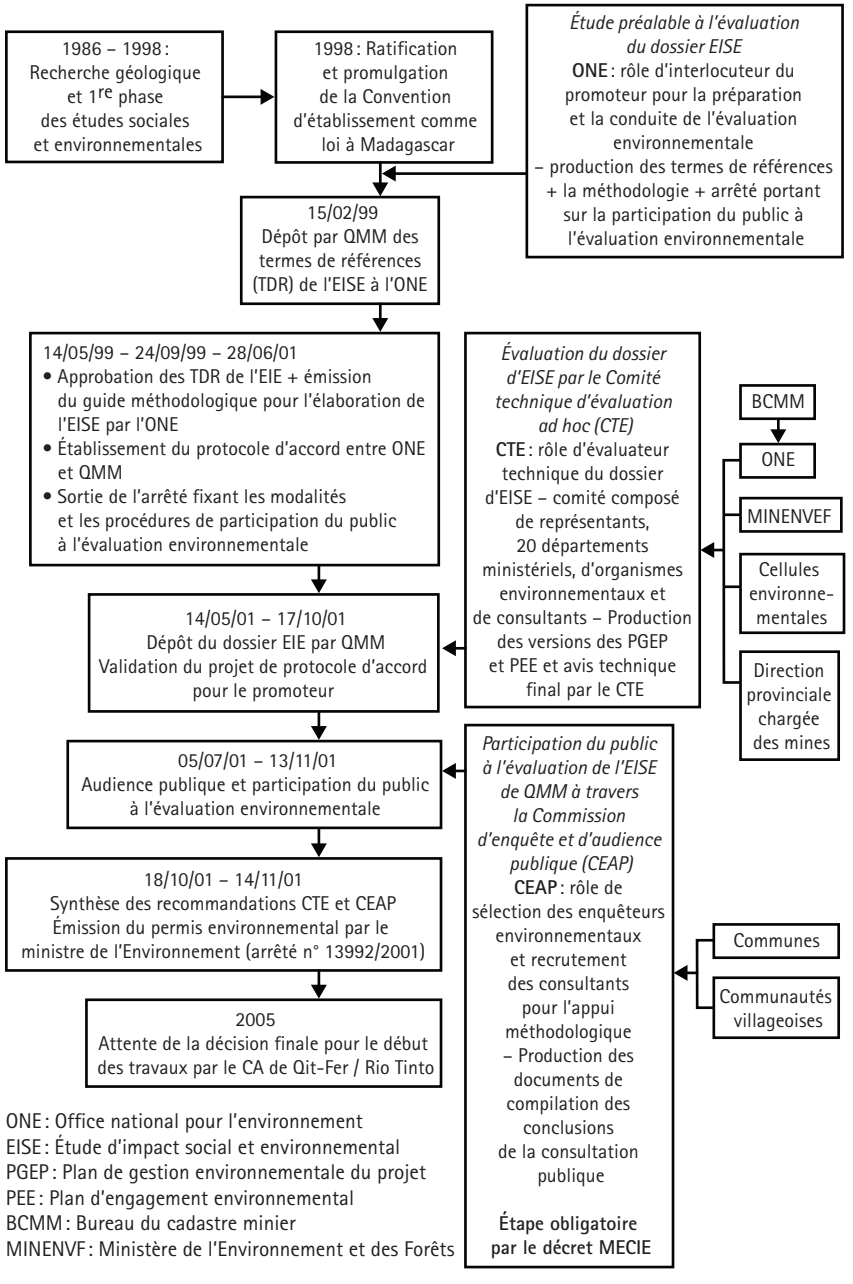
Dans l'ensemble, on note que les réglementations régissant le secteur minier à Madagascar et le rôle des organismes qui y sont associés visent deux principaux objectifs difficilement conciliables : d'une part, atteindre l'équilibre dans la croissance du secteur minier (industriel) afin d'accroître sa contribution à l'économie nationale (attirer les investissements d'envergure en offrant un cadre incitatif comme c'est le cas pour le projet QMM), et d'autre part s'assurer que le développement de ce secteur reste en conformité avec la Charte de l'environnement[14]. Si ces objectifs sont louables, la démarche entreprise par QMM pour l'obtention de son permis environnemental (figure 4.1) révèle que la multitude d'acteurs impliqués et la complexité des relations – et éventuellement les conflits de juridiction et les difficultés de mise en œuvre – qui en résultent représentent autant d'obstacles à surmonter pour atteindre ces objectifs.

Au-delà de l'existence d'un processus légal et formel d'évaluation des impacts environnementaux et sociaux à Madagascar, la figure 4.1 révèle les problèmes potentiels de gouvernance dans un contexte où les conditions politiques demeurent fragiles et où l'économie nationale dépend largement du financement extérieur. Les consultations effectuées à l'occasion de la Revue des industries extractives ont montré que la protection de l'environnement est difficilement conciliable avec le développement économique, particulièrement dans le secteur minier. L'ajustement structurel auquel l'économie malgache est soumise depuis 1983 a commandé une série de réformes qui sont loin de converger vers une meilleure cohérence du secteur, en phase avec la protection de l'environnement et la lutte contre la pauvreté :

> Les représentants de la société civile sont d'opinion qu'au lieu de renforcer la réglementation gouvernementale, l'empressement à implanter des réformes stratégiques pour attirer des investissements a entraîné une diminution de la capacité et de la réglementation de l'État à un moment où ces dernières sont éminemment nécessaires pour protéger l'environnement, les Autochtones et les communautés locales. Les compagnies transnationales ont été les principales bénéficiaires et des failles existent toujours dans les cadres légaux et réglementaires (EIR, 2003b, p. 6).

14 Notamment par des mécanismes réglementaires spécifique tels que le décret MECIE, l'Arrêté interministériel sur la réglementation du secteur minier en matière de protection de l'environnement ou encore le Code minier, qui inclut des articles spécifiques touchant l'environnement.

Figure 4.1. **LES ÉTAPES POUR L'OBTENTION D'UN PERMIS ENVIRONNEMENTAL. LE CAS DE QMM**



ONE : Office national pour l'environnement
EISE : Étude d'impact social et environnemental
PGEP : Plan de gestion environnementale du projet
PEE : Plan d'engagement environnemental
BCMM : Bureau du cadastre minier
MINENVF : Ministère de l'Environnement et des Forêts

Dans le cas de Madagascar, en plus des régimes spéciaux en vigueur dans le secteur minier en matière de garantie des investissements, le gouvernement malgache poursuit actuellement ses démarches pour conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux de garantie des investissements étrangers. On peut citer par exemple l'accord de promotion et de protection des investissements (APPI) signé avec la France et l'île Maurice en 2004, rejoints par la Chine, l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Italie. Le gouvernement malgache a également adhéré à l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA), la branche d'assurance de la Banque mondiale qui couvre les risques non commerciaux, donc essentiellement politiques. En libéralisant le cadre législatif en matière de relations commerciales et d'investissements, ces démarches rendent encore plus complexe et difficile la mise en œuvre de la législation environnementale malgache, comme le suggère l'EIR.

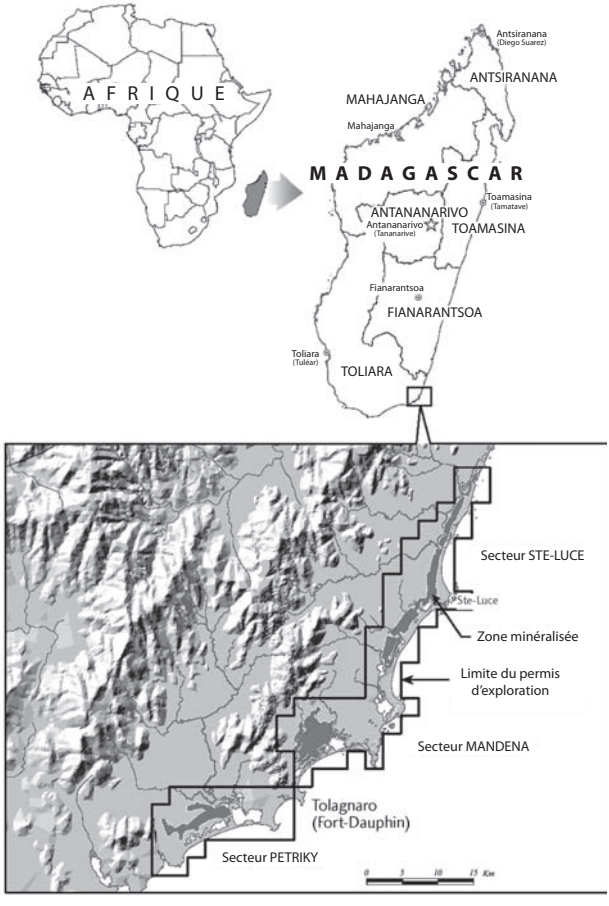
QIT Madagascar Minerals S.A. (QMM) a non seulement profité de cette libéralisation de l'économie malgache au cours des dernières années, mais semble être à l'origine, depuis le début de ses activités au pays en 1986, des grandes réformes dont le secteur minier a fait l'objet. Depuis 1987, la politique environnementale a suivi le même rythme de transformation avec la mise en place de la Charte de l'environnement (République de Madagascar, 1990) et du décret relatif au MECIE au cours des années 1990. Notons toutefois que cette période correspond également à la fin de la première phase du Programme environnemental (PE1) qui avait pour objectif la mise en place des fondations institutionnelles du plan d'action et de lutte contre les problèmes environnementaux, que le projet QMM met sérieusement à l'épreuve.

4. LE PROJET DE DÉVELOPPEMENT MINIER À TOLAGNARO

Le projet de QMM, société anonyme de droit malgache, concerne l'exploitation et l'extraction des sables minéralisés dans les sites de Mandena, Petriky et Sainte-Luce, dans la région d'Anosy dans le sud-est de Madagascar. C'est en 1998 que l'Office des mines nationales et des industries stratégiques (OMNIS) a constitué, avec QIT-Fer et Titane Inc., une société en coparticipation (QMM) pour explorer la côte est de Madagascar à la recherche de sables minéralisés contenant une source non négligeable de bioxyde de titane, sous la forme de minerai d'ilménite. Les recherches ont permis de découvrir un gisement de minerai présentant une valeur économique potentiellement importante, situé près de Tolagnaro dans le sud-est de Madagascar (QMM, 2001a). L'exploitation minière projetée permettrait, pendant environ soixante ans, d'extraire de l'ilménite et de petites quantités de zircon de ces gisements. Cela contribuerait à réaliser le scénario fort de la Banque mondiale qui vise à multiplier la production minière de Madagascar par 20 et ses exportations par 30 à l'horizon 2010 (Banque mondiale, 1998*;* 2003b). À la suite des études d'impact environnemental et malgré des évaluations qui relevaient des effets potentiels importants sur la biodiversité et la population

de la région, le projet a obtenu en 2001 (voir figure 4.1) son permis environnemental pour le secteur Mandena, la première phase du projet, dont les travaux ont débuté en 2005 (carte 4.1).

Carte 4.1. LES GISEMENTS DE MINERAIS DU PROJET TOLAGNARO



Source : QMM (2001a, p.1-4).

La mise en œuvre d'un projet d'exploitation minière aussi important que celui de QMM n'est pas dépourvue d'impacts sur les milieux physique, biologique et humain (QMM, 2001a, chapitre 5). Conscient du débat touchant les méthodes d'évaluation utilisées et leur influence directe sur le diagnostic et l'élaboration des solutions nécessaires à la mise en œuvre d'un tel projet, nous concentrerons notre analyse principalement sur les conséquences de cette évaluation. Comme

la Revue des industries extractives (EIR, 2003a) l'a montré, les impacts sur les environnements naturel et humain sont nombreux et complexes, à la fois dans la phase de construction (port, infrastructures) et dans la phase d'exploitation (extraction des sables et séparation des minéraux), et s'échelonnent sur une période qui pourrait aller jusqu'à soixante ans. Le but de notre analyse, dans les limites de la législation que nous avons présentée, est principalement de comprendre l'arbitrage entre les intérêts des différents acteurs impliqués dans le projet pour en faire une réponse aux problèmes de « développement » de Madagascar en général, et de la région de Tolagnaro en particulier.

Une étape importante de cet arbitrage consiste à faire du projet un « point de passage obligé » de la problématique du développement, c'est-à-dire une action reconnue comme nécessaire au développement de la région (l'objectif des législations minières et environnementales), à la « lutte contre la pauvreté » et à la préservation, ou à une meilleure gestion, des ressources naturelles. Dans ce processus, les impacts du projet ont tendance à être présentés comme généralement positifs pour la région, de façon à intéresser l'ensemble des acteurs concernés et, idéalement, à les mobiliser dans la mise en œuvre du projet.

Sans pouvoir prétendre y répondre spécifiquement, cette tendance s'inscrit néanmoins dans la perspective proposée par l'une des recommandations de la Revue des industries extractives qui suggère d'exiger des entreprises qu'elles s'engagent dans des processus participatifs avec les communautés et les groupes directement affectés par les projets afin d'obtenir leur consentement sur les composantes du projet les touchant directement. Le résultat prend nécessairement la forme de multiples compromis desquels le projet actuel est issu. Cela pose un certain nombre de questions fondamentales pour la problématisation de ces enjeux :

- Quels groupes d'acteurs sont les principaux bénéficiaires du projet ?
- Par qui et pourquoi le projet minier est-il étiqueté comme « positif » pour la région ?
- Quels sont les fondements des oppositions ?
- Qui a-t-on réussi à intéresser et comment a-t-on réussi à mobiliser les autres groupes d'acteurs à l'égard du projet ?

La section suivante propose quelques clarifications.

4.1. Le développement minier à Tolagnaro : un projet mobilisant différents acteurs

Un projet de développement minier comme celui de QMM à Tolagnaro n'existe que par l'intermédiaire d'acteurs concrets. Pour comprendre les enjeux sociopolitiques du projet QMM et, partant, certaines difficultés à prévoir dans sa mise en œuvre, nous utiliserons une approche de sociologie politique. Celle-ci « […] s'intéresse à la genèse des faits, à l'histoire des groupes et des institutions, à la transmission des règles sociales, aux conditions qui favorisent la mise en forme juridique (ou codification) des rôles, etc. » (Lagroye, 1997, p. 15).

Dans cette perspective, nous considérons que le projet de développement minier à Tolagnaro, tel qu'il est conçu et perçu, est le résultat d'une construction sociale, c'est-à-dire qu'il n'est réalisable qu'à partir du moment où des acteurs ou des groupes d'acteurs en intéressent d'autres à se mobiliser pour en faire un objectif d'intervention. Voilà une hypothèse structurante de notre démarche. Une autre hypothèse suppose que la capacité d'un projet à réaliser les objectifs qui lui sont fixés dépend du niveau de mobilisation et de convergence des intérêts et des ressources des acteurs concernés par celui-ci. Dans ces conditions, le projet de développement minier à Tolagnaro met en scène cinq principaux groupes d'acteurs que nous définissons de façon grossière au tableau 4.3.

Tableau 4.3. **TYPOLOGIE DES ACTEURS IMPLIQUÉS DANS LE PROJET D'INVESTISSEMENT MINIER À TOLAGNARO**

Acteurs	Caractéristiques
Promoteur	En dehors de la rentabilité du projet, le promoteur cherche à faire accepter les caractéristiques sociales et environnementales de son projet.
Gouvernement malgache	Dans les contextes économique et politique caractérisés notamment par une forte dépendance extérieure, nous posons l'hypothèse que les décideurs politiques (élus ou non) trouvent leur intérêt dans le projet minier dans la mesure où celui-ci constitue un catalyseur de financement international multilatéral et bilatéral, public et privé.
ONG et scientifiques de la conservation	Ce sont les acteurs individuels ou institutionnels provenant du milieu « scientifique ». Leur objectif est de protéger le milieu naturel (faune et flore) de la dégradation causée principalement par l'homme. La problématisation pose donc l'hypothèse que ces acteurs – biologistes, anthropologues, primatologues, organisations non gouvernementales internationales ou malgaches – sont a priori réfractaires au projet minier.
Population rurale	Économiquement pauvres, ils dépendent des ressources naturelles pour se loger, se chauffer et se nourrir. Dans la problématisation, on pose l'hypothèse que ces acteurs sont conscients de leurs intérêts à long terme et entretiennent une position paradoxale face au projet : il constitue une « opportunité à saisir » mais leur condition précaire de survie en limite l'accès.
Bailleurs de fonds	Les bailleurs de fonds, la Banque mondiale en particulier, apparaissent comme des « catalyseurs » de réflexions et d'actions visant à faire d'un projet d'investissement privé un véritable projet de « développement » en organisant et en « traduisant » les informations de façon à gagner l'adhésion des autres acteurs à leurs stratégies de libéralisation économique.

Le groupe représenté par le promoteur, QIT Madagascar Minerals S.A. (QMM), constitue un groupe d'acteurs en soi considérant qu'il s'agit d'une coentreprise de Rio Tinto et de l'État malgache par l'intermédiaire de l'Office des mines nationales et des industries stratégiques (OMNIS). C'est en 1998, à la suite de la ratification par l'Assemblée nationale malgache d'une convention d'établissement déterminant l'encadrement juridique et fiscal du projet, que la convergence entre les intérêts de la multinationale et ceux de l'État s'est particulièrement affirmée. Le groupe Rio Tinto, un des plus importants groupes miniers sur la scène internationale, mène des activités dans plus de 40 pays du

monde, notamment dans l'exploitation de substances minérales telles que le cuivre, le diamant, l'or, le fer, le charbon, l'aluminium, le borax et le bioxyde de titane[15]. L'État est partenaire du projet par l'intermédiaire de l'OMNIS, reliquat du gouvernement militaire de Didier Ratsiraka[16], et agence gouvernementale ayant pour mandat de favoriser le développement des ressources pétrolifères et minières du pays. Dans le domaine minier, l'OMNIS est chargé de la valorisation des données géologiques et assume la fonction de bureau de la promotion minière. Le gouvernement est donc indirectement impliqué dans la promotion du projet par l'intermédiaire de QMM, et nous l'assimilons au groupe des « promoteurs ».

Cette situation s'inscrit dans un paysage politique marqué notamment par la transition vers un régime démocratique à Madagascar et un fort désengagement de l'État, ce qui n'est pas sans influencer la dynamique des acteurs, comme le résume le World Rainforest Movement :

> Le gouvernement de Madagascar a donné le feu vert et la compagnie [Rio Tinto] a déjà dépensé 41 millions de dollars pour les travaux qui commenceront en 2005. L'élection de Marc Ravalomanana a porté l'année dernière au palais présidentiel un homme d'affaires jeune, qui a réussi par ses propres moyens et qui promet du progrès. Enfant chéri de l'Occident, il tient à la mine d'ilménite proposée par Rio Tinto dans l'espoir qu'elle va créer des emplois et ramener des fonds dans les finances publiques. Marc Ravalomanana a récemment rencontré aux États-Unis le Secrétaire d'État nord américain [*sic*] Colin Powell, en mai dernier. Powell a dit que Washington allait appuyer le président Ravalomanana dans ses « efforts pour introduire des réformes économiques et politiques ». Un mois plus tard, il apparaît que la Banque mondiale accorde un crédit de 32 millions de l'Association internationale de développement (IDA en anglais) pour « aider Madagascar à gérer ses ressources minérales de façon plus efficace. » (World Rainforest Movement, 2003, p. 2.)

Quel intérêt le gouvernement peut-il trouver dans ce projet compte tenu des faibles – bien que non négligeables – retombées fiscales pour le pays ? La Revue des industries extractives n'a-t-elle pas insisté sur la nécessité d'un partage équitable des retombées financières du secteur, non seulement sur le plan national mais aussi à l'échelle locale (EIR, 2003b, p. 9-10) ? Une partie de la réponse réside dans la problématisation sous-jacente au projet minier et doit puiser dans l'environnement conceptuel et idéologique plus large dans lequel il s'insère. Elle dépend d'un ou des acteurs clés qui réussiront à faire accepter leur définition des « problèmes de développement » auxquels le projet prévoit répondre. C'est en quelque sorte un processus de construction *a posteriori* des problèmes

15. Pour plus d'informations, voir Rio Tinto (2007).

16. Créé en 1975 par le président Didier Ratsiraka durant l'apogée du gouvernement militaire, l'OMNIS signifiait alors « Office militaire nationale des Industries stratégiques » et rendait compte directement au président de la République. Il a été renommé « Office des mines nationales et des industries stratégiques » à la fin des années 1990 et a été placé sous la tutelle du ministère de l'Énergie et des Mines par décret gouvernemental.

en fonction des solutions accessibles aux décideurs (Lascoumes, 1994 ; Callon, Lascoumes et Barthe, 2001). La Banque mondiale a joué un rôle décisif dans cette démarche en inscrivant le projet d'exploitation minière comme une partie intégrante du « modèle de développement » que nous avons évoqué plus tôt. Dans ces conditions, le projet ne résulte plus seulement de l'initiative privée d'une société multinationale à laquelle le gouvernement malgache peut s'associer ou non, mais s'inscrit plutôt comme une *réponse incontournable* aux problèmes de développement de Madagascar, et plus particulièrement aux problèmes de pauvreté. QMM résume la problématisation en ces termes :

> […] améliorer les performances économiques, en faisant participer les pauvres. Il s'agit de mettre en place un cadre favorable à la croissance économique, en particulier par les investissements étrangers dans les secteurs à fort potentiel de croissance, dont, en particulier, le tourisme, les ressources halieutiques et les mines. Par ailleurs, l'accent est aussi mis sur la nécessaire relance de l'agriculture à petite et grande échelle, ainsi que sur la nécessité de préserver l'environnement. […] Développer les services essentiels de base (éducation, santé, eau potable) et élargir les filets de sécurité au profit des couches les plus vulnérables de la population. […] Mettre en place un cadre institutionnel favorable à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté, et renforcer les capacités, afin d'améliorer la gouvernance et les relations entre l'administration et les administrés (QMM, 2001a, 2.8).

Dans la mesure où la Banque mondiale demeure l'un des principaux bailleurs de fonds de Madagascar, on comprend que le gouvernement devait rapidement trouver son « intérêt », et sa participation à la création de QMM témoigne de sa mobilisation pour le projet. Cette situation place le gouvernement à la fois dans une position de juge et de partie[17], ce qui n'est pas sans affecter le processus d'intéressement des autres groupes d'acteurs, comme les organisations non gouvernementales (ONG) et la population rurale.

4.2. Une phase inachevée d'intéressement…

Si les promoteurs – le gouvernement malgache et Rio Tinto, par l'intermédiaire de QMM – affichent une cohérence fonctionnelle basée sur un « modèle de développement commun », ils ne semblent pas avoir réussi à « intéresser » les autres principaux groupes d'acteurs, tels que les ONG et surtout la population rurale, dont « l'intérêt » mais surtout la « mobilisation » sont indispensables à la réussite à long terme du projet. Pour ne donner que quelques exemples, les Amis de la Terre (Friends of Earth) ont rédigé un rapport concluant que le projet minier ne serait pas compatible avec un développement durable à Tolagnaro, ni dans l'ensemble du pays. Ils soulignent notamment que QMM n'a pas réussi à éviter la

17. Par le processus d'évaluation environnementale réalisé par QMM et présenté à l'Office national pour l'environnement malgache (voir la figure 4.1).

dégradation croissante des ressources naturelles, que la compagnie déclare pouvoir atténuer de manière significative, notamment par le reboisement. En d'autres termes, cet acteur n'adhère pas à la problématisation qui présente le projet non seulement comme une source de croissance économique, mais aussi comme un catalyseur de réduction de la pauvreté et de gestion « rationnelle » des ressources naturelles. Sa position et celle de plusieurs membres du groupe d'acteurs auxquels il est associé sont résumées en ces termes :

> Nous contestons également l'affirmation de la compagnie selon laquelle elle allait invariablement se conformer aux « meilleures pratiques » ou observer les normes les plus élevées de l'industrie durant l'exécution du projet. En particulier, la SEIA [l'évaluation des impacts environnementaux et sociaux] a omis d'examiner : les pires scénarios ; les bénéfices générés par la mine revenant réellement au gouvernement et à la population malgache ainsi que leur répartition ; et si le tourisme peut véritablement coexister avec un projet extractif d'une telle envergure. [...] Une de nos assertions les plus sérieuses est que *le processus des « parties concernées », dans lequel la compagnie a manifesté une grande confiance, n'a pas été mené correctement et les opinions des communautés locales ne sont pas reflétées dans le rapport.* De plus, il n'y a pas eu d'élaboration de plans viables afin d'atténuer les importantes pertes culturelles et économiques qui seront subies. Nous doutons aussi sérieusement de la sécurité économique que le projet est censé offrir au gouvernement et à la population de Madagascar. Non seulement le projet minier de Mandena est-il subordonné à un financement extérieur pour la construction du nouveau port, mais plusieurs autres aspects semblent dépendre de l'apport de fonds publics qui ne découleront pas de la compagnie. En raison de ces nombreuses lacunes, nous sommes d'avis que le projet ne sera pas compatible avec un véritable développement durable dans le sud-est de Madagascar, ni dans l'ensemble du pays (Nostromo Research, 2001, nous soulignons).

Cette citation suggère non seulement que le projet soulève une forte opposition de la part d'organisations environnementales telles que les Amis de la Terre, Conservation International et le World Wildlife Fund (WWF), mais elle montre que le processus sous-jacent d'intéressement – c'est-à-dire l'argumentaire utilisé pour convaincre les autres groupes de la problématisation – n'est pas suffisant pour mobiliser tous les groupes d'acteurs. Que l'intérêt des ONG de la conservation soit en concurrence avec celui des promoteurs du projet ne surprend pas. Il est clair que toutes formes de destruction des ressources naturelles – au premier chef la destruction systématique que nécessite le dragage des sables minéralisés – constituent une menace à long terme non seulement pour la biodiversité, mais aussi pour la légitimité du groupe d'acteurs lui-même.

En fait, la situation qu'engendre le projet place ce groupe devant un paradoxe : d'une part, la destruction des ressources naturelles ajoutera de la pertinence à la position des ONG de la conservation, c'est-à-dire à l'urgence de conserver ce qu'il reste de ressources ; d'autre part, l'accélération de la

destruction constituera en quelque sorte un aveu d'échec de ce groupe d'acteurs à faire valoir son intérêt et à mobiliser les autres groupes – notamment le gouvernement malgache – en ce sens.

Si l'intéressement des ONG par les promoteurs du projet (ce qui inclut le gouvernement) pouvait ajouter une valeur symbolique et faciliter l'adhésion des autres acteurs à leur position, leur mobilisation n'apparaissait toutefois pas aussi nécessaire que celle de la population rurale qui serait directement touchée par le projet. La position et l'intérêt de celle-ci ne sont cependant ni homogènes ni nécessairement cohérents et la démarche exploratoire que propose ce chapitre ne permet pas d'établir toutes les nuances sous-jacentes aux intérêts pluriels d'une « population rurale ». L'hétérogénéité et le manque de ressources ne permettent pas non plus à cette population d'exposer une position claire et unifiée face au projet et cela nuit à son influence dans la planification puis la mise en œuvre des actions. Nous posons l'hypothèse que dans cette situation, la position du groupe des ONG de la conservation traduit une partie des inquiétudes de la population quant au projet.

Si l'intéressement de la plupart des ONG reste à faire, celui de la population rurale – pivot de l'équation croissance, pauvreté et environnement sur laquelle s'appuie la problématisation – ne semblait pas avoir abouti au moment de l'octroi de l'autorisation environnementale. Un écart entre la définition et l'utilisation de l'espace et des ressources, mais aussi entre les attentes des promoteurs du projet et celles de la population rurale constituent des hypothèses d'explication que nous proposons d'explorer.

4.3. La population rurale : un groupe d'acteurs « nécessaire » au projet minier

Le rapport final de la Revue des industries extractives recommande clairement aux entreprises qui investissent dans le secteur minier de s'engager dans un processus participatif avec les communautés et les groupes directement affectés par les projets (Banque mondiale, 2004 ; GRAMA, 2005). Si la Banque mondiale appuie pleinement cette recommandation, ce n'est pas seulement par souci de bonne gouvernance. D'un point de vue de sociologie politique et dans le cas particulier qui fait l'objet de notre analyse, le processus participatif associé à la mise en œuvre d'un projet minier vise non seulement le respect des droits de la communauté concernée par le projet, mais permet aussi, et surtout, d'intéresser et éventuellement de mobiliser le groupe concerné dans la réalisation de celui-ci. Bien qu'aucun village ne soit situé sur le gisement d'ilménite que QMM compte exploiter, près de 6 000 personnes vivent à quelques kilomètres du secteur minier de Mandena, la première phase du projet. Dans un contexte où la pauvreté est encore plus marquée en milieu rural qu'en milieu urbain, l'agriculture représente la principale source de revenus de 80 % de la population (QMM, 2001b, 5 et 3.8). Dans le secteur Mandena, les terres appartiennent généralement à l'État, mais la population rurale utilise quotidiennement les ressources

naturelles pour sa survie, notamment le bois, les plantes médicinales et le miel. Les femmes des villages récoltent les joncs des marécages (*mahampy*) et en font des chapeaux, des paniers et des nattes, qui procurent un revenu supplémentaire à la famille, représentant d'ailleurs parfois le seul revenu disponible. Quelques pâturages à zébus sont aussi présents dans la région, mais essentiellement en périphérie du secteur minier. On compte également des activités de pêche dans la lagune située le long de la côte, à proximité de Mandena. Comme ailleurs dans la région, les niveaux de santé et d'éducation sont par ailleurs plutôt faibles (QMM, 2001a, section 3.3).

Ces conditions socioéconomiques fragiles permettent de mieux comprendre pourquoi la stratégie d'intéressement des promoteurs passe essentiellement par la filière économique. Dans un premier temps, le code minier prévoit déjà que 70 % des redevances minières doivent retourner aux régions, c'est-à-dire aux provinces autonomes[18]. À moins de dispositions contraires à celui-ci, le tiers de cette part (23 % du total) sera redistribué aux communes où se trouve le site de l'exploitation. Dans la logique du « modèle de développement » utilisé par les promoteurs, les retombées positives du projet pour la région en matière de réduction de la pauvreté dépendent nécessairement de la part des revenus générés qui ira à la satisfaction des besoins essentiels de la population, notamment en santé, éducation et infrastructure. Elles dépendent également du respect par Rio Tinto et QMM de leurs principes directeurs suivant lesquels l'entreprise doit prendre des mesures précises pour que ses investissements contribuent à la réduction de la pauvreté (QMM, 2001a, chapitre 4).

Bien que l'argumentaire utilisé par les promoteurs pour intéresser la population rurale repose sur des objectifs explicites de lutte contre la pauvreté, les effets bénéfiques du projet en cette matière sont non seulement tout à fait hypothétiques, mais reposent essentiellement sur l'obligation morale de protéger l'environnement et l'obligation d'être un « bon citoyen corporatif ». Ces conditions ne sont pas suffisantes pour garantir à la population rurale que le projet pourra leur être bénéfique. L'extrait suivant résume bien la complexité des impressions qui en résultent :

> Le déploiement des machines et engins de la Compagnie pendant la période d'ouverture des routes et pendant les sondages a été vécu comme une démonstration de la force et du pouvoir de l'argent de cette société. Les villageois en ont été extrêmement impressionnés : de façon positive (attrait pour les jeunes gens et jeunes filles, les enfants) comme de façon négative (colère contre celui qui, parce qu'il est riche, envahit le territoire). Le recrutement de nombreux employés dans les villages a créé toutefois des liens avec la population et l'on dénote une fierté certaine d'avoir été employé par cette compagnie, fierté chez les employés comme chez les membres de leurs familles, de leurs hameaux ou de leurs villages (QMM, 1992, p. 216).

18. Article 238 du décret d'application.

Cette assertion montre combien les avis peuvent être partagés, ce qui rend pratiquement caduque l'existence même de la « population rurale » comme groupe d'acteurs aux intérêts communs. Finalement, la perception de l'opportunité ou du problème que représente le projet s'établit au niveau de l'individu qui, dans un contexte de survie, est disposé à faire bien des compromis pour améliorer sa condition. Cependant, des caractéristiques et des perceptions communes à l'ensemble de la population rurale nous permettent non seulement d'insister sur la pertinence d'un tel groupe, mais aussi d'identifier d'autres obstacles à la mobilisation pour le projet. Un de ces aspects concerne la relation que la population rurale entretient avec son environnement, c'est-à-dire son espace de vie. Dans les zones rurales de Madagascar, l'espace n'est pas seulement habité, utilisé, mais il est aussi objet de pensée, matière et source de systèmes de représentation qui, à leur tour, modèlent les perceptions, les attitudes et les comportements. Cela signifie que le projet de QMM s'intègre dans un univers spatio-temporel sur lequel s'est appliquée la pensée d'une culture et qui, par ailleurs, est l'un des déterminants de celle-ci. Compte tenu de cette perception de l'espace, les changements apportés par le projet minier, en remodelant l'espace, auront certainement des effets sur l'univers social, culturel et économique des populations (QMM, 2001a, 3.35). Parmi les craintes, on trouve le rapport aux lieux *fady* (tabous) qui touche directement la relation entre les espaces physiques et spirituels, dont les ancêtres demeurent le vecteur :

> En dépit des pourparlers qui ont eu lieu et des assurances qui auraient été données, l'avenir d'Evatra préoccupe aussi bien la population du Fokontany que les populations environnantes : […] « À Evatra, maintenant, les gens sont préoccupés, on parle beaucoup : le village d'autrefois va-t-il être déplacé ? et les kibory, qu'en fera-t-on ? Le fokonolona a peur. » Nous avons demandé s'il existait des cas où des kibory avaient été touchés dans la région. Le cas se serait déjà produit puisque des quartiers de Tolagnaro sont d'anciennes sépultures. Le nom de la ville signifierait : « là où les ossements sont nombreux ». Les os sont toujours là. Seulement, précise-t-on, il s'agit de cimetières de vazaha [étrangers]. […] « Ce ne sont pas des Tanosy qui y sont enterrés mais des Vazaha. Il n'y eut aucun Tanosy enterré dans ces kibory de Vazaha, aucun. » Dans tous les villages où nous avons mené des entretiens, nous avons demandé quels étaient les lieux fady. On nous répondait invariablement que les employés de la Compagnie avaient déjà posé cette question et s'étaient engagés à ce que les kibory ne soient pas touchés. À chaque fois on nous déclarait également : « nous n'accepterons pas que l'on touche aux kibory » […] affirmation suivie aussitôt par l'énumération des lieux fady (QMM, 1992, p. 225).

En plus de la relation à l'espace, l'autre frein potentiel à la mobilisation est de nature économique, c'est-à-dire directement lié à la logique des promoteurs. Nous avons déjà évoqué le fait que les familles rurales complètent leur revenu par la vente de roseaux (*mahampy*). Ce revenu est d'autant plus important qu'il est souvent le seul entre les récoltes qui permet d'acheter de la nourriture et autres biens de première nécessité. La crainte de perdre l'accès au *mahampy* a été soulevée de façon systématique par la population rurale lors des consultations

précédant l'étude d'impact de QMM (2001a, 3.41) et témoigne des enjeux que soulève la problématisation du projet pour la région : il ne suffit pas d'investir massivement dans des équipements et des infrastructures – dont les impacts sociaux et environnementaux sont par ailleurs importants – pour créer des emplois (spécialisés ou non spécialisés) que très peu de villageois seront en mesure d'occuper. Comme le dit justement la Revue des industries extractives :

> Le risque existe que les bénéfices et les coûts découlant des industries extractives soient inégalement partagés. Bien que les communautés locales supportent les impacts sociaux et environnementaux négatifs des activités de l'industrie extractive, elles peuvent bien ne pas profiter de la plupart des revenus [qui en découlent] (EIR, 2003a, p. 5).

La logique de la problématisation sur laquelle repose le projet est ainsi rompue : si la population rurale pauvre n'est pas en mesure de tirer profit des « opportunités » que présente le projet, notamment en matière d'emplois, elle ne pourra pas améliorer ses conditions de vie, ce qui est nécessaire au recul de la pauvreté mais aussi – dans la logique des promoteurs – à la protection des ressources naturelles. L'exemple suivant montre combien la population rurale peut difficilement se mobiliser pour un projet dont elle est largement exclue :

> Une visite dans les villages des alentours a mis en lumière des avis contradictoires : beaucoup des habitants, pieds nus et en haillons, savaient qu'il était prévu de construire une mine, mais son emplacement, la date de réalisation et ses conséquences possibles restaient un mystère. « Cela va détruire l'agriculture traditionnelle, c'est inévitable », a dit Karae, chef du village Houtotmotre. Mais après avoir discuté avec d'autres anciens il a ajouté : « Cependant, nous n'avons pas de récoltes à cause de la sécheresse, donc nous n'avons peut-être rien à y perdre. » Albert Mahazoly, de 45 ans, a récemment été renvoyé de la plantation de sisal qui est pratiquement le seul endroit où gagner de l'argent dans le village d'Ankitry. Sa famille rejoint maintenant ceux qui font la queue pour les sacs de maïs que distribue le World Food Programme. C'est une humiliation que M. Mahazoly n'entend pas tolérer pendant longtemps. « Je suis prêt à aller à la mine. Je ferai tout ce qu'on me demandera de faire. » La possibilité qu'il n'y ait pas de demande pour son travail non qualifié l'a stupéfait. « Mais je ferai n'importe quoi », a-t-il dit (World Rainforest Movement, 2003, p. 3).

Cette situation est exacerbée par le projet, potentiellement explosif, d'installer durant la phase de construction au moins 800 travailleurs étrangers dans une zone qui compte plus de 3 000 jeunes au chômage. Bien qu'il soit possible et souhaitable que le projet de QMM crée des emplois pour la population de Tolagnaro, les attentes créées par les promoteurs du projet pour convaincre les autres groupes d'acteurs qu'ils peuvent y trouver leur intérêt semblent démesurées. Il ne suffit pas de s'engager dans un processus participatif comme le suggère la Revue des industries extractives, encore faut-il que les communautés et les groupes directement affectés par le projet puissent contribuer à influencer la relation entre les acteurs. L'équation utilisée par les promoteurs – avec l'appui du Groupe de la Banque mondiale – qui présentent le projet comme une source d'emplois et de revenus

fiscaux est déjà difficile à réaliser, mais présenter un projet minier comme une source de protection des ressources naturelles montre jusqu'à quel point les groupes d'acteurs ont été difficilement en mesure de se comprendre et de s'entendre au cours des quinze dernières années, malgré les multiples tentatives en ce sens.

CONCLUSION

Ce chapitre a permis de mieux comprendre, dans un contexte de redéfinition du rôle de l'État et de libéralisation du cadre légal, comment les investissements directs étrangers constituent un vecteur de changements importants, non seulement pour l'économie nationale et régionale, mais aussi pour les conditions sociales et environnementales prévalant dans l'espace où le projet minier est mis en œuvre. Dans le contexte de la Revue des industries extractives, la présentation du cas de QMM a permis d'explorer quelques enjeux liés aux relations entre certains groupes d'acteurs clés pour la mise en œuvre du projet, en identifiant comment les promoteurs ont tenté d'intéresser, de convaincre et de mobiliser la population rurale.

La vague de réformes du secteur minier est venue en réaction à l'établissement d'un projet d'envergure (QMM) qui a influencé l'élaboration des lois et décrets qui régissent le secteur minier à Madagascar, en particulier en ce qui concerne les avantages accordés aux grands investisseurs. La raison pour laquelle différents intérêts sous-jacents au projet convergent (ou ne convergent pas) ne relève pas seulement d'une décision quant à la manière de développer la région de Tolagnaro. Nous avons proposé, en abordant cette question, un ensemble d'hypothèses sur l'identité des acteurs concernés, leurs objectifs et leurs relations. Nous avons vu que chaque acteur met de l'avant ses propres intérêts, plus ou moins bien définis. Cette démarche nous a aidé à mieux comprendre pourquoi les promoteurs ont présenté le projet d'extraction minière comme un « point de passage obligé », positif et inévitable, dans lequel chaque groupe était invité à trouver son intérêt.

Comme nous l'avons montré dans ce chapitre, le « modèle de développement » adopté pour la mise en œuvre du projet minier à Tolagnaro repose sur l'équation voulant que la croissance des exportations contribue à faire reculer la pauvreté tout en protégeant la biodiversité. L'introduction du volet protection de l'environnement dans le cadre juridique et réglementaire du secteur minier a été provoquée par deux facteurs :

- l'envergure des risques réels sur l'environnement, relevée par les évaluations d'impact environnemental ; et
- la nécessité de répondre aux objectifs de la politique environnementale du gouvernement (et par conséquent de répondre aux exigences de certains bailleurs de fonds et organismes internationaux qui allouent des fonds au pays dans le domaine de l'environnement).

Ces conditions rejoignent l'essentiel des recommandations de la Revue des industries extractives concernant la gouvernance favorable aux pauvres et les composantes environnementales et sociales des interventions du Groupe de la Banque mondiale. Le projet QMM, par l'intermédiaire de la réforme du secteur minier, a par ailleurs contribué à la mise en place d'un cadre réglementaire favorisant les investissements privés dans le secteur minier à Madagascar, en accord avec la politique de libéralisation de l'économie, dont les objectifs explicites visent à transformer le rôle de l'État dans le secteur, d'opérateur qu'il était à celui de régulateur et de promoteur du secteur, ce qui suppose une ouverture aux investissements privés étrangers. Par sa complexité, son ampleur et les difficultés potentielles de mise en œuvre d'un projet d'investissement d'envergure, le cas malgache est symptomatique des conditions dans lesquelles évolue le secteur minier en Afrique subsaharienne. Dans quelle mesure les acteurs impliqués en amont ou en aval d'un projet minier peuvent-ils faire valoir des intérêts concurrents au « modèle de développement » dominant dans de telles conditions ? Notre étude a montré que la population rurale est souvent placée dans la position paradoxale d'être considérée, vu son mode de vie rural-traditionnel, d'une part, comme une des causes principales des problèmes environnementaux et, d'autre part, comme la principale bénéficiaire des retombées d'un projet minier industriel comme celui de Tolagnaro, ce qui fait de ce dernier un « point de passage obligé » pour sa survie.

BIBLIOGRAPHIE

Banque mondiale (1994). *L'ajustement structurel en Afrique : Réformes, résultats et chemin à parcourir*, Washington, D.C., Banque mondiale.

Banque mondiale (1996a). *Poverty Reduction and the World Bank. Progress and Challenges in the 1990s*, Washington, D.C., Banque mondiale.

Banque mondiale (1996b). *Toward Environmentally Sustainable Development in Sub-Saharan Africa : a World Bank Agenda*, Washington, D.C., Banque mondiale.

Banque mondiale (1996c). *Toward Sustainable Development in Sub-Saharan Africa*, Washington, D.C., Banque mondiale.

Banque mondiale (1997). *Five Years after Rio. Innovations in Environmental Policy*, Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series, n° 18, Washington, D.C., Banque mondiale.

Banque mondiale (1998). *Project Appraisal Document for a Mining Sector Reform Project*, rapport n° 17788-MAG, Washington, D.C., Banque mondiale, 2 juin.

Banque mondiale (2002a). *Building a Sustainable Future : the Africa Region Environment Strategy*, Washington, D.C., Banque mondiale.

Banque mondiale (2002b). *Promoting Environmental Sustainability in Development. An Evaluation of the World Bank Experience*, World Bank Operations Evaluation Department, Washington, D.C., Publications de la Banque mondiale.

Banque mondiale (2003a). *Mineral Resources Governance Project*, Project Appraisal Document (PAD), Rapport n° 25777, Washington D.C., Banque mondiale.

Banque mondiale (2003b). *République de Madagascar, Étude du secteur tourisme*, Africa Region Working Paper Series, nº 63, dans I.T. Christie et D. E. Crompton, novembre, <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/02/11/000112742_20040211174837/Rendered/PDF/276760PAPER0FRENCH0AFR0wp631fr.pdf>, page consultée le 18 mars 2009.

Banque mondiale (2004). *Vers un nouvel équilibre – Le Groupe de la Banque mondiale et les industries extractives : le Rapport final de la Revue des industries extractives. Réponse de la Direction du Groupe de la Banque mondiale*, Washington, D.C., Banque mondiale, 17 septembre.

Banque mondiale (2005). *Madagascar at a Glance*, Washington, D.C., Banque mondiale, <http://devdata.worldbank.org/AAG/mdg_aag.pdf>, page consultée le 18 mars 2009.

Callon, M. (1986). « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, vol. 36, p. 169-208.

Callon, M., P. Lascoumes et Y. Barthe (2001). *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil (Coll. La couleur des idées).

Cleaver, K.M. et G.A. Schreiber (1998). *Inverser la spirale. Les interactions entre la population, l'agriculture et l'environnement en Afrique subsaharienne*, Washington, D.C., Publications de la Banque mondiale.

Cocks, T. (2005). « Investors still query Madagascar stability », *Reuters*, 8 février, <http://lamako.free.fr>, page consultée le 11 janvier 2007.

Convention on Biological Diversity (2001). *Madagascar,* 2e rapport national, <http://www.biodiv.org/world/map.asp ?ctr=mg>, page consultée le 13 décembre 2002.

Cornia, G.A. et G.K. Helleiner (dir.) (1994). *From Adjustment to Development in Africa*, Londres, Macmillan.

Esipisu, M. et N. Kotch (2003). « ''Madagascar's Back !'', president makes his pitch », *Reuters*, 12 juin, <http://lamako.free.fr>, page consultée le 11 janvier 2007.

Extractive industries review – EIR (2003a). *Striking a Better Balance. The World Bank Group and Extractive Industries*, The Final Report of the Extractive Industries Review, vol. 1, Jakarta et Washington, D.C., décembre, <http://go.worldbank.org/T1VB5JCV61>, page consultée le 18 mars 2009.

Extractive industries review – EIR (2003b). *Striking a Better Balance. Stakeholder inputs : Converging issues and Diverging Views on the World Bank Group's Involvement in Extractive Industries*, The Final Report of the Extractive Industries Review, vol. 2, Jakarta et Washington, D.C., décembre, <http://go.worldbank.org/T1VB5JCV61>, page consultée le 18 mars 2009.

Fishlow, A. (1996). « Inequality, Poverty and Growth : Where Do We Stand ? », dans M. Bruno et B. Pleskovic (dir.), *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995*, Washington, D.C., Banque mondiale.

Fonds d'appui au secteur privé (FASP) (2001). *Étude sectorielle : Mines, – Promotion des investissements et conditions d'exploitation*, <http://www.fasp.mg/>, page consultée le 13 décembre 2002.

Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique – GRAMA (2005). *Questionnaire d'évaluation des impacts des activités minières à partir des recommandations de la Revue des industries extractives*, note de recherche, mimeo, Montréal, Université du Québec à Montréal, juillet.

Institut national de la statistique – INSTAT (2000). *Document intérimaire de stratégie de réduction de la pauvreté, République de Madagascar*, 20 octobre.

Johannesburg Summit (2002). *Étude de cas sur la gouvernance : Le PAE à Madagascar,* <http://www.sommetjohannesburg.org/initiatives/gouvernance-cas2.html>, page consultée le 23 mars 2003.

Jolly, R. (1991). « Adjustment with a human face : A UNICEF record and perspective on the 1980s », *World Development*, vol. 19, nº 12, p. 1807-1821.

Killick, T. *et al.* (2001). *African Poverty at the Millennium : Causes, Complexities, and Challenges*, Washington, D.C., Banque mondiale.

Lagroye, J. (1997). *Sociologie politique*, 3e edition, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques ; Dalloz.

Lascoumes, P. (1994). *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte.

Nostromo Research (2001). *The Case Against QMM/Rio Tinto in Madagascar*, Londres, 12 novembre, <http://www.minesandcommunities.org//article.php ?a=1475>, page consultée le 18 mars 2009.

QIT Madagascar Minerals S.A. – QMM (1992). *Étude d'impact sur l'environnement. Annexe VI,* Étude socioéconomique, document d'appui.

QIT Madagascar Minerals S.A. – QMM (2001a). *Projet Ilménite – Étude d'impact social et environnemental*, vol. I, Rapport déposé auprès de l'Office national pour l'environnement de Madagascar.

QIT Madagascar Minerals S.A. – QMM (2001b). *Projet Ilménite – Étude d'impact social et environnemental*, vol. II, Rapport déposé auprès de l'Office national pour l'environnement de Madagascar.

QIT Madagascar Minerals S.A. – QMM (2001c). *Projet Ilménite - Étude d'impact social et environnemental*, Résumé, Rapport déposé auprès de l'Office national pour l'environnement de Madagascar.

Ralevazaha, F. (2005). « Forum des entrepreneurs – Opinions recueillies auprès de Yves Fourmanoit, gérant de la Société Ambatovy Minerals », *L'express de Madagascar*, 14 janvier, <http://lamako.free.fr>, page consultée le 11 janvier 2007.

Ranjalahy, E. (2004). « L'euphorie malgré tout – Les bailleurs de fonds ouvrent leurs robinets », *L'Express de Madagascar*, 7 juillet, <http://lamako.free.fr>, page consultée le 11 janvier 2007.

République de Madagascar (1990). *Charte de l'environnement*, Antananarivo, Ministère de l'Économie et du Plan (MEP), Antananarivo, Madagascar, décembre.

République de Madagascar (1999a). *Décret Nº 99-954 portant sur la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement*, adopté le 15 décembre.

République de Madagascar (1999b). *Assemblée nationale, Loi Nº 99-022 portant sur le Code minier*, adoptée le 30 juillet, <http://www.ogel.org/legaland-regulatory-detail.asp ?key=2979>, page consultée le 18 mars 2009.

République de Madagascar (2003). *Déclaration de la politique minière*, MEM, 14 mars.

République de Madagascar (2004). *Loi N° 2004-015 modifiant et complétant certaines dispositions de l'annexe à la loi n° 90-033 du 21 décembre 1990 portant Charte de l'environnement malgache et de la loi n° 97-012 du 06 juin 1997*, adoptée le 19 août.

République de Madagascar *et al.* (2000). *Arrêté interministériel Nº : 12032/2000 sur la réglementation du secteur minier en matière de protection de l'environnement*, adopté le 6 novembre, MEM, Ministère de l'Environnement, <http://www.madagascarconsulate.org.za/miningdocument.html>, page consultée le 23 mars 2009.

Rio Tinto (2007). *Site officiel*, <http://www.riotinto.com>, page consultée le 7 octobre 2006.

Sarrasin, B. (1999). *Ajustement structurel et lutte contre la pauvreté en Afrique subsaharienne. La Banque mondiale face à la critique*, Paris, L'Harmattan.

Sarrasin, B. (2002). « Élaboration et mise en œuvre du Plan d'action environnemental à Madagascar (1987-2001) : construction et problèmes d'une politique publique », thèse de doctorat en science politique, Université de Paris I.

Sarrasin, B. (2005). « La construction des problèmes environnementaux en Afrique subsaharienne : la mise en place d'un "diagnostic de Washington sur les ressources naturelles" », *Revue canadienne d'études du développement*, vol. XXVI, nº 4, p. 799-815.

Tecsult International (2003a). *Évaluation environnementale – Secteur minier, Rapport*, étude pour le compte de l'Unité de coordination du projet de gouvernance des ressources minérales, Ministère de l'Énergie et des Mines, novembre, <http://www.bcmm.mg/pgrm/documents.htm>, page consultée le 27 juillet 2006.

Tecsult International (2003b). *Évaluation environnementale – Secteur minier, Annexe 1*, étude pour le compte de l'Unité de coordination du projet de gouvernance des ressources minérales, Ministère de l'énergie et des mines, novembre, <http://www.bcmm.mg/pgrm/documents.htm>, page consultée le 27 juillet 2006.

World Rainforest Movement – WRM (2003). « Madagascar : le projet minier de Rio Tinto avance... pour le pire », *Bulletin du WRM*, nº 72 – Afrique, juillet, <http://www.wrm.org.uy/bulletin/72/Madagascar.html>, page consultée le 2 septembre 2004.

World Resources Institute (1985). *Tropical Forests : A Call for Action, The Plan* (part. I), *Case Studies* (part. II) et *Country Investment Profiles* (part. III), Washington, D.C., World Resources Institute.

Wyss, J. (2003). « Madagascar to triple areas under protection », *Conservation International*, communiqué de presse, novembre, <http://www.scienceblog.com/community/older/2003/D/20031753.html>, page consultée le 2 septembre 2004.

Yager, T.R. (2003). « The mineral industry of Madagascar », dans *U.S. Geological Survey Minerals Yearbook*, p. 21.1-21.5, <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2003/mamyb03.pdf>, page consultée le 2 septembre 2004.

This page intentionally left blank

CHAPITRE 5

Gouvernance, droits humains et secteur minier en République démocratique du Congo

Marie Mazalto

Par son importance géostratégique, la République démocratique du Congo (RDC) conditionne la stabilité et le développement de l'Afrique centrale et de la région des Grands Lacs. Or, cette aire est reconnue par l'Organisation des Nations Unies (ONU) comme la partie du monde la plus instable de la dernière décennie, « avec comme épicentre l'Est de la RD Congo » (Biliaminou, 2007). En mars 2007, le Conseil de sécurité insistait sur l'importance du pillage des ressources naturelles, qui constitue un facteur majeur de déstabilisation. En effet, les conflits ont précipité l'effondrement de certains États de la région et engendré « des conséquences néfastes sur la situation des droits de l'Homme » (European Network for Central Africa – EURAC, 2007, p. 2), plus particulièrement dans les zones frontalières. L'exploitation illégale des ressources naturelles s'est développée à leur faveur, tout en les entretenant.

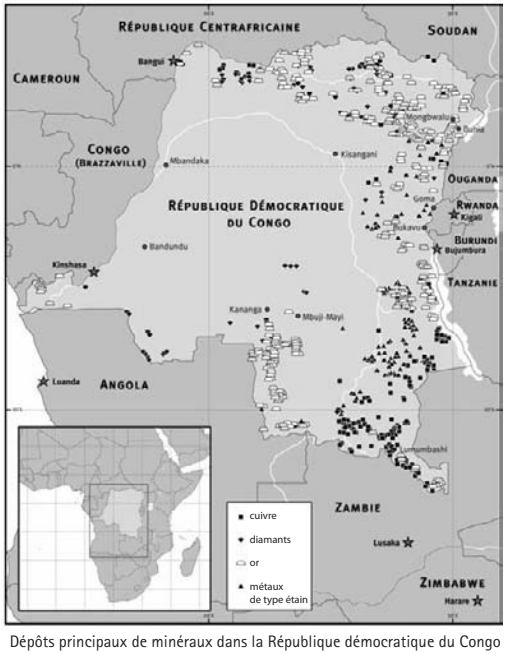
Avec un territoire immense de près de 2 400 000 km^2, des ressources naturelles abondantes et variées (bois, minerais, eau, faune, flore, etc.), neuf pays frontaliers et plusieurs centaines d'ethnies, le Congo constitue le « cœur » de l'Afrique centrale. Il en est aussi le ventre mou. Reconnu pour détenir une diversité incroyable de minerais en importantes quantités, « le pays recèlerait 50 % des réserves mondiales de cobalt, 10 % du cuivre, 30 % du diamant, ainsi qu'un potentiel important en or, uranium et manganèse » (Hocquard, 2006). La RDC est ainsi le producteur le plus important de cobalt au monde avec l'Australie.

Basée sur l'exploitation de ces richesses, l'économie du pays s'est structurée, sous la colonisation belge puis sous le régime de Mobutu, autour d'une industrie minière florissante. Dans les années 1980, le pays fournissait 6 % de la

production mondiale de cuivre (Hasselback, 2007) et « le secteur assurait à lui seul environ 60 % des recettes fiscales de l'État » (Karsenty, 2006). Au cours des décennies 1970 et 1980, la Gécamines (société d'État) représentait en moyenne plus de 60 % des recettes d'exportation de la RDC (Banque africaine de développement [BAD] et Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE], 2006. Depuis les années 1980, l'industrie minière congolaise, bien qu'en perte de vitesse, conserve un énorme potentiel, sur lequel encore aujourd'hui la majorité des acteurs économiques et politiques misent pour relancer la croissance et le développement social.

Mais le « scandale géologique[1] » qu'est le Congo est aussi l'archétype de ce que certains ont appelé la « malédiction des matières premières » (Neary et van Wijnbergen, 1986). Aucun pays en Afrique ne présente à un tel degré l'association de potentialités et de problèmes. Les conflits qui se sont succédé depuis l'indépendance de 1960 (Lanotte, 2004) expriment entre autres la difficulté de construire, ou de reconstruire, l'État congolais.

Carte 5.1. PRINCIPAUX GISEMENTS DE MINERAIS DANS LA RDC



Dépôts principaux de minéraux dans la République démocratique du Congo

Source : Géoatlas

1. Formule attribuée à Cecil Rhodes, fondateur, en 1880, de la compagnie sud-africaine De Beers.

En effet, les ressources minières de la région des Grands Lacs ont été l'objet de toutes les convoitises (Martineau et Boulanger, 2006, p. 2 et 4). Plus récemment, les tensions ont été décuplées autour de l'enjeu de l'appropriation des minerais bruts et des rentes minières. Entre un pouvoir central basé à l'ouest du pays et des richesses minières situées sur les périphéries, les facteurs de division se multiplient. Cette dichotomie n'est pas sans créer certaines tensions, notamment aux frontières de l'Est, où l'État ne peut compter que sur une très faible représentation (Raeymaekers, 2007).

La guerre civile de 1960 à 1965, les conflits katangais ultérieurs (1978), les tentations sécessionnistes ou centrifuges, ainsi que les conflits plus récents (1996-1998, 1998-2002, 2007-2008) rythment l'histoire d'un pays dont le système économique et social se structure historiquement autour de ses revenus miniers. Ce sont ces ressources qui ont en grande partie participé à instaurer au Congo 42 ans de dictature, 15 ans de transition politique et 7 ans de conflits armés de dimension nationale et internationale. Entre 1998 et 2004, le nombre de morts sur l'ensemble du territoire[2], toutes nationalités confondues, était estimé à 4 millions (Coghlan *et al.*, 2006). Plus de 3,4 millions d'habitants ont été déplacés, dont 411 000 dans les pays voisins, et 17 millions de personnes souffrent encore de carences alimentaires. À cela viennent s'ajouter les pandémies, les actes de violences physiques et psychologiques, les viols, les exécutions sommaires, etc. Loin des champs de bataille, la majorité des victimes sont des civils, « victimes collatérales » de la dégradation des infrastructures de base, de l'absence de services publics, du manque d'approvisionnement en nourriture, de maladies, etc.

Ce chapitre s'appuie sur la troisième dimension des recommandations définies par la Revue des industries extractives (EIR) comme les « conditions favorables » qui devraient permettre aux industries extractives de contribuer à la lutte contre la pauvreté par le développement durable. Selon l'EIR, ces recommandations devraient pouvoir être mises en œuvre par le Groupe de la Banque mondiale (GBM) afin que le secteur extractif puisse jouer un rôle positif dans le développement. Ce chapitre sera axé sur les relations existant entre la relance du secteur minier et le respect des droits humains en RDC. Son point de départ sera cette observation de la Banque mondiale : « Plusieurs pays ne parviennent pas à faire le meilleur usage des flux d'avantages offerts par les industries extractives. Malheureusement, la République démocratique du Congo en fait partie[3] » (Banque mondiale, 2007, p. 13).

2. Nous tenons ici à souligner le raccourci de cette formule, car les conséquences humaines des conflits doivent être posées dans leur dimension régionale. Les réfugiés rwandais, par exemple, sont nombreux à avoir trouvé la mort en terre congolaise.
3. Toutes les citations originellement présentées dans une autre langue que le français ont été traduites.

À la lumière de ces constats, c'est sur la dimension des réformes entreprises dans le secteur minier et sur leur rôle potentiel dans la promotion des droits humains que nous nous interrogeons dans ce chapitre. La RDC permettra d'illustrer la complexité des enjeux soulevés par la question des droits humains dans les problématiques dites de développement des pays du Sud.

Le secteur minier est connu pour avoir, dans les pays aux institutions fragiles, produit plus de misère que de richesses pour les populations locales. Il a ainsi été démontré que les pays riches en ressources naturelles se distinguent parfois par de moins bonnes performances économiques que les pays moins bien dotés. Aucun consensus n'a encore été trouvé pour expliquer une telle situation, apparemment paradoxale (Collier et Hoeffler, 2005 ; Ross, 1999). Ainsi, dans le monde, douze des États les plus dépendants de leur production minière et six dépendant du pétrole sont classés par la Banque mondiale comme pays pauvres très endettés et affichent les chiffres les plus mauvais selon l'Indicateur du développement humain (IDH) préparé par le Programme des Nations Unies pour le développement (EIR, 2003a).

Dans un tel contexte, le défi que propose de relever le GBM, au nom de son mandat de « lutte contre la pauvreté », est de convertir le secteur minier en un levier de croissance macroéconomique et de développement, pour permettre à la RDC d'atteindre les Objectifs du millénaire (ODM) pour le développement (RDC et UN Congo, 2004).

En RDC, comme dans beaucoup de pays d'Afrique, les politiques de réforme, impulsées par les institutions financières internationales (IFI), misent sur une redéfinition en profondeur de l'architecture et du rôle de l'État (Mazalto, 2005a). À titre d'illustration, peu avant (en 2000), dans des circonstances analogues, pari a été fait d'utiliser, au Tchad, le pétrole pour restaurer un État faible (Magrin, 2003 ; Tulipe, 2004).

Dans le secteur minier, ces réformes induisent l'adoption de nouveaux cadres juridiques et légaux et de nouvelles normes destinées à assainir les pratiques pour favoriser l'atteinte des objectifs de développement. Ces réformes, si elles participent d'une part à un processus de judiciarisation des droits, sont cependant souvent porteuses d'une approche techniciste qui tend à dépolitiser les enjeux socioéconomiques reliés aux modes de gestion du secteur, et ce, au nom de la promotion de la « bonne gouvernance ». Impulsées, conçues et bien souvent mises en œuvre depuis l'extérieur et/ou avec une large participation d'experts internationaux, les réformes posent par leur origine des problèmes de légitimité dans leur application et dans leur appropriation par les autorités nationales et locales. De plus, et comme il a été illustré notamment dans les deux premiers chapitres de ce livre, le modèle promu de mise en valeur des ressources pose un certain nombre de difficultés quant à la redistribution et à l'appropriation locale de la richesse produite.

Or, dans la mesure où, pour l'essentiel, la promotion des droits humains passe par la mise en place de mécanismes de répartition équitable de la richesse nécessitant l'existence d'institutions légitimes implantées dans l'ensemble du territoire, ces réformes méritent d'être interrogées dans leurs fondements. Dans le cas particulier de la RDC et pour ce qui est de la situation actuelle, les réformes entreprises au nom de la « gouvernance » et de l'instauration d'un État de droit débouchent sur une série de constats qui méritent attention, et soulèvent surtout un certain nombre de questions qui restent toujours sans réponses. Dans ce chapitre, nous apportons certaines explications, pour mieux comprendre ces interrogations.

C'est pour répondre aux sérieuses préoccupations que soulevait le manque de retombées des activités minières sur la réduction de la pauvreté, et notamment à cause des critiques concernant sa propre participation, que le GBM s'est impliqué dans ce domaine. Comme nous l'avons vu, parmi les diverses initiatives entreprises par le GBM, la création de l'EIR dans le but de réviser les pratiques de l'institution dans le secteur est d'une importance capitale (EIR, 2003a, 2003b). La place centrale que les recommandations de l'EIR ont accordée au respect des droits humains a permis de faire de cette problématique un enjeu central dans la promotion d'investissements capables de contribuer aux objectifs des programmes de « lutte contre la pauvreté ».

Bien que l'EIR constitue, de la part des IFI, une initiative intéressante pour faire le point sur leur engagement dans le secteur extractif, plus encore il convient de souligner l'engagement des auteurs du rapport pour proposer des solutions concrètes aux problèmes diagnostiqués. À ce propos, un constat doit être fait concernant le décalage entre, d'une part, le diagnostic et les recommandations de l'EIR, et, d'autre part, leur faible prise en compte dans les pratiques subséquentes du GBM.

Les principales recommandations de l'EIR quant aux droits peuvent se résumer comme suit :

1. Le GBM est fortement encouragé à adopter une approche basée sur les droits humains.
2. L'intégration des obligations en matière de droits humains doit être envisagée à toutes les étapes des projets, de leur conception à leur mise en œuvre et suivi. Pour garantir l'application de ces normes, le GBM devrait inclure des revues indépendantes, en faisant appel à des tiers expérimentés et aptes à vérifier la situation des droits humains.
3. Au chapitre des droits de la personne, la Société financière internationale (SFI) et l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA) doivent évaluer le passé en matière de respect des droits humains des sociétés avec lesquelles elles travaillent. Il importe d'apporter des garanties pour que les projets financés par le GBM soient élaborés et mis en œuvre conformément aux normes applicables de la Déclaration universelle des

droits de l'Homme. L'adoption de ces principes et la preuve de leur respect doivent être une condition préalable pour toute société cherchant à obtenir le soutien du GBM dans les industries extractives.

4. Étant donné que le GBM a adopté les normes de travail fondamentales de l'Organisation internationale du travail (OIT), la BIRD et l'IDA[4] doivent exiger que ces normes figurent dans les contrats de tout financement de projet en les incluant comme éléments obligatoires des procédures de passation de marché. Elles doivent également adopter les quatre, et non simplement deux, normes fondamentales du travail contenues dans les huit conventions fondamentales qui fixent les principes et droits du travail. Il s'agit de la « liberté syndicale et reconnaissance effective du droit de négociation collective, l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire, l'abolition effective du travail des enfants et l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession » (Bureau international du travail [BIT], 2005). Le GBM doit collaborer avec les gouvernements, les syndicats, les groupes industriels et d'autres organisations, sans oublier l'OIT, pour promouvoir le respect de ces normes.
5. La promotion de l'égalité entre les sexes et la promotion du droit des femmes devraient être prioritaires pour le GBM étant donné son objectif de réduction de la pauvreté.
6. Le GBM est également invité à redoubler d'effort pour certifier que son implication soit conditionnelle au respect des droits des populations autochtones.

En partant de ces recommandations du groupe d'experts de l'EIR, il s'agit désormais de questionner le rôle tenu par les IFI dans la refonte du secteur minier en RDC. L'articulation entre les politiques de développement du secteur minier, telles qu'appliquées dans ce pays, et les grandes orientations promues par l'EIR doit permettre de rendre compte du potentiel d'évolution et d'innovation des politiques portées par le GBM dans ce domaine particulier. Secteur stratégique, largement investi par les bailleurs, les réformes entreprises depuis 2002 sont d'une telle ampleur et d'une telle profondeur qu'elles nécessitent le suivi de leur mise en œuvre pour interroger leur potentiel de promotion d'un développement orienté vers la « réduction de la pauvreté », favorable à la promotion et au respect des droits de la personne.

Dans le cas de la RDC, la prise en compte de la complexité des enjeux impose tout d'abord un retour sur l'historique des réformes : leurs orientations, le rôle des IFI, les conditions de leur élaboration et d'adoption. Cette mise en

4. La Banque mondiale se compose de deux organismes de développement distincts, la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et l'Association internationale de développement (IDA), et est sous le contrôle de ses 185 pays membres. La BIRD se consacre aux pays à revenu intermédiaire et aux performances des pays pauvres solvables, alors que l'IDA se consacre aux pays les plus pauvres.

perspective débouche ensuite sur un questionnement sur les liens existant entre la relance du secteur et les objectifs affichés de réduction de la pauvreté qui légitiment les activités minières. La situation toute particulière de la RDC nous permet d'avancer quelques pistes d'analyse pour poser les enjeux de promotion des droits humains dans un pays post-conflit, tout récemment engagé sur la voie de la « démocratisation ».

Dans la mesure où l'enjeu, posé par les IFI, est le passage d'un état de fait à un État de droit, l'actuelle superposition des systèmes de droits dans le secteur minier congolais mérite d'être interrogée. L'étude des évolutions récentes dans ce domaine permettra d'effectuer un retour sur les recommandations de l'EIR et de préciser les enjeux de responsabilité sociale et politique sur lesquels débouche toute considération soucieuse de prendre en compte la complexité des enjeux de promotion des droits humains, notamment dans un contexte comme celui de la RDC.

1. RÔLE DES IFI ET AUTRES BAILLEURS EN RDC : VERS UNE REDÉFINITION DE L'ARCHITECTURE ET DU RÔLE DE L'ÉTAT

Dans quelle mesure est-il possible de déterminer jusqu'à quel point l'intervention des principaux bailleurs en RDC se fait au profit d'une promotion des droits humains ? Une partie de la réponse peut sans doute être trouvée par l'étude de leurs modalités d'intervention, et notamment dans les réformes induites par les programmes de développement.

Globalement, depuis les années des programmes d'ajustement structurel, il semble que les bailleurs multilatéraux tentent d'instaurer des programmes de développement standardisés basés sur « de nouveaux modes de régulation de la pauvreté structurelle et massive » (Saldomando, 2005, p. 53) et assortis de conditions toujours renforcées et d'un calendrier à court terme. À bien des égards, ces programmes semblent parfois peu adaptés aux capacités d'absorption (humaines et matérielles), au passif financier et gestionnaire légué par les gouvernements antérieurs, à la culture politique ou encore aux poids des réalités sociales liées à la transition et au contexte de post-transition.

Dès 2001 s'élabore, sous l'égide de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI), un travail de structuration des programmes de développement pour assurer la cohérence des initiatives multilatérales et bilatérales. Cette volonté des différents bailleurs d'inscrire leurs actions dans un cadre harmonisé se situe dans la perspective d'élaboration du « partenariat mondial pour le développement » défini par les ODM. À titre d'illustration, citons la promulgation, en décembre 2006, d'une loi en faveur de la collaboration des États-Unis avec leurs partenaires internationaux afin d'accroître l'aide au Congo (États-Unis, 2006).

L'ampleur de la mobilisation peut être qualifiée d'exemplaire au vu des sommes investies, de la diversité des acteurs impliqués et de la nature de l'aide proposée. Elle se traduit par un accompagnement économique, gestionnaire, technique, juridique, politique et humanitaire. Cette volonté de collaborer avec le gouvernement congolais dans une même vision du développement culmine en 2006 par l'élaboration d'un programme commun d'intervention, vers lequel doivent converger les différentes initiatives de développement.

Cette mobilisation se base sur une triple exigence. Elle dépend :

- d'une stratégie d'approfondissement de la réforme de l'État ;
- de l'adoption des standards et programmes internationaux de développement ; et
- de la démocratisation et de la stabilisation de la vie politique.

Grâce au soutien massif des bailleurs bilatéraux et multilatéraux, deux événements majeurs pour l'histoire politique du pays interviennent en 2006 : le référendum constitutionnel des 18 et 19 décembre 2005, qui permet l'adoption d'une nouvelle Constitution en février 2006, et les élections présidentielles d'octobre 2006.

D'ailleurs, peu après l'élection de Joseph Kabila, les créanciers confirment leur soutien renforcé au pays : « Après avoir consulté le gouvernement, nous allons concevoir des mécanismes flexibles pour continuer de respecter notre engagement et pour assurer une coordination efficace du soutien au développement du pays » (Solana *et al.*, 2006, p. 1). La Banque mondiale s'engage, à partir de mars 2007, à investir 1,4 milliard de dollars américains en faveur de la RDC (2008-2010), sous forme de dons et de prêts.

Le point culminant dans la convergence des programmes d'aide est atteint durant cette même année 2006, par une initiative de la Banque mondiale, en collaboration avec l'ONU, pour l'élaboration d'un « Cadre stratégique commun » en faveur de la RDC. Le document daté de septembre 2006, « Cadre d'Assistance Pays » (Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement [UNDAF], 2007), s'impose comme le cadre de référence dans lequel est contenu le programme de développement supporté par la Commission européenne, les États-Unis, la Chine, la Grande-Bretagne, la Belgique, l'Allemagne et la France. L'objectif annoncé est de permettre au pays d'atteindre les Objectifs du millénaire dans les plus brefs délais, à savoir en l'espace de cinq ans. Le Cadre se structure autour de cinq objectifs qui sont :

- la bonne gestion (qui doit déboucher sur la rédaction d'un « *governance compact* ») ;
- la croissance pro-pauvres ;
- les services sociaux de base (enseignement, eau et santé) ;
- la protection sociale ; et
- des soins pour le VIH/SIDA et le développement communautaire.

Cette initiative concertée n'est pas sans rappeler que, déjà en 2002[5], la communauté internationale, en concertation avec les acteurs politiques congolais réunis à Sun City (Afrique du Sud), avait signé un accord politique en vue de garantir une transition gérée conjointement. Le Comité international d'accompagnement de la transition (CIAT) et la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) ont supervisé la transition politique. Avec l'élection du nouveau gouvernement, le CIAT laisse place à un nouveau mécanisme de suivi et de coordination politico-économique, porté par les mêmes pays, correspondant à l'engagement renouvelé de la communauté internationale d'intervenir en faveur du Congo (Conseil de sécurité de l'ONU [CS], 2006).

En amont du renforcement des mécanismes de contrôle des programmes de développement, depuis 2001, la réforme de l'État a déjà été largement amorcée. Ainsi, dans le secteur minier, la pénétration des nouvelles normes pour la « bonne gouvernance » est facilitée par la réforme entreprise en 2002. Elle débouche sur l'adoption du nouveau Code et Règlement miniers, une réforme du système foncier et une nouvelle Loi des investissements.

Le cadre légal est investi par les IFI comme vecteur essentiel pour asseoir les nouvelles normes de développement et garantir leur application dans le cadre des programmes de lutte contre la pauvreté. Ces derniers induisent une reconfiguration en profondeur de la nature même de l'État en Afrique. Une nouvelle architecture s'élabore, avec comme caractéristique marquante une certaine technicisation des approches des enjeux du développement. Il en découle une volonté de renforcer les instruments institutionnels, légaux et gestionnaires de contrôle des pratiques afin de garantir que soient appliquées les nouvelles pratiques de « bonne gouvernance » ou de bonne gestion. Rompant avec les « États patrimoniaux », facteurs d'enrichissement personnel d'une élite, désormais assimilés à des bassins de corruption, les nouvelles politiques de développement sont présentées comme la solution pour assainir l'État et implanter des pratiques de bonne gestion de la chose publique. Le renforcement de l'État de droit, la fin de la crise économique et le règlement de la dette sont envisagés comme les principaux leviers des politiques de développement.

Ces réformes sont accompagnées par la volonté de transférer un maximum de prérogatives de l'État vers le secteur privé, entre autres pour alléger la charge financière de certaines fonctions régaliennes. Plus encore, il s'agit de réduire le plus possible les fonctions de production et de distribution de l'État, par une double logique de décentralisation et de privatisation censée être sécurisée par

5. À la suite des Accords de paix de Pretoria (Afrique du Sud, 1er mars 2003), les présidents congolais Joseph Kabila et rwandais Paul Kagamé ont signé un accord destiné à mettre fin à quatre ans de guerre en République démocratique du Congo et à sauvegarder la stabilité de la région des Grands Lacs.

le renforcement du cadre légal et de l'environnement juridique. Dans un tel contexte, la notion de droits est placée au centre de l'équation qui envisage la réforme du cadre légal comme une assise essentielle de la reprise macroéconomique et de la lutte contre la pauvreté.

Autre élément majeur des réformes, la promotion des investissements est associée à des politiques de libéralisation économique pour encourager l'arrivée des investissements étrangers dans le secteur. La substitution de l'État dans le secteur se fait donc en faveur d'un recours important à l'aide bilatérale, multilatérale et aux investissements directs étrangers (IDE). Pour ce faire, la logique de sécurisation du cadre juridique domine les réformes. L'État de droit est conçu non plus comme instrument du changement social, mais comme cadre légal devant œuvrer à l'optimisation des règles du marché et à la sécurisation des investissements.

À ce titre, dans le secteur minier, les principales orientations introduites par les réformes (Mazalto, 2005a) correspondent à l'ouverture du secteur aux investissements privés étrangers, à une libéralisation induisant le démantèlement progressif des entreprises d'État, à la réduction des charges financières pesant sur les entreprises (Otto *et al.*, 2006), ou encore au renforcement des mécanismes de contrôle gestionnaire, au nom des objectifs de lutte contre la corruption et de promotion de la transparence. Selon les analyses proposées de l'évolution des codes miniers africains, les réformes permettent d'introduire, comme c'est le cas en RDC, un code minier de troisième génération, dans lequel le rôle de l'État est réduit à une fonction de facilitateur des investissements et de régulateur de l'activité minière (Campbell, 2004).

Le Code minier de 2002 correspond donc à l'instauration d'un nouvel environnement sectoriel caractérisé par un régime fiscal et douanier parmi les plus libéraux d'Afrique, destiné à assurer la rentabilité des projets grâce à la transparence, à l'efficacité des procédures d'octroi et à la sécurisation des investissements (RDC, 2005).

Une autre dimension importante est l'instauration de « la liberté d'action minimale de l'État » (Bond, 2002). L'investisseur privé est au contraire renforcé, à titre de titulaire de droits miniers, d'investisseur, d'opérateur, de vendeur/acheteur et de contribuable. Les bailleurs souhaitent ainsi que l'État se désinvestisse de sa fonction de producteur pour conserver une fonction de contrôle et de sécurisation du secteur. Les revenus de l'État seront donc désormais dépendants des rentes issues de l'exploitation des ressources par des capitaux privés, majoritairement étrangers.

Dans les économies rentières, comme l'analyse Pourtier (2003), le rôle capitalistique de l'État est en effet encouragé. Ses revenus sont issus, la plupart du temps, de l'exploitation et de l'exportation de matières premières à l'état brut. Le pays se transforme en un immense réservoir de matières premières dont il

s'agit de gérer au mieux les flux liés à l'exploitation, à la commercialisation et à l'exportation. Il revient désormais à l'État de garantir ses revenus en veillant à permettre une stricte application de ses lois sectorielles (taxes, redevances, etc.). Il lui revient également de garantir une juste redistribution des revenus miniers aux populations par l'application des politiques de décentralisation inscrites dans le cadre légal. On trouve cette conception dans de récents documents produits par le Groupe de la Banque mondiale : « Les gouvernements n'ont pas de rôle immédiat à jouer en ce qui concerne la gestion de l'approvisionnement de métaux à court terme. Les marchés travaillent pour équilibrer l'offre et la demande, et des prix plus élevés font partie de ce processus » (Banque mondiale et SFI, 2006, p. 10).

L'articulation entre les dimensions sociale et économique est naturalisée, au point que dans l'argumentaire, l'application de politiques macroéconomiques et la reconfiguration, voire la réduction des espaces politiques, sont directement associées à l'application de politiques en faveur des pauvres. En effet, selon cette logique, les politiques de redistribution décentralisée de la rente doivent permettre aux institutions publiques de disposer des moyens et de la volonté politique pour répondre localement aux besoins en services de base (éducation, santé, assainissement, habitat, etc.) des populations. Quant aux entreprises, elles sont invitées à respecter scrupuleusement les codes légaux, pour garantir des revenus à l'État et, sur une base volontaire, à s'engager à prendre en compte certaines externalités négatives, telles que des poches de pauvreté aux abords des sites ou la pollution (les résidus de cyanure par exemple), et cela, souvent en fonction de normes qui puisent leurs origines dans ce qui a été décrit comme un nouvel « ordre juridique transnational » (telles que les normes qui guident les pratiques d'évaluation d'impact environnemental) plutôt que dans le régime réglementaire qui relève de l'arène nationale (Szablowski, 2007).

La logique des droits que les IFI mobilisent dans les réformes qu'elles préconisent semble donc passer par la promotion d'un droit privé favorable à la régulation, par les lois du marché, de la chose publique. C'est essentiellement dans cette optique qu'est envisagée l'application des droits humains, par l'adoption d'un cadre technico-légal devant permettre une régulation, presque naturelle, des équilibres non seulement financiers, mais aussi politiques et sociaux.

Pourtant, il semble que ce processus de libéralisation, par le recours systématique au droit privé, repose sur une profonde redéfinition du rôle et du fonctionnement des institutions publiques qui tend à réduire leur marge d'intervention sociale et politique, déjà passablement affaiblie. Leur fonction se résume désormais à la mise en œuvre des réformes, à la sécurisation des investissements et au contrôle des pratiques. C'est précisément là que des contradictions apparaissent. Dans un pays comme la RDC, l'État dispose-t-il réellement des moyens pour garantir la stricte application de la loi ? Au-delà de l'élaboration d'un cadre légal et de la reconfiguration institutionnelle du secteur, qu'en est-il de ses moyens

humains et financiers pour assurer que ce cadre, présenté comme garantie pour lutter contre la pauvreté, soit réellement respecté ? La question des moyens est malheureusement trop peu abordée.

Pour illustrer la refonte en profondeur des institutions sur laquelle ont débouché les réformes, citons la création du Comité de pilotage de la réforme des entreprises du portefeuille de l'État (COPIREP), en 2002. Ses principales missions sont d'assainir les finances de l'État et de relancer la compétitivité des principaux secteurs de l'économie. À ce titre, le COPIREP, qui fonctionne avec le soutien technique et financier de la Banque mondiale, est rapidement devenu un centre névralgique du pouvoir. Il préside non seulement à l'élaboration du code des investissements ainsi qu'à la création de l'Agence nationale pour la promotion des investissements (ANAPI) et du cadastre minier, mais est également en charge de la rénovation de la loi minière, de celle du code forestier, de la création de guichets uniques aux exportations, du renforcement des capacités de l'administration chargée des mines, de la réforme des entreprises publiques, de l'adoption d'une loi contre le terrorisme et pour lutter contre le blanchiment des capitaux, de la prise en charge des personnes vulnérables, etc.

L'hypercentralisation de la reconfiguration légale et institutionnelle du secteur minier détonne avec la volonté affichée par les IFI de promouvoir la décentralisation et la participation des populations, au moyen des programmes de lutte contre la pauvreté, dans l'assise de la démocratie en RDC.

Les recommandations du rapport final de l'EIR s'inscrivent, en effet, dans une approche basée sur les droits comprenant les droits civils de participation à la sphère publique. Poser la participation élargie comme condition d'un meilleur fonctionnement du secteur minier revient à poser la problématique de la démocratisation du secteur.

En RDC, la démocratisation politique et économique de la gouvernance minière est d'autant plus importante que, jusqu'ici, les populations bénéficient peu des retombées positives des programmes de développement du secteur.

Le service du cadastre minier (CAMI) créé lors des réformes illustre certaines limites de tels processus quand les remaniements institutionnels ne prennent pas ou peu en compte l'histoire, la culture et le rôle d'un secteur dans l'espace social et politique du pays. Le CAMI, établissement public, concentre des enjeux considérables, car sa mission consiste à sécuriser la propriété minière, la gestion des procédures d'octroi, de déchéance et d'annulation des droits miniers. À ce titre, le CAMI peut être considéré comme la vitrine du secteur minier congolais pour les investisseurs. Or, peu après sa création en 2003, à la suite d'une série de plaintes émanant d'entreprises étrangères, le CAMI est indexé pour ses insuffisances gestionnaires et la partialité de certains de ses agents. Après le licenciement de son premier directeur général, puis sa fermeture en 2004, le CAMI est soumis à un audit organisationnel réalisé par un cabinet international qui envisage sa restructuration (Kuediasala, 2007). Depuis novembre 2005, le cadastre minier a vu se succéder quatre directeurs généraux.

Destinées à permettre la bonne application du nouveau code et des règlements miniers, les réformes institutionnelles révèlent rapidement des insuffisances qui se traduisent par de graves dysfonctionnements. L'État congolais, même s'il s'est doté de nouvelles institutions, n'est pas encore en mesure d'élaborer un environnement propice à la sécurisation de l'investissement et à la bonne gestion d'un secteur minier en pleine expansion. Ces embryons d'État de droit semblent encore limités dans leur pouvoir d'intervention, essentiellement à cause d'un passif, qui peut être associé à une culture institutionnelle et dont les racines remontent bien avant la guerre (Willame, 2007). À cet égard, l'absence criante de moyens hypothèque considérablement son nouveau rôle de garant d'une « bonne gouvernance ». Sans compter que les effets directs des interventions extérieures sur le programme de « développement » de la RDC ont pu contribuer à une perte de contrôle politique du gouvernement de transition sur les orientations données aux réformes. Au final, ces diverses dimensions pourraient avoir participé à hypothéquer la mise en place d'un réel processus d'appropriation des nouveaux standards de fonctionnement et objectifs de développement par les dirigeants nationaux et locaux.

Plusieurs questions demeurent en suspens. Les réformes entreprises sont-elles porteuses d'un potentiel de développement adapté au pays, qui lui permettrait, par la relance de son économie, de bâtir un développement respectueux des modes de vie, des intérêts des populations et qui déboucherait à terme sur un développement durable ? L'étude du secteur minier fournit quelques pistes de réflexion intéressantes à ce sujet.

2. RELANCE MINIÈRE ET RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ : LES ENJEUX COMPLEXES DE L'APPLICATION DU CADRE LÉGAL ET DE LA PROMOTION DES DROITS

2.1. Les premiers pas vers la transparence : un secteur minier sous haute surveillance

Dans un contexte difficile de relance, plusieurs enquêtes sont commandées pour faire la lumière sur les pratiques d'un secteur aussi stratégique pour le développement du pays. Certains des rapports produits apparaissent comme des événements politiques majeurs permettant une mise à jour officielle de pratiques très éloignées des objectifs de bonne gouvernance et de lutte contre la pauvreté ayant légitimé les processus de réforme. En 1982, le rapport Blumenthal[6] avait par exemple permis une reconnaissance officielle du lourd « passif » gestionnaire qui

6. En 1982, Erwin Blumenthal, banquier allemand, cadre du FMI, fut mandaté par le FMI pour limiter la kleptomanie du régime Mobutu. Il réalisa un rapport accablant. À la suite de quoi il démissionna et dénonça l'appui continu, ponctué par l'augmentation des versements de la Banque mondiale et du FMI.

caractérise le secteur minier congolais. Ces rapports révèlent aussi de graves dysfonctionnements aux plus hauts niveaux de l'État, mais plus encore, donnent des éléments majeurs du contexte qui permettent de comprendre certaines limites des réformes en RDC. Trois rapports attirent particulièrement l'attention à cet égard[7] :

- La première série de rapports émane du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses de la RDC, créé par une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU, le 2 juin 2000. Ce groupe a produit, pour le compte du Conseil de sécurité, plusieurs rapports, tous rendus publics à l'exception du dernier, daté d'octobre 2003 et classé confidentiel (Kassem *et al.*, 2003).
- Le second est le « Rapport Kalala » (Budimbwa, 2006), du nom du ministre des droits humains, déposé devant le Comité des droits de l'homme de l'Assemblée générale de l'ONU en mars 2005.
- Le troisième, dit « Rapport Lutundula » (Lutundula Commission, 2005), compile les résultats d'enquêtes menées par une Commission spéciale de l'Assemblée nationale congolaise. Celles-ci portent notamment sur les contrats miniers signés par les rebelles et les autorités gouvernementales pendant la première guerre de 1996-1997 et la « première guerre continentale africaine » de 1998-2003[8] (De Villers, Omasombo et Kennes, 2002). En 2007, même si un moratoire sur la signature de nouveaux contrats miniers a été décidé par le ministère des Mines, le rapport Lutundula dans son ensemble n'a toujours pas été examiné en séance plénière par le parlement congolais, pourtant principal commanditaire de l'étude. Il semblerait que certaines de ses conclusions, politiquement trop sensibles, aient incité les exécutifs des deux gouvernements successifs à éviter sa présentation par le parlement.

Que retenir de ces rapports ? En premier lieu, les enjeux miniers demeurent économiquement, politiquement et socialement très sensibles. Les trois rapports font ressortir qu'avant et durant la transition, le secteur minier était encore régi en dehors de toute norme de « bonne gouvernance ». Il était caractérisé par des mécanismes de reddition de compte défaillants, une absence de transparence et de nombreuses violations des droits humains.

La faiblesse du contrôle de l'État sur les zones minières rend quasi impossible la mise en place d'une politique minière cohérente placée sous le contrôle de ses institutions. Les conclusions du rapport Kalala font état d'une situation post-conflit marquée par de nombreuses violations des droits humains (tortures,

7. Se rajoutent à cette liste les rapports classés confidentiels Ernst & Young France (2006) et Duncan et Allen (2006).
8. Fruit de la résolution n° DIC/CEF/04 d'avril 2002 (Dialogue inter-congolais, 2002).

enrôlement d'enfants soldats, assassinats, enlèvements, viols, divers sévices infligés par les forces armées). À ce titre, la réforme de l'armée en vue d'assainir la situation dans certaines provinces minières, où des membres des Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC) sont reconnus coupables d'exactions de grande ampleur sur les populations, ressort comme l'un des défis cruciaux lancés au gouvernement pour la pacification des principales zones minières du pays.

L'écart observé entre les politiques, lois et résolutions adoptées et le climat d'impunité quasi totale qui règne dans le secteur est mis de l'avant dans les trois documents. Sur ce sujet, les rapports du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale corroborent les conclusions du rapport Lutundula en dévoilant que la majorité des belligérants ont détourné les revenus de l'exploitation minière à des fins personnelles et/ou pour financer des opérations militaires qui ont eu comme impact direct la violation des droits humains des civils. Le rapport Lutundula confirme que l'adoption d'une nouvelle législation minière n'aura pas suffi à restaurer un État de droit qui serait en mesure de mobiliser les membres du gouvernement et les investisseurs dans un projet de développement favorable aux intérêts nationaux. Ainsi, à la suite d'un long et laborieux processus d'enquête (Netherlands Institute for Southern Africa [NIZA] et International Peace Information Service [IPIS], 2006), la Commission spéciale Lutundula remet, en juin 2005, son rapport (Lutundula Commission, 2005) au bureau du Parlement, qui attend février 2006 pour en assurer une diffusion publique. Ce rapport révèle que des dizaines de contrats qui ont été signés sans transparence à partir de la fin des années 1990 seraient illégaux[9] ou en défaveur du pays. Le rapport recommande donc leur abrogation ou leur renégociation. Ses auteurs préconisent aussi que soient engagées des actions en justice à l'encontre d'un certain nombre d'hommes politiques et financiers, dont certains seraient très proches des sphères du pouvoir.

Le rapport Lutundula dénonce également l'attribution arbitraire, par le gouvernement congolais, d'exonérations fiscales à des *joint-ventures* engageant le pays pour des périodes de quinze à trente ans. Certains fonctionnaires de l'État sont directement pointés du doigt pour être intervenus à leur profit direct dans les négociations. Quant à la participation de l'État qui, selon le code minier de 2002, doit bénéficier d'un minimum de 5 % d'intéressement dans les projets miniers[10],

9. À titre d'illustration, le contrat passé en avril 2003, d'une durée de quatre ans, entre la MIBA (Société minière de Bakwanga), contrôlée à 80 % par l'État congolais, et la compagnie canadienne Emaxon engage la MIBA à vendre, contre un prêt de 15 millions dollars américains, l'essentiel (88 %) de sa production à la compagnie canadienne, à un tarif deux fois inférieur à celui du marché artisanal. Cet exemple illustre comment certains accords léonins peuvent, encore aujourd'hui, participer à priver l'État, et donc les populations, des revenus tirés de l'exploitation de leurs ressources minières.
10. Selon le code minier, 5 % des actions des sociétés minières doivent être cédées à l'État pour l'exploitation de « gisements vierges ». Cette part passe entre 12,5 % et 25 % dans le cas d'une association avec des compagnies d'État défaillantes.

elle serait, dans certains contrats, réduite à une représentation étrangère qui laisse peu de doute sur l'absence de mécanismes de contrôle public de l'évolution des projets.

En résumé, il ressort de ces rapports que la relance de l'activité minière a fonctionné selon une logique d'attribution des droits échappant presque totalement aux mécanismes législatifs et institutionnels destinés à instaurer une bonne gestion du secteur. Certaines hypothèses explicatives se retrouvent dans le rapport Kalala. La culture de l'État patrimonial qui, depuis des décennies, continue à jouer un rôle de vache à lait pour des élites corrompues, est le socle sur lequel ont été assises les réformes, sans qu'un mécanisme de mise en cause des personnes responsables de tels actes permette au préalable d'assainir la sphère polico-économique congolaise dans le secteur minier.

De plus, en RDC, les nouveaux cadres légaux semblent inapplicables du fait de l'insuffisance des ressources humaines et matérielles gouvernementales (Comité des droits de l'homme, 2005), largement affaiblies par les objectifs de remboursement de la dette et de réduction des coûts engendrés par l'État. Malgré les réformes engagées, certaines décisions font donc craindre pour le fonctionnement du secteur en matière de droits humains. Or, de telles décisions engagent le pays pour des décennies.

La diffusion de ces rapports officiels a débouché sur des crises politiques majeures au sein du gouvernement de transition, en impliquant directement ou indirectement des membres du pouvoir en place, des dirigeants de compagnies minières étrangères et certains hauts fonctionnaires internationaux. Pour la première fois dans l'histoire du pays, ces rapports portent officiellement sur la scène publique, nationale et internationale, le problème de la collusion entre le pouvoir politique et la sphère financière, collusion qui se serait développée dans un climat de totale impunité, au détriment des intérêts de l'État et des populations.

Commandés par l'État et l'ONU, ces rapports permettent d'accréditer, à partir de sources officielles, certaines hypothèses couramment avancées par la majorité des analystes et observateurs de la RDC depuis l'ère Mobutu. Les rapports du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale, transmis au Conseil de sécurité de l'ONU, confirment que le pillage des ressources naturelles continue, malgré le retrait des troupes étrangères. Les auteurs vont jusqu'à accuser 54 personnalités issues des milieux politique et des affaires, originaires de la RDC, du Rwanda, de l'Ouganda et du Zimbabwe, d'être directement impliquées dans le commerce illicite de certains minerais à haute valeur ajoutée (Tegera et Johnson, 2007). Derrière ces accusations de non-respect des législations, on comprend aisément qu'il s'agit, plus globalement, d'accuser les élites politiques et économiques de soutenir directement ou indirectement des configurations favorables à des violations massives des droits humains.

Malgré les dénégations de certains intéressés, les conséquences des accusations portées dans ces trois rapports vont se faire durement ressentir au sein des gouvernements successifs. Lors de la publication du dernier rapport du Groupe d'experts de l'ONU, le président Kabila se voit, par exemple, obligé de limoger trois de ses proches ministres accusés d'être directement associés à des pratiques illégales et à des transactions effectuées aux dépens de l'État[11]. Cette dernière accusation soulève de nombreuses questions.

L'une renvoie aux ambiguïtés du nouveau code minier où il est stipulé, entre autres, que si le statut de ministre rend « non éligibles aux droits miniers ou de carrières […] toutefois cette interdiction ne concerne pas leur prise de participation dans les sociétés minières » (RDC, 2002, Tit. II, chap. I). On conviendra que, dans les faits, le statut de propriétaire d'un droit minier n'est pas si différent du statut d'actionnaire, surtout si ce dernier est actionnaire majoritaire de l'entreprise.

Une autre question porte sur les conditions d'implantation de nouvelles lois qui prônent la relance massive des investissements dans un contexte de « bonne gouvernance ». Car au Congo, l'enrichissement des élites, nationales et internationales, par les revenus étatiques du secteur s'est imposé historiquement : les pratiques observées sous la colonisation, puis sous le régime de Mobutu et de Kabila père, assassiné en janvier 2001 (De Villers, Omasombo et Kennes, 2002), sont marquées par une grande continuité (Braeckman, 2003). Or, depuis les réformes, certaines pratiques bien ancrées sont désormais dénoncées au titre des politiques internationales de lutte à la « corruption » et d'implantation d'une « bonne gouvernance ».

La question qui se pose ici est bel et bien d'envisager comment passer d'un système politico-économique où une certaine élite confisque la rente minière à des fins d'enrichissement personnel, à un système de redistribution équitable et pérenne basé sur un système de contrôle public, cimenté par des pratiques de « bonne gouvernance ».

Enfin, la responsabilité des institutions financières internationales n'est guère évoquée dans les trois rapports. Budimbwa Kalala rappelle tout de même le rôle joué par les bailleurs multilatéraux dans l'assainissement du secteur, et

11. Il s'agit du ministre de l'Ordre et de la Sécurité publique, accusé de commerce illégal de diamants et de cobalt, du ministre délégué à la Présidence, dénoncé pour avoir participé à la signature de contrats léonins de *joint-venture* avec des sociétés zimbabwéennes et sud-africaines, et enfin du ministre du Plan et de la Reconstruction, par ailleurs président de la Commission nationale de lutte contre la corruption, cité comme actionnaire à titre personnel de la société Sengamines, spécialisée dans la vente de diamants. De plus, le rapport Kassem (rapport d'un groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles) révèle la participation présumée du responsable des services de sécurité, qui serait impliqué dans divers trafics, notamment d'armes. L'ancien ministre des Affaires étrangères de Laurent Désiré Kabila et jusqu'ici patron de la MIBA, la plus grande société minière d'État spécialisée dans l'exploitation et le commerce du diamant, n'échappe pas non plus à certaines accusations.

en appelle à leur engagement à long terme pour que la restructuration du secteur minier soit menée à bien et que cesse le « bradage des matières premières et des ressources minières » (Budimbwa, 2006).

Cet appel résonne dans le climat de relative opacité de la signature de contrats miniers par le gouvernement de transition. Certaines inquiétudes exprimées au sein même de la Banque mondiale amènent un questionnement sur la nature et les limites de son intervention dans certains épisodes troubles. Un mémorandum interne de la Banque rendu public par voie de presse pose d'ailleurs la question des modalités de supervision du gouvernement par la Banque mondiale dans la mise en œuvre des réformes. Sont notamment en cause les analyses préalables exigées pour la signature de contrats d'envergure, ainsi que les processus de transparence et de diffusion de l'information :

> La note de service de la Banque mondiale mentionnait trois accords de coentreprise, d'une valeur de plusieurs milliards de dollars, conclus l'année dernière entre la société publique d'exploitation de cuivre Gécamines et trois groupes miniers internationaux. Les analystes affirment que les ententes représenteraient au moins 75 % des réserves minérales de la Gécamines et ils ont soulevé des questions à savoir si le Congo avait maximisé les revenus d'État découlant de ces transactions (Mahtani, 2006).

Faisant écho aux appels répétés à l'assainissement de la sphère politique au lendemain de son élection, le président Kabila engage officiellement son gouvernement à faire respecter :

> La stricte application des dispositions du Code minier en vue de permettre l'appropriation par l'État des moyens financiers générés par l'exploitation minière et leur affectation au développement économique du pays et la radicalisation de la lutte contre les fraudes et le pillage de nos ressources minières (Kabila, 2006).

L'ampleur de la tâche, la complexité des modes d'organisation du secteur et la redéfinition du rôle de l'État s'imposent en toile de fond d'une telle déclaration. En mars 2007, en réponse aux préoccupations de la société civile nationale et internationale et aux appels répétés des bailleurs, le ministre des Mines diffuse un mémorandum (McKay, 2007) selon lequel les négociations sur toute nouvelle transaction minière seront suspendues jusqu'à ce que soient « revisités[12] » les contrats signés entre 1996 et 2003. Au mois d'avril 2007, le ministre des Mines, M. Martin Kabwelulu, reconnaît que plus de 50 % des contrats miniers signés en RDC pourraient être non avantageux pour l'État. À ce titre, ils devraient faire l'objet de renégociations, même s'il est précisé qu'en aucun cas ils ne pourront

12. Le terme employé a son importance. La renégociation de contrats déjà signés est un processus complexe qui nécessite plusieurs étapes et qui débouchera, en 2009, sur la révision de certains contrats (Africa Mining Intelligence, 2008).

déboucher sur des annulations. Face à cette opportunité d'ouverture d'un espace de négociation, certaines organisations non gouvernementales (ONG) congolaises ont proposé leur expertise à la commission ministérielle (RDC, 2007) *ad hoc* chargée de revisiter une soixantaine de contrats miniers, dont 41 concernent des entreprises basées au Katanga, onze dans la Province Orientale, six dans le Kasaï-Oriental et cinq dans le Maniéma.

La révision a débuté en juin 2007 et a créé un climat politique des plus tendus, du fait notamment des réticences exprimées par certains groupes de pression qui courent le risque d'y perdre certains avantages financiers. Au vu des pressions politiques et financières qui s'exercent sur le gouvernement, cette initiative est actuellement dénoncée par la société civile pour l'opacité et l'aspect limité du processus. Une mobilisation parallèle a débouché, en août 2007, sur la « revisitation » de 12 contrats miniers par un groupe d'experts du Forum de la société civile (Civil Society Forum of the DRC [CSF], 2007).

Dans un tel contexte, même si le rapport Lutundula conserve une portée importante, beaucoup envisagent avec pessimisme une possible révision des contrats jadis signés avec l'aval de la présidence. Et ce d'autant plus que la reconduction de Joseph Kabila à la tête du pays assoit le pouvoir de certains protagonistes de la sphère politico-économique impliqués dans la gestion erratique du gouvernement de transition.

Au-delà du processus de relance économique, la permanence des irrégularités, le manque de transparence et le peu d'espace accordé à la société civile maintiennent le secteur minier congolais dans la tension d'une double culture contradictoire (opacité et corruption *versus* transparence et légalité). Rappelons, à titre informatif, qu'en 2007 seulement six des 237 entreprises minières présentes en RDC ont publié leurs statistiques d'exploitation (FMI, 2007). Le potentiel fiscal de l'État dans le secteur extractif (mines, gaz et pétrole) est encore largement méconnu et donc probablement sous-estimé, au même titre que les principales régions minières du pays échappent en partie au contrôle de l'État central.

2.2. Complexité et diversité des réalités régionales

En RDC, les indicateurs nationaux de développement doivent être lus à la lumière des disparités territoriales. Ces disparités renvoient à quatre facteurs principaux :

1. les modes de mise en valeur des ressources minières,
2. le déséquilibre économique entre les provinces,
3. les violences non maîtrisées, et
4. le manque de contrôle du pouvoir central.

À ce titre, chacune des régions relève d'une problématique particulière, tout au moins lorsqu'il est question de l'impact du secteur minier sur les conditions de vie des populations et la promotion des droits humains.

Cette complexité risque d'ailleurs de se trouver renforcée par le nouveau découpage administratif inscrit dans la Constitution, qui va faire passer le nombre de provinces de 11 à 26. Chacune des provinces est dotée d'une assemblée, dont les membres sont élus au suffrage universel direct et dont les pouvoirs ont été renforcés par la politique de décentralisation. Mais la mise en œuvre de la nouvelle Constitution, qui définit un État « unitaire fortement décentralisé », se heurte à la complexité des dynamiques locales.

2.2.1. Modes de mise en valeur des ressources minières

Les principales régions minières de la RDC sont le Katanga, les deux Kasaïs et les Kivus. La Province orientale et l'Équateur recèlent également d'importants gisements de fer, d'or et de diamants, alors que la bauxite et les phosphates se trouvent plutôt dans le Bas-Congo. Les modes d'exploitation diffèrent considérablement en fonction des types de minerais exploités et de l'histoire du développement minier de chaque province. Les modes de production ont une grande influence sur la situation des droits humains et le respect des droits économiques, culturels et sociaux.

Dans la province du Katanga, située dans le sud du pays, l'exploitation des filières cuivre, uranium, argent et cobalt domine historiquement une région intégrée à la « Copper-belt », qui s'étend jusqu'en Zambie. Il s'agit de la province recelant le plus important potentiel minier, qui peut compter sur « les plus grandes réserves de cuivre encore non exploitées du monde » (Baracyetse, 1999) et sur de nombreuses infrastructures minières, même si un grand nombre se trouve dans un état de délabrement avancé. La mine d'uranium de Shinkolobwe, située aux abords de la ville de Likasi, est devenue le symbole de ces mines désormais tristement célèbres pour le nombre de morts qu'elles ont engendré. L'uranium extrait a en effet servi à confectionner les bombes atomiques de Hiroshima et Nagasaki. Officiellement, le site a été bétonné au moment de l'indépendance, après avoir été industriellement exploité de 1921 à 1959. Mais, fin 1990, des mineurs artisanaux se retrouvent sur le site, dont des enfants, qui extraient du cuivre et de l'hétérogénite (riche en cobalt) au mépris de toutes les normes de sécurité en vigueur. Malgré un décret présidentiel de janvier 2004 interdisant toute présence humaine sur le site de Shinkolobwe, un éboulement en juillet 2004 a causé la mort d'une dizaine des 6 000 creuseurs œuvrant sur le site. Pour faciliter la dispersion des familles de mineurs, le village de Shinkolobwe, composé de 15 000 personnes, aurait été brûlé en août 2004. Selon l'EMAK, le syndicat des creuseurs artisanaux du Katanga, la majorité des expulsés ne pensent pas se reconvertir. En l'absence totale d'accompagnement et de solution de rechange, ils seraient nombreux à revenir travailler illégalement sur ce site hautement contaminé, et à risquer une nouvelle exposition à la radioactivité ionisante.

Au Katanga, disposer de sites miniers artisanaux est devenu un enjeu crucial de l'économie provinciale. Aujourd'hui, 20 % des artisanaux seraient des anciens employés de la Gécamines ayant été licenciés durant l'exercice de restructuration

de l'entreprise. La réhabilitation des sites miniers représente également un enjeu sensible, qui pose la question du partage des responsabilités entre les industriels, l'État et les créanciers du secteur minier congolais. Or, à l'heure actuelle, selon un rapport de l'ONU (Dupin et Mialaret, 2004), ni le syndicat des creuseurs, ni le Service de l'environnement minier[13], ni le Service d'assistance et d'encadrement du small-scale mining (SAESSCAM)[14] n'auraient les capacités de garantir l'application de la réglementation minière, ni l'encadrement des creuseurs dans le secteur artisanal. Un retour sur l'histoire du géant minier katangais, la Gécamines, permet de comprendre une partie de l'histoire minière de la région.

L'État congolais a jadis concentré ses efforts sur le développement de l'ancienne Union minière du Haut Katanga (UMHK), contrôlée par l'industrie belge, qui a été nationalisée en 1966 pour se convertir en Société générale des carrières et des mines (Gécamines). Moteur de l'économie congolaise, l'UMHK, puis la Gécamines, sont reconnues pour avoir assuré aux Katangais un niveau de vie parmi les plus acceptables du pays, par la création d'emplois et un investissement important dans les infrastructures éducatives, sanitaires et sportives desservant les employés et leurs familles. La Gécamines gère par exemple ses propres hôpitaux. Jusqu'en 2005, l'hôpital Swende, situé à Lubumbashi, est demeuré le plus important du Katanga.

Fondées sur un modèle gestionnaire paternaliste, auquel l'Afrique offrait un terrain très propice d'implantation (Hernandez, 2000), l'UMHK, puis la Gécamines ont largement participé à assurer aux populations l'accès aux services de base, et ont joué ainsi un rôle structurant dans les rapports économiques et sociaux des provinces dans lesquelles elles étaient implantées. Malgré la reprise des cours de la bourse, en 2005, les minerais non ferreux et autres concentrés ne représentent plus que 17,2 % du total des exportations du pays (BAD et OCDE, 2007). La crise des cours du cuivre, durant les années 1980, a engendré des années « creuses », marquées par un important ralentissement de la production aux conséquences sociales désastreuses pour l'économie de la région : « Toute la population du bassin minier du Katanga dépendant de cette entreprise s'est retrouvée du jour au lendemain dans une pauvreté absolue » (RDC, 2006b, p. 35).

En effet, parallèlement à la restructuration de la partie industrielle et semi-industrielle des activités de la Gécamines, « chaque jour […] cinquante à soixante-dix mille creuseurs envahissent de nombreux sites miniers au Katanga pour chercher de l'hétérogénite, un minerai exceptionnellement riche en cobalt. Ces personnes travaillent dans des conditions épouvantables pour à peine plus d'un dollar par jour » (NIZA et IPIS, 2006, p. 6). Un récent rapport produit par l'ONG

13. Le Service de l'environnement minier est un service public qui fait partie du ministère des Mines.
14. Possédant sa propre personnalité juridique, le SAESSCAM est un service public autonome dont la responsabilité spécifique est la petite exploitation minière.

Global Witness (2006) abonde en ce sens, rapportant les conditions de travail déplorables qui règnent dans les mines artisanales. « La tragédie des creuseurs » réside dans l'absence d'équipement et de mesures de sécurité, le travail des enfants, les risques de contamination, de mort par accident. Les conditions de travail et de vie des mineurs artisanaux demeurent, en RDC, une question cruciale. Vu l'ampleur des défis que cette catégorie de population pose en matière de droits humains, il est étonnant de constater le peu de mobilisation à ce sujet des acteurs financiers et politiques en charge du développement du secteur.

On peut envisager, d'une part, que l'importante désorganisation du secteur (tant dans le fonctionnement de la majorité des exploitations minières que dans celui des services gouvernementaux) explique en partie ce peu de mobilisation. D'autre part, en RDC, le secteur minier est considéré comme un des rares secteur générateur de revenus, même minimes, pour des milliers de travailleurs (formels et informels). Dans un contexte d'extrême pauvreté et dans un pays ou les sources d'emploi sont rares, cela pourrait aussi participer à favoriser ce *statu quo*. Certains points de vue plus optimistes démontrent l'importance de l'économie informelle qui aurait permis, en développant l'agriculture urbaine et périurbaine, d'assurer l'autosubsistance au moins partielle des villes minières de Lubumbashi, de Likasi et de Kolwezi.

« Il semble que soit moribonde cette mentalité d'assistés, si caractéristique des citadins des villes du cuivre pour qui, par définition, hors de la Gécamines il n'était point de salut » (Bruneau *et al.*, 1986, p. 252). Aujourd'hui, l'heure est à la reprise des investissements. L'exploitation du potentiel minier du Katanga représenterait une porte de sortie non seulement pour la région, mais aussi plus largement pour le pays tout entier. Reste à savoir comment cette relance pourra profiter aux populations locales aux prises avec des logiques de subsistance et permettre de pallier l'action des pouvoirs publics défaillants.

Dans le Kasaï Oriental, la production diamantifère domine l'économie régionale. En 2005, les diamants non industriels, originaires de cette région, représentent 42,6 % du total des exportations du pays (BAD et OCDE, 2007). Les observateurs font état, ces dernières années, d'une certaine diminution des risques humanitaires, grâce à une stabilisation des conflits « ouverts ». En revanche, les conditions de travail des 800 000 orpailleurs de la région condamnent à l'extrême pauvreté des populations entières qui travaillent et vivent dans une situation de grande insécurité physique et économique.

La Société minière de Bakwanga (MIBA), première société diamantaire du pays, qui appartient pour 80 % à l'État, est aujourd'hui au bord de la faillite. En 2006, son déficit avoisine les 140 millions de dollars américains. Ce géant industriel a pourtant connu une époque florissante, depuis sa création en 1961 jusqu'à la fin des années 1990, qui consacre son effondrement au profit du

secteur informel. Dans la région, le choc économique et culturel est grand. Historiquement organisée, à partir de l'indépendance, selon un modèle paternaliste économique et social, la MIBA assurait certains avantages sociaux aux familles des mineurs. Au même titre que la Gécamines au Katanga, la société a participé au développement socioéconomique du pays, du Kasaï Oriental et de la ville de Mbuji-Mayi. Des écoles, hôpitaux, ressources en énergie, de l'aide à l'agriculture et des habitations étaient mis au service des populations de la ville de Mbuji-Mayi et de ses alentours. Actuellement, les familles des mineurs sont plongées dans une extrême pauvreté, la MIBA accusant d'importants retards dans le versement des salaires (huit mois en moyenne). En 2007, les grèves se sont multipliées, les salariés réclamant le paiement des salaires et les droits des retraités et licenciés, ainsi que l'approvisionnement en vivres (Radio Okapi, 2007). La production de diamant, malgré une augmentation constante, demeure l'objet de luttes acharnées pour le contrôle des filières de production et des zones d'exploitation.

La province du Nord-Kivu compte sur l'exploitation de la cassitérite et du coltan (colombo-tantalite), produits de première nécessité pour les industries de pointe et notamment celle des téléphones cellulaires (Martineau, 2008). Au Sud-Kivu on exploite principalement l'or, le diamant et la cassérite. L'enjeu du contrôle de la filière est donc central, d'autant plus que l'artisanat minier représente « potentiellement une source énorme d'autofinancement pour le développement régional » (Pourtier, 2005, p. 1). Or, ces provinces frontalières sont des zones où se sont développés d'importants trafics (Bruyland, 2007b). L'industrie artisanale y est dominante, avec de 30 000 à 200 000 mineurs artisanaux (selon Pourtier, 2004) qui extraient le minerai pour le compte de sous-traitants qui le redistribuent, via le Rwanda, à des réseaux de trafiquants et de contrebandiers. Les creuseurs peuvent gagner chaque jour de quatre à cinq dollars américains de salaire brut. Mais d'importants réseaux d'extorsion de fonds contribuent à faire diminuer largement les revenus de ces populations.

La porosité des frontières entre les Kivus et le Rwanda voisin et entre le district de l'Ituri et l'Ouganda continue d'encourager un commerce frauduleux, meurtrier mais florissant. En effet, selon une Commission d'enquête belge de 2002, la traçabilité du commerce de diamant dans la région est quasiment impossible, et cette situation nuit directement aux populations locales :

> L'économie informelle du diamant est devenue le symbole de la perte d'influence de l'État […]. Les diamants sont extraits de milliers de petites mines en des endroits variés. Nous ne savons pas vraiment combien de diamants proviennent du Congo, de l'Angola ou de la République centrafricaine. Les statistiques ne veulent rien dire. Les rebelles et les soldats gouvernementaux tirent moins bénéfice du commerce du diamant que du maintien d'un système de pénurie au sein de l'économie informelle qui est basée sur l'extraction des diamants (Sénat de Belgique, 2002).

2.2.2. Les déséquilibres entre les provinces

En RDC, depuis longtemps, le déséquilibre économique entre les provinces est déterminé par la disponibilité et les modes d'exploitation des ressources (eau, bois, minerais)[15]. Si dans les années 1970 le secteur minier représentait près de 70 % du PIB congolais, il compte aujourd'hui pour à peine plus de 10 %. Cette diminution importante des ressources attise les conflits d'intérêts dans l'épineuse question de la répartition des revenus miniers. Aux prises avec un État caractérisé par un équilibre fragile mais également en phase de restructuration profonde et rapide, le secteur minier est une des clés de voûte de l'unité politique et de la stabilité sociale du pays. De par l'immensité du territoire, les provinces productrices, situées à l'est, échappent en grande partie au pouvoir politique installé à l'ouest du pays. Or, historiquement, en RDC, le fonctionnement de l'État et sa légitimité sont en grande partie dépendants du contrôle que l'État est en mesure d'assurer sur les principales régions minières.

Les tentatives sécessionnistes des riches provinces du Sud-Kasaï (1960) et du Katanga (1960-1963), violemment réprimées, ou soutenues par des puissances étrangères, illustrent bien le poids des provinces minières dans le maintien de la paix et l'unité du pays. Les invasions étrangères des pays limitrophes lors des deux guerres du Congo révèlent la dimension régionale et internationale des intérêts en jeu dans le contrôle des richesses minières. À l'origine de toutes les crises politiques depuis l'indépendance du pays, cette problématique débouche sur une question fondamentale : comment partager équitablement les rentes minières entre les provinces productrices et le reste du pays ? De quelle légitimité et de quels moyens de contrôle le pouvoir central dispose-t-il pour assurer cette collecte et cette redistribution des revenus ? Il est bien évident qu'encore aujourd'hui, les rentes minières ne profitent pas, comme le prévoit la législation, à l'ensemble de la population.

Si la question des frontières avec les pays limitrophes est un aspect important de la problématique minière, celle des frontières entre provinces productrices et non productrices ne l'est pas moins. Comme l'analyse Jean-Luc Piermay : « La caractéristique première de la frontière est qu'elle crée des différentiels : différentiels de prix, de revenus, de règlements, de circuits d'approvisionnement, de modes d'organisation, etc. » (Piermay, 2005, p. 608).

Les ressources minières élèvent non seulement des frontières économiques (zones d'exploitation), mais également des frontières sociales (accroissement des inégalités) et politiques (constitution des partis politiques). En revanche, elles narguent les frontières administratives et donnent aux conflits une dimension régionale en impliquant toute la zone des Grands Lacs.

---

15. Pour plus d'informations sur les minerais de la RDC, voir Euromines (1999).

En position de force, le Katanga, véritable « poumon économique » du pays, compte sur la présence de plus de 150 sociétés minières, dont dix *majors*, qui, à l'heure actuelle, multiplient les projets d'investissement de grande ampleur (Bruyland, 2007a). Après des années de crise, l'explosion des prix de certains minerais à partir de 2000 (cuivre, cobalt et métaux rares) inaugure un nouveau cycle minier au Katanga et attise toutes les convoitises. Ainsi, depuis 2000-2002 et l'envolée des prix du cobalt et du cuivre, la province du Katanga est le nouvel eldorado des investisseurs.

Les conditions d'attribution des concessions de la Gécamines, la plus grande société minière du pays, sont au centre des débats. Ses actifs ont commencé à être « bradés » à partir de 1996 pour financer le fonctionnement d'un État en crise, qui ne pouvait pas bénéficier de l'aide multilatérale durant la période 1991-2001.

Dans la volonté d'éviter la faillite complète de l'entreprise et de relancer l'économie du Katanga, le gouvernement congolais entreprend, à partir de 2003, la restructuration de la Gécamines par la privatisation, depuis longtemps préconisée par les IFI (Mazalto, 2005a). Selon un rapport de 2006 de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) :

> Le plan économique du gouvernement (PEG) prévoyait déjà en 2004 la restructuration, financée par la Banque mondiale, d'une série d'entreprises avec le départ volontaire des travailleurs. Un début d'application a été amorcé dans des entreprises publiques, telles que la Gécamines et l'Office congolais des postes et télécommunications (OCPT), malgré une forte résistance des syndicats (BAD et OCDE, 2006, p. 242).

L'objectif est de relancer la production en assurant un financement privé par le recours quasi systématique à des *joint-ventures*, dont certains conclus avant 1997 ont d'ailleurs été dénoncés dans le rapport Lutundula pour avoir plus directement profité aux investisseurs étrangers qu'à l'État congolais. Pour le directeur général de la Gécamines, Paul Fortin, les avantages de la restructuration envisagée se situent dans les retombées financières qui devraient assurer des revenus de 7,5 milliards de dollars américains (impôts et taxes diverses) à l'État pour les prochains 30 ans, soit 2 milliards de dollars américains à l'entreprise et 7 milliards de dollars américains aux différents partenaires (Fortin, 2007). Quant aux retombées sociales et économiques envisagées pour les populations, elles sont présentées comme suit :

- Développement communautaire : 40 % de la redevance minière selon le Code minier, à payer à la province et à l'entité locale où se développent les projets,
- Plan social : environ 6 000 nouveaux emplois créés dans les cinq ans.

Bénéficiant d'un financement de la Banque mondiale (Fortin, 2007) au cours de l'année 2003, le comité directeur applique un programme de mise à la retraite de 10 000 des 25 000 employés de la Gécamines. Vu les résultats financiers

déplorables de l'entreprise, il faut mettre en adéquation les effectifs (Fortin, 2007) et les capacités productives. Les « partants volontaires » reçoivent une modique compensation, pour un montant global de 45 000 000 de dollars américains, les décomptes forfaitaires variant considérablement de 40 000 à 50 000 dollars américains pour les cadres, et de 2000 à 10 000 dollars américains pour les autres catégories professionnelles. Par ailleurs, dans les conditions actuelles, la Gécamines n'a pas les moyens d'assurer la sécurité de ses travailleurs, ni même une présence régulière dans l'ensemble de ses concessions.

L'entreprise établit donc des ententes, à court terme, avec de petites firmes étrangères, responsables de l'extraction et de la sécurisation de parties des concessions qui seraient, sans ce procédé, soumises à ce que certains considèrent, en raccourci, comme le « pillage » des mineurs artisanaux. Ce recours à des sous-traitants induit ainsi l'embauche d'anciens mineurs de la Gécamines et de mineurs artisanaux par des firmes privées, ce qui soulage du même coup l'entreprise des coûts sociaux liées à l'emploi (soins de santé, coûts de transport, éducation des enfants). Ces mineurs artisanaux au statut de travailleurs autonomes sont rémunérés à taux fixe, dans des conditions peu respectueuses des normes de l'OIT. Cette situation participe à la précarisation de la condition des mineurs du Katanga, tant pour l'aspect financier que pour la durée des contrats, les conditions matérielles de travail ou les recours possibles en cas d'accident.

L'étude de la Gécamines montre combien, dans les provinces minières du Congo, la réforme du secteur minier a eu un impact positif limité sur les droits des populations locales sur la terre, les droits des femmes et des enfants ou le droit du travail, qui demeurent largement bafoués. Il semblerait qu'on tolère certaines conditions inhumaines constatées aux abords des sites miniers, au nom de la mise en œuvre progressive des réformes. Ce constat vaut pour la majorité des provinces minières, même si les modes d'exploitation et le potentiel d'intervention de l'État et des acteurs économiques internationaux (IFI, entreprises) diffèrent.

L'adoption d'un nouveau code minier a sans doute favorisé la relance de l'investissement. Mais dans le domaine de la promotion des droits, la loi semble en décalage avec les réalités politiques, économiques et sociales congolaises. Ce contexte aurait mérité d'être mieux pris en compte, dans la mesure où il interfère avec l'application de la nouvelle législation minière.

À l'heure actuelle, la politique de décentralisation présente à la fois une opportunité d'harmonisation des pratiques et un nouveau risque de fragmentation du pays. Quelle légitimité sera conférée au code minier (RDC, 2002, Art. 242) qui prévoit la ventilation de la redevance minière à hauteur de 60 % pour le gouvernement central, de 25 % pour l'administration de la province et de 15 % pour la ville ou le territoire où se fait l'exploitation ? L'absence de régulation efficace explique, en grande partie, les conflits et violations des droits

humains récurrents dans les provinces minières (Kasaï, Kivu et Katanga). Face aux intérêts en jeu, les conditions d'application de la législation minière ne semblent nulle part réunies.

La Constitution institue une « Conférence des Gouverneurs présidée par le Chef de l'État » (RDC, 2006a, Art. 3), pour organiser l'application de ces dispositions du code minier. Mais le cadre légal, qui attribue 40 % des redevances aux provinces minières, voit son application hypothéquée par deux motifs principaux. Tout d'abord, les besoins actuels de l'État central sont immenses, pour rembourser la partie non annulée de la dette qui demeure importante et restaurer son autorité et sa légitimité. Or, les provinces minières comptent sur ce mode de répartition des revenus « affectés exclusivement à la réalisation des infrastructures de base d'intérêt communautaire » (RDC, 2002, Chap. III, Art. 242). Elles exercent donc des pressions politiques pour que les dispositions constitutionnelles soient appliquées. Comme le fait remarquer Bonne (2003), « il est improbable que les régimes délèguent de réels pouvoirs ni des ressources aux dirigeants ruraux à qui ils ne font pas confiance ou qu'ils ne peuvent pas contrôler ». Ce motif, qui s'inscrit dans l'histoire du pays, pourrait suffire à expliquer la rétention des revenus par le pouvoir central.

2.2.3. Les violences non maîtrisées

Trois principaux facteurs participent au climat généralisé de violence qui entoure les activités minières en RDC. Il s'agit :

- des conditions de vie et de travail des populations riveraines des sites miniers,
- des actes de corruption et de menaces qui dominent l'économie de ce secteur, et enfin
- des luttes armées qui continuent à faire rage dans les zones frontalières du pays.

La plupart des sites miniers congolais sont actuellement exploités sans aucun contrôle des normes de sécurité et de rémunération. Le travail des enfants retient particulièrement l'attention d'un grand nombre d'ONG internationales et du Bureau international du travail (BIT). Une récente étude portant sur les mines d'hétérogénite du sud de la province du Katanga estime que plusieurs milliers d'enfants de moins de sept ans sont employés comme creuseurs (Groupe One, 2006). Sur certains sites, la présence d'uranium met directement la vie des travailleurs et des populations en danger (Mazalto, 2005b). Plusieurs initiatives indépendantes sont lancées. Le BIT se mobilise pour améliorer les conditions de vie et de travail dans les mines du Katanga (Abedi, 2007). Il s'agit de renforcer la « bonne gouvernance » et le respect de la législation et des droits, et de favoriser le dialogue social.

La corruption et les menaces continuent à dominer les relations entre acteurs du secteur minier. Les différents rapports évoqués précédemment (Groupe d'experts ONU, Kalala, Lutundula) donnent également un bon aperçu

des pratiques observées aux plus hauts niveaux de l'État et posent « la question des processus par lesquels l'autorité est exercée dans la gestion des ressources économiques et sociales » (Campbell et Ahado, 2007, p. 1) du pays. Dans les provinces et à un niveau très local, de telles pratiques, qui allient culture de la corruption et menaces, impliquent souvent directement acteurs économiques principaux et représentants de l'autorité publique.

Enfin, les violences non maîtrisées renvoient à une logique de « guerre » qui se perpétue malgré la fin officielle du conflit. Le trafic illicite de minerais alimente toujours le commerce des armes et le financement de milices, qui prennent le contrôle des zones minières toujours stratégiques. Les rapports du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles en RDC recensent les principales zones de conflit directement liées à l'économie minière (Kassem *et al*., 2003). Ainsi, les zones minières situées dans l'est du pays (Ituri, Nord-Kivu et Sud-Kivu) et dans le nord du Katanga sont toujours des territoires à forte menace pour les populations locales. Ce sont précisément les zones dans lesquelles l'économie minière est la moins structurée, où domine le secteur informel, à la différence des provinces où la Gécamines et la MIBA exploitent les minerais sur un mode industriel. Durant la transition, comme plus tard, les violences commises contre des civils par les FARDC reviennent comme un leitmotiv dans la majorité des rapports de la MONUC. Trafic d'armes, violences intertribales, violences sexuelles, ponction et exploitation des populations locales, déplacement de populations, enfants soldats, semblent être le lot quotidien de la majorité des habitants de ces territoires.

L'ONG Human Rights Watch, dans son rapport *The Curse of Goldin Democratic Republic of Congo*, témoigne de l'ampleur des violations des droits humains constatées dans des dizaines de sites miniers visités :

> L'or est un facteur important dans les violations des droits humains dans le nord-est de la RDC. Le gouvernement de la RDC, ses voisins, les donateurs internationaux de l'ONU et le secteur privé doivent travailler ensemble pour arrêter le commerce clandestin de l'or et des autres ressources (Human Rights Watch, 2005, p. 129).

De même, le district de l'Ituri, dans la Province orientale, est progressivement devenu, au cours des dernières années, l'une des régions les plus troublées d'Afrique. La région des Kivus est également en proie à de nombreux combats entre factions armées qui luttent pour le contrôle des ressources. « Les zones où ces transactions [ventes d'armes] sont les plus intenses sont les zones minières, frontalières, pastorales et urbaines » (Berghezan, 2006, p. 46). Le peu de contrôle exercé aux frontières entre l'Ituri et l'Ouganda, et entre les Kivus et le Rwanda, favorise le développement de filières de trafic d'armes, de pierres et de minerais, lesquelles alimentent une guérilla locale qui participe à la déstabilisation de l'est du pays. Ainsi, en 2007, le Nord-Kivu devait encore négocier la présence d'un nombre important de soldats de l'armée rwandaise.

Ce rapide tour d'horizon montre l'ampleur des défis à relever pour appliquer la politique nationale minière en matière de promotion et de respect des droits humains. Le rapport du Conseil de sécurité de l'ONU sur la RDC daté de janvier 2007 relève la complexité des enjeux qui lient les groupes armés, les États de la région, les réseaux criminels, le trafic illicite d'armes, auxquels s'ajoutent des logiques de corruption à grande échelle (CS, 2007). Cela étant, la situation aux frontières semble s'être améliorée depuis la fin de la transition. La relation entre exploitation des ressources et activités armées paraît s'être distendue. Dans quelle mesure une telle culture de la violence peut-elle continuer à dominer dans un secteur ayant été théoriquement réformé en profondeur (Dufresne, 2007) ? Selon un rapport commandité en 2005 par le Conseil économique et social de l'ONU, une partie de l'explication résiderait dans le statut extrêmement précaire des employés des forces armées, des fonctionnaires et autres agents de l'État. « Sous-payés ou impayés, ces "représentants légaux" contribueraient à encourager l'impunité, la corruption, les harcèlements et assassinats, notamment de journalistes et défenseurs des droits de l'Homme » (Pacéré, 2007). Ce climat de semi-anarchie est à comprendre dans sa dimension historique, depuis l'indépendance du pays, lorsque sous le régime de Mobutu, ces pratiques faisaient déjà partie d'une stratégie de gouvernance par la terreur.

2.2.4. Manque de contrôle du pouvoir central et faiblesse des institutions

En mettant l'accent sur la refonte structurelle des secteurs stratégiques, les institutions financières internationales ont-elles pris toute la mesure de l'importance du contexte politico-économique comme facteur déterminant de l'efficacité des réformes engagées ? Évoquant les conditions d'élaboration des réformes, Kabanda Kana constate :

> C'est malheureusement dans un climat d'incertitude politique et de division entre les acteurs politiques congolais que la Communauté internationale et l'Union européenne choisirent paradoxalement d'investir dans un processus politique capital pour le Congo. Un processus qui avait tout intérêt à être réellement inclusif et surtout soutenu par toutes les forces représentatives du pays afin d'aboutir à un résultat crédible et acceptable par la majorité (Kabanda, 2006, p. 2).

Après l'adoption des premières réformes en 2002, il faudra, en effet, attendre une année pour qu'en juin 2003 le pays se dote d'un gouvernement d'unité nationale, dit « de transition »[16]. À sa tête, on retrouve Joseph Kabila ainsi que les anciens chefs rebelles qui s'inscrivent dans une logique consensuelle basée sur la négociation. Les trois principales factions politiques ou militaires (PPRD, RCD et MLC), constituées en partis politiques (Commission des recours des réfugiés [CRR], 2006), participent au gouvernement.

16. Gouvernement dont l'exécutif est composé d'un président et de quatre vice-présidents.

Ce contexte de forte instabilité politique se greffe sur la faiblesse des institutions, au niveau central aussi bien que provincial. Ces deux facteurs posent la question de la capacité de l'État à mettre en œuvre les réformes minières adoptées par des gouvernements dont la légitimité est contestable. À ce titre, la légitimité même des réformes impulsées par les IFI mérite d'être interrogée, d'autant plus que leur mise en œuvre revient à un « État fragile » (Châtaigner et Magro, 2007). Même si, comme le constate J.-F. Bayart (1996), l'ex-Zaïre conserve malgré tout un attachement inébranlable à l'idée nationale, la légitimité de l'État « dans un monde en mutation » (Banque mondiale, 1997) demeure soumise à d'importants défis. Ce constat de maintien d'un climat propice à la violation des droits ressort clairement du Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCRP-2006), rédigé sous le gouvernement de transition :

> La restructuration et la libéralisation du secteur minier entamées en 2004 dans l'ensemble du pays ont donné lieu à l'expropriation des terres des paysans au profit d'autres secteurs miniers et des concessions minières, à la fraude et aux contrats léonins (RDC, 2006b, p. 35)

En effet, si les réformes ont permis une restructuration des institutions minières et de la législation, dans les conditions difficiles que nous avons exposées, elles semblent avoir été menées principalement à partir de Kinshasa, siège du pouvoir central. Comment envisager leur application, lorsque dans un pays aussi vaste, les représentations de l'État se bornent encore trop souvent à la présence des Forces armées, connues pour leurs actes de pillage et de violation massive des droits ? L'application des politiques de décentralisation conçues pour permettre aux provinces de bénéficier d'une autonomie financière n'est envisageable qu'à certaines conditions.

Tout d'abord, elles doivent se baser sur des réseaux de collecte et de redistribution de la rente minière, par l'État central, qui soient sécurisés et fonctionnels, ce qui n'est pas encore le cas aujourd'hui. Selon les chiffres du FMI, la Direction générale des impôts a pu collecter, en 2006, environ 100 millions de dollars américains sur les 250 millions de dollars américains attendus (DIA, 2007a). Le défi actuel consiste donc à renforcer la présence de l'État dans toutes les provinces pour assurer non seulement une meilleure collecte des taxes et impôts, mais aussi leur redistribution équitable dans l'ensemble du territoire national. Pour ce faire, les politiques doivent également pouvoir compter sur des autorités locales formées, rémunérées et dotées de moyens pour garantir un usage raisonné des rentes perçues.

La refonte locale du maillage administratif dans l'ensemble du territoire est un des principaux enjeux des réformes. En effet, que ce soit à l'échelle nationale ou locale, les logiques de détournement de fonds ont comme principal terreau le manque de contrôle de la chose publique par les représentants de l'État et la société civile, et la désorganisation du secteur.

Enfin, l'État central doit être en mesure d'adopter une politique minière adaptée aux besoins des provinces et assortie de mécanismes de traçabilité des fonds et de reddition de comptes. Ce sont à la fois les investisseurs privés et les fonctionnaires qui doivent être soumis à ces politiques, afin d'instaurer une commune exigence de transparence et de collaboration.

Même si la législation prévoit l'application de tels mécanismes, le manque de fonds, de moyens humains et d'expertise locale risque encore de la compromettre dans les principales régions minières. Ce sont pourtant de telles mesures qui pourraient permettre à la nouvelle législation minière de rompre avec les logiques de pillage qui dominent le secteur depuis des décennies. À l'heure actuelle, des réformes ont été adoptées, dans un contexte de manque de contrôle du pouvoir central et de faiblesse des institutions. On ne peut que s'interroger sur le réel potentiel d'application des clauses les plus coûteuses et contraignantes pour l'État et les investisseurs (sociales et environnementales), dans un environnement où continue à régner un climat de relative impunité. À cet égard, il semble que les IFI privilégient le recours à la superposition des systèmes de droits pour pallier les faiblesses de l'État.

3. LE SECTEUR MINIER ET LA SUPERPOSITION DES SYSTÈMES DE DROITS : SITUATION DES DROITS HUMAINS DANS LE SECTEUR MINIER EN RDC

3.1. Les différents systèmes de droits

La refonte du secteur minier congolais vise à assurer la promotion des droits des investisseurs et la sécurité des populations, garantie de paix sociale. En plus d'avoir participé à l'implantation d'une nouvelle législation et au renforcement des mécanismes de contrôle publics[17], les IFI incitent l'État et les investisseurs, à titre de partenaires du développement, à se rallier à des initiatives internationales de régulation. Ces dernières sont basées sur la « gestion corporative correspondant à un *modus operandi* » et induisent des mécanismes incitatifs pour le respect de normes et standards transnationaux de « bonne conduite ». Comme le souligne Campbell (2005), la dimension politique des droits est transcrite en « termes essentiellement procéduraux » destinés à assurer l'efficacité des réformes.

De fait, il ressort que la perspective privilégiée par les institutions financières internationales se concentre sur une approche des droits humains associée à une série de normes en mesure de garantir l'augmentation des standards de performance à la fois des institutions multilatérales, des États et des investisseurs :

17. En 2006, l'élaboration des termes de référence du Plan minier est destinée à préciser les orientations, les objectifs et les moyens de la politique sectorielle.

Quels sont les objectifs reliés aux droits humains quand ils sont liés aux critères de performances des entreprises ?

– Aider les clients à traduire les violations des droits humains comme des risques potentiels au sein de leur entreprise.

– Aider les clients à mobiliser les droits humains comme des occasions de créer de la valeur ajoutée.

L'enjeu est de traduire les normes reconnues de droits humains en critères pratiques et d'application générale pour les investissements dans le secteur privé dans les pays en développement (Kyte, 2005).

Les codes de conduites apparaissent donc comme les outils privilégiés de la communauté internationale (Campbell et Mazalto, 2004). Ils sont mis au service de cette approche pragmatique qui participe à dépolitiser les enjeux de droits. Selon Brugvin, ces « nouveaux instruments de contrôle citoyen visent à pallier temporairement les carences de la régulation publique nationale et internationale » (Brugvin, 2002, p. 1). Cette orientation débouche cependant sur la question complexe de la légitimité sociale et politique des différentes instances et des échelles de contrôle.

Au début des années 2000, la réforme du secteur minier congolais se caractérise donc par un double processus d'adhésion du pays à de nouveaux standards de développement, qui relèvent à la fois du droit public (État de droit) et privé. Les initiatives transnationales induisent une logique technique et gestionnaire de contrôle fondée sur la mobilisation volontaire des acteurs économiques et politiques autour des enjeux de droits humains réduits à leur dimension de sécurité humaine. De fait, la responsabilité des acteurs économiques se résume à leur adhésion à des codes de conduite internationaux qui se concentrent sur des standards de transparence et de sécurité des sites d'exploitation et de leurs alentours.

On remarque également que la majorité des initiatives transnationales lancées dans le pays se concentrent sur des sous-secteurs, comme celui des diamants, que les conflits meurtriers en Afrique de l'Ouest et centrale (Sierra Leone, Nigeria, Rwanda, RDC) font considérer comme à haut risque humain. En RDC, l'exploitation du diamant contribue à elle seule à 75 % des devises versées au trésor public. Elle regroupe près d'un million de creuseurs artisanaux dans l'ensemble du territoire. Les principaux objectifs affichés des codes de conduite internationaux sont le renforcement du contrôle des filières et la transparence de la gestion des revenus. L'amélioration des conditions de vie des mineurs artisanaux est également recherchée. Dans cette optique, en 2003, l'État congolais signe le Processus de Kimberley, sous l'égide de l'ONU. Il participe ensuite à l'Initiative diamant et développement (IDD) (Partnership Africa Canada, 2005), visant à ce que la production de diamant se réalise au profit des communautés locales et des gouvernements nationaux. L'adhésion à l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) en 2005, fortement

encouragée par la Banque mondiale, au-delà de son objectif de promouvoir une plus grande traçabilité des revenus miniers, est destinée à relancer la productivité du secteur artisanal et à assurer le développement des zones de production (RDC, 2007).

Cette tendance à recourir à des mécanismes de certification basés sur un système transnational d'experts s'observe dans de nombreux pays du Sud. Elle semble une alternative intéressante pour une industrie de plus en plus interpellée par les conséquences sociales, économiques et politiques de ses activités. Cependant, les conséquences de ce double mouvement de transnationalisation et de privatisation des mécanismes de régulation nationaux ne sont pas sans ambiguïté.

> Cela suggère un processus généralisé au moyen duquel les secteurs de responsabilité juridique nationale sont systématiquement privatisés et transférés dans la sphère transnationale. La mondialisation de l'économie a engendré de nouvelles demandes locales de régulation sociale du développement du secteur privé [...] Ainsi, les lois et les politiques nationales sont transformées en lois et politiques transnationales (Szablowski, 2007, p. 290-291).

Ainsi, la réforme du secteur minier congolais repose à la fois sur la privatisation des entreprises minières, l'adoption de lois libérales destinées à promouvoir l'investissement étranger et l'implantation d'un système de contrôle de la chose publique utilisant des mécanismes de régulation transnationaux de droit privé. Ces nouveaux mécanismes répondent à la demande sociale d'un meilleur contrôle des pratiques. Ils s'inscrivent cependant dans une logique de filières, dont les acteurs agissent dans le court terme et dans des conditions échappant en grande partie aux mécanismes de reddition de compte publics caractéristiques d'un État de droit. La gestion intégrée du secteur et la redistribution des richesses au bénéfice de l'ensemble de la population sont en grande partie laissées de côté par ces outils de régulation sectoriels. Il semblerait en effet que de tels mécanismes répondent à une logique d'externalisation des mécanismes de contrôle. D'une part, cette tendance participe à dépolitiser les enjeux de droits humains au profit d'une vision réductrice basée sur des objectifs de sécurisation des investissements, des sites et des personnes. De l'autre, elle tend à affaiblir l'autorité et la légitimité de l'État, en le confinant dans un rôle, qu'il n'a pas les moyens de remplir, d'agent de régulation, de contrôle et de redistribution.

Les questions soulevées ici révèlent un système de droit bicéphale. La multiplicité des systèmes de régulation pose la question de leur hiérarchie, de leur légitimité et des conditions de leur coexistence. Elle renvoie également au problème de la responsabilité des acteurs, sachant que les systèmes de droits privés s'adressent aux *majors* de l'industrie, sans résoudre la question du respect des règles d'exploitation par les petites compagnies et les mineurs artisanaux qui abondent sur le sol congolais.

Il reste donc à envisager dans quelle mesure ces différents outils seront réellement mis au service de la promotion des droits civils, économiques et sociaux des populations, et garantir le maintien de la paix dans les zones minières qui sont encore le siège de luttes violentes.

3.2. Situation des droits humains dans le secteur minier en RDC

Si des normes internationales se superposent au système légal congolais pour assurer que soient respectées des normes minimales d'exploitation minière et ainsi tenter de redonner une certaine légitimité à ces activités, on observe un phénomène similaire, du moins temporairement, en ce qui a trait au maintien de la paix. En effet, les principales régions minières en zones de conflits sont toujours, depuis fin 1999, sous le contrôle de la MONUC. La MONUC représente la plus importante mission de maintien de la paix de l'histoire des Nations Unies[18]. Sa mission consiste à soutenir le processus de paix et à protéger les populations civiles menacées de violences physiques dans l'Ituri et les Kivus. Les nombreux rapports de la MONUC[19] témoignent de l'ampleur de la tâche, en attendant que l'État soit doté d'un pouvoir judiciaire efficace et légitime pour garantir « la protection primordiale des droits humains en RDC » (Yacoubian et UN Congo, 2007).

Une mission dépêchée par le FMI en mars 2007 reconnaît que la situation est difficile. Qu'en est-il du développement social du pays maintenant que le pays « [...] est devenu un point chaud pour l'ensemble de l'industrie minière qui s'est vue contrainte de chercher de nouvelles sources de richesses minérales inexploitées dans des régions de plus en plus difficiles » ? (Hoffman, 2007, p. 1.)

Dans un contexte de relance de l'activité minière, quelles sont les répercussions des programmes de développement sur les populations, alors que le pays continue d'être en proie à de violents conflits dans des régions difficiles d'accès pour les forces publiques et dotées d'institutions de contrôle défaillantes ?

Les différents rapports officiels, les indices financiers et les indicateurs du développement humain (IDH) témoignent de conditions de vie très dures, quelques années après la fin de la guerre. Ils soulignent aussi l'ampleur des défis à relever en matière de redistribution des fruits de la croissance et de promotion des droits humains. Un rapport du FMI publié en avril 2006 conclut : « Les cycles

18. Se reporter également aux nombreux rapports destinés au Conseil de sécurité élaborés par le groupe des experts sur la situation en RDC (voir ONU, 2007).
19. William Swing, le chef de la MONUC, a tenu une conférence au Centre d'études stratégiques de l'Afrique à Washington, D. C., le 3 mai 2007. Au cours de la rencontre, intitulée « War, Peace and Beyond », il a exposé les accomplissements de la MONUC, ainsi que les défis à venir non seulement pour cette mission, mais pour l'ensemble des opérations de maintien de la paix de l'ONU.

successifs et intenses de guerres civiles (1993, 1997 et 1998-1999) ont eu des répercussions très négatives sur le plan socioéconomique. La Banque mondiale estime qu'entre 70 et 80 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté (par définition, un dollar américain par jour), contre 30 % environ en 1993 » (FMI, 2006, p. 5).

Tableau 5.1. **INDICATEURS DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN ET INDICATEURS SANITAIRES EN RDC***

Economie et accès aux services	Santé
80 % des Congolais sont vulnérables économiquement : plus de 65 % de la population urbaine vit avec 1 dollar américain par jour. 55 millions de personnes vivent avec 0,30 dollar américain par jour (2005). Indice d'inégalité (Gini) : 42 %. Il suggère l'existence d'injustice distributive, de discrimination et d'exclusion quasi endémique dans le pays.	Déficit calorifique chez les enfants de moins de 5 ans = insuffisance pondérale d'environ 30 %. Un enfant sur cinq n'atteint pas l'âge de cinq ans. Le paludisme cause 52,4 % des décès enregistrés et la tuberculose, 40 %. La maladie du sommeil touche environ 12,5 millions de personnes.
92 % des ménages souffrent de la faim au moins une fois par jour (moins de 3 repas). 75 % de la population est considérée sous-alimentée et sans approvisionnement régulier en eau potable.	Taux de mortalité maternelle (990 pour 100 000 naissances) et infantiles (118,7 pour 1 000) parmi les plus élevés d'Afrique.

* « Les pays riches négligent la crise humanitaire en République démocratique du Congo [a mis en garde aujourd'hui l'agence humanitaire Oxfam International]. Depuis l'appel lancé le 13 février dernier, les pays donateurs n'ont engagé que 94 millions de dollars (14 %) des 682 millions nécessaires au Plan d'action humanitaire (PAH) développé par l'ONU, la Croix-Rouge et les agences. Durant cette période de trois mois, on estime que 100 000 personnes sont mortes de causes liées au conflit » (Communiqué de presse Oxfam, 13 mai 2006).

Sources : Banque africaine de développement (BAD), Fonds africain de développement (FAD) (2005) et BAD (2006).

On retiendra que la réforme du secteur minier s'est accompagnée d'avancées en matière de croissance macroéconomique (FMI, 2006, p. 24), même si celles-ci demeurent limitées. Le retour des investissements étrangers aura effectivement permis un redémarrage de la croissance : 5,1 % en 2004, 6,5 % en 2005 et 5 % en 2006 (Documentation et information pour l'Afrique [DIA], 2007b). Cette reprise est attribuée notamment aux bonnes performances du secteur minier, à la construction, aux télécommunications et au commerce de gros. Le regain des exportations en 2004 résulte surtout de la hausse des prix du cobalt et de l'accroissement de la production minière, qui augmente de 35,3 % par rapport à 2003 (BAD et FAD, 2005). En revanche, la majorité de la population congolaise ne bénéficie pas actuellement des répercussions positives de cette croissance. Les défis demeurent énormes pour que s'applique l'Article 58 de la Constitution : « Tous les Congolais ont le droit de jouir des richesses nationales. L'État a le devoir de les redistribuer équitablement et de garantir le droit au développement » (RDC, 2006a). Toutefois, malgré la richesse du sol et du sous-sol, la population des principaux pôles miniers tels que Mbuji-Mayi, au Kasaï Oriental, continue de vivre dans un état de pauvreté extrême. D'innombrables

femmes et enfants tentent de survivre grâce à l'extraction de diamants à petite échelle, en tant que « creuseurs ». Or le climat de violence qui règne dans les concessions informelles se traduit par un manque total de sécurité pour les travailleurs.

Au Katanga, il est vrai que certaines communautés vivant près des sites peuvent profiter sporadiquement de l'engagement de grandes compagnies étrangères dans les secteurs sociaux. Elles peuvent aussi bénéficier des infrastructures installées pour favoriser les opérations sur les sites miniers (routes, électricité et eau courante), mais de tels avantages ne sont pas garantis et demeurent inadéquats. Par conséquent, le principal enjeu du développement consiste désormais à sécuriser les zones minières et à assurer l'implantation de politiques équitables de redistribution des revenus issus de l'exploitation minière. Plus encore, la prise en compte des disparités régionales et de la diversité des modes d'exploitation (secteur industriel, petites mines, artisanat) continue de poser au gouvernement les défis de l'adéquation entre les outils disponibles et l'ampleur des besoins.

La situation des droits humains dépasse largement la reprise des indices macroéconomiques de développement, car elle repose sur la capacité pour l'État de redistribuer équitablement les fruits de la croissance et de garantir la paix dans les zones frontalières. Pour sortir d'une logique de survie, les populations doivent également pouvoir être protégées des épisodes d'inflation, qui entraînent la baisse du pouvoir d'achat des denrées de première nécessité, majoritairement importées depuis la libéralisation amorcée dans les années 1980. Ainsi, la situation des droits humains dans le secteur minier en RDC demeure très préoccupante. Seule une approche intégrée du développement, qui soit en mesure d'articuler une politique de sécurisation des zones minières, de relance de l'activité minière et agricole des populations locales et de stabilité macroéconomique, pourrait remédier à la situation.

Une telle vision intégrée du développement pourrait également s'appuyer sur la mobilisation croissante de la société civile congolaise et internationale dans le secteur. Comme le préconisent les IFI et le rapport de l'EIR, il existe actuellement une volonté d'inscrire la participation sociale au centre des enjeux de droits et de développement. Précisément, vu l'insuffisance et les dysfonctionnements des espaces de dialogue multi-acteurs dans le secteur, les pouvoirs publics, en collaboration avec les entreprises minières et la société civile, ont initié en mai 2007 un nouveau cadre de concertation permanent. Selon des sources onusiennes (Okapi Radio, 2007), l'objectif de cette table ronde est d'établir un dialogue social entre les ONG locales, les entreprises minières et l'État congolais.

Désormais, tous les problèmes, notamment ceux liés à la violation des droits humains, seront débattus dans ce cadre avant d'être portés sur la place publique. Cette initiative témoigne du besoin de développer des mécanismes de participation et d'avoir un meilleur contrôle public de l'application des lois. La création

d'espaces politiques a permis de mobiliser des citoyens, experts ou non, soucieux d'inscrire leur action dans un processus de participation et d'appropriation des politiques de développement actuellement à l'œuvre dans leur pays.

CONCLUSION

Aucun autre pays d'Afrique ne possède un potentiel minier aussi considérable que celui du Congo. Nulle part ailleurs, selon certains analystes, la désagrégation de l'État n'a été poussée aussi loin (Misser et Vallée, 1997).

Pour Colette Braeckman, la RDC a participé, au cours des dernières années, à une véritable course d'obstacles :

> […] référendum constitutionnel, élections législatives et présidentielles, mise en place d'une Assemblée élue. […] Un socle de légitimité a été constitué, des courants politiques existent, des alliances se négocient. À cette étape-ci également, on constate que le pire n'est pas sûr, que les prévisions les plus pessimistes sont démenties par les faits (Braekman, 2006).

Maintenant que le pays s'inscrit dans une logique de sortie de crise, se pose la question des conditions de mise en œuvre des réformes. L'étude de la situation des droits humains constitue une porte d'entrée pertinente, en raison de l'approche holistique qu'elle nécessite et dans la mesure où cette dimension est une priorité affichée par la communauté internationale pour mesurer l'effectivité des progrès réalisés.

Une de nos hypothèses a été que la promotion des droits humains suppose la mise en place de mécanismes de répartition équitable de la richesse nécessitant l'existence d'institutions légitimes implantées dans l'ensemble du territoire. Nous considérons également que la promotion des droits implique une approche du développement qui dépasse les approches légales et gestionnaires pour poser l'enjeu de la responsabilité sociale et politique des différentes catégories d'acteurs dans la protection des droits. Il est essentiel de tenir compte de ces deux dimensions dans un pays aussi complexe que la RDC, comme d'ailleurs dans de nombreux pays d'Afrique, puisqu'elles représentent des défis majeurs de mise en œuvre. Interroger la dimension des droits revient à évaluer non seulement la capacité du secteur minier à participer au développement durable, mais aussi l'exemplarité de ce pays eu égard aux programmes de développement élaborés par les bailleurs de fonds internationaux.

Kirsti Samuels remarque à ce sujet : « Bien que l'État de droit revête une importance accrue dans les pays post-conflit, peu de lignes directrices précisent les manières d'entreprendre de telles réformes ou en quoi la stratégie adoptée devrait différer de celles des pays en développement » (Samuels, 2006, p. 6). À court terme en RDC, les tentatives de restauration de l'État de droit semblent, en effet, basées sur l'atteinte de critères de performance et la promotion d'une

gouvernance de type gestionnaire. Les droits humains, traduits en standards de développement et mis au service de la recherche d'une meilleure gouvernance de cette nature, participent à renforcer la légitimité de l'action des acteurs économiques et étatiques. Mais la dimension éminemment sociale, culturelle et politique de la problématique des droits dépasse ces visées gestionnaires. Paradoxalement, contrairement aux recommandations de l'EIR, les programmes de développement appliqués dans le secteur minier congolais semblent peu tenir compte de ces dimensions.

Dans une réflexion sur les orientations actuelles des programmes de développement, l'EIR représente une initiative intéressante qui a comme mérite de souligner les enjeux de droits et les conditions de leur mise en œuvre. Cependant, lorsqu'on lit les principales recommandations de l'EIR à la lumière des politiques menées par le GBM en RDC, on ne peut que constater que de nombreuses questions demeurent encore aujourd'hui sans réponse :

- Dans le contexte actuel, peut-on penser que le passage à un régime dit « démocratique », mais privé d'institutions fonctionnelles et donc légitimes dans la plupart des provinces, constitue une garantie suffisante pour assurer l'application des nouveaux cadres légaux et les recommandations de l'EIR ?
- Comment envisager en RDC que les provinces minières soient pacifiées et appliquent les nouvelles normes du cadre légal congolais alors que l'armée congolaise, privée de moyens, amorce très lentement un nécessaire processus de réintégration des différentes milices ?
- Comment envisager l'atteinte de tels objectifs alors que des forces privées contrôlent des périmètres miniers dont la superficie ne fait que s'accroître avec le retour massif des investisseurs étrangers dans le pays ?
- Comment assurer de meilleures conditions de vie aux millions de creuseurs artisanaux aujourd'hui menacés d'expulsion par la relance de l'industrie minière ?
- Sous quelles conditions les normes et valeurs internationales qui pénètrent en RDC, notamment par l'intermédiaire du secteur minier, pourront être intégrées par le système sociopolitique congolais ?
- La tentative de rétablissement d'une « légitimité minière » par le truchement de la réforme des cadres légaux et des institutions sera-t-elle une garantie suffisante pour faire évoluer les pratiques d'un secteur à hauts risques humains et environnementaux ?
- À ce titre, les modalités de mise en œuvre des réformes, dont il apparaît que la gestion du passif minier (social, environnemental) revient majoritairement à un État privé de moyens, bénéficient-elles de l'attention qu'elles méritent de la part des bailleurs bilatéraux et des IFI engagés dans la promotion d'un développement durable en RDC ?
- La superposition des systèmes de droits favorisée par les IFI constitue-t-elle vraiment une mesure transitoire de renforcement des cadres légaux

nationaux, ou marque-t-elle le passage à un système légal destiné à favoriser avant tout la promotion des investissements à partir de normes internationales volontaires de droit privé ? Les sites miniers ne risquent-ils pas alors de se convertir en de véritables enclaves territoriales, culturelles, économiques et juridiques ? Comment, dans de telles conditions, penser des politiques intégrées de « lutte à la pauvreté » qui prendraient en compte la spécificité de chaque région et du pays dans son ensemble ?

- La volonté d'implication de la société civile congolaise dans le secteur minier, principalement par l'intermédiaire des associations professionnelles et de la société civile (syndicats, cabinets d'avocats spécialisés et associations de défense des droits), pourra-t-elle être privilégiée comme stratégie pour favoriser l'appropriation et la diffusion des nouvelles normes par et au sein de la population congolaise ?

L'étude du secteur minier congolais laisse présumer que l'option participative des programmes de développement mériterait d'être clarifiée, mais il reste à voir dans quelle mesure les contraintes sur l'espace politique conditionneront les formes de participation.

On pourrait enfin s'interroger sur la perception de la population congolaise face aux droits humains (Gbago, 1997) tant invoqués au niveau international. Dans quelles conditions cette notion pourrait-elle trouver des échos dans un pays tout juste sorti d'années de guerres fratricides ? La refonte des équilibres économiques, culturels et sociaux, basée sur la mobilisation des volontés locales et des moyens disponibles, et bénéficiant de programmes d'accompagnement, conditions préalables à l'ouverture d'espaces politiques, semble une avenue à privilégier. L'étude de la réforme amorcée dans le secteur minier congolais pose très directement la question de la responsabilité sociale et politique des acteurs de la réforme. L'élaboration et l'adoption de nouveaux cadres ne constituent qu'une première étape dans un processus à poursuivre qui doit pouvoir déboucher sur des mécanismes d'application.

BIBLIOGRAPHIE

Abedi, M. (2007). « Le Bureau international du travail veut améliorer les conditions de travail des mineurs », *MONUC nouvelles*, 20 mars, <http ://www.monuc.org/news.aspx ?newsID=14128>, page consultée le 18 mars 2008.

Africa Mining Intelligence (2008). « Commission d'enquête sur la contribution du secteur minier », *Africa Mining Intelligence* (Kinshasa), n° 174, 27 février.

Banque africaine de développement – BAD (2006). *Selected Statistics on African Countries 2006*, vol. 25, Tunis, BAD, Statistics Division, Development Research Department.

Banque africaine de développement – BAD – et Fonds africain de développement – FAD (2005). *Document de stratégie par pays, axé sur les résultats 2005-2007*, République démocratique du Congo, octobre, <http ://www.afdb.org/pls/portal/url/ITEM/037AA943BEE0E2D8E040C00A0C3D5454>, page consultée le 2 mai 2008.

Banque africaine de développement – BAD – et Organisation de coopération et de développement économiques – OCDE (2006). « République démocratique du Congo », *Perspectives économiques en Afrique 2005-2006*, <http://www.oecd.org/dev/publications/perspectivesafricaines>, page consultée le 8 février 2008.

Banque africaine de développement – BAD – et Organisation de coopération et de développement économiques – OCDE (2007). « Perspectives économiques en Afrique », *Annexe statistique*, <http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,fr_2825_495602_38583172_1_1_1_1,00.html>, page consultée le 8 février 2008.

Banque mondiale (1997). *Rapport sur le développement dans le monde : L'État dans un monde en mutation*, Washington, D.C., Groupe de la Banque mondiale, <http://www.worldbank.org/html/extpb/wdr97/french/wdr97con.htm>, page consultée le 12 mai 2008.

Banque mondiale (2007). *Le Conseil des administrateurs examine la stratégie d'aide pays pour la République démocratique du Congo*, communiqué de presse nº 2008/162/AFR, Washington, D.C., Groupe de la Banque mondiale, 18 décembre, <http://go.worldbank.org/EIN77PMIO0>, page consultée le 26 janvier 2008.

Banque mondiale et Société financière internationale (SFI) (2006). *Mining and Development : 'Treasure or trouble ?' Mining in developing countries, background paper*, Washington, D.C., SFI, septembre, <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/treasureortrouble.pdf>, page consultée le 26 janvier 2008.

Baracyetse, P. (1999). *L'enjeu géopolitique des sociétés minières internationales en République démocratique du Congo (ex-Zaïre)*, Réseau documentaire international sur la région des grands lacs africains, Buzet, S.O.S Rwanda-Burundi Buzet, décembre, <http://www.grandslacs.net/doc/3746.pdf>, page consultée le 12 juin 2008.

Bayart, J.-F. (1996). *L'illusion identitaire*, Paris, Fayard.

Berghezan, G. (dir.) (2006). *Trafics d'armes, enquête de terrain au Kivu, RD Congo*, Bruxelles, Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP).

Biliaminou, A. (2007). « Conférence des Grands Lacs : "un grand pas a été franchi" selon l'ONU », *AllAfrica.com*, 1er mars, <http://fr.allafrica.com/stories/200703011062.html>, page consultée le 15 janvier 2008.

Bond, J. (2002). « Le financement des projets miniers en RD Congo », dans *Rapport du séminaire sur la contribution du secteur minier à la reprise rapide de l'activité économique congolaise* (Kinshasa, 22-23 avril), Emery Mukendi Wafwana & Associés.

Bonne, C. (2003). « Decentralization as political strategy in West Africa », *Comparative Political Studies*, vol. 36, nº 4, p. 355-380.

Braeckman, C. (2003). *Les nouveaux prédateurs : politique des puissances en Afrique centrale*, Paris, Fayard.

Braeckman, C. (2006). *Le soir en ligne. Le carnet de Colette Braeckman/Le roi des spams et le miraculé de l'Afrique*, 13 octobre, <http://blog.lesoir.be/colette-braeckman/?p=140>, page consultée le 15 décembre 2007.

Brugvin, T. (2002). « L'action des codes de conduites et des labels sociaux sur la régulation du travail dans les PED », dans K.M. Gnanou (dir.), *Les enjeux du développement durable et les stratégies des acteurs : la place des entreprises*, Paris, UNESCO/Karthala.

Bruneau, J. *et al.* (1986). « Fermes et champs autour des villes du cuivre : l'auréole nourricière de Lubumbashi, Likasi et Kolwezi au Zaïre méridional », dans P. Vennetier *et al.* (dir.), *Crise agricole et crise alimentaire dans les pays tropicaux*, Bordeaux, Éditions du CNRS (Centre national de la recherche scientifique), p. 237-257.

Bruyland, E. (2007a). « Ferveur boursière sur les mines du Katanga : des spéculateurs font fortune », *Trend-Tendances* (Belgique), 24 mai.

Bruyland, E. (2007b). « Mines et contrats léonins au Katanga : des maffieux gagnent des millions d'euros », *Le Potentiel* (Lubumbashi-Kinshasa), 4 juin, <http ://www.covalence.ch/docs/070604_messagebolika.pdf>, page consultée le 28 janvier 2008.

Budimbwa, K. (2006). « Révision des contrats miniers cinq cas d'études : Chemaf, Kinga Miambo Tailing, Tenke Fungurume, Kinross-Forrest/KCC, Global Enterprise Corporate (GEC), valorisation des concessions de la Gécamines et nécessité de révision des contrats pour protéger les intérêts de la République », Kinshasa, Open Society Initiative for Southern Africa (OSISA), septembre, <http ://www.congolite.com/economy88.htm>, page consultée le 6 novembre 2007.

Bureau international du travail – BIT (2005). *Les règles du jeu, une brève introduction aux normes internationales du travail (révisé 2009)*, Suisse, 111 p.

Campbell, B. (dir.) (2004). *Enjeux des nouvelles règlementations minières en Afrique*, document de recherche n° 3, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet.

Campbell, B. (2005). « Stratégies de lutte contre la pauvreté et espaces politiques : quelles interrogations », dans B. Campbell (dir.), *Qu'allons-nous faire des pauvres ?*, Paris, L'Harmattan, p. 13-43.

Campbell, B. et D. Ahado (2007). « La gouvernance : entre l'État et le marché, qui gouverne l'ordre social ? », dans *Chroniques de la gouvernance*, Paris, Éditions Charles Léopold Mayer, p. 129-132.

Campbell, B. et M. Mazalto (2004). « Vers un meilleur équilibre de la politique étrangère canadienne. Réflexions à partir de l'étude du secteur minier en République démocratique du Congo au regard des recommandations de la Revue des industries extractives du Groupe de la Banque mondiale », mémorandum déposé au ministère des Finances du Canada dans le cadre de la *Consultation de la Commission Afrique pour le développement de l'Afrique*, Montréal, Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA)/Université du Québec à Montréal (UQAM), 23 décembre.

Châtaigner, J.-M. et H. Magro (2007). *États et sociétés fragiles, entre conflits, reconstruction et développement*, Paris, Karthala.

Civil Society Forum of the DRC – CSF (2007). « Révision des contrats miniers en RDC, Rapport sur 12 contrats miniers », Kinshasa, CEPAS, novembre.

Coghlan, B. *et al*. (2006). « Mortality in the Democratic Republic of Congo : A nationwide survey », *The Lancet*, 367(9504), <http ://www.globalpolicy.org/security/issues/congo/2006/0107survey.pdf>, page consultée le 4 décembre 2007.

Collier, P. et A. Hoeffler (2005). « Démocraties pétrolières », *Afrique contemporaine*, « dossier Pétrole », n° 216 2005/4, p. 107-123.

Commission des recours des réfugiés – CRR et Centre d'information géopolitique (2006). *RDC : situation et bilan de la transition dans les provinces orientales*, Paris, Commission des recours des réfugiés, République française, 14 avril, <http ://www.commission-refugies.fr/IMG/pdf/RDC_-_provinces_orientales.pdf>, page consultée le 12 janvier 2008.

Conseil de sécurité de l'ONU – CS (2003). *Lettre datée du 15 octobre 2003, adressée au Secrétaire général par le Président du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses de la République démocratique du Congo*, rapport n° S/2003/1027, New York, <http ://www.congonline.com/documents/ONU/Rapport_ pillages_ RDC_20031023_S-2003-1027_fr.pdf>, page consultée le 24 avril 2008.

Conseil de sécurité de l'ONU – CS (2006). *Twenty-Second Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo*, rapport n° S/2006/759, New York, 21 septembre, <http ://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/ %7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9 %7D/DRC %20S2006759.pdf>, page consultée le 5 mars 2008.

Conseil de sécurité de l'ONU – CS (2007). *Documents Related to the Security Council Committee Established Pursuant to Resolution 1533 (2004) Concerning the Democratic Republic of the Congo*, <http://www.un.org/Docs/sc/committees/DRC/DRCselectedEng.htm>, page consultée le 3 juin 2008.

De Villers, G. (dir.), J. Omasombo et E. Kennes (2002). « République démocratique du Congo : guerre et politique : les trente derniers mois de L.D. Kabila (août 1998-janvier 2001) », *Cahiers Africains*, 47, Paris-Tervuren, L'Harmattan.

DIA (2007b). « Trois mois d'observation accordés au gouvernement congolais », *Documentation et information pour l'Afrique*, 16 mars, <http://www.dia-afrique.org/suite.php?newsid=287>, page consultée le 13 janvier 2008.

Dialogue inter-congolais (2002). *Inter-Congolese Political Negociation : The final act, Sun City, Dialogue inter-congolais*, 2 avril, <http://www.reliefweb.int/library/documents/2003/ic-drc-2apr.pdf>, page consultée le 11 novembre 2007.

Documentation et information pour l'Afrique (DIA) (2007a). <http://www.dia-afrique.org/>, page consultée le 2 mars 2007.

Dufresne, R. (2007). *Law, Resources and Violence : A Study of International Law's Role in the Relation Between Organized Violence and Global Resource Exploitation*, thèse de doctorat, New York University School of Law.

Duncan et Allen (2006). *République démocratique du Congo. Projet d'évaluation juridique des accords de partenariat de la Gécamines*, Contrat N31/COPIREP/SE/02/2005, Comité de pilotage de la réforme des entreprises publiques, Programme de compétitivité et développement du secteur privé, 6 avril, <http://www.congoone.net/PDF/DUNCANALLEN.pdf>, page consultée le 3 mars 2008.

Dupin, J.-C. et M. Mialaret (2004). *Mine Uranifère de Shinkolobwe, République démocratique du Congo*, Genève, Joint UNEP/OCHA Environment Unit, Mission d'évaluation de la situation humanitaire, novembre, <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&DocId=1003528>, page consultée le 7 décembre 2007.

Ernst & Young France (2006). *Rapports finales des audits financiers chargée par COPIREP, RD Congo* [*sic*], rapport nº 24/COPIREP/SE/11/2004. 26 mai, <http://www.freewebs.com/contratsminiers/>, page consultée le 4 mars 2008.

États-Unis (2006). *Democratic Republic of the Congo Relief, Security and Democracy Promotion Act of 2006 : Bilateral action on addressing urgent needs in the Democratic Republic of the Congo*, Public law nº 109-456, 22 décembre, <http://npl.ly.gov.tw/pdf/5680.pdf>, page consultée le 25 juin 2008.

Euromines (1999). *Les minéraux de la République Démocratique du Congo*, <http://euromin.w3sites.net/Nouveau_site/gisements/congo/GISCONf.htm>, page consultée le 25 novembre 2007.

European Network for Central Africa – EURAC (2007). « Grands Lacs : La région reste fragile », *Echos des Grands Lacs*, nº 31, avril, <http://www.eurac-network.org>, page consultée le 22 décembre 2007.

Extractive Industries Review – EIR (2003a). *Volume I : Vers un nouvel équilibre – Le Groupe de la Banque mondiale et les industries extractives, le Rapport final de la Revue des industries extractives,* Jakarta et Washington, D.C., Groupe de la Banque mondiale et les industries extractives, décembre, <http://go.worldbank.org/T1VB5JCV61>, page consultée le 23 janvier 2008.

Extractive Industries Review – EIR (2003b). *Volume II : Stakeholder Inputs : Converging issues and diverging views on the World Bank Group's involvement in Extractive Industries, Final Report of the Extractive Industries Review*, Jakarta et Washington, D.C., Groupe de la Banque mondiale et les industries extractives, décembre, <http://go.worldbank.org/T1VB5JCV61>, page consultée le 23 janvier 2008.

Fonds monétaire international – FMI (2006). « Democratic Republic of the Congo, Memorandum on economic and financial policies for avril-décembre 2006 », *Democratic Republic of the Congo : Staff-Monitored Program*, rapport n° 06/259, Country Report, Washington, D.C., FMI, juillet, <http ://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06259. pdf>, page consultée le 14 février 2008.

Fonds monétaire international – FMI (2007). *République du Congo : Consultations au titre de l'article IV pour 2007 – Rapport des services ; Déclaration des services ; Communiqué public sur la discussion du Conseil d'administration et Déclaration de l'administrateur pour la République du Congo*, rapport n° 07/205, Washington, D.C., FMI.

Fonds monétaire international – FMI – et République démocratique du Congo – RDC (2006). *République du Congo : deuxième revue de l'accord triennal au titre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance et demande de dérogation pour non-respect des critères de réalisation, échelonnement et prorogation de l'Accord*, rapport n° 06/262, Washington, D.C., rapport des services du FMI sur les économies nationales ; supplément des services ; communiqué de presse sur la discussion du conseil d'administration et déclaration du directeur général.

Fortin, P. (2007). « La gécamines », dans *Congo-Belgium, A Privileged Partnership in Developing a Future for the Mining Sector*, 12 janvier, Liège, Belgique, Université de Liège.

Gbago, B. G. (1997). *Contributions béninoises à la théorie des droits de l'homme*, thèse de doctorat, Université de Paris I – Panthéon Sorbonne, septembre, <http ://www.infotheque.org/cache/464/www.reds.mshparis.fr/communication/textes/gbago.htm>, page consultée le 26 mai 2008.

Géoatlas (s.d.). *Carte minière République démocratique du Congo*, <http ://www.geoatlas.fr/>, page consultée le 18 mars 2009.

Global Witness (2006). *La réforme du secteur du diamant en RD Congo*, Washington, D.C., Global Witness Publishing.

Groupe One (2006). *Rapport d'activité 2006 : Lutte contre le travail des enfants dans les mines artisanales d'hétérogénite au sud du Katanga, Bassins miniers de Kalukuluku et de la Ruashi*, Bruxelles, Groupe One, PAM, UNICEF, La Coopération belge au développement, <http ://www.groupeone.be/new_fr/katanga/rapport2006katanga.pdf>, page consultée le 15 juin 2008.

Hasselback, D. (2007). « Africa's DRC back on map for miners », *Financial Post*, 5 mars.

Hernandez, E.-M. (2000). « Afrique : l'actualité du modèle paternaliste », *Revue française de gestion,* numéro spécial sur Les cultures nationales à l'heure de la mondialisation, vol. 128, mars-avril-mai, p. 98-105.

Hocquard, C. (2006). *L'informalisation du secteur minier : Exemple de la RDC, République Démocratique du Congo*, Bureau de recherche géologique et minière (BRGM), France, 6 juin, <http ://www.culturek.net>, page consultée le 9 décembre 2008.

Hoffman, A. (2007). « Troubled Congo draws fried land billionaire plans to take latest play public », *Globe and Mail*, Toronto, 13 mars.

Human Rights Watch (2005). *The Curse of Gold in Democratic Republic of Congo*, New York, Human Rights Watch, juin, <http ://www.hrw.org/reports/2005/drc0505/>, page consultée le 5 novembre 2008.

Initiative pour la transparence dans les industries extractives – ITIE (2005). *Congo (The Republic Democratic of), Candidate country,* <http ://www.eitransparency.org/DRCongo>, page consultée le 21 octobre 2007.

Kabanda, A.K. (2006). « RD Congo : processus politique de tous les risques », *Actualité sociale et politique*, L'Harmattan, novembre, <http ://www.editionsharmattan.fr/index.asp ?navig =catalogue&obj=article&no=6358>, page consultée le 15 mars 2008.

Kabila Kabange, J. (2006). *Vision pour un Congo nouveau*, Kinshasa, 26 juin, <http://www.digitalcongo.net>, page consultée le 16 janvier 2008.

Karsenty, A. (2006). « Étude d'identification d'un programme pour l'amélioration des recettes para fiscales et domaniales en République démocratique du Congo », *Rapport d'étude*, ministère des Finances, Cellule d'appui à l'ordonnateur national du Fonds européen de développement (FED-UE), CIRAD France.

Kassem, M. *et al*. (2003). *Rapport du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources de la République démocratique du Congo*, New York, Nations Unies, 5 novembre, <http://www.grip-publications.eu/bdg/g 2044.html>, page consultée le 18 mai 2008.

Katanga News (2007). « Gonflement des recettes de l'État au Katanga : Moïse Katumbi exige ses 40 % et tout de suite », *Katanga News* (Lubumbashi), 12 avril, <http://www.katanganews.com>, page consultée le 5 novembre 2008.

Kuediasala, F. (2007). « Congo-Kinshasa : sous l'impulsion du Copirep, des experts se penchent sur le nouvel organigramme du cadastre minier », *Le Potentiel*, 19 avril, <http://fr.allafrica.com/stories/200704200310.html>, page consultée le 21 novembre 2007.

Kyte, R. (2005). *Human Rights, IFC and the Private Sector*, Washington, D.C., International Finance Corporation, Groupe de la Banque mondiale, 14 février.

Lanotte, O. (2004). *Guerres sans frontières en République démocratique du Congo*, GRIP, Bruxelles, Éditions Complexe.

Lutundula Commission (2005). *Commission spéciale de l'Assemblée nationale chargée de l'examen de la validité des conventions à caractère économique et financier conclues pendant les guerres de 1996-1997 et de 1998*, Kinshasa, Assemblée nationale, <http://www.freewebs.com/congo-kinshasa>, page consultée le 13 novembre 2007.

Magrin, G. (2003). *Les enjeux d'un enrichissement pétrolier en Afrique centrale : Le cas du Tchad*, Coll. mémoires et documents de l'UMR PRODIG, Paris, Grafigéo, n° 22.

Mahtani, D. (2006). « World Bank faces questions over Congo mining contracts », *Financial Times*, 17 novembre.

Martineau, P. (2008). *Gouvernance et ressources minières. Le cas de la filière colombo-tantalite*, thèse de maîtrise, Université du Québec à Montréal, mars.

Martineau, P. et S. Boulanger (2006). « Gouvernance et secteur minier : le défi congolais », *Perspectives internationales*, Montréal, Centre d'études internationales sur la mondialisation (CEIM-UQAM), hiver, p. 2 et 4.

Mazalto, M. (2005a). « La réforme des législations minières en Afrique et le rôle des institutions financières internationales : la République démocratique du Congo », dans S. Marysse et F. Reyntjens (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2004-2005*, Paris, L'Harmattan, p. 263-289.

Mazalto, M. (2005b). « Pollution des sources d'eau en République démocratique du Congo : réflexion sur les nouveaux modèles de développement dans le secteur minier », *Horizons maghrébins,* n° 53, p. 124-131.

McKay, D. (2007). « Half of Congo licenses may not comply », MiningMx, 3 avril, <http://www.miningmx.com/mining_fin/745949.htm>, page consultée le 16 décembre 2008.

Misser, F. et O. Vallée (1997). *Les gemmocraties : L'économie politique du diamant africain*, Paris, Desclée de Brouwer.

Neary, J.P et S. Van Wijnbergen (1986). *Natural Resources and the Macroeconomy*, Oxford, Blackwell et Cambridge, Mass., MIT Press.

Netherlands Institute for Southern Africa (NIZA) et International Peace Information Service (IPIS) (2006). *L'État contre le peuple. La gouvernance, l'exploitation minière et le régime transitoire en République démocratique du Congo*, Amsterdam, Fatal Transactions, Antwerp, IPIS, <http ://www.fataltransactions.org/docs/IPIS_francais.pdf>, page consultée le 25 novembre 2007.

Organisation des Nations Unies – ONU (2006). *22e rapport du Secrétaire général du Conseil de sécurité sur la MONUC*, 21 septembre, <http ://doc.operation-spaix. net/serv1/NUSG_ rapport_MONUC_2006-09-21.pdf>, page consultée le 19 mai 2008.

Organisation des Nations Unies – ONU (2007). *Documents Related to the Security Council Committee Established Pursuant to Resolution 1533 (2004) Concerning the Democratic Republic of the Congo*, <http ://www.un.org/Docs/sc/committees/DRC/DRCselectedEng. htm>, page consultée le 26 février 2008.

Otto, J. *et al*. (2006). *Mining Royalties : A global study of their impact on investors, government, and civil society, Directions in Development*, Energy and Mining, Washington, D.C., Publications de la Banque mondiale, <http ://siteresources.worldbank.org/ INTOGMC/Resources/336099115695510717 0/miningroyaltiespublication.pdf>, page consultée le 25 janvier 2008.

Oxfam International (2006). *Le financement humanitaire de la RDC reste largement insuffisant alors que près de 100 000 personnes sont mortes de négligence en seulement 3 mois*, Oxfam Press release, 13 mai.

Pacéré, F.T. (2007). *Rapport de l'expert indépendant sur la situation des droits de l'Homme en République démocratique du Congo*, rapport no A/HRC/4/7, New York, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme – HCDH, 16 février, <http ://daccessdds.un.org/ doc/UNDOC/GEN/G07/110/07/PDF/G0711007.pdf ?OpenElement>, page consultée le 14 janvier 2008.

Partnership Africa Canada (2005). « Compte rendu de la conférence de la DDI », *Diamond Development Initiative*, Accra, 28-31 octobre, <http ://www.pacweb.org/f/images/stories/ documents/2005-10 %20accra %20report-fran.pdf>, page consultée le 18 mars 2008.

Piermay, J.-L. (2005). « Nouvelles frontières ? », *Outre-terre*, vol. 2, no 11, p. 57-71, <http ://www. cairn.be/article_p.php ?ID_ARTICLE=OUTE_011_0057>, page consultée le 22 mai 2008.

Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement – UNDAF (2007). *Country Assistance Framework : Democratic Republic of Congo*, <http ://www.undg.org/docs/7689/ UNDAF %20Final %20(9 %20 %20August).doc>, page consultée le 8 mai 2008.

Pourtier, R. (2003). « Afrique centrale, synthèse et références bibliographiques », dans *Bibliothèque des Afriques*, Paris, Centre d'études africaines, ADPF, p. 143-188.

Pourtier, R. (2004). *L'économie minière au Kivu et ses implications régionales, Initiative pour l'Afrique Centrale*, Paris, INICA, avril-mai, 17, <http ://www.inica.org/webdocuments/FR/ DOC %20ET %20CENTRE %20 MEDIA/RAPPORTS %20SPECIAUX/Leconomie miniereauKivu_fr.pdf>, page consultée le 28 avril 2008.

Pourtier, R. (2005). « Zoom sur l'artisanat minier », *Initiative pour l'Afrique centrale*, INICA flash, 9, mai-juin.

Radio Okapi (2007). « Lubumbashi : secteur minier, mise en place d'un cadre de concertation », *Radio Okapi,* <http ://www.radiokapi.net>, page consultée le 5 avril 2008.

Raeymaekers, T. (2007). *The Power of Protection : Governance and transborder trade on the Congo-Ugandan frontier*, thèse de doctorat, Ghent University, <https ://archive.ugent.be/ retrieve/4477/doctoraat_raeymaekers_deflowres.pdf>, page consultée le 6 mars 2008.

République démocratique du Congo – RDC (2002). « Loi N° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier », Cabinet du Président de la République, *Journal officiel de la République démocratique du Congo,* vol. 5, 15 juillet, <http ://www.miningcongo.cd/codeminier/code minier_fr.pdf>, page consultée le 14 novembre 2007.

République démocratique du Congo – RDC (2003). *Présentation sommaire du programme des partants volontaires de la Gécamines*, ministère des Finances, Bureau central de coordination (BCECO), Unité de coordination pour la réinsertion au Katanga, des partants volontaires de la Gécamines (URK-GCM), Kinshasa, COPIREP, <http ://www.copirep.org/documents/documents_techniques/Programme %20PV %20G %E9camines.pdf>, page consultée le 25 janvier 2008.

République démocratique du Congo – RDC (2004). *Cadastre minier (CAMI)*, ministère des Mines, CAMI, août <http ://www.grandslacs.net/doc/3818.pdf>, page consultée le 22 février 2008.

République démocratique du Congo – RDC (2005). « Avantages offerts par le nouveau code minier et règlement minier », ministère des Mines/CTCPM (Cellule technique de coordination et de planification minière), juillet, <http ://www.grandslacs.net/html/new/102005.html>, page consultée le 26 mai 2008.

République démocratique du Congo – RDC (2006a). *Constitution de la République démocratique du Congo,* Kinshasa : République démocratique du Congo, 18 février, <http ://www.presidentrdc.cd/constitution.html>, page consultée le 16 décembre 2007.

République démocratique du Congo – RDC (2006b). *Document de la Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté*, Washington, D.C., Banque mondiale, juillet, <http ://siteresources.worldbank.org/INTCONGODEMOCRATICINFRENCH/Resources/DSRP_RDC.pdf>, page consultée le 15 juin 2008.

République démocratique du Congo – RDC (2007). *Arrêté ministériel 'portant mise sur pied de la commission ministérielle chargée de la revisitation des contrats miniers'*, Commission ministérielle chargée de la revisitation des contrats miniers, rapport n° 2745/Cab.Min/Mines/01/, 20 avril.

République démocratique du Congo – RDC – et UN Congo (2004). *Objectifs du millénaire pour le Développement. Rapport national de suivi de progrès pour la République démocratique du Congo 2004*, <http ://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Congo %20DR/Congo %20DR %20MDG %20Report %202004.pdf>, page consultée le 26 janvier 2008.

Ross, L.M. (1999). « The political economy of the resource curse », *World Politics*, vol. 51, janvier, p. 297-322.

Saldomando, A. (2005). « L'impossible gouvernance pro-pauvres au Nicaragua », dans B. Campbell (dir.), *Qu'allons-nous faire des pauvres ? Réformes institutionnelles et espaces politiques, ou les pièges de la gouvernance pour les pauvres*, Paris, L'Harmattan, p. 45-113.

Samuels, K. (2006). « Rule of law reform in post-conflict countries, operational initiatives and lessons learnt », *Social Development Papers : Conflict Prevention & Reconstruction/World Bank Paper*, n° 37, octobre, <http ://siteresources.worldbank.org/INTCPR/Resources/WP37_web.pdf>, page consultée le 26 mars 2008.

Sénat de Belgique (2002). *Session ordinaire 2001-2002, Commission d'enquête parlementaire « Grands Lacs » Auditions du 1er mars, réunion de l'après-midi, Compte rendu – audition de M. Deus Kagiraneza,* Doc. GR 14, Bruxelles, <http ://www.senate.be/crv/GR/gr-14.html>, page consultée le 8 octobre 2007.

Solana, J. *et al.* (2006). *Déclaration commune de Javier Solana, Haut Représentant de l'UE pour la PESC*, Louis Michel, Commissaire européen pour le développement, Paul Wolfowitz, président de la Banque mondiale, et Jean-Marie Guehenno, secrétaire général adjoint des Nations Unies sur la République démocratique du Congo, rapport nº S 312/06, Bruxelles, 15 novembre, <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/FR/declarations/91745.pdf>, page consultée le 7 avril 2008.

Szablowski. D. (2007). *Transnational Law and Local Struggles, Mining, Communities, and the World Bank*, Oxford et Portland, Hart Publishing.

Tegera, A. et D. Johnson (2007). « Ressources naturelles et flux du commerce transfrontalier dans la région des Grands Lacs », *Regards Croisés*, nº 19, juillet, <http://www.pole-institute.org/documents/regard%2019_RN.pdf>, page consultée le 8 mars 2008.

Tulipe, S. (2004). « Le bassin tchadien à l'épreuve de l'or noir : réflexions sur la nouvelle donne pétro-politique en Afrique centrale », *Politique Africaine*, n° 94, p. 59-81.

Willame, J.-C. (2007). « Insécurité, violences et ressources naturelles au Congo-Zaïre », dans *Séminaire Eurac ressources naturelles*, Madrid, <http://www.eurac-network.org/web/uploads/documents/20070601_9230.doc>, page consultée le 25 mai 2008.

Yacoubian, N. et UN Congo (2007). « Louise Arbour : Je suis confiante que le Président soit engagé dans la protection des droits humains », MONUC, 14 mai, <http://www.monuc.org/News.aspx?newsID=14566>, page consultée le 28 mars 2008.

This page intentionally left blank

CONCLUSION

Quel modèle de développement ? Quel programme de gouvernance ?

Bonnie Campbell

Dans le contexte de la révision à grande échelle des anciens régimes miniers d'Afrique et pour contribuer à une meilleure compréhension des enjeux qui se trouvent au cœur des discussions en cours, les objectifs de cet ouvrage étaient les suivants :

- illustrer certaines implications sociales, économiques et environnementales des pratiques qui se déroulent actuellement dans les activités du secteur extractif en Afrique ;
- mettre l'accent sur le besoin d'introduire des cadres légaux, fiscaux et réglementaires mieux adaptés aux activités minières, et ce, dans une optique de développement ;
- souligner l'importance de renforcer les capacités institutionnelles et financières des pays concernés pour garantir qu'ils soient en mesure de mettre en œuvre leurs réglementations, d'en assurer le suivi et, au besoin, d'instaurer des mesures correctives.

Afin d'analyser les tendances actuelles au moyen de critères d'évaluation pertinents et reconnus, cet ouvrage a repris les trois principaux domaines de recommandations de la Revue des industries extractives (EIR) commandée par le Groupe de la Banque mondiale (GBM), qui ont été rendues publiques en décembre 2003 :

- une gouvernance publique et corporative favorable aux pauvres, avec une planification et une gestion proactives destinées à optimiser la réduction de la pauvreté grâce au développement durable ;
- de bien meilleures politiques sociales et environnementales ; et
- le respect des droits humains.

En ce qui concerne les pays d'Afrique riches en ressources minières, compte tenu du rôle central que le GBM a assumé en vue de « créer des cadres appropriés pour le développement réussi de leurs ressources », l'évaluation de l'impact des activités minières présentée dans cet ouvrage s'insère dans le contexte des cadres de réglementation et des programmes de développement approuvés par ces institutions. Car les nouveaux cadres réglementaires ont joué un rôle fondamental dans l'orientation des réformes et la manière dont les projets miniers sont conçus, mis en œuvre et surveillés.

En plus de proposer des solutions spécifiques qui pourraient être appliquées concrètement pour résoudre des problèmes particuliers, la série de recommandations de l'EIR, prise dans son ensemble, souligne que limiter les réformes à la simple implantation de meilleures normes et standards ne suffit manifestement pas pour garantir que le secteur extractif pourra servir de levier de développement dans les pays du Sud riches en ressources minières, notamment en Afrique.

En s'appuyant sur la proposition implicite des recommandations de l'EIR d'adopter une approche plus globale pour comprendre, en tant que « processus », l'introduction de réformes et les conditions de leur application, la série d'études regroupées dans cet ouvrage a tenté de tenir compte non seulement du cadre de développement introduit au moyen des réformes, mais aussi du « modèle de développement » dans lequel s'inscrivent les réformes et les projets.

Par conséquent, l'hypothèse sous-jacente à chacun des chapitres ici présentés était de suggérer que les réformes passées ont influencé, et continuent d'influencer, le choix et l'élaboration d'un « modèle de développement » particulier, de même que d'un « programme de gouvernance » évolutif, introduit à travers le processus de réforme ayant restructuré, au cours des deux dernières décennies, le secteur minier des pays étudiés.

1. QUEL « MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT » ?

Comme l'analyse de l'important projet minier présenté dans le chapitre 4 portant sur Madagascar l'a clairement démontré,

> [l]a Banque mondiale a joué un rôle décisif dans cette démarche en inscrivant le projet d'exploitation minière comme une partie intégrante du « modèle de développement » que nous avons évoqué plus tôt. Dans ces conditions, le projet [QMM] ne résulte plus seulement de l'initiative privée d'une société multinationale à laquelle le gouvernement malgache peut s'associer ou non, mais s'inscrit plutôt comme une réponse incontournable aux problèmes de développement de Madagascar, et plus particulièrement aux problèmes de pauvreté.

En ce qui concerne le contenu du modèle de développement ayant émergé de l'environnement politique des années 1980 et 1990 et sous la direction de la Banque mondiale, Szablowski souligne que :

> le nouvel agenda préconisait la privatisation complète de l'ensemble des compagnies d'État, la fin des restrictions relatives à la propriété étrangère et au rapatriement des bénéfices, une diminution des taux de taxation et de redevances, une restructuration des lois sur le travail pour permettre une plus grande flexibilité et l'élimination des critères de performance tels que ceux visant l'approvisionnement et l'embauche locaux. De plus, la législation minière devait être rationalisée, les processus administratifs simplifiés, les services techniques destinés à l'industrie (incluant, entre autres, la modernisation du cadastre minier) améliorés et les éléments de discrétion bureaucratique « subjectifs » devaient être éliminés des processus liés à l'attribution de permis et aux approbations (Szablowski, 2007, p. 34).

La redéfinition des rôles et des responsabilités assumés par les acteurs publics, par opposition aux acteurs privés, se trouvait au centre de ce modèle. Ainsi, le gouvernement devait dorénavant avoir pour premier rôle de veiller à la création d'un environnement approprié pour le secteur privé. Cette perspective a été énoncée explicitement dans l'étude *Strategy for African Mining* réalisée par la Banque mondiale et publiée en 1992, qui recommandait de formuler « une politique minière clairement articulée qui met l'accent sur le rôle du secteur privé en tant que *propriétaire* et *exploitant*, et sur celui de l'État en tant que *responsable de la réglementation* et *promoteur* de ce secteur » (Banque mondiale, 1992, p. 53, nous soulignons). Comme le résume Szablowski,

> [e]n bref, le gouvernement devait cesser d'être un propriétaire-exploitant qui utilisait sa participation aux opérations de l'industrie minière pour poursuivre des objectifs sociaux et politiques. Il devait plutôt se positionner comme régulateur efficace et « apolitique », voué à la facilitation de l'investissement privé et aux aspects techniques de l'attribution de permis et de la réglementation (Szablowski, 2007, p. 34).

Durant plus de deux décennies, l'adoption du programme de réformes proposé :

> a été présentée explicitement comme une question de concurrence réglementaire dans la course pour attirer des investissements. Les efforts déployés afin de promouvoir le programme de réformes néolibéral ont souligné que les premiers réformateurs étaient en avance sur leurs rivaux. À cet égard, les niveaux de taxation ont notamment été dépeints comme étant assujettis à la concurrence réglementaire (Szablowski, 2007, p. 34-35).

Les mesures résultantes ont été sources de multiples difficultés concernant, entre autres, la capacité des États à répondre aux pressions provenant notamment des communautés affectées par l'exploitation minière, qui a été restreinte par les conditions légales et pratiques instaurées pour attirer les investissements privés. Une des stratégies adoptées pour faire face à la restriction de la marge de manœuvre causée par le besoin de répondre à (voire de réconcilier) ces pressions contradictoires internes et externes impliquait « l'octroi formel de droits à l'investisseur ainsi que la délégation informelle de responsabilités locales en matière de

régulation ». Et Szablowski poursuit ainsi : « il semble que les États soient eux-mêmes impliqués dans le transfert d'autorité légale aux entreprises minières dans le but de gérer la médiation sociale » (Szablowski, 2007, p. 27).

Selon le même auteur, une autre des stratégies d'adaptation mises de l'avant par les États serait une « absence sélective » (Szablowski, 2007, p. 28). En fait,

> [a]lors que les régimes légaux étatiques pouvaient servir d'intermédiaire entre les intérêts des investisseurs et ceux des communautés, dans la pratique, legouvernement s'était absenté des plusieurs importantes parties du processus. En outre, le cadre légal établi par l'État a de façon informelle délégué aux sociétés minières la responsabilité d'assumer les coûts liés aux demandes locales de médiation sociale (Szablowski, 2007, p. 45).

L'analyse de l'impact des mesures de libéralisation du secteur minier africain au cours des deux dernières décennies (Campbell, 2004) confirme à quel point les fonctions antérieurement considérées comme publiques ont graduellement été déléguées à des exploitants privés : « Celles-ci incluent non seulement les prestations de services, mais également l'implantation de normes ainsi que l'application et le respect de règlements » (Szablowski, 2007, p. 120). Cette tendance favoriserait donc : « une plus grande (et parfois hésitante) attribution de responsabilités incombant à l'État à des entreprises minières transnationales, à la demande discrète de gouvernements faibles » (Szablowski, 2007, p. 59).

Outre le retrait des acteurs publics des principaux domaines d'implication dans les activités minières (incluant la participation, la réglementation et la planification) et le transfert de certaines fonctions de l'État à des acteurs privés, le processus de réforme a eu pour conséquence de limiter l'espace et la gamme d'options stratégiques disponibles pour les gouvernements. Le fait d'avoir mis l'accent principalement sur les minerais à exploiter de manière industrielle et destinés à l'exportation, tel que recommandé, a sérieusement restreint la contribution potentielle de l'ensemble des activités minières à la diversification industrielle et au développement des infrastructures. Les solutions de rechange exigeraient qu'on considère le secteur minier dans son ensemble et qu'on promeuve la diversification des ressources en faveur de l'exploitation de minerais autres que ceux destinés à l'exportation. Cela pourrait inclure d'autres substances et matériaux de construction utiles, tels que le manganèse, les phosphates, le zinc, le granite et les minerais argileux, qui sont utilisés dans de nombreux domaines comme la construction, l'agriculture et la céramique.

Certaines des répercussions de la redéfinition des rôles et des responsabilités des acteurs publics et privés sur le développement social et économique, et sur la protection de l'environnement, ont été illustrées dans et ouvrage.

En ce qui a trait à l'objectif proposé par l'EIR de promouvoir une gouvernance publique et corporative favorable aux pauvres, avec une planification et une gestion proactives destinées à optimiser la réduction de la pauvreté grâce

au développement durable, le chapitre 1 portant sur le Ghana a exposé en détail certaines failles dans les tendances actuelles de développement des activités minières. On y a en effet décrit comment une variété de facteurs tels que les amortissements fiscalement autorisés, les exemptions, les concessions fiscales, et ainsi de suite, ont pu limiter la contribution du secteur au développement économique national. Ce chapitre a également attiré l'attention sur la question de l'adéquation des nouveaux cadres réglementaires, et exploré les répercussions de l'octroi de telles concessions sur le développement national, en particulier sur l'éradication de la pauvreté rurale dans les communautés affectées par l'exploitation minière.

Le chapitre 1 a aussi documenté comment les capacités d'emploi limitées des méthodes modernes d'exploitation minière, l'augmentation des quotas sur l'emploi d'expatriés dans les mines et les répercussions environnementales et sociales négatives des activités minières sur les communautés locales ont pu nuire à la contribution du secteur au développement national et à la réduction de la pauvreté au pays.

De plus, ce chapitre a attiré l'attention sur la nature défaillante du processus de participation qui s'est soldé par l'adoption de la nouvelle législation minière ghanéenne de 2006. En ce qui concerne le rôle du gouvernement, l'analyse présentée a relevé la capacité insuffisante de faire respecter les lois, ainsi que la faiblesse du rôle de planification en matière de développement assumé par l'État, en concluant que

> les bénéfices dont profite la société apparaissent dans les faits plus importants lorsque les projets de l'industrie extractive contribuent au développement grandement nécessaire d'infrastructures et qu'ils appuient les communautés en créant des emplois, ou en offrant des soins de santé et des services d'éducation, tout en protégeant l'environnement. Malheureusement, ces conditions objectives n'ont pas été facilitées par la mise en œuvre de la législation minière ghanéenne.

En ce qui a trait à la recommandation de l'EIR sur la nécessité d'adopter de bien meilleures politiques sociales et environnementales, le chapitre 3, portant sur le Mali, a démontré que la faible capacité des institutions nationales du pays de veiller à un suivi adéquat des activités minières représente un obstacle majeur qui tend à compromettre la contribution du secteur minier à la réduction de la pauvreté et à la protection de l'environnement. À cet égard, les réformes macroéconomiques et institutionnelles véhiculées par les programmes d'ajustement structurel qui ont précédé la réforme du secteur minier malien ont entraîné une diminution des capacités techniques et financières de l'État. Ces faiblesses institutionnelles ont eu de sérieuses répercussions sur la protection de l'environnement et la possibilité que le secteur minier devienne un réel moteur de développement social. Pour cette raison, les régions minières sont confrontées à une multitude de problèmes sociaux touchant l'éducation, la santé et l'environnement, problèmes d'autant plus amplifiés par les impacts directs des projets miniers implantés dans ces régions.

Les tendances constatées au Mali font en fait partie d'un modèle qui semble aussi exister, de façon générale, ailleurs en Afrique. Elles peuvent être expliquées en étant resituées à l'intérieur d'un contexte où l'adoption de normes et d'initiatives environnementales à l'échelle internationale, la création de fonds de développement communautaire, ainsi que l'identification de projets de développement émanant du cadre de la responsabilité sociale corporative ont contribué au transfert, vers les entreprises minières présentes, des responsabilités liées à la satisfaction des besoins sociaux et de protection de l'environnement, sans questionner davantage et en passant en grande partie sous silence le rôle des institutions publiques nationales dans ce processus.

Au-delà de la nécessité d'instaurer des normes sociales et environnementales et de la capacité à les faire respecter, la réduction de la pauvreté et la protection de l'environnement nécessitent une approche intégrée afin de réglementer les pratiques de l'industrie minière, approche qui devrait être en mesure de tenir compte à la fois des conséquences des mesures économiques introduites pour attirer les investissements miniers et du besoin de renforcer les capacités des institutions nationales en matière de supervision et de contrôle. Comme l'illustre le cas du Mali, à bien des égards, la faible priorité accordée à ces dimensions dans les récentes réformes, en dépit du processus de révision recommandé par l'EIR, laisse largement non résolus et inchangés les problèmes liés à la contribution de l'industrie minière au développement.

2. QUEL PROGRAMME DE GOUVERNANCE ?

Le processus de redéfinition du rôle et des responsabilités des acteurs publics en matière d'exploitation minière et l'affaiblissement des capacités institutionnelles de l'État, en raison du processus de réforme mentionné précédemment, soulèvent une série de questions et de défis cruciaux qui ont fort peu été abordés dans les discussions et les réformes actuelles classées sous la rubrique générale d'amélioration de la « gouvernance ». Les raisons qui expliquent ce phénomène ne semblent pas avoir reçu beaucoup d'attention et méritent qu'on s'y attarde davantage.

Il est à cet égard nécessaire de soulever différents points. L'ambiguïté et la confusion qui résultent de la nature polysémique de la notion de gouvernance, et notamment les conséquences de sa conceptualisation et de son utilisation par les institutions financières multilatérales, doivent être soulignées. La communauté de bailleurs a eu tendance à aborder la notion de « gouvernance » comme si elle supposait en tout premier lieu l'introduction d'un ensemble approprié de bonnes mesures administratives et procédurales. Cependant, une telle perspective présente le risque de contribuer à l'adoption d'une approche excessivement technique des processus sociaux, ce qui pourrait ensuite nuire à la clarification du programme précis de réforme introduit au nom de l'amélioration de la gouvernance. Il existe en fait de nombreux « programmes de gouvernance ». Traiter des

dimensions sociales et politiques de tels processus comme s'ils pouvaient être « gérés » par l'adoption d'approches et de solutions techniques et procédurales risque de contribuer à rendre plus floue la distinction entre les domaines techniques et politiques. Par conséquent, il est probable qu'une telle approche contribue à la « dépolitisation » des enjeux et objectifs sociaux en vue desquels les priorités sont déterminées et les décisions prises.

De plus, dans le contexte d'une insistance marquée sur les aspects techniques et administratifs de la « gouvernance », l'attention actuellement accordée au « renforcement des capacités relatives à la gouvernance des ressources » dans les pays en développement ne tient malheureusement pas compte du fait que la manière selon laquelle les anciennes réformes ont cherché à ouvrir les secteurs extractifs aux investissements a grandement contribué à affaiblir la capacité politique et institutionnelle des gouvernements nationaux. Ainsi, l'appel au renforcement des capacités locales devient un argument circulaire si on ne remet pas en question la nature des réformes passées et en cours qui ont affaibli cette même capacité locale.

D'une manière plus fondamentale, et comme les études de cas l'ont démontré, en dépit des recommandations de l'EIR selon lesquelles le GBM devrait « définir, de manière participative, des critères de gouvernance explicites et transparents qui devraient être respectés avant d'investir dans une industrie extractive », ces conditions ne semblent pas avoir été respectées dans le cas des politiques poursuivies en Guinée (chapitre 2) et en RDC (chapitre 5) depuis la publication du rapport.

En ce qui concerne la Guinée, bien que les plus récentes recommandations du GBM soulignent la nécessité d'une transparence et d'une imputabilité accrues, et qu'elles fassent écho à celles de l'EIR, dans la pratique, les mesures proposées restent de nature plus « procédurale » que « substantielle ». Elles ont en effet été définies de manière à viser l'amélioration des questions d'administration et de gestion, plutôt qu'à revoir les relations dont de tels problèmes procéduraux semblent être le reflet. Par conséquent, prises isolément, elles traitent des symptômes de modes particuliers de régulation politique du secteur minier et non pas des relations d'influence et de pouvoir qui rendent ces processus dysfonctionnels possibles.

De façon similaire, et comme nous l'avons vu avec les négociations de contrats miniers particuliers, les modalités relatives au versement des recettes minières ont habituellement été assujetties à des contrats individuels conclus entre les représentants de l'État et des compagnies spécifiques. La largesse des concessions comprises dans certains de ces contrats reflète non seulement l'affaiblissement technique des capacités de négociation des représentants gouvernementaux, mais aussi la nature des processus politiques et des modes de régulation politique et sociale qui ont été perpétués au cours des dernières décennies.

À cet égard, au fil du temps, le contexte politique national au sein duquel les réformes du secteur minier ont été introduites (caractérisé, dans certains cas et à différents degrés, par un manque de transparence administrative, mais aussi par un manque croissant d'imputabilité politique et institutionnelle) a contribué à affaiblir la capacité des gouvernements à faire respecter les réglementations existantes, de manière à veiller à l'atteinte de résultats contraignants, dans l'intérêt du pays. Un tel contexte a aussi grandement limité la capacité des gouvernements à apporter et à imposer des mesures correctives ou à formuler des politiques alternatives, si nécessaire. Cependant, les problèmes de « faible gouvernance » ont habituellement été décrits non pas comme un affaiblissement du contrôle politique, mais comme un dysfonctionnement des processus administratifs (dont la « corruption » demeure probablement l'exemple le plus représentatif) auquel l'instauration d'un ensemble approprié de bonnes procédures administratives pourrait remédier. Paradoxalement, comme l'étude de cas sur la Guinée l'a clairement démontré, les anciens modèles de réforme des régimes légaux mis en place par les institutions financières multilatérales se sont avérés parfois étonnamment compatibles avec le prolongement, et non pas la redéfinition, des relations qui engendrent la corruption.

Pour poursuivre avec l'expérience de la Guinée, dans le contexte de la récente période de transition politique, il y a lieu de se demander si, en l'absence d'un redressement considérable des relations asymétriques actuelles, d'une transformation des processus politiques et de l'émergence de politiques visant à intégrer le secteur minier pour qu'il s'impose comme un catalyseur de transformation structurelle, les investissements récents et futurs dans le secteur bauxite-aluminium peuvent réellement satisfaire les attentes. Selon nous, afin d'évaluer la capacité des réformes actuelles de promouvoir des formes de gouvernance favorables aux pauvres dans les pays d'Afrique riches en ressources minières, il apparaît essentiel de comprendre les origines et la nature de l'héritage structurel politique et économique ayant contribué à prolonger les relations asymétriques qui caractérisent le secteur. Étant donné que la question du respect des droits humains abordée par l'EIR réfère aux dimensions sociales, culturelles et politiques du développement, un examen de ce volet du processus de réforme du secteur minier pourrait être vu comme une condition complémentaire aux dimensions techniques et administratives habituellement placées au cœur des discussions sur la « gouvernance ».

Le chapitre 5, sur la République démocratique du Congo (RDC), relate une expérience historique qui peut être qualifiée d'extrême et dans laquelle le processus de réforme du secteur minier a coïncidé avec le retour massif de l'investissement étranger. Toutefois, l'approche privilégiée, basée sur la libéralisation rapide du secteur, semble avoir été très peu apte à générer un modèle de développement capable de corriger ou même de limiter les violations des droits humains de grande envergure directement liées au déploiement des activités minières.

En l'absence d'une consolidation des modèles de développement social et économique dans les principales régions minières de la RDC, les mesures visant l'atteinte d'une « bonne gouvernance » comme vecteur de promotion des objectifs liés au respect des droits humains ont, à ce jour, produit des résultats qui pourraient difficilement être qualifiés autrement que d'embryonnaires.

Néanmoins, comme les rapports du gouvernement et des organisations internationales l'ont largement documenté, les liens entre les modes archaïques d'extraction des ressources du secteur minier, les tendances très asymétriques de distribution des ressources et les violations des droits humains demeurent habituellement ignorés.

La situation résultante est caractérisée par une rupture entre, d'une part, le cadre réglementaire existant et les normes nationales et internationales auxquelles l'État et les investisseurs étrangers doivent se conformer, et, d'autre part, les pratiques quotidiennes qui peuvent être documentées par des observations directes. Plusieurs facteurs expliquent cette situation :

- la nature des processus de production utilisés pour l'exploitation des ressources minières ;
- les inégalités économiques et le déséquilibre entre les provinces ;
- la violence incontrôlée qui perdure ; et
- surtout, le manque de contrôle exercé par le gouvernement central.

L'étude du processus de réforme du secteur minier entrepris par les institutions financières multilatérales en RDC cadre parfaitement avec les recommandations de l'EIR concernant l'examen des enjeux relatifs aux droits humains. Il est important de rappeler que ce rapport de l'EIR a fourni des points de référence pour une variété de domaines où les droits humains doivent être respectés, tels que les conditions de travail et les droits des femmes et des enfants. Comme le suggère le chapitre 5, il semble que le processus de réforme introduit au cours des dernières années en RDC n'a pas tenu compte des recommandations formulées à cet égard par l'EIR. Au contraire, les violations des droits humains continuent à y être massivement perpétrées.

L'expérience de la RDC suggère à ce sujet que l'enjeu du respect des droits humains implique beaucoup plus que veiller à ce que les indicateurs macroéconomiques deviennent positifs ou à ce qu'une situation de paix sociale relative prévale à proximité des sites miniers. Ce sujet de préoccupation soulève la question de la capacité de l'État de s'assurer que les importantes ristournes versées aux investisseurs pourront donner lieu à la création d'une richesse nationale qui sera redistribuée à la population de manière équitable. Dans le même ordre d'idées, le rétablissement de la paix aux frontières de l'est du pays constitue un autre objectif prioritaire en vue de parvenir à un développement intégré dans les régions minières et, plus généralement, à l'échelle du pays. Cependant, l'atteinte de ces deux objectifs dépend de l'établissement préalable d'institutions

légitimes dans l'ensemble du pays, ainsi que de l'appropriation des leviers de contrôle du secteur minier par les Congolais. À cet égard, l'expérience de la RDC semble démontrer les limites d'un processus de réforme qui a été initié de l'étranger, sans avoir pleinement tenu compte des spécificités et des complexités de la situation nationale.

3. LA REVUE DES INDUSTRIES EXTRACTIVES ET AU-DELÀ

Le cadre de l'EIR apparaît pertinent et utile pour diverses raisons, qui comprennent notamment, comme nous l'avons vu, la reconnaissance que limiter les réformes à la simple implantation de meilleures normes ne s'avère manifestement pas suffisant pour garantir que le secteur extractif servira de levier au développement social et économique dans les pays du Sud riches en ressources minières.

Comme nous l'avons noté précédemment, le rapport de l'EIR a présenté une approche plus holistique qui souligne le besoin de tenir compte non seulement du cadre de développement, mais également du « modèle de développement » dans lequel s'insèrent les réformes et les projets miniers.

3.1. L'exploitation minière et le choix d'un modèle de développement

En ce qui a trait au « modèle de développement » actuel, et comme les études de cas l'ont illustré, le secteur minier continue à être essentiellement perçu par les institutions financières multilatérales, non pas comme un catalyseur servant à promouvoir une transformation structurelle en vue de parvenir à une intégration économique nationale, mais essentiellement comme une source de recettes fiscales. Cette tendance a été soulignée au sujet du processus de réforme, dans le contexte des discussions portant sur les moyens d'accroître la contribution du secteur minier guinéen à l'économie locale. Bien qu'il soit suggéré que « [l]a rationalisation du régime d'exemptions fiscales actuel qui favorise le secteur minier et certains importateurs clés de façon évidente et excessive constitue une priorité majeure » (Banque mondiale, 2004, p. 12), les principales recommandations formulées n'abordent ni le problème de l'asymétrie dans la capacité de négociation guinéenne, ni celui de l'étroitesse de la marge de manœuvre du pays, ni la question des conditions susceptibles de l'élargir.

En réponse aux résultats décevants des activités minières en matière de retombées locales, les récentes demandes de révision des contrats miniers et des cadres fiscaux, légaux et environnementaux dans des pays aussi différents que la Zambie, la Tanzanie, la Guinée et la RDC illustrent bien l'urgence du besoin de répondre aux nouvelles demandes visant la régulation sociale du développement du secteur minier, pour accompagner le rapide processus de libéralisation ayant ouvert aux investissements étrangers les économies des pays d'Afrique riches en ressources minières. Bien que le GBM reconnaisse qu'une meilleure gouvernance

des ressources du secteur minier est nécessaire, les questions de gouvernance continuent d'être essentiellement perçues, tel que nous l'avons démontré, comme supposant l'introduction d'un ensemble approprié de bonnes mesures administratives. L'adoption d'une telle approche, visant à réformer les arrangements institutionnels et à moderniser les régimes miniers pour répondre aux « lacunes de gouvernance » (et ainsi veiller à la légalité formelle des activités déployées dans le contexte du modèle de développement libéralisé actuel), pourrait en fait conduire à négliger la question de leur légitimité effective. Cela semble particulièrement le cas pour la légitimité des activités minières aux yeux des communautés qui en sont directement affectées, en raison de la nature du « modèle de développement » que les mesures de réglementation doivent garantir. Un de ces problèmes, et non le moindre, résulte de la difficulté devant laquelle se trouvent les gouvernements lorsqu'il s'agit d'appliquer les normes sur lesquelles la légitimité des opérations minières est censée reposer. Plus fondamentale toutefois demeure l'une des questions illustrées par les études de cas contenues dans cet ouvrage, soit la capacité du modèle de développement proposé de relever les défis de développement auxquels il prétend pouvoir répondre, notamment en matière de réduction de la pauvreté.

Un processus de réforme en mesure de tenir compte des interconnexions entre les différents modèles de « développement » et les « programmes de gouvernance » requiert beaucoup plus que la simple introduction de « cadres appropriés pour le développement réussi de leurs ressources », limités essentiellement à des questions administratives et procédurales. De telles interconnexions reposent en effet sur des pratiques d'allocation des ressources et des pouvoirs profondément enracinées, propres aux pays et historiquement établies. La transformation de ces pratiques implique non seulement une redéfinition des anciens modes de régulation politique et sociale, mais aussi l'existence d'espaces politiques permettant l'adoption de politiques qui reflètent cette nouvelle constellation de relations.

De plus, il est nécessaire d'examiner de près certaines des suppositions sous-jacentes aux réformes qui ont été introduites dans le cadre du « modèle de développement » évoqué. En général, les réformes semblent véhiculer l'hypothèse selon laquelle la croissance économique résultant des investissements, et notamment des investissements étrangers attirés par des mesures incitatives de plus en plus généreuses, pourra mener à un développement économique et social, et à la réduction de la pauvreté. Tel pourrait être le cas sous certaines conditions très précises, et notamment si les stratégies d'investissement étaient intégrées et pouvaient renforcer les stratégies de développement local définies par le pays lui-même, afin d'appuyer des objectifs intersectoriels à moyen et à long terme. Cela pourrait également sembler réaliste dans un contexte où les gouvernements détiendraient la capacité politique et institutionnelle de négocier, de mettre en œuvre, d'assurer le suivi des normes et, au besoin, d'instaurer des mesures correctives. Est-ce possible d'affirmer que de telles conditions existent en Afrique

après vingt années de mesures d'ajustement structurel, au cours desquelles l'un des objectifs a précisément été de veiller au retrait de l'État et à la redéfinition de son rôle et de ses fonctions, ce qui a affaibli sa capacité institutionnelle ? La réponse apparaît plus qu'incertaine[1].

Paradoxalement, dans une étude de 1996, la Banque mondiale a clairement démontré qu'elle reconnaissait le besoin d'instaurer certaines politiques publiques de soutien jusqu'alors inexistantes en raison de la redéfinition même du rôle de l'État en matière d'exploitation minière. Le document a souligné qu'un boom minier n'allait pas en lui-même mener à un processus de diversification économique capable de générer un développement durable à long terme si des politiques gouvernementales efficaces préconisant un tel processus n'étaient pas introduites. En fait, dans cette étude portant sur l'Amérique latine et les Caraïbes, la Banque mondiale reconnaissait que « les succès liés à l'exploration ne se traduiront pas nécessairement par des mines, des industries connexes, des emplois et par une croissance de la richesse nationale si les conditions nécessaires ne sont pas en place » (Banque mondiale, 1996, p. 3)[2]. Toutefois, cette reconnaissance et les réformes stratégiques qu'elle implique ne semblent pas avoir influencé l'élaboration du modèle de développement qui a guidé les réformes introduites en Afrique au cours de la dernière décennie.

3.2. Donner à l'État un rôle de développement dans l'exploitation minière

Les études de l'EIR voulaient examiner pourquoi les investissements dans les industries extractives avaient échoué à améliorer les conditions de vie des pauvres, des communautés locales et des populations autochtones, et à protéger l'environnement et les droits fondamentaux.

Dans le contexte des discussions à l'intérieur desquelles le rapport de l'EIR était un élément central, les institutions financières multilatérales ont proposé des réformes pour améliorer la capacité administrative de l'État dans le secteur minier. À titre d'exemple, mentionnons les recommandations de la Banque mondiale quant à l'amélioration de la capacité institutionnelle du gouvernement et à l'adoption de plans stratégiques pour le renforcement de la gouvernance, de la transparence, de l'infrastructure, des télécommunications, de l'énergie et des routes, qui demeurent toutes d'une importance capitale. Toutefois, l'apparente absence de reconnaissance du besoin de renforcer la capacité pour les États de promouvoir le développement est étonnante. À cet égard, peu d'efforts semblent avoir été déployés pour répondre aux observations de la Commission pour l'Afrique, par exemple, qui a reconnu non

1. Cet argument est développé dans CNUCED (2005).
2. Cité dans Institut Nord-Sud (1998, p. 78).

seulement la légitimité des interventions gouvernementales, mais aussi le besoin de renforcer la capacité des États en Afrique afin qu'ils puissent assumer un rôle en matière de développement :

> La faiblesse des capacités institutionnelles empêche l'État d'assumer ses responsabilités de manière efficace, qu'il s'agisse de planification et de budgétisation, de gestion de l'aide au développement, de prestation de services ou de suivi et d'évaluation des progrès accomplis (Commission pour l'Afrique, 2005, p. 156).

Bien que les débats sur les moyens de parvenir au développement par la promotion des activités à l'échelon communautaire soient indéniablement importants, une plus faible (et possiblement aucune) attention a apparemment été accordée au rôle que les États doivent assumer pour garantir un impact positif sur le développement socioéconomique à l'échelle nationale.

En ce qui concerne le renforcement des capacités institutionnelles et politiques pour exercer un meilleur contrôle sur le développement des activités minières, il semble paradoxal que les institutions financières multilatérales continuent parfois de privilégier des procédures qui facilitent le contournement des liens extrêmement importants entre les fonctions de perception de recettes du gouvernement et son rôle en matière de développement. À cet égard, les principales sociétés minières actives en Guinée ont accepté de verser des impôts anticipés au pays, mais ces ressources devaient être réservées et versées directement pour le remboursement des créanciers extérieurs, notamment le FMI. De telles pratiques se soustraient aux fonctions étatiques et laissent ainsi de côté le besoin urgent de renforcer la capacité institutionnelle et la transparence de l'État. De plus, elles soulignent la pertinence de la recommandation de l'EIR visant le renforcement de la gouvernance en tout premier lieu, avant même de chercher à promouvoir les activités minières d'envergure, afin que les pays puissent faire face aux risques que suppose l'élaboration de projets d'extraction majeurs. La perpétuation de telles pratiques depuis la publication du rapport de l'EIR soulève la question du danger de contribuer au prolongement des anciens processus politiques internes et modes de distribution des recettes, plutôt que de contribuer à leur redéfinition.

Ce qui apparaît être en jeu ici, c'est le besoin de redéfinir la manière dont les questions de « gouvernance » sont abordées et les programmes particuliers de gouvernance sont définis, dans le but de veiller à ce que les activités du secteur extractif renforcent, au lieu d'affaiblir, les processus d'élaboration de politiques contribuant aux objectifs de développement économique et social à long terme, ainsi qu'à la protection des droits humains et de l'environnement.

Cela nous amène à une autre question fondamentale : à qui la responsabilité de définir le programme de gouvernance incombe-t-elle ? Comme le suggère Szablowski, devant une plus grande prise de conscience et un nombre croissant de critiques concernant ce qui semble représenter des tendances fortes

en matière de répercussions sociales et environnementales de plus en plus négatives causées par les activités des sociétés minières étrangères, plusieurs ont considéré l'État comme trop faible (Szablowski, 2007, p. 40) ou encore « trop complice pour assurer un contrôle et un suivi convaincants des activités des grandes corporations » (Szablowski, 2007, p. 60). Par conséquent, en réponse à ces questions clés, l'arène multilatérale est devenue le lieu de construction d'un nouveau « système légal transnational ».

Cependant, les initiatives de ce genre émanant de l'arène multinationale, ou les recommandations provenant des pays d'origine des entreprises minières, formulées en tant que « renforcement de la gouvernance des ressources », ont eu tendance à ne pas aborder la question fondamentale des rapports de force et d'influence asymétriques existant à l'intérieur des pays où se déploient les activités minières. Or, ces rapports conditionnent clairement les schémas internes de répartition des ressources. Les implications éventuelles du fait que le processus de réforme soit dicté par des intérêts extérieurs, notamment sur sa capacité à affecter la légitimité des acteurs gouvernementaux, n'ont pas été évaluées elles non plus[3]. Cela semble quelque peu paradoxal, considérant que le renforcement de la légitimité des institutions publiques peut être vu comme une condition préalable pour garantir une stabilité future sur le plan social et politique, notamment dans les pays où une croissance des investissements miniers est prévue.

La question de savoir si les futures réponses multilatérales traiteront du problème de la responsabilité politique des pays riches en ressources minières, et de leur capacité à satisfaire les demandes accrues de médiation sociale, demeure ouverte. L'élargissement des espaces politiques semble être une condition préalable pour faire en sorte que ceux qui occupent des postes de responsabilité dans les pays dotés de telles ressources puissent réellement être en mesure de mieux définir les programmes de développement et de gouvernance de leur pays, et de veiller à l'adoption pour le long terme de politiques de développement durable conformes aux objectifs définis et les renforçant.

Bien que la mesure dans laquelle les réponses de la direction du GBM ont intégré les recommandations de l'EIR puisse faire l'objet d'un long débat, il ne s'agit pas de l'objectif visé par cet ouvrage. Il est cependant important de

---

3. Szablowski a soulevé un problème différent, mais connexe, découlant de ce que la nature du processus de réforme soit dictée par des intérêts extérieurs. Ce problème concerne les implications de la préférence marquée des organisations de soutien des projets miniers et des lieux de production des modes transnationaux de régulation de l'industrie (comme l'Agence multilatérale de garantie des investissements [MIGA] et la Société financière internationale [SFI]), pour des processus de légitimation technocratiques plutôt que politiques. L'auteur suggère que, bien qu'elle soit compréhensible, cette tendance à inscrire les mesures de légitimité politique dans un régime transnational tout en les assujettissant à des mesures technocratiques constitue une faille de légitimité (« *a legitimation loophole* ») (Szablowski, 2007, p. 300-301).

souligner que le fait que le GBM ait demandé cette revue a marqué un tournant décisif. À cet égard, l'EIR a eu le mérite de soulever des questions touchant le besoin de parvenir à une meilleure capacité en matière de régulation, et ce, d'une manière holistique. Étant donné que les recommandations visaient les pratiques du GBM dans un secteur particulier, leur formulation n'a pas tenu compte des questions complexes liées au renforcement de la capacité de régulation des États et à l'examen des implications du transfert à des acteurs privés de la responsabilité primordiale de développer le secteur minier dans les pays concernés.

Les études de cas contenues dans cet ouvrage se sont appuyées sur les recommandations et l'approche proposées par l'EIR, qui ont clairement reconnu que limiter les réformes à l'implantation de meilleures normes ne suffit manifestement pas à garantir que le secteur extractif pourra servir de levier au développement social et économique dans les pays d'Afrique riches en ressources minières. Ces études de cas nous amènent à conclure qu'il est essentiel d'adopter une approche plus globale pour comprendre les anciennes tendances des réformes et leur impact sur les activités minières en Afrique. Une telle démarche se doit d'être propre à chaque expérience historique nationale, tout en incluant deux aspects fondamentaux. D'une part, il faut tenir compte de la conception du « modèle de développement », du rôle qu'il a assigné aux acteurs publics et privés et, notamment, de l'espace qu'il alloue aux stratégies d'appui du développement pour leur permettre d'atteindre les objectifs de développement fixés. D'autre part, et de manière connexe, il est essentiel d'examiner la conformité du programme de gouvernance proposé à la fois pour appuyer le modèle de développement retenu et pour légitimer les pratiques de distribution des ressources qui l'accompagnent. À cet égard, on doit accorder une plus grande attention à la question de la légitimité du processus de réforme lui-même. Comme le conclut Szablowski, le fait que l'autorité légale *de facto* soit transférée des régimes nationaux vers les régimes transnationaux (Szablowski, 2007, p. 299) suggère la nécessité d'œuvrer pour développer des stratégies rigoureuses de légitimation publique au sein des systèmes légaux transnationaux. En ce qui a trait à l'objectif du processus de réforme en tant que tel, dans la mesure où cette initiative continue d'être dictée par des intérêts extérieurs, la question du renforcement de la légitimité de l'État, plutôt que son érosion, demeure non résolue.

La tendance à réduire l'analyse des processus sociaux, politiques et économiques déterminés historiquement à des solutions administratives qui seraient valides universellement, comme semble le faire une grande partie de la communauté des bailleurs en utilisant le paradigme de gouvernance, soulève des contradictions et des problèmes de cohérence quant à deux questions fondamentales, soit :

- l'impossibilité de gérer, de l'extérieur, des enjeux aussi complexes que ceux concernant les réformes institutionnelles et économiques ; et
- l'absence de responsabilité politique des bailleurs multilatéraux et bilatéraux en ce qui a trait aux réformes et aux politiques qu'ils proposent et peuvent parfois imposer.

La responsabilité de définir, de surveiller et d'assurer le respect des normes et règlements doit ultimement reposer sur les gouvernements nationaux et les communautés concernées. L'ancien processus de réforme, ainsi que la redéfinition du rôle de l'État qu'il a entraînée en introduisant des cadres légaux et fiscaux de plus en plus uniformisés pour créer un environnement favorable aux investissements, au détriment de la capacité de l'État de relever les défis du développement, n'apparaît ni viable ni comme étant dans l'intérêt des populations locales, de leurs gouvernements ou même des investisseurs étrangers.

En explorant certains aspects de l'impact des anciennes réformes dans quelques pays d'Afrique riches en ressources minières, cet ouvrage a cherché à contribuer à une meilleure compréhension des discussions et des projets de réforme qui ont cours actuellement et qui s'inscrivent dans un mouvement de révision à grande échelle des régimes miniers antérieurs.

BIBLIOGRAPHIE

Banque mondiale (1992). « Strategy for African Mining », dans *Africa Technical Department Series*, Mining Unit, Industry and Energy Division. Technical Paper No. 181, Washington, D.C., Banque mondiale, août, <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/10/21/000178830_98101904142281/Rendered/PDF/multi_page.pdf>, page consultée le 20 janvier 2009.

Banque mondiale (1996). *A Mining Strategy for Latin America and the Caribbean : Executive summary*, Mining Unit, Industry and Energy Division Technical Paper No. 345, Washington, D.C., Banque mondiale, décembre, <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/08/15/000009265_3970625091425/Rendered/PDF/multi0page.pdf>, page consultée le 20 janvier 2009.

Banque mondiale (2004). *Guinea : Strengthening public expenditure management for poverty reduction and growth – public expenditure review*, rapport n° 27347-GUI, Washington, D.C., Banque mondiale, 10 juin.

Campbell, B. (dir.) (2004). *Regulating Mining in Africa : For Whose Benefit ?*, Discussion Paper 26, Uppsala, Suède, Nordiska Afrikainstitutet.

Commission pour l'Afrique (2005). *Notre intérêt commun : Rapport de la commission pour l'Afrique*, Londres, 11 mars, <http://www.commissionforafrica.org/english/report/thereport/french/11-03-05_cr_report_fr.pdf>, page consultée le 20 janvier 2009.

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) (2005). *Economic Development in Africa : Rethinking the role of foreign direct investment*, Genève et New York, CNUCED, <http ://www.unctad.org/en/docs/gdsafrica20051_en.pdf>, page consultée le 20 janvier 2009.

Institut Nord-Sud (1998). *Canadian Development Report 1998 : Canadian corporations and social responsibility*, Ottawa, Institut Nord-Sud, <http ://www.nsi-ins.ca/english/publications/cdr/1998/overview.asp>, page consultée le 20 janvier 2009.

Szablowski, D. (2007). *Transnational Law and Local Struggles. Mining, Communities and the World Bank*, Hart Monographs in Transnational and International Law, Oxford et Portland, Hart Publishing.

This page intentionally left blank

Bonnie Campbell
Professeure, Département de science politique, Faculté de science politique et de droit

Université du Québec à Montréal
<campbell.bonnie@uqam.ca>
tél. : 514-987-3000, poste 4574
téléc. : 514-987-0218

Bonnie Campbell est professeure au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal. Titulaire de la Chaire C.-A. Poissant de recherche sur la gouvernance et l'aide au développement, elle est également directrice du Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA). Au cours de sa carrière, elle a dirigé de nombreux programmes de recherche financés par plusieurs organisations, dont la Fondation Rockefeller (New York) et le Centre de recherches pour le développement international (CRDI, Ottawa). Dr Campbell a entre autres présidé l'Association canadienne des études africaines et le Conseil d'administration de l'Institut Nord-Sud, et est membre du Conseil scientifique du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad, Paris). Elle a publié 12 ouvrages, dont *Mining in Africa : Regulation and Development* et *Qu'allons-nous faire des pauvres ?*, et plus de 80 articles scientifiques. Son intérêt marqué pour les questions d'économie politique en Afrique, du développement international, des réformes institutionnelles en Afrique et particulièrement des impacts des activités minières sur le développement social, économique et environnemental l'ont amenée à participer à de nombreuses activités de recherche, conférences et débats scientifiques et publics sur ces questions, et notamment tout récemment à la Commission des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et à la Commission économique pour l'Afrique (CEA).

Thomas Akabzaa

Professeur et directeur, Département de géologie

Université du Ghana, Legon (Ghana)
<takabzaa@ug.edu.gh>
tél.: 233-24- 24325686

Thomas Mba Akabzaa est titulaire d'un baccalauréat en géologie et d'un doctorat en Mining Environment Management de l'Université du Ghana (Legon, Ghana), ainsi que d'une maîtrise en Mineral Economics de l'Université McGill (Montréal, Canada). Il enseigne l'exploration minière, l'économie minière et la gestion environnementale minière, et est actuellement le directeur du Département de géologie de l'Université du Ghana. Ses intérêts de recherche incluent l'évaluation de l'investissement minier, l'industrie minière et l'environnement, les industries extractives et le développement durable, les systèmes pétroliers, l'évaluation des vulnérabilités et de la qualité de l'air, les changements environnementaux globaux et le développement économique ainsi que les initiatives globales dans le secteur extractif. Dr Akabzaa a plus de 30 publications scientifiques à son actif et a dirigé de nombreux projets de recherche dans plusieurs pays d'Afrique, incluant la prévalidation de l'engagement du Ghana dans l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE), des programmes de formation pour le Multi-Stakeholder Group on EITI en Sierra Leone, ainsi que des recherches portant entre autres sur la législation et les systèmes de taxation dans certains États africains et leur impact sur le développement national, ainsi que les questions de genre associées aux politiques du Ghana en matière d'extraction pétrolière. Il est membre de plusieurs conseils et comités au sein de l'Université du Ghana, de l'Expert Group on Extractives de l'Integrated Social Development Centre (ISODEC) et agit à titre de membre associé du Third World Network et du Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA, UQAM).

Gisèle Belem

Collaboratrice, Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA)

Université du Québec à Montréal
<belem.gisele@courrier.uqam.ca>
tél.: 450-672-8807

Gisèle Belem est titulaire d'un doctorat en science de l'environnement de l'Université du Québec à Montréal et collaboratrice du Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique depuis 2005. Elle est également spécialiste en gestion des enjeux sociaux et environnementaux pour la firme Hatch, à Montréal. Sa contribution à cet ouvrage est issue des travaux de sa thèse de doctorat ayant porté sur les enjeux de développement durable de l'activité minière au Mali.

Bruno Sarrasin

Professeur, Département d'études urbaines et touristiques, École des sciences de la gestion

Université du Québec à Montréal
<sarrasin.bruno@uqam.ca>
tél. : 514-987-3000, poste 7075
téléc. : 514-987-7827

Professeur au Département d'études urbaines et touristiques de l'Université du Québec à Montréal, les travaux de Bruno Sarrasin portent sur l'économie politique du développement, particulièrement en Afrique subsaharienne, la sociologie politique des politiques publiques, principalement dans le domaine de la protection de l'environnement, et l'analyse des enjeux sociopolitiques dans les secteurs touristiques et miniers.

Marie Mazalto

Chercheure associée au Centre international de recherche agronomique pour le développement (CIRAD), France, et au Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA), Université du Québec à Montréal

<marie.mazalto@cirad.fr>
tél. : 33 (0)4 67 59 38 87

Marie Mazalto est titulaire d'un doctorat en sociologie politique et consultante, spécialisée dans les problématiques de gouvernance des ressources naturelles et les impacts sociaux et environnementaux (mines, eau). Elle agit à titre de chercheure associée au Centre international de recherche agronomique pour le développement et pour le Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique.

This page intentionally left blank

A

accidents dans les mines 118, 196, 200

Afrique du Sud 10, 45, 50, 125, 130, 183

Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA) 5, 7, 8, 11, 12, 15, 119, 158, 179, 236
- recommandations de l'EIR concernant l'– 4, 6, 10, 14, 15, 19, 106, 152, 179, 212, 224, 229, 231, 234

agriculture
- à Madagascar 163, 165, 168
- au Ghana 50
- au Mali 121
- comme principale source de revenus en milieu rural 165
- effets de l'exploitation minière sur l'– 118, 168
- en Guinée 100
- en République démocratique du Congo (RDC) 196, 197
- minerais utilisés pour l'– 226
- urbaine et périurbaine 196

air (qualité de l'–) 117

ajustement structurel
- à Madagascar 145, 156
- au Ghana 27, 54, 59
- au Mali 135
- en Guinée 73, 81, 83, 90, 91
- impact général de l'– 2, 234
- *voir aussi* programmes d'ajustement structurel

Alcan 76, 77, 79, 85, 86, 94

Alcoa 87, 94

Alumina Company of Guinea 96

alumine/aluminium 68-70, 72, 74, 76-79, 83-89, 91, 92, 94, 95, 101, 102, 106, 108-110, 112, 113, 162, 230
- fluctuation du prix de l'– 82
- raffinage d'– 75
- *voir aussi* bauxite

Aluminium Industrie AG (Suisse) 76

Aluminum Company of America *voir* Alcoa

Alusuisse 78, 79

amortissements fiscalement autorisés 32, 41, 227

AngloGold 50, 129, 130-132

argent 41, 166, 168, 194

armée
- en RDC 189, 202, 212
- utilisée par les compagnies minières 14

Ashanti Goldfields 50

Association internationale de développement (IDA) 5, 7, 12, 15, 111, 119, 149, 162, 180

autochtones (populations –)
- droits des – 15, 180
- impacts de l'exploitation minière sur les – 15, 234
- politique sur les – 7, 8, 120
- recommandations de l'EIR concernant les – 7, 8

B

Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) 5, 12, 15, 77, 119, 180

Banque mondiale (BM) *voir* Groupe de la Banque mondiale

bauxite
- au Ghana 27, 28
- en Guinée 67, 69, 70-73, 75-89, 91, 92, 94, 95, 101, 102, 105, 106, 108, 109
- en RDC 194, 230
- *voir aussi* alumine/aluminium

BHP Billiton 94

biodiversité
- de Madagascar 144
- menaces à la – 158, 164
- protection de la – 121, 147, 169

Blumenthal, rapport 187

Brésil 81, 88, 89, 94

Bretton Woods (institutions de –) *voir* institutions financières internationales, Groupe de la Banque mondiale, Fonds monétaire international

British Aluminium Company 76

C

Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce en faveur des pays les moins avancés 99

Cameroun 77

Canada 78, 80, 84, 88, 132, 206

cassérite 197

Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CRIDI) 7, 119

Chalco 94

charbon 147, 162
  recommandations de l'EIR pour un moratoire sur les projets de – 9

chefs traditionnels 28, 29, 35, 37, 53, 57

Chili 44, 45

Club de Paris 90

cobalt 175, 191, 194, 195, 199, 209

code(s) minier(s) 36, 39, 41, 42, 47, 48, 50, 119, 124, 125, 128, 130, 131, 134, 136, 141, 148, 149, 151, 153-156, 166, 184, 189, 191, 200, 201, 220
  demandes de révision des – 1, 122, 123, 124
  et capacité à attirer les investisseurs 30, 33, 34
  évaluation de l'impact des – 30
  voir aussi les pays individuels par nom

coltan 197

commercialisation des gemmes 150

communautés (dans les zones minières)
  cohésion sociale diminuée dans les – 35
  conflits impliquant les – 59
  développement des – 54, 55
  distribution de revenus aux – 12
  en tant que parties concernées 165
  fonds de développement des – 137
  intérêts essentiels des – 36
  pauvreté des –, *voir* pauvreté

Compagnie des Bauxites de Guinée (CBG) 77-79, 81-83, 86, 87, 94, 96, 100

Compagnie des Bauxites de Kindia (CBK) 95, 96

Compagnie internationale pour la production de l'alumine 76

compagnies minières 33, 35-37, 49, 54, 55, 59, 70, 190
  en Guinée 100
  membres du conseil d'administration des – 29
  multinationale(s) 60, 74, 108, 145, 161, 163, 224, 236
  participation de l'État dans les –, *voir* État
  redevances versées par les – 31, 43-47, 50, 62
  rôle des pays d'origine des – 2
  voir aussi les compagnies individuelles par nom

Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) 94

comptes à l'étranger 33, 48, 49, 62

confidentialité 9

conflit 206, 211
  d'intérêts 120, 134, 198
  en RDC 175-177, 188, 196, 198, 200, 202, 208
  entre les communautés et les chefs 59
  entre les communautés et les compagnies minières 14, 35, 59
  entre les petits exploitants et les grandes sociétés minières 36, 60
  législatif 30, 156
  zones de – 8, 17, 181, 208
  voir aussi violence

consentement 8, 15, 160
  vs consultation 17

consultants 28, 29, 34, 37, 88, 130, 131

consultation 15, 17, 34

Conté, Lansana 67, 74, 81, 89, 110

contrat(s) minier(s)
  en Guinée 67, 73, 74, 102, 107, 229
  en RDC 188, 192, 193
  et transparence 74
  renégociation des 1, 67, 74, 107, 192, 193, 232

corruption 3, 183, 184, 191, 193, 201, 203, 230
  des autorités locales par les compagnies minières 35

creuseur(s) 194, 195, 197, 201, 206, 210, 212
  voir aussi petites exploitations minières et mines artisanales

cuivre 44, 142, 162, 175, 176, 192, 194-196, 199, 214

cyanure 8, 129, 130, 141, 185

D

De Beers 145, 176
déchets 132
  et questions relatives à la santé 54
  gestion des – 14, 128-130
  politiques sur la gestion des – 8, 14, 129, 130
  voir aussi résidus
démocratisation 3, 181, 182, 186
déplacement des communautés *voir* réinstallation
dette publique
  annulation de la – 52, 201
  en Guinée 81, 90, 91, 92
  niveaux de la – 52, 81
  rééchelonnement de la – 90
  remboursement de la – 91, 92, 183, 190, 201
développement durable 37, 211, 234, 236
  et réduction de la pauvreté 6, 10, 11, 13, 26, 106, 177, 223, 227
  examen du GBM des impacts de l'exploitation minière sur le – 6, 19, 26, 120, 177, 223, 227
  incompatible avec l'exploitation minière 164
  objectif de –
    à Madagascar 144
    en RDC 187, 212
devises 29, 30, 33, 61, 90, 91, 119, 125, 148, 154, 206
  actifs en – étrangères 70
  contribution des – étrangères 49
  et transférabilité de la monnaie convertible 41
  manque de – étrangères 93
« Diagnostic de Washington » 147, 173
diamant(s) 162
  à Madagascar 145
  au Ghana 27, 28, 60
  en Guinée 69, 70, 93
  en RDC 175, 191, 194, 196, 197, 206, 210
  et risques humains 206
divulgation
  des documents liés aux projets, recommandations de l'EIR sur la – 11
  des paiements, recommandations de l'EIR sur la – 9
  politiques sur la – 14
Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) 97, 103, 105, 146, 220
drainage minier acide 117, 131
droit(s) aux ressources (droits miniers) 12, 15, 37, 61
droit(s) des investisseurs 205
droit(s) humain(s) 235
  abus signalés ou violation(s) de – 14, 118, 188, 189, 191, 200, 202, 206, 210, 231, *voir aussi* violence
  échec des activités minières en ce qui concerne la protection des – 7
  et RDC 177, 181, 185, 190, 194, 196, 203, 205-208, 210, 211, 213
  et réformes visant la promotion de l'exploitation minière 178, 179, 211
  recommandations de l'EIR sur les – 7, 8, 10, 14-16, 179, 212, 223, 230, 231
  spécialistes des – 9
  vérificateurs indépendants des – 15

E

eau 8, 98, 130, 146, 163, 175, 182, 198, 209, 210, 218
  qualité de l'– 129, 132
  réserves d'– (potentiellement) contaminées par l'exploitation minière 35
  usage des ressources en – par l'exploitation minière 117
économie
  d'Afrique subsaharienne 72, 92, 147
  impact des activités minières sur l'ensemble de l'– 91, 99, 116, 138, 139
  néolibérale 52, 73, 89, 145
  voir aussi les pays individuels par nom
efficacité (importance accordée par le GBM à l'–) 19
emploi minier
  d'expatriés 26, 33, 39, 41, 50
  dans la petite exploitation minière 60, *voir aussi* petites exploitations minières et mines artisanales
  de population locale 53, 168
  diminution de l'– 53
  et contribution économique 42
  et techniques d'exploitation à ciel ouvert 25, 26, 50
  part totale de l'– 50, 100
  préférence accordée au personnel local dans l' 124
énergie 108, 117, 173, 197, 234
  hydroélectrique 79
  renouvelable, recommandations de l'EIR sur l'– 8
  voir aussi charbon, pétrole et gaz
enfants 166, 189, 194, 200, 202, 209, 210, 231
  travail des – 120, 128, 180, 196, 201, 217
  violation des droits humains des – 14

État
« absence sélective » de l'– 226
capacité réduite de l'– 1, 2, 73, 74, 106, 108, 109, 133, 134, 137, 156, 204, 227, 228, 231, 234, 235
contournement et légitimité de l'– 110, 235
« fragile » 2, 204
insuffisance des ressources de l'– 33, 122, 190
légitimité de l'– 3, 109, 110, 198, 201, 204, 207, 237
participation de l'– dans les compagnies minières 77, 101, 102, 189
patrimonial 190
redéfinition du rôle de l'– 1, 93, 101, 137, 144, 169, 178, 181, 185, 192, 225, 228, 234, 238
réforme de l'– 182, 183

États-Unis 68, 76, 77, 149, 162, 181, 182
aide apportée à la RDC par les – 181, 182
et relations avec la Guinée 77

exploitants artisanaux 32, 37, 60, 61, 145, 148
voir aussi creuseur(s), petites exploitations minières et mines artisanales

exploitation minière
à ciel ouvert 25, 47, 50, 59, 118
illégale 175, 188-190, 202
permis d'–, *voir* permis miniers
voir aussi sous les noms de minerais et de pays individuels

exportations de ressources minières 137, 138
illégales 145
modèle de développement axé sur les – 226

F

femmes
activité économique des – 59, 166
droits et égalité des – 180
et abus des droits humains 14
impacts négatifs de l'exploitation minière sur les – 59, 200, 210
recommandations de soutenir les – 7, 12, 231

fer
au Ghana 27
en Guinée 70
en RDC 194

fermeture de mines
coûts et problèmes liés à la – 117, 131
directives concernant la – 8, 14, 125, 129
et chute des prix 34
planification de la – 14

Fonds monétaire international (FMI) 27, 69, 71, 81, 82, 89-91, 93, 99, 143, 149, 181, 187, 204, 208
programmes d'ajustement structurel du –, *voir* ajustement structurel, programmes d'ajustement structurel
remboursement du – 235
rôle du – en réponse aux défis du développement 5

forêt(s)
déforestation et exploitation minière 130
dégradation des ressources forestières 147
empiètement de l'exploitation minière sur les 60
utilisation des ressources provenant des 147

Fria 75-78, 88, 92, 94, 113

Frialco 77, 85

Friguia 77, 78, 82-86, 95, 96, 107

G

gaz *voir* pétrole et gaz

Gécamines 176, 192, 194-197, 199, 200, 202, 215, 216, 220

Ghana 11, 13, 51-53, 63-65, 125, 227
Banque centrale du – 49
Bureau de l'administrateur des terres *stools* du – 57
Chambre des mines du – 36, 38
Coalition nationale sur les mines du – 38, 39
Code minier 703 (2006) du – 26, 30, 39-42, 48, 50, 54, 61, 62
Commission des ressources minières du – 28, 32, 34, 39
Environmental Protection Agency (EPA) du – 39, 63
Fonds de développement des activités minières du – 56, 57
Initiative pour la transparence dans les industries extractives du – 47, 57, 58
Internal Revenue Service (IRS) du – 41, 45, 48
Loi sur les minerais et les mines (1986) du – 26, 30, 32, 33, 49
pauvreté au – 28, 30, 52, 53-55, 59, 60
Precious Minerals Marketing Corporation (PMMC) du – 32
Programme de relance de l'économie du – 31
richesse minérale du – 27
statistiques d'exportation du – 29, 49
taxation au – 39-42

Wassa Association of Communities Affected by Mining (WACAM) 37
Wassa Ouest 36, 55, 59, 61

Global Alumina 94, 105

Global Witness 196, 217

Gouvernance 5, 17, 34, 53, 62, 75, 95, 106-108, 120, 150, 163, 165, 172, 173, 178, 179, 186, 201, 203, 212, 215, 219, 220, 223, 224, 234, 235, 236
à l'échelle gouvernementale 183
cadres visant l'amélioration de la – 146
conformité du programme de – avec le modèle de développement 237
complexité des questions liées à la – 3, 4
différentes notions de – 3, 110, 228, 229
évaluation de l'adéquation de la – 11
« faible », allégations de – 3
lacunes de – 233
notion du GBM de « bonne » – 19
notion du programme de développement de la – 228-231
perçue comme une question administrative 4, 19, 233, 237, 238
problèmes de –
à Madagascar 156
en RDC 187, 188, 191
promotion d'une – favorable aux pauvres 10-12, 68, 73, 170, 227
recommandations de l'EIR sur la – 7, 11, 12, 68, 94
renforcement de la – avant les projets d'extraction majeurs 7, 12
répercussions des demandes extérieures de réforme sur la – 3

Gouvernement 28, 29, 35, 37, 53, 57
voir aussi État, chefs traditionnels

Groupe de la Banque mondiale (GBM) 7, 8, 10, 12-14, 19, 20, 27, 33, 68, 94, 106, 110, 131, 144, 148, 151, 152, 168, 170, 177, 178, 180, 185, 212, 223, 224, 229, 232, 236
analyse économique du – 72
assistance technique et administrative du – 18, 32
critique du – 120, 179
Département pétrole, gaz et produits chimiques du – 6
en tant que partie concernée 161, 163
études/rapports du – 16, 18, 33, 82, 86, 225, 234
financement du – 15-18, 90, 119, 149
investissement dans les industries extractives du – 16-18, 149
politiques et obligations relatives aux droits humains du – 15
programmes d'ajustement structurel du –, *voir* ajustement structurel, programmes d'ajustement structurel
réponse de la direction du – à l'EIR 4, 16, 17
Revue des industries extractives du –, *voir* Revue des industries extractives
rôle du – dans la réglementation 18
rôle du – en réponse aux défis miniers 5, 6
stratégie minière en Afrique du – 32, 225
voir aussi Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), Association internationale de développement (IDA), Société financière internationale (SFI), Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA)

Guinée 11, 12, 13, 33, 100, 103, 107, 110, 229, 232, 235
bauxite en – 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 75, 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 91, 92, 94, 95, 96, 101, 102, 105, 106, 108, 109, 230
Boké 75, 77, 79, 80, 85, 88, 92, 94, 95
bouleversement social en – 67, 73
Code minier de la – 70, 91, 92, 101, 104, 105
économie de la – 69, 70, 71, 72, 75, 81, 82, 89, 90, 91, 92, 98, 99
exportations de la – 68, 69, 75, 76, 83, 96, 97
Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) de la – 71
Konkouré 76, 79
Los 75
manque de transparence et d'imputabilité en – 3
Office d'aménagement de Boké 77
Office des Bauxites de Kindia (OBK) 78, 84
politiques gouvernementales en – 88, 89, 90
réserves minérales de la – 67, 68, 70
Sangarédi 85, 94

H

Halco Mining 77, 81

Harvey Aluminum 77

hétérogénite 194, 195, 201

Human Rights Watch 202, 217

I

ilménite 143, 145, 158, 162, 165

impacts environnementaux (de l'exploitation minière) 9, 53, 118, 121, 128-131, 133, 156, 164
gestion des – 121, 129-131

négatifs 13, 54
importation 26, 40, 41, 44, 48, 103, 107, 123, 154
capacités de la Guinée en matière d' – 92
d'articles à des fins d'exploitation minière 39
de matières premières et transformées 139
imputabilité
besoin d' – 42, 104
des compagnies, environnementale et sociale 120
et transparence 4, 42, 57, 110, 229
manque d' – 3, 53, 72, 74, 106, 107, 230
Indicateur du développement humain (IDH) 98, 178, 208
Indonésie 6, 45
Inégalité(s)
au Ghana 52
en RDC 211
exacerbées par l'exploitation minière 118, 198, 231
voir aussi pauvreté, pouvoir
information 9, 86, 119, 131-133, 148, 192, 209, 214-216
infrastructure 77, 82, 148, 166, 234
Initiative diamant et développement 206
Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) 47, 57, 58, 103, 107, 113, 206, 217
Institutions de Bretton Woods *voir* Banque mondiale, Fonds monétaire international, institutions financières internationales
Institutions financières internationales (IFI) 18, 31, 33, 115, 118, 121, 143, 178, 203, 205, 218
exigences des – 2, 181, 185, *voir aussi* ajustement structurel, programmes d'ajustement structurel
idéologie des – 138
responsabilités des – 191
rôle des – en RDC 181, 191
rôle joué dans l'élaboration du cadre d'investissement par les – 2
voir aussi les institutions individuelles par nom
investissement 2, 13, 16, 18, 26, 27, 31-33, 40, 41, 47, 53, 77, 78, 82, 101-104, 120, 139, 143, 149, 151, 161, 170, 187, 195, 199, 200, 225, 233
critères d'– à court et à moyen terme 17
investissement étranger 27, 30, 74, 80, 81, 109, 150, 207, 230
promotion de l'– de la part des institutions financières 119
Irlande 79, 89

K

Kabila, Joseph 182, 183, 191, 193, 203
Kabila, Laurent-Désiré 191, 192
Kagamé, Paul 183
Kalala (rapport –) 188, 190, 191, 201
Kouyaté, Lansana 67

L

langue 5, 25, 70, 143, 177
législation *voir* les noms des pays individuels
légitimité (questions de –) 1, 2, 3, 5, 108, 110, 164, 178, 198, 200, 201, 204, 206-208, 211, 212, 233, 235-237
lignite 145
lixiviation en tas 35

M

Madagascar 13, 14, 167, 224
Anosy 147, 158
Arrêté interministériel sur la réglementation du secteur minier de – 154-156
Bureau du cadastre minier (BCMM) de – 149, 151, 153
Charte de l'environnement applicable à – 151, 154, 155, 158
code minier de – 148, 149, 151, 152, 154, 156
Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) de – 146
économie/stratégie économique de – 143, 145-148
exploitation minière à – 144, 145, 148, 158, 160, 162-164
Institut de gemmologie (IGM) de – 150
Loi sur les grands investissements miniers de – 149
Mandena 147, 158, 164, 165
Ministère de l'Énergie et des Mines (MEM) de – 144, 145, 152-155, 162
Ministère de l'Environnement de – 152, 153, 155
Office des mines nationales et des industries stratégiques (OMNIS) de – 158, 161, 162
Office national pour l'environnement (ONE) de – 152-155, 157, 163
Projet de gouvernance des ressources minérales (PGRM) de – 149

Projet de réforme du secteur minier (PRSM) de – 149
Tolagnaro 144, 145, 147, 152, 158-161, 163, 167-170
main-d'œuvre excédentaire (programmes visant la réduction de la –) 52
Majescor 145
Mali 13, 14, 33, 34, 115, 135, 227, 228
codes miniers du – 122, 124, 125, 128, 130, 134
Direction nationale de la géologie et des mines (DNGM) du – 126, 134,
économie du – 121, 122, 126
Institut national de recherche en santé publique du – 133, 141
mine de Morila 126-129, 136
mine de Sadiola 126-129, 132, 133, 136
mine de Yatela 126, 127, 132, 133
or au – 121, 122, 125, 126, 130, 132
manganèse 226
au Ghana 27, 28
en RDC 175
mécanisme de grief (recommandations de l'EIR sur le –) 8
migration
vers les zones minières 118
voir aussi réinstallation
mine artisanale 196, 217
voir aussi petites exploitations minières et mines artisanales
minerai 27-33, 35, 38, 40, 42, 43, 45, 48, 50, 52, 54, 68, 70, 74, 75, 78, 79, 81, 85, 116, 136, 138, 158, 159, 175-177, 190, 194, 195, 197-199
ne convenant pas à l'exportation 226
trafic illicite de 202, 203
voir aussi les minerais individuels par nom
mineurs 200, 206, 207, 213
basés dans les communautés *vs* itinérants 12
petits exploitants et exploitants artisanaux 36, 60, 194, 196, 197, *voir aussi* petites exploitations minières et mines artisanales)
voir aussi emploi minier
minorités ethniques (recommandations visant à appuyer les –) 7, 12
voir aussi autochtones
Mitsubishi 94
Mobutu, Joseph (Mobutu Sese Seko) 175, 187, 190, 191, 203
modèle de développement 19, 144, 147, 163, 166, 169, 170, 223-225, 228, 230, 231
choix d'un 232-234, 237
stratégies locales concernant le 233, 234
modes de régulation politique du secteur minier 106

N

nationalisation 76
Newmont Ghana Limited 41
nickel 70, 143
Noranda Aluminium 86
normes de travail
fondamentales de l'OIT 15, 180
recommandations de l'EIR sur les – 8, 15, 180

O

objectifs de développement 2, 4, 108, 109, 138, 178, 187, 235
or 150, 162
au Ghana 27, 28, 40, 41, 45, 48, 49, 52, 59, 60
au Mali 121, 125, 126, 129, 130, 132, 136
en Guinée 69, 70, 93
en RDC 175, 194, 197, 202
prix de l' 29, 34, 47, 136
Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) 176, 195, 196, 199, 214
Organisation des Nations Unies 8, 182, 191, 195, 206, 209, 214
Comité des droits de l'homme de l' – 188, 190
Commission pour l'Afrique de l' – 109, 112, 235, 238
Conférence de l'– sur le commerce et le développement (CNUCED) 1, 21, 99, 138, 139, 234
Conseil de sécurité de l' – 175, 183, 188, 190, 203, 208, 215, 216, 219
Conseil économique et social de l' – 203
Déclaration universelle des droits humains de l' – 179-180
Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) 146, 172, 217
Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (UNRISD) 3, 22
Mission de l'– en RDC (MONUC) 183, 202, 208, 213, 219, 221
Politique de l'habitat naturel de l' – 8
pour le développement industriel (ONUDI) 102, 105, 112, 113

Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) 30, 65, 98, 99, 178
Rapport du Groupe d'experts de l'– (sur la RDC) 188, 190, 201, 202
Sommet mondial pour le développement durable (SMDD) de l' – 6
Organisation internationale du travail (OIT) 15, 180, 200
Organisation mondiale de la santé (OMS) 129, 130, 133
Organisation mondiale du commerce (OMC) 67, 71, 99, 100, 102, 105
Organisation(s) non gouvernementale(s) (ONG) 129, 133, 163-165, 193, 195, 201, 202, 210
en tant qu'acteurs 161
OSWAL 94
Otto, James M. 25, 45, 103-105, 141, 184, 219
Ouganda 190, 197, 202

P

paiements d'indemnité(s) 35, 37
insuffisance des – 59
préjugés liés au genre dans les – 59
refusés aux exploitants artisanaux – 60
parties concernées/acteurs
distribution de redevances aux – 57
et consultation au Ghana 37
impliqués dans le projet Tolagnaro 161
opinions des – sur les activités du GBM 6
pauvreté 9, 12, 15, 16, 19, 47, 106, 145, 147, 148, 156, 160, 168, 169, 172, 177, 178, 183-187, 195, 196, 213, 215, 224
à Madagascar 144, 165
au Ghana 30, 52-55
en RDC 197, 209
et proximité des activités minières 54, 55
pauvreté (réduction de la –) 6, 11, 25, 32, 33, 42, 44, 52, 53, 60, 61, 67, 68, 93, 95, 99, 100, 107, 114, 115, 120-122, 134, 139, 150, 163, 164, 171, 179, 180, 181, 217, 220, 223, 227, 228, 233
à Madagascar 146, 166
au Ghana 27, 28, 55
devant provenir des activités extractives 27
directe, locale et régionale 13
en Guinée 70-72, 97, 98
et allégements fiscaux accordés aux compagnies minières 26, 49, 50
recommandations de l'EIR sur la – 7, 10
Pechiney 76-79, 85, 86
permis minier 32, 145, 154, 155
voir aussi droit(s) aux ressources
Pérou 21, 45
perspective historique (utilisation d'une –) 11, 75
petites exploitations minières et mines artisanales (PEMMA) 60, 61, 150
location des – 36
menacées par les grandes concessions 36, 60
nécessité d'accorder plus d'importance aux – 37
recommandations de l'EIR sur les – 12
pétrole et gaz
à Madagascar 145
au Ghana 27
dans les pays pauvres 178
recommandations de l'EIR en matière de – 8
plans d'intervention d'urgence (recommandations de l'EIR sur les –) 8
Platinum Works Inc. 145
politique environnementale (recommandations de l'EIR sur la –) 144, 158, 169
populations autochtones *voir* autochtones
pouvoir 48, 52, 54, 76, 81, 139, 160, 164, 166, 172, 177, 186, 187, 189, 190, 193, 198, 201, 203-205, 208, 210
et gouvernance 3, 4
et modes de régulation politique du secteur minier 3, 4, 104, 229
et processus de consultation biaisés 37
impact des déséquilibres du 16, 233
voir aussi inégalité(s)
privatisation 74, 89, 90, 119, 146, 183, 199, 207, 225
prix 33, 40, 73, 74, 89, 94, 143, 185, 198
de l'alumine/aluminium 82-86
de l'or 29, 34, 47
de la bauxite 78, 80, 81, 85, 86, 92
des biens de première nécessité 99
des métaux rares 199
des ressources minérales, impact du – 17, 18, 34
du cobalt 199, 209
du cuivre 199
négociations de – en Guinée 72
processus décisionnels (intégration du public dans les –) 11
voir aussi consultation
profits (rapatriement des –) 91
programmes d'ajustement structurel 73, 122, 134, 137, 181, 227
voir aussi ajustement structurel

protection de l'environnement 32, 38, 44, 45, 47, 62, 121, 137, 139, 144, 148, 153-156, 169, 172, 226-228, 234
à Madagascar 151
au Mali 128, 134
manque de capacité de l'État en matière de 1, 137
prise en charge de la – par les entreprises 135
recommandations de l'EIR sur la – 7
zones protégées 8

Q

QIT Madagascar Minerals S.A. (QMM) 145, 147-149, 152, 158-161, 163, 165-170, 172, 224

R

Ratsiraka, Didier 162

Ravalomanana, Marc 143, 162

recettes (minières) 26, 29-31, 35, 36, 44-50, 55, 61, 62, 69, 70, 71, 75, 80-87, 89-96, 98, 99, 101, 103, 104-110, 127, 176, 218, 229, 232, 235
capacité du gouvernement à gérer les – 53
partage des – à l'échelle locale, régionale, nationale 56, 58
problèmes de distribution des – 56, 58
voir aussi redevances minières, taxation

redevances (minières) 25, 26, 29, 32, 33, 35, 38, 43, 44, 48, 123, 126, 138, 149, 150, 185, 225
attitudes envers les – 45, 47
chefs traditionnels et – 36
difficultés à évaluer les – 47
ententes de partage des – 57, 58, 104, 166, 201
suggérées (et taux réels des –) 39- 41

réduction de la pauvreté *voir* pauvreté

réinstallation (déplacement de populations)
politique relative à la – 13
problèmes liés à la – 35, 55, 59
volontaire, recommandations de l'EIR sur la – 7, 15

République démocratique du Congo (RDC) 12, 21, 67, 179, 180, 206, 211-213, 229, 230, 232
Agence nationale pour la promotion des investissements (ANAPI) de la – 186
aide à la – 181-183
code des investissements de la – 186
Code minier de la – 183, 184, 186, 189, 190, 200
Comité de pilotage de la réforme des entreprises du portefeuille de l'État (COPIREP) en – 186
Comité international d'accompagnement de la transition (CIAT) en – 183
Constitution de la – 182
disparités territoriales en – 193
Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté de la – 204
économie de la – 208, 209
exploitation minière en – 175-178, 187-191, 193-196, 208-210
gouvernement de la – 203-205
Ituri 197, 202, 208
Kasaï Oriental 196, 197, 209
Katanga 193-202, 210, 214, 215, 217, 218, 220
manque d'imputabilité en – 3
manque de transparence des relations en – 3
Nord-Kivu – 197, 202
Rapport du Groupe d'experts de l'ONU sur la –, *voir* Organisation des Nations Unies
réforme de l'État en – 183-186
réserves minérales en – 175, 192
Service de l'environnement minier de la – 195
service du cadastre minier (CAMI) de la – 186
Sud-Kasaï – 198
Sud-Kivu – 197, 202
violations des droits humains en – 14
violence en – 177, 198, 201-203, 208, 210, 231

résidus 3, 8, 14, 132, 185

responsabilité sociale
définition du GBM de la – 5
d'entreprise 5, 228

ressources 1-5, 15, 18, 19, 25, 27, 28, 30-34, 39-41, 43, 45, 48, 61, 68, 70, 72-74, 79, 83, 89, 99, 104, 107, 110, 115, 117, 119, 120, 130, 135, 137, 144, 147, 160, 161, 163-165, 168, 169, 175, 177, 184, 188-194, 197, 198, 201-203, 224, 226, 229, 230-233, 235-238
cadres pour le développement des – 17
droits aux –, *voir* droit(s) aux ressources
et mauvaise performance économique 178
« malédiction » des 52, 116, 137
minérales 45, 50, 52-54, 59, 150, 162, 173

retenues d'impôt 41, 47

Revue des industries extractives (EIR) 5, 11, 12-17, 19, 26, 27, 68, 94, 108, 115, 116, 118-120, 134, 137, 144, 148, 149, 151, 152, 156, 158, 160, 162, 165, 168, 169, 178, 181, 186, 210, 227-232, 234, 235, 237
lancement de la – 6
mandat de la – 6

principales recommandations de la – 9, 121, 177, 179, 180, 212, 223
processus de la – 6
Rapport final (2003) de la – 6, 9, 10
recommandations de la – en tant que points de référence 4, 7-10, 223
recrutement de personnel pour la – 6

Rio Tinto 148, 161-163, 166

risque
environnemental 124
humain 206, 212
perçu par les investisseurs 16

Royaume-Uni 78, 80

Rusal 95

Rwanda 190, 197, 202, 206, 214

S

Salim, Emil 6

Santé
et sécurité (règlements en matière de –) 124
problèmes de – et exploitation minière 54, 118, 132, 133
services de – 7

sécurité 27, 37, 52, 60, 124, 129, 130, 138, 146, 163, 164, 188, 191, 194, 196, 200, 201, 205, 206, 210, 214

Social Watch 52, 65

Société d'exploitation des mines d'or de Sadiola (SEMOS) 127, 129, 133, 136, 142

Société financière internationale (SFI) 5-8, 15, 23, 31, 32, 38-40, 42, 47, 63, 127, 129, 130, 137, 139, 142, 179, 185, 214, 236
investissement dans les industries extractives de la – 17, 18, 119, 128
politiques environnementales de la – 131
Politiques sur la durabilité sociale et environnementale de la – 121
recommandations de l'EIR concernant la – 11, 12, 179
Standards de performance de la – 121

Société minière de Bakwanga 189

sol 27, 148, 207, 209

sous-développement 147

sous-emploi 52

substances toxiques
directives sur les – 14
risques d'exposition à des – 117
voir aussi cyanure

Sylla, Jacques 102, 107, 111, 114, 143

syndicat(s) 6, 15, 67, 74, 107, 180, 194, 195, 199, 213

syndrome hollandais 51, 116

Szablowski, David 5, 23, 185, 207, 221, 224-226, 235-237, 239

T

Tanzanie 33, 34, 45, 125, 232

taxation 225
au Ghana 25, 26, 47, 48
au Mali 123, 138
complexité de la – 101
des revenus de société 26, 47
en Guinée 77, 101, 103, 104, 105
et difficultés liées à la perception de recettes 47, 48, 103
et fraude fiscale 101
et impôt sur les profits 47
et modèle de développement 138
et non-paiement d'impôts 26
et redevances *voir* redevances
et retenues d'impôt 26, 47, 104
exemptions de – 25, 47, 101, 103-105, 123
paiement différé de – 26, 47
sur les gains en capital 26, 47
taxes à l'exportation 80-82

Tchad 178, 218

terres/terrains 27, 28, 34, 35, 38, 39, 43, 44, 54, 61, 117, 118, 147, 204
aliénation de – appartenant aux communautés locales et pauvreté 59
appartenant à l'État et utilisés par la population locale 165
durée des locations de – 36
indemnisation des locataires de 60

Third World Network 37, 62, 140, 242

Ticor Ltd. 145

titres de propriété 15, 37, 60, 138

Touré, Sékou 75, 77-80

transparence 16, 42, 57, 104, 108, 110, 150, 184, 187, 188, 192, 193, 206, 229, 234, 235
besoin de – en RDC 205
corruption et manque de – 3
et imputabilité 4, 57
manque de – 3, 4, 53, 72, 74, 103, 106, 107, 189, 193, 230
recommandations de l'EIR sur la – 9, 11

transport 8, 27, 124, 129, 138, 200

travail des enfants *voir* enfants

U–V

uranium 145, 175, 194, 201
Vereinigte Aluminium Werke AG 76, 77
vérification 15, 39, 107
  externe étrangère 130
VIH/SIDA 182
violation des droits humains *voir* droit(s) humain(s)
violence
  en RDC 201, 203, 210, 231
  entre les compagnies minières et les communautés locales 60
  entre les petits exploitants miniers et les grandes sociétés minières 60

W

WAW 78
Wolfensohn, James 6
World Rainforest Movement 162, 168, 173

Z

Zambie 10, 45, 194, 232
zinc 226
zircon 158