



# ATELIER DE FORMATION DES CADRES DES ADMINISTRATIONS DES ÉTATS MEMBRES DE L'UEMOA SUR L'OPTIMISATION DE LA PARTICIPATION DES ÉCONOMIES NATIONALES À LA CHAÎNE DE VALEUR DANS LE SECTEUR MINIER

OUAGADOUGOU, BURKINA FASO

18 AU 22 SEPTEMBRE 2017

## INTRODUCTION

Du 18 au 22 septembre 2017 s'est tenu à l'Hôtel Ramada à Ouagadougou (Burkina Faso) l'atelier de formation des cadres des administrations des États membres de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) sur l'optimisation de la participation des économies nationales à la chaîne de valeur dans le secteur minier.

Cet atelier de formation 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 Mémorandum d'accord entre la Commission de l'UEMOA et l'Institut International du Développement Durable (IISD).

L'atelier a réuni 32 cadres en charge des mines ou de l'économie et des finances des pays membres de l'UEMOA.

La formation était animée par Jane Korinek, économiste et analyste des politiques commerciales dans la Division Commerce et Agriculture de l'OCDE, Mamadou Goïta, socioéconomiste et directeur de l'Institut pour la Recherche et la Promotion des Alternatives de Développement (IRPAD) et Suzy Nikiéma, Conseillère en droit international et Coordinatrice régionale Afrique pour le Programme ELP de l'IISD.

## CÉRÉMONIE D'OUVERTURE

La cérémonie d'ouverture a été présidée par le Monsieur Oumarou Idani, Ministre des Mines et des Carrières du Burkina Faso. Elle a été ponctuée par deux allocutions : celle de Monsieur Idani et celle de Monsieur Jonas Gbian, Commissaire chargé du Département de la Sécurité Alimentaire, de l'Agriculture, des Mines et de l'Environnement (DSAME) de la Commission de l'UEMOA.

## PRÉSENTATION DES OBJECTIFS DE LA FORMATION

À l'issue de la cérémonie d'ouverture, Dr. Suzy Nikiéma a présenté les objectifs de la formation et les principales thématiques qui seront abordées.

Elle a rappelé que l'atelier fait suite à une recommandation des participants lors d'un atelier régional organisé en 2015 sur l'optimisation des retombées économiques fiscales et non fiscales.

Nikiéma a ensuite indiqué, statistiques à l'appui, que l'accroissement du contenu local dans le secteur des industries extractives peut avoir un effet multiplicateur et un impact bien plus grand sur le développement durable et la réduction de la pauvreté que les taxes et impôts relevés par l'État. La formation a été conçue dans le but de mieux outiller les participants en vue



de maximiser les retombées économiques et sociales du secteur minier dans l'espace UEMOA en s'appuyant sur les politiques, réglementations et procédures qui peuvent permettre aux économies de représenter une part plus importante dans la chaîne de valeur minière. Ayant précisé qu'il n'existait pas de solutions clés en main, elle a proposé d'identifier au cours des échanges des outils, des procédures, des mécanismes ou de nouvelles idées pour élaborer ou renforcer les politiques et lois dans l'espace UEMOA dans ce domaine.

Nikièma a fait savoir que les thématiques clés à aborder au cours de la formation s'articulent autour des points suivants : (1) Le cadre général : la chaîne de valeur dans le secteur minier; (2) le contenu local lié à l'emploi, à la fourniture des biens et services et à la transformation; et (3) une introduction aux opportunités en matière d'infrastructures.

Elle a terminé en invitant les participants à ne pas oublier que la question traitée est importante aussi bien pour l'État que pour les compagnies minières qui ont besoin d'obtenir et maintenir le « permis social d'exploiter » (social licence to operate), c'est-à-dire obtenir un niveau minimum de légitimité, de confiance, d'acceptation et de soutien des acteurs nationaux et locaux.



## PRÉSENTATION DE L'IGF

Suzy Nikièma a ensuite fait une brève présentation de l'IGF et de l'IISD.

## LES MODULES DE LA FORMATION

### 1. LE SECTEUR MINIER DANS LES CHAINES DE VALEUR GLOBALES

Cette thématique a été développée par Jane Korinek. Dans son exposé, elle a passé en revue les résultats d'études et analyses sur les flux commerciaux, les stratégies d'approvisionnement et de production et l'évolution de la fourniture des biens et services en fonction des pays et des secteurs d'activité. L'analyse des résultats a permis d'aborder les points suivants : (1) la définition des Chaines de Valeur Globales (CVG); (2) la participation de l'Afrique dans les CVG; (3) le rôle du secteur minier dans les CVG; (4) l'importance des services dans le secteur minier comparativement à d'autres facteurs; et (5) le potentiel disponible pour la fourniture de biens et services en Afrique. Sur la base des études de l'OCDE, Korinek a tiré des leçons et des recommandations à l'égard des pays membres de l'UEMOA. Il s'agit notamment de baisser les barrières douanières pour mieux s'intégrer aux CVG; de faciliter le commerce intrarégional et améliorer les infrastructures régionales pour profiter des économies d'échelle; et de saisir les opportunités d'approvisionnement en matière de services pour le secteur minier.

### 2. EMPLOIS LOCAUX ET FOURNISSEURS LOCAUX DE BIENS ET SERVICES : PRINCIPE DE BASE POUR UN CADRE LÉGAL EFFICACE

Cette thématique a été assurée par Suzy Nikièma. En se focalisant sur les aspects juridiques de la question, elle a d'abord rappelé les préalables à observer pour une prise en compte effective du contenu local dans le cadre légal national. Elle a ainsi indiqué que le cadre légal doit s'inspirer d'une politique ou vision nationale prédéfinie sur la base d'analyses économiques et sociales et dans le cadre d'une concertation inclusive avec tous les acteurs clés. Le cadre légal doit permettre de traduire les politiques et objectifs en des règles claires, transparentes et objectives.

Nikièma a proposé quelques principes de base pour l'élaboration d'un cadre légal efficace en



matière de contenu local, notamment: (1) établir le principe du contenu local comme obligation générale; (2) renvoyer à d'autres instruments plus adaptés pour les spécifications et les modalités de mise en œuvre comme les conventions minières; (3) veiller à ce que les obligations spécifiques soient le résultat d'une négociation qui reflète les contraintes et les opportunités dans le pays; (4) instaurer des obligations spécifiques, programmables, flexibles, ajustables et reportables; (5) créer des cadres et procédures formelles de concertation et de négociation en clarifiant le rôle de chaque partie prenante; et (6) mettre en place des mécanismes de suivi-évaluation.

Enfin, Nikiéma a insisté sur l'importance d'une planification précoce, holistique et inclusive en matière de contenu local. Pour ce faire, elle a recommandé d'utiliser les outils déjà disponibles dans le processus d'obtention des permis, tels que les études de faisabilité (y compris les modèles économiques des projets), les études d'impact environnemental et social et les plans de gestion et de fermeture.

### **3. EMPLOI ET FORMATION**

Lors de cette session animée par Mamadou Goïta, il a été question de la définition et des enjeux du terme « local » dans le domaine minier, au regard de divers paramètres (territorialité, espace économique, social ou politique, etc.).

Goïta est ensuite revenu sur les contraintes en matière d'emploi local tout en partageant de bonnes pratiques dans la sous-région. Il a conclu par l'importance de la formation pour accroître les emplois locaux. À cet effet, Goïta a recommandé l'enrichissement à l'échelle nationale des curricula avec les spécificités minières pour les formations non spécifiques au secteur minier (tels que les juristes, les comptables, etc.). Il a ensuite recommandé la création d'écoles spécialisées pour les métiers de la mine sur une base régionale afin de mutualiser les efforts et réduire le risque de former plus de techniciens que le secteur ne peut en absorber.

Les participants ont ensuite eu l'occasion de partager leurs expériences. Il est ressorti des échanges qu'une bonne connaissance des besoins des sociétés minières et la concertation sont essentielles pour élaborer de bonnes politiques en matière de formation et emplois locaux. Les sociétés minières ont également un rôle à jouer lorsqu'il s'agit de la formation interne

afin de permettre aux cadres nationaux de monter dans les échelons de l'entreprise.

### **4. TABLE RONDE : DISCUSSIONS ET PARTAGE D'EXPÉRIENCES SUR L'OPTIMISATION DE LA FOURNITURE LOCALE DE BIENS ET SERVICES**

Au cours de cette table ronde, des questions sur les stratégies et obligations nationales en matière de fourniture de biens et services locaux ont été soumises aux participants de chaque pays qui ont apporté des éléments d'information.

Il est ressorti des expériences partagées que des obligations en matière de fourniture locale de biens et services sont prévues par les lois et règlements des différents pays et aussi dans les contrats signés avec les sociétés minières. Toutefois, ces lois et règlements ne sont pas systématiquement fondés sur l'existence d'une politique ou stratégie nationale de contenu local préalablement définie. Dans la plupart des pays, les obligations en matière de fournitures de biens et services locaux sont d'ordre général, sans possibilité de négociation au cas par cas pour définir des exigences spécifiques quant aux taux ou calendriers de mise en œuvre. Dans certains pays, il y a cependant des possibilités de négocier les obligations spécifiques au dans le contrat. D'autres pays, enfin, exigent la soumission par la société minière de plan d'accroissement du contenu local.

Globalement, de bonnes pratiques sont observées dans certains pays de l'Union, notamment en matière de soutien aux petites et moyennes entreprises pour répondre aux besoins des sociétés minières, mais les contraintes liées au climat général des affaires, à l'accès au financement et au renforcement des capacités demeurent importantes. Toutefois, il y a lieu de travailler à mutualiser les efforts au niveau de la région et d'adopter des obligations spécifiques et ajustables pour chaque société minière afin d'atteindre plus efficacement les objectifs en matière de contenu local.

La Commission de l'UEMOA a également fait part des projets et réflexions en cours en matière de contenu local dans la région, y compris dans le cadre de la révision du Code minier communautaire de l'UEMOA. Les participants ont souligné l'importance d'une stratégie régionale sur ces questions.



## 5. POLITIQUE EN MATIÈRE D'APPROVISIONNEMENT LOCAL DANS LE SECTEUR MINIER ET BRAINSTORMING

Lors de cette session, Jane Korinek s'est appuyée sur une étude de l'OCDE effectuée dans 10 pays riches en ressources minérales. Elle a fait ressortir des exemples de bonnes pratiques de la fourniture locale au Botswana, au Chili, au Mozambique, et en Australie. Korinek a ainsi mis en lumière le fait que le contenu local ne se réalise pas par « décret ». Il résulte de l'adoption d'une bonne politique qui permet d'identifier les niches dans la chaîne de valeur où un pays ou une région est compétitif, d'identifier les freins qui empêchent les petites et moyennes entreprises de répondre aux besoins des sociétés minières et de travailler à lever ces freins en étroite concertation et négociation avec les sociétés minières. Il est ressorti des échanges ayant suivi la présentation que les pays de l'Union devraient élaborer en amont une politique globale et intégrée en matière de contenu local au niveau national et régional. Les participants ont également souligné l'importance d'avoir un bon cadre légal en matière de contenu local. Cependant, ce dernier ne peut produire d'effet sans une politique d'accompagnement et des mécanismes de suivi effectifs des obligations à la charge des sociétés minières.

Cette session a permis aux participants de faire du brainstorming sur les problèmes qu'ils ont rencontrés dans leur pays respectif lorsqu'il s'agit d'élaborer et mettre en œuvre des politiques et législations sur le contenu local.

## 6. ANTICIPATION LES ENJEUX DU FUTUR : LA MÉCANISATION CROISSANTE DANS L'EXPLOITATION INDUSTRIELLE

Lors de cette session, Suzy Nikiéma a présenté les résultats d'une [étude](#) réalisée en 2016

par l'IISD, le Columbia Center for Sustainable Development et Ingénieurs sans frontières Canada ayant pour titre l'« Exploitation minière, un mirage ? Réévaluer le paradigme de la valeur partagée à la lumière des progrès technologiques dans le secteur minier » (disponible uniquement en anglais).

L'étude avait pour but d'évaluer les impacts de la mécanisation croissante dans les mines industrielles sur les dépenses des sociétés minières et comment cela pouvait affecter les politiques d'accroissement du contenu local dans les pays riches en ressources minérales.

Cette étude a révélé que la mécanisation dans le secteur minier est une réalité qui s'accélère et entraîne des impacts directs sur le nombre d'emplois dans les mines, les revenus perçus par les gouvernements et la contribution au PIB. En matière d'emploi, Nikiéma a indiqué que l'impact pouvait atteindre, dans certains scénarii, une réduction de 70 % des emplois peu ou faiblement qualifiés, généralement occupés par les nationaux du pays d'accueil. Si les impacts de la mécanisation sont plus élevés en valeur absolue dans les pays à revenus élevés, les pays en développement risquent cependant de ressentir plus fortement les impacts en raison de leur plus grande dépendance aux revenus du secteur minier et les difficultés d'adaptation.

Face à cette réalité, il est donc impératif d'engager un dialogue constructif entre les parties prenantes, y compris les développeurs de nouvelles technologies, de proposer des mesures pour anticiper le problème et de chercher des alternatives.

Au terme des échanges qui ont suivi cette présentation, les participants ont été unanimes que l'Afrique ne pourra pas échapper à la mécanisation dans l'industrie minière, même si certaines contraintes climatiques (forte chaleur)

et énergétiques peuvent ralentir son expansion dans un premier temps. Ils ont estimé que les États membres de l'UEMOA doivent anticiper ce problème en orientant dès à présent leurs actions vers des formations adaptées en entretien des équipements et engins automatisés. Ils ont également suggéré de mettre en place des régimes fiscaux adaptés et d'augmenter les investissements socio-économiques communautaires permettant de compenser la perte d'emplois. Les participants ont enfin attiré l'attention sur les risques que présente cette évolution technologique pour le permis social d'exploiter des sociétés minières en cas de réduction des retombées socio-économiques dans les communautés locales.

## 7. LES INFRASTRUCTURES DURABLES

Cette communication a été faite par Mamadou Goïta. Après avoir défini le terme « infrastructure » à travers une analyse des biens publics et privés, il a procédé à une typologie des infrastructures selon divers critères (marchandes et non marchandes, pour les besoins de la mine ou à travers l'implantation d'une mine, etc.). Goïta a également rappelé que l'enjeu de cette thématique est de passer des infrastructures enclaves à des infrastructures pour le développement et à proposer quelques pistes de réflexion pour y parvenir.

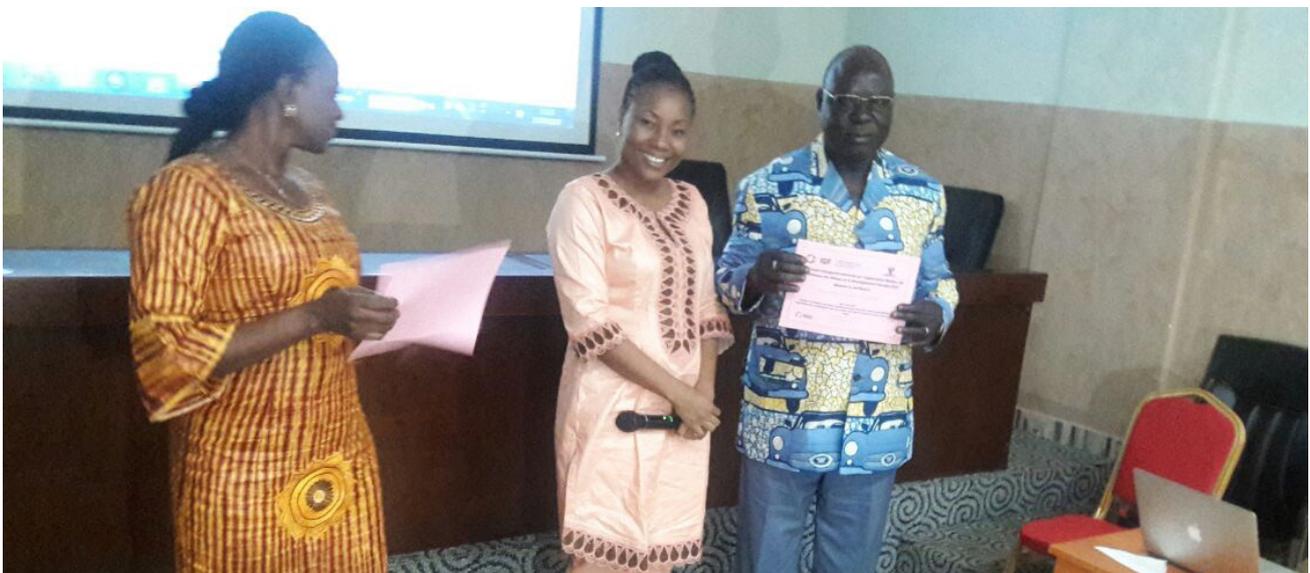
Au terme de la présentation, les participants ont été divisés en deux groupes afin d'effectuer des travaux pratiques à partir de questions pour guider les discussions. Chaque groupe a eu à discuter d'un projet d'infrastructure lié à une mine dans un pays membre de l'Union,

respectivement l'installation d'une centrale électrique pour alimenter deux mines et les communautés riveraines au Niger et la création d'un centre agroalimentaire dans le cadre de la fermeture prématurée d'une mine au Mali. Ces échanges ont permis aux participants de tirer les leçons de ces cas d'étude. L'importance d'une négociation et planification précoce avec les sociétés minières dès le processus d'obtention du permis a été identifiée comme un facteur clé pour le succès.

## 8. FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DURABLES : QUELLES SONT LES POSSIBILITÉS ?

Suzy Nikiéma a abordé dans son exposé les enjeux et facteurs fondamentaux qui sous-tendent le financement des infrastructures liées aux exploitations minières. Elle a proposé quelques options pour le financement en identifiant les enjeux et les risques qui s'y rattachent. Après une analyse comparée des options, elle a affirmé que la création d'un fonds souverain dédié aux infrastructures est l'option la plus simple, directe, transparente et qui présente le moins de risques, sous réserve du respect de la bonne gouvernance. Elle a aussi attiré l'attention des participants sur les risques particulièrement élevés qui sont liés à l'option mine contre infrastructure.

Les discussions ayant suivi cette présentation ont conduit à un rejet unanime de l'option mine c. infrastructure par les participants. Les risques du détournement de fonds dédiés aux infrastructures ont également été soulevés.





## 9. DISCUSSIONS DE GROUPE SUR LA TRANSFORMATION ET LA VALORISATION LOCALE

Cet exercice a permis aux participants de partager leurs expériences en tant que représentants des pays de l'Union. Ainsi, on note l'existence de premiers projets de transformation dans certains pays, même si de nombreuses contraintes pèsent encore sur ces unités et en limitent le développement. La législation de certains pays exige des sociétés minières qu'elles réalisent une étude de faisabilité sur une possible transformation du minerai sur place.

Il est également ressorti des échanges que les États membres de l'UEMOA n'ont pas prévu des dispositions restrictives pour interdire ou limiter l'exportation des minerais non transformés. Toutefois, la latitude est donnée aux États membres de la CEDEAO de fixer les taxes à l'exportation, à condition de respecter des fourchettes, mais cette option est peu usitée dans le secteur minier.

Les participants ont souhaité que les États se concertent pour installer des unités de transformation à l'échelle régionale afin de répondre au problème de volume des minerais et bénéficier des économies d'échelles.

## 10. PROBLÉMATIQUE DE LA TRANSFORMATION LOCALE

Animée par Mamadou Goïta, cette session a permis de mettre l'accent sur l'importance de la transformation des ressources minérales sur place pour créer de la richesse en valorisant les ressources et les sous-produits.

Goïta a ensuite abordé les opportunités de transformation dans la zone UEMOA, mais aussi les contraintes qui pourraient annihiler les efforts de la transformation sur place des substances minérales. Il s'agit notamment de la disponibilité des ressources en eau et énergie, les infrastructures de transport, le volume des matières premières disponibles et les capacités de transformation. Il a également attiré l'attention sur les contradictions horizontales et verticales qui existent parfois entre les politiques industrielles, minières et commerciales.

Goïta a soutenu que pour orienter les États vers la transformation, il faudra s'orienter vers une approche régionale et une mutualisation des ressources en y ajoutant des mesures incitatives internes et externes.

Lors des échanges, les participants ont abondé dans le même sens que Goïta en partageant les expériences qu'ils ont vécues dans leur pays respectif.

## 11. PRÉSENTATION D'UN OUTIL EN LIGNE SUR LES RESTRICTIONS À L'EXPORTATION ET LES TRAVAUX DE L'OCDE SUR L'IMPACT DES RESTRICTIONS À L'EXPORTATION DESTINÉE À LA TRANSFORMATION

Jane Korinek a présenté une base de données en ligne de l'OCDE de toutes les restrictions à l'exportation de plusieurs pays. Une hétérogénéité des politiques qui sont mises en place pour les exportations a été notée.

Les données indiquent qu'il n'y a pas eu de transformation supplémentaire entreprise due aux restrictions à l'exportation. De même, les mesures de restrictions mises en place dans les pays n'ont jamais été levées par ces derniers. Il ressort des échanges qu'il n'est pas suffisant de mettre en place des restrictions à l'exportation des minerais bruts pour encourager la transformation sur place des ressources. Korinek a pris note du fait qu'il y a très peu de restrictions à l'exportation dans le secteur minier parmi les États membres de l'UEMOA. Toutefois, certains participants ont noté que dans le cadre d'une politique d'industrialisation cohérente, de telles restrictions pourraient être utiles, si elles sont bien conçues et assorties de politiques d'accompagnement.

Le Botswana a été évoqué comme cas modèle de bonnes pratiques en matière de transformation locale dans le secteur du diamant, où le leadership politique a joué un rôle prépondérant. Les participants ont souhaité q From Subject Size Received

Gabriela Flores ZavalaRe: ASM paper for review by IIED 57 KB 5:59 AM ue l'on puisse identifier un modèle adéquat en matière de transformation locale pour les pays de l'Union.

## 12. ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX ET FREINS À LA MISE EN PLACE DE POLITIQUES EN MATIÈRE DE CONTENU LOCAL

Au cours de cette présentation, Suzy Nikiéma a attiré l'attention des participants sur les accords et traités internationaux qui limitent la capacité des États à imposer des prescriptions de résultats.



Après avoir défini ces dernières et présenté leurs enjeux, elle a donné des exemples de prescriptions de résultats, telles que les obligations en matière de contenu local pour l'emploi et la fourniture de biens et services. Elle a ensuite expliqué comment les traités bilatéraux de protection et de promotion des investissements pouvaient constituer un frein à leur mise en place. À son avis, la question n'est pas de savoir si les prescriptions de résultats sont de bonnes politiques ou pas, mais comment ils peuvent être utilisés avec succès. Il est donc plus efficace de ne pas prendre des engagements dans les traités, surtout qu'il demeure possible de le faire dans le droit national qui permet des ajustements ultérieurs.

Face aux enjeux liés à ces traités et à l'arbitrage d'investissement et au regard des discussions et réformes en cours sur ces questions à l'échelle africaine et mondiale, Suzy Nikiéma a recommandé aux pays de l'Union une prudence accrue dans la négociation et la signature de ces instruments juridiques.

Il est ressorti des échanges que les États devraient observer une vigilance particulière quant aux traités et autres accords contraignants.

### 13. MICRO-OUVERT SUR LES THÉMATIQUES ET MESSAGES CLÉS DES PARTICIPANTS

Les participants ont noté que le défi majeur est de permettre aux populations de profiter au maximum des retombées socio-économiques des mines en phase production et après leur fermeture. C'est pourquoi ils ont souhaité que l'accent soit mis sur des politiques de contenu local. Les participants ont suggéré que les États prennent déjà des dispositions pour anticiper les effets de la mécanisation dans les exploitations minières industrielles. Ils ont regretté de n'avoir pas bénéficié de cette formation plus tôt et ont pris l'engagement de mettre en œuvre les acquis dans les réformes en cours et dans les mécanismes de suivi-évaluation des activités minières dans leur pays respectif.

### CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Cette formation a permis aux participants de renforcer leurs capacités d'optimiser la participation des économies nationales à la chaîne de valeur dans le secteur minier, notamment en matière de fourniture de biens et services locaux, d'emplois locaux,

la transformation locale des substances minérales, les infrastructures et les enjeux de la mécanisation croissante dans l'industrie minière.

À l'issue des travaux, les participants ont formulé des recommandations à l'endroit des États membres de l'UEMOA, à savoir :

- Mettre en place et renforcer les politiques nationales en matière de contenu local.
- Créer un cadre de concertation entre États pour l'établissement de centres de formation, la construction d'infrastructures et l'installation d'unités de transformation communes.
- Observer une vigilance particulière quant aux traités bilatéraux de protection et de promotion des investissements et autres accords qui les engagent.

### CÉRÉMONIE DE CLÔTURE

La cérémonie de clôture a été présidée par Madame Lenaboua Coulibaly, Chargée des Mines à la Commission de l'UEMOA. Des certificats de participation ont été remis à tous les participants au terme de la cérémonie.

Pour plus d'informations, contacter :

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



IGF

[IGFMining.org](http://IGFMining.org)  
[@IGFMining](https://twitter.com/IGFMining)

Secrétariat hébergé par



Secrétariat financé par

