



DE LA GESTION DU DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE EN RELATION AVEC L'INDUSTRIE MINIÈRE : UN ATELIER DE CONCERTATION DES ÉTATS MEMBRES DE L'UEMOA

OUAGADOUGOU, BURKINA FASO

1er AU 5 JUILLET 2019

INTRODUCTION

Du 1er au 5 juillet 2019 s'est tenu à Ouagadougou (Burkina Faso) l'atelier de concertation des Cadres des Administrations chargés des Mines, de l'Économie et des Finances, et des Municipalités des États membres de l'[Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine](#) (UEMOA) sur la gestion du développement communautaire relative à l'industrie minière. L'atelier a réuni 22 cadres chargés des mines ou de l'économie et des finances et six représentants de municipalités des pays membres de l'UEMOA.

Cet atelier de formation et d'échanges a été organisé par le Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable (IGF), en partenariat avec la Commission de l'UEMOA, dans le cadre de la mise en œuvre du Mémoire d'Accord entre la Commission de l'UEMOA et l'Institut International du Développement Durable (IISD).

L'atelier était principalement animé par M. Sominé Dolo, expert en économie et finance

et fondateur associé du cabinet Kanaga Consulting ; Dre Suzy H. Nikièma, conseillère en droit international et Coordinatrice régionale Afrique pour le Programme ELP de l'IISD ; M. Adama Soro, consultant en gouvernance des ressources extractives ; et M. Rémy Barry, consultant en développement communautaire. MM. Oumar Traoré et Amidou Ouattara de la société SEMAFO sont également intervenus pour apporter leurs perspectives sur certaines questions spécifiques.

CÉRÉMONIE D'OUVERTURE

La cérémonie d'ouverture a été marquée par l'allocution de M. Ousmane Diakité, Conseiller technique du Commissaire chargé du Département du Développement de l'Entreprise, des Mines, de l'Énergie et de l'Économie Numérique (DEMEN). M. Diakité représentait la Commissaire, Mme Fily Bouaré Sissoko.



PRÉSENTATION DES OBJECTIFS DE LA FORMATION

À l'issue de la cérémonie d'ouverture, Dre Suzy Nikiéma a présenté les objectifs de la formation et les principales thématiques qui seraient abordées. Elle a rappelé que le thème du développement communautaire est vaste et crucial pour l'industrie minière et que l'atelier mettrait l'accent sur un outil, notamment les fonds miniers de développement local (FMDL). Cet outil est privilégié par plusieurs États membres de l'UEMOA et présente des opportunités et défis importants. Dre Nikiéma a ainsi indiqué que la rencontre avait pour objectifs de faire l'état des lieux de cet outil dans l'espace UEMOA, de s'inspirer et tirer des leçons d'autres modèles et approches à l'international, de mieux comprendre la perspective des différentes parties prenantes, et de convenir des enjeux clés et des principes de base pour avoir du succès. À partir de ces éléments, l'atelier visait à proposer des solutions et des options concrètes pour améliorer les outils en place et façonner ceux en cours d'élaboration.

Dre Nikiéma a insisté sur l'approche méthodologique de partage d'expérience, de participation et d'interaction attendue des participants, ainsi que sur la particularité de cet atelier qui voit pour la première fois la participation de représentants autres que des États centraux.

PRÉSENTATION DE L'IGF

Dre Nikiéma a ensuite fait une brève présentation de l'IGF et de l'IISD. Elle s'est

réjouie du solide partenariat entre l'IGF et la Commission de l'UEMOA et du renouvellement récent du Mémorandum d'Accord entre les deux organisations.

LES MODULES DE LA FORMATION

1. ÉTATS DES LIEUX ET DÉFIS DES FMDL DANS L'UEMOA

Un tour de table a permis aux représentants de chaque pays de donner un aperçu de l'existant, notamment des défis rencontrés dans la création et/ou la mise en œuvre en matière de FMDL dans leurs pays. Les différentes interventions ont dépeint la variété des modèles en cours dans l'UEMOA en matière de structure, d'alimentation, de répartition du fonds, de mise en œuvre des activités, de contrôle, etc. En est également ressorti une série de défis entraînant des processus d'opérationnalisation de fonds lents et laborieux, mais qui ont abouti ou seraient près d'aboutir dans quelques pays : la Côte d'Ivoire, le Burkina Faso et le Sénégal. Les pays qui n'ont pas encore institué de FMDL (Mali, Niger, Bénin) dans leur réglementation ont présenté les mécanismes alternatifs en place pour le développement communautaire ; il s'agit, selon le cas, de fonds volontaires ou négociés avec les sociétés minières et sous le contrôle de ces dernières, d'exigences réglementaires ou contractuelles d'actions et de contributions au développement communautaire, ou de mécanismes de dévolution d'une part des revenus aux collectivités.

M. Émile B. Kaboré, Chef de la Division des Mines et des Hydrocarbures à la Commission de l'UEMOA, a présenté l'approche régionale de l'UEMOA dans [Code minier communautaire révisé en cours d'adoption](#).

Dans la seconde partie de cette première journée d'atelier, les représentants de municipalités, notamment du Bénin, Burkina Faso, Mali, Niger, Sénégal et Togo, se sont prononcés sur les opportunités et défis liés au FMDL et plus largement au développement communautaire dans leurs municipalités respectives. L'opportunité que représente l'activité minière et la mise en place d'un fonds minier de développement communautaire pour le développement économique et social ont



été soulignées. Le transfert à bonne date des ressources aux collectivités et la collaboration entre les communes et les administrations centrales concernées dans la réalisation des œuvres sociocommunautaires ont été cités comme défis principaux.

2. SITUATION DES OBJECTIFS DU DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE DANS LE CONTEXTE PLUS LARGE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Cette thématique, qui précédait la présentation des outils spécifiques du développement communautaire, visait à établir un contexte en faisant ressortir les rapports entre les mines, le développement durable et le développement local. Deux mécanismes importants ayant une large portée et un impact sur le développement communautaire ont été présentés : les évaluations d'impact environnemental et social (EIES) et plans associés et les politiques de contenu local.

- **Mines, développement durable et développement local**

Dans un premier temps, M. Dolo a indiqué que la notion de développement communautaire ou local répond à l'objectif de minimiser les impacts sociaux et environnementaux négatifs de l'exploitation minière et d'en optimiser les bénéfices économiques potentiels au profit des populations locales. Ensuite, M. Dolo a

illustré les liens entre l'activité minière et le développement local à travers quatre études de l'impact des mines sur le développement communautaire. La première étude indiquait que les pays africains exportateurs de matières premières ont un niveau d'indice de développement humain (IDH) moindre comparativement à leurs pairs des autres continents ; tandis qu'inversement, la seconde étude s'appuyait sur l'exemple de la mine de Tasiast en Mauritanie pour démontrer comment les mines communiquent leur impact (positif) sur le développement humain et envers l'atteinte des Objectifs de développement durable.

La troisième étude présentée était une étude récente de la Banque Mondiale se basant sur une analyse comparative quantitative et qualitative entre zones minières et zones non minières. Les résultats de cette étude indiquent que l'impact positif sur les revenus et les IDH dans les collectivités minières est plus prononcé pour le canal du marché (par rapport au canal fiscal et au canal environnemental) et que dans l'ensemble, les communes minières connaissent des résultats positifs, mais limités.

La quatrième et dernière étude choisie par M. Dolo retraçait les trajectoires de développement divergentes entre la ville minière de Johannesburg en Afrique du Sud

d'une part, et celles de Tarkwa et Obuasi au Ghana d'autre part, où l'exploitation minière a commencé au même moment (vers la fin du XIXe siècle). L'étude expose les causes potentielles identifiées par l'auteure pouvant expliquer cette divergence.

À la suite de ces exposés, les participants ont discuté des hypothèses et des éléments apportés par chaque étude et en ont interprété les résultats à la lumière de leur propre expérience.

- **Les EIES et plans associés**

La place et le rôle des EIES, des plans de gestion environnementale et sociale et des plans de fermeture ont été présentés par Dre Nikiéma. Elle a d'abord signifié que les EIES visent à minimiser les impacts négatifs et à renforcer les impacts positifs, sont réglementées dans les différents pays et font l'objet d'un consensus et d'une normalisation à l'échelle internationale. Elle a ensuite fait ressortir l'importance de ces études pour le développement communautaire avant de s'attarder sur les liens qui peuvent exister entre le FMDL et les EIES. Relativement à ces liens, il convient de veiller à assurer la cohérence et la complémentarité entre ces outils. Pour terminer, Dre Nikiéma a informé les participants qu'un [guide sur le cadre légal des EIES et plans associés](#) est en cours d'élaboration par l'IGF et sera probablement publié en 2020.

- **Les politiques de contenu local**

Le rôle des politiques de contenu local a été développé par M. Dolo à travers l'exemple de la société Kinross, qui opère des mines d'or sur quatre continents (deux mines en Afrique de l'Ouest en plus de mines en Amérique du Nord, en Amérique latine et en Russie). M. Dolo a défini la notion de contenu local et a démontré la part prépondérante des salaires et achats de biens et services dans la répartition de la valeur créée par la société minière, par rapport notamment au canal fiscal (impôts et taxes) et aux investissements communautaires. En comparant les données des mines de Kinross en Afrique de l'Ouest avec celles

des mines sur d'autres continents, M. Dolo a ensuite démontré le faible niveau d'accès des populations locales aux emplois techniques et administratifs et le faible niveau d'approvisionnement « local » (c'est à dire issu de la « zone minière ») pour les mines d'Afrique de l'Ouest. En comparant les mines de Kinross en Amérique latine et en Afrique de l'Ouest, M. Dolo a décrit les politiques mises en œuvre avec succès pour augmenter le contenu local au Chili. Il a terminé son exposé en rappelant aux participants que [le Guide sur les Politiques de Contenu Local et les études de cas élaborés par IGF](#) sont disponibles en ligne.

Des discussions qui ont suivi, il a été retenu que la mise en œuvre de politiques de contenu local doit reposer sur une démarche cohérente et doit mobiliser la collaboration de tous les acteurs avec un rôle prépondérant de l'État.

3. OUTIL 1 : LES FDML

M. Dolo a récapitulé les grandes lignes, les similitudes et les différences entre les fonds miniers établis dans l'espace UEMOA. M. Dolo a clarifié le concept en différenciant entre les fonds miniers institutionnels, c'est-à-dire ceux qui sont établis par l'État, et les autres fonds et mécanismes de financement pour le développement local qui sont établis de façon volontaire ou négociée par la société minière et qui demeurent souvent plus ou moins contrôlés par celle-ci. L'ensemble des participants a ainsi admis que la notion de fonds minier telle que développée au cours de l'atelier se limite aux fonds institués par l'État à travers la réglementation, sans que cela remette en cause la valeur potentielle des autres outils pour le développement communautaire.

4. OUTIL 2 : LA RESPONSABILITÉ SOCIALE DES ENTREPRISES (RSE)

Cette session a été animée par M. Adama Soro, consultant et spécialiste en gouvernance de l'industrie minière. M. Soro a axé son intervention sur l'impact socio-économique des mines industrielles, la RSE et ses spécificités dans le secteur extractif et les défis et opportunités pour la RSE liés à l'avènement du FMDL. Au terme de l'exposé, les participants ont acquis

les éléments nécessaires pour non seulement comprendre l'origine de la notion de RSE, ses contours et manifestations, mais aussi pour appréhender les pistes possibles pour la RSE dans un futur marqué par l'institution par les États de FMDL.

5. OUTIL 3 : LES ACCORDS DE DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE (ADC)

Lors de cette séance, M. Dolo a décrit les ADC comme un outil largement répandu et reconnu en tant que bonne pratique pour le développement communautaire. Dans un premier temps, M. Dolo a fait savoir que malgré la variété de terminologies employées, les ADC se caractérisent par des éléments communs, notamment la négociation, des obligations mutuelles légales ou non entre les parties et des objectifs de développement plus larges que la simple compensation financière. M. Dolo a fait remarquer que les ADC peuvent selon les juridictions être totalement volontaires ou obligatoires, ou se situer entre les deux, c'est-à-dire résulter d'obligations indirectes ou induites.

À l'aide d'études de cas, M. Dolo a ensuite développé les exemples du Canada, de la Mongolie et du Ghana, qui illustrent chacun une approche bien spécifique des ADC.

Comparant les ADC et le FMDL, M. Dolo a indiqué les similitudes entre les deux outils, qui visent tous deux une cohabitation harmonieuse entre les mines et les populations. Il a aussi fait ressortir leurs différences en lançant le débat sur les avantages et inconvénients de chaque outil dans le cadre des pays membres de la zone UEMOA.

6. OUTIL 4 : LA REDISTRIBUTION FISCALE AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

M. Dolo a amorcé cette séance en décomposant, à l'aide d'un schéma, la collecte et la dépense des revenus du secteur minier par l'État central et les collectivités et en explicitant les concepts de budget de la collectivité, des ressources transférées, de partage des revenus et de décentralisation fiscale.

À travers l'exemple du Pérou, M. Dolo a démontré que la redistribution fiscale, qui repose sur le reversement d'une part significative de l'impôt

sur les bénéfices des sociétés minières aux collectivités, peut présenter un avantage pour les collectivités territoriales. Cependant, M. Dolo a aussi précisé que le bilan au Pérou demeure mitigé, car les conflits se sont paradoxalement accentués dans les zones minières et plusieurs études remettent en question les impacts de la redistribution fiscale sur le développement humain.

Après avoir exploré en détail chacun de ces outils pour le développement communautaire, l'ensemble des outils présentés et leurs relations a été récapitulé sous la forme d'une synthèse graphique lors de la reprise des travaux le jour suivant.

7. PERSPECTIVES DES AUTRES PARTIES PRENANTES : L'INDUSTRIE MINIÈRE ET LES COMMUNAUTÉS IMPACTÉES

La perspective de l'industrie minière a été exposée par M. Oumar Traoré, Chef de service des relations communautaires de la mine de Mana de SEMAFO et M. Amidou Ouattara, responsable de la Fondation SEMAFO. À propos des perspectives relativement à la mise en œuvre du FMDL, M. Traoré a soutenu que la SEMAFO continuera ses actions de RSE en faveur des communautés locales. Toutefois, les actions seront réorientées vers l'appui à la création de microentreprises et le renforcement des capacités (formations techniques appropriées). Les craintes des sociétés minières se résument à la lourdeur administrative, la bonne gouvernance des ressources et la sollicitation des sociétés minières pour des doléances qui devraient être soutenues par le FMDL. Pour terminer, M. Traoré a formulé des suggestions pour le FMDL en cours de mise en œuvre au Burkina Faso.

M. Rémy Barry, superviseur général de la SN-ERFAC, a partagé la perspective des communautés impactées. M. Barry a, dans un premier temps, articulé le bilan de la RSE tel que perçu par les communautés locales. Il a énuméré un certain nombre de difficultés et a ensuite brossé un portrait des perspectives des communautés locales avec la mise en œuvre du FMDL.



8. EXERCICE EN PLÉNIÈRE : IDENTIFICATION DES PRINCIPES CLÉS EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE DANS L'ESPACE UEMOA

M. Dolo a commencé cette séance en présentant les standards internationaux et les bonnes pratiques en matière de FMDL et de fonds miniers de développement communautaire, notamment ceux de l'ISO 26 000, ceux de l'International Finance Corporation et ceux issus de la pratique des ADC.

L'exercice en plénière consistait en demandant à chaque participant de sélectionner parmi une douzaine de principes issus des standards, quatre principes clés qui pourraient être prioritaires dans l'espace UEMOA et à apprécier la prise en compte des principes dans le dispositif en place dans leur État. À

l'issue de l'exercice, les quatre principes qui se sont dégagés étaient la transparence et l'accessibilité des contributions, la transparence dans l'utilisation et la gestion des ressources, l'alignement sur les plans de développement local et/ou sur les priorités de développement de la communauté et le suivi-évaluation des impacts (mesure).

9. EXERCICES : AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT ET LES RÉSULTATS DES FMDL DANS L'ESPACE UEMOA

Trois séances de discussions de groupes avec restitution en plénière ont été tenues afin de permettre des échanges approfondis sur les pistes d'amélioration du fonctionnement des fonds miniers de développement dans l'UEMOA. La première session portait sur la structure, l'ancrage institutionnel et le financement des fonds. La première session a été précédée d'une présentation par M. Dolo au sujet des structures et modalités de répartition des fonds actuellement en vigueur dans les États membres et de questions pour guider la réflexion et les discussions de groupe.

La seconde séance s'est focalisée sur l'utilisation et la gestion des fonds. Les discussions de groupe ont encore été orientées par le formateur à l'aide d'une série de questions qui ont cristallisé les enjeux de la gestion des FMDL.

AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT ET LES RÉSULTATS DES FMDL DANS L'ESPACE UEMOA : QUESTIONS CLÉS

Structure, ancrage institutionnel et financement des FMDL	Utilisation et gestion des FMDL
<p>Comment sera alimenté le fonds et par qui ?</p> <p>Un fond par catégorie de contributeur (État vs société minière) ou un fond commun ?</p> <p>Un seul fonds ou plusieurs (un par mine) ?</p> <p>Où loger le fonds ?</p> <p>Cadre temporel d'alimentation du fond : avant, pendant l'exploitation minière ?</p> <p>Cadre temporel d'usage du fond : pendant, après l'exploitation minière ?</p> <p>Bénéficiaires et clés de répartition ?</p>	<p>Dans quels domaines les fonds vont-ils intervenir ?</p> <p>Sur quelles bases et selon quel processus seront affectés les fonds ? (Plan d'action/Plan de développement, etc. ?)</p> <p>Quel(s) organe(s) (avec quelles composition et mécanisme de prise de décision ?) sera habilité(s) à décider de l'affectation de financement aux projets/activités ?</p> <p>Selon quelles procédures seront attribués les marchés pour l'exécution des projets/activités ?</p> <p>Quel(s) organe(s) sera chargé du contrôle ?</p> <p>Quel(s) organe(s) sera chargé du suivi-évaluation des impacts et selon quelle périodicité ?</p>



La dernière session de l'atelier a rassemblé l'ensemble des approches discutées au sein d'un exercice global de mise en situation visant à définir l'outil idéal pour le développement communautaire. À l'issue de l'exercice, un consensus des participants s'est dégagé pour l'option d'un FMDL qui pourrait être combiné avec des ADC obligatoires, ou alors uniquement avec la RSE volontaire des sociétés minières.

LE MINISTRE VOUS DEMANDE DE LUI PROPOSER UN OUTIL IDÉAL POUR LE DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE À DOUNIA. FAUT-IL :

- Rendre les ADC obligatoires ?
- Créer un ou des FMDL?
- Reverser une partie significative des recettes minières aux communes ?
- Rendre la RSE obligatoire ?
- Combiner deux de ces approches ? Si oui, lesquelles ? Quel rôle chacune des deux jouera-t-elle ?

CÉRÉMONIE DE CLÔTURE

La cérémonie de clôture a été présidée par M. Bangraogo Émile Kaboré, Chef de la Division des Mines et des Hydrocarbures à la Commission de l'UEMOA. Il a félicité l'ensemble des participants pour l'intérêt porté aux modules présentés et a fondé l'espoir que les acquis de l'atelier contribueront à renforcer davantage les capacités des administrations et des municipalités en matière de gestion du développement communautaire lié aux industries extractives. Des certificats de participation, ainsi que des clés USB contenant toute la documentation de l'atelier, ont été remises aux participants.

Pour plus d'informations, veuillez contacter :

220 Laurier Avenue West, Suite 1100
Ottawa, Ontario Canada K1P 5Z9
Email: Secretariat@IGFMining.org
Phone: +1 613-778-8767 (Ext. 105)



IGF

IGFMining.org
@IGFMining

Secrétariat hébergé par



Secrétariat financé par

Canada