

L'INDUSTRIE MINIERE AFRICAINE A L'EPREUVE DE LA COVID 19, QUELS ENSEIGNEMENTS EN TIRER ?

Mamadou Ciré DIALLO

diallomamadoucire201350@gmail.com

Biographie : Est un jeune guinéen, doctorant (deuxième année de thèse) dans le cadre d'une cotutelle entre l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar UCAD (Sénégal) et l'Université Clermont Auvergne UCA (France). L'auteur a aussi une riche expérience dans des cabinets d'avocats à Dakar (AF LEGAL Law Firm) et à Conakry (SYLLA & PARTNERS) et aussi un enrichissant séjour de recherche dans le cadre d'une bourse de la West Africa Research Center (WARC) auprès de la Facilité Africaine de Soutien Juridique (FASJ) hébergée par la Banque Africaine de Développement (BAD) à Abidjan. M. DIALLO a été récemment retenu en tant que Legal Research Team (LRT) de African Mining Legislation Atlas AMLA -Maputo 2019-.

NOTES DE SYNTHÈSE : La crise économique et sociale née de la pandémie du coronavirus n'épargne aucune région du monde et aucun secteur de l'économie globale. Point de départ de la crise sanitaire (Wuhan), la place qu'occupe la Chine dans les économies africaines en général et son rôle dans la détermination de la valeur de nos ressources minières (ces dernières années) invitent à cette réflexion. Cette étude tente dans un premier temps, de mettre en exergue les risques budgétaires, économiques et sociaux que constitue pour les États africains une industrie minière extravertie - qui échappe au contrôle des acteurs publics et privés africains-, la vulnérabilité de ces économies aux chocs extérieurs. Dans un second temps, l'étude relève le potentiel transformationnel de l'industrie minière africaine à travers le développement des liens économiques domestiques notamment le contenu local, la valorisation locale dans un contexte de marché intégré. Au-delà des enjeux économiques et stratégiques autour des ressources minières africaines, cette réflexion tente de présenter les mécanismes juridiques fruits des différentes vagues de législations minières favorisant une industrie minière -résiliente aux chocs extérieurs- vecteur de développement de l'Afrique.

CONTEXTE : Cette étude est réalisée dans un contexte de crise économique et sociale née de la propagation du coronavirus. Cette situation se matérialise par une baisse des échanges mondiaux, de la production et de la consommation mondiale et des risques élevés de pertes de revenus pour les Etats. Elle se veut un regard critique sur l'exploitation minière industrielle en Afrique tout en contribuant au débat sur la transformation économique du continent.

PROBLEMATIQUE : Quels enseignements pouvons-nous tirer de la crise du coronavirus en ce qui concerne l'exploitation industrielle des ressources minières africaines ?

IDEES MAJEURES :

- L'industrie minière africaine est fortement extravertie aussi bien par son mode de financement qu'en considération du marché qu'elle dessert.
- Les grandes puissances ont favorisé l'émergence de grandes multinationales qui sont aujourd'hui des acteurs majeurs du secteur.
- Le mode de financement actuel est difficilement accessible aux Etats africains.
- La dépendance de certaines économies africaines aux rentes minières les place dans une situation d'instabilité budgétaire et économique et de vulnérabilité sociale.
- A côté de la fiscalité minière, le développement des liens économiques entre l'industrie minière et les économies locales permet d'accroître les recettes internes mais aussi la résilience de l'industrie minière africaine aux chocs extérieurs.
- La valorisation locale des ressources minières pourrait intensifier le commerce intra-africain et prémunir les Etats africains contre les crises extérieures.

MOTS CLES : crise du Covid-19, industrie minière africaine, financement des projets miniers, liens économiques, contenu local, marché intégré, industrialisation

INTRODUCTION

L'Afrique entretient une relation importante avec ses ressources naturelles. L'exploitation minière y est une pratique ancienne. Selon l'Union africaine, « les plus vieilles mines dans le monde se trouvent en Afrique, parmi lesquelles on peut citer la

mine Igwengya au Swaziland qui a été exploitée il y a 20 000 ans pour son fer ocre qui était utilisé pour les peintures faites sur la roche ¹». La révolution industrielle, les guerres mondiales et la colonisation² vont donner une dimension industrielle aux ressources minières du continent qui sont dorénavant au service du projet occidental. Ces événements vont donc accélérer le passage de mines « généralement intégrées dans les économies précoloniales locales ³» à des mines insérées dans le circuit économique⁴ du capitalisme naissant⁵ (d'avant, pendant et après les guerres mondiales).

Après l'échec des premières législations minières post-indépendances fortement nationalistes, les dirigeants africains vont, sous les auspices des partenaires techniques et financiers (Banque mondiale et Fonds Monétaire International) entamer l'ouverture du secteur minier africain aux acteurs internationaux. Ainsi, le « désengagement de l'Etat va alors libérer le secteur ⁶» qui dans un contexte d'après-guerre froide, sera l'attraction des grandes compagnies étasuniennes et européennes. Portée par les avantages fiscaux⁷ et une conception minimaliste des questions environnementales⁸ et sociales, l'industrie minière africaine va par la suite attirer l'intérêt des pays émergents, la plaçant ainsi au centre des enjeux stratégiques du moment. Intégrées à la division internationale du travail, et au début de la structure de l'économie mondiale, les ressources minières africaines ne valent plus que l'intérêt que leur portent des acteurs et un marché qui sont extérieurs au continent : extraversion. L'industrie minière africaine se mit donc au service d'un libéralisme dominant mais abonné aux crises. Sauf qu'en ce début d'année 2020, la

¹ UNION AFRICAINE, *Vision du régime minier de l'Afrique*, février 2009, p 11

² En ce qui concerne la France, On peut souligner sur le plan institutionnel, la création du « Bureau Minier de la France d'outremer (BMFOM) en 1948, et de sociétés minières. Du point de vue des infrastructures, des chemins de fer et autres infrastructures d'évacuation furent construits au prix d'importantes pertes humaines. CF P. LEGOUX et A. MARELLE, *Les mines et les recherches minières en Afrique occidentale française : histoire et témoignages*, Paris, Harmattan, 1991 p361

³ op.cit., p11

⁴ Si Aimé CESAIRE dénonçait la manière dont le « contact » a été établi entre l'Europe et l'Afrique – la colonisation- CF cahier d'un retour au pays natal ; Bonnie CAMPBELL dénonce à son tour la manière dont les ressources africaines ont « intégré » le capitalisme cf les enjeux de la Bauxite, la Guinée face aux multinationales de l'aluminium.

⁵ Francis Fukuyama, « The End of History and the Last Man », The Free Press, 1992

⁶ D.HUMPHREYS « La montée en puissance des acteurs miniers des pays émergents » in le secteur minier un levier de croissance pour l'Afrique ? Revue de Proparco numéro 8, janvier 2011 p10

⁷ Plusieurs études ont montré que les avantages fiscaux ne sont pas l'élément déterminant de l'investissement sur les projets miniers.

⁸ Rapport de l'institut international pour la Conservation de la Nature (UICN) 2016 p2

crise ne vient pas de Wall-Street, mais bien d'un laboratoire médical situé à l'autre bout du monde, Wuhan (Chine).

Apparue en Chine en décembre 2019, la pandémie liée au Coronavirus a stoppé net l'économie mondiale. Les chiffres témoignent de l'ampleur de la tragédie avec plus de **3 214 256 cas** confirmés depuis le 31 décembre 2019 dans le monde, dont **1 126 337** en Europe ; **232 570 décès** depuis le 31 décembre 2019 dont **131 138** en Europe⁹. En ce qui concerne l'Afrique, on dénombre 142 289 cas de la Covid-19 et 4084 décès dus à la maladie¹⁰. Sur le plan économique, les prévisions de croissance sont revues à la baisse, les grandes puissances connaissent des taux de chômage record : en France, une augmentation de 7% en avril par rapport à mars, 14% au premier trimestre en Espagne et plus de 11% de la population active aux USA soit 26,4 millions inscrits¹¹.

Cette crise sanitaire qui s'est vite muée en crise économique et sociale ne laisse pas l'Afrique en marge. Dans un rapport publié le 8 avril 2020, la Banque Mondiale annonce que « la croissance économique en Afrique subsaharienne passera de 2,4% en 2019 à une fourchette entre -2,1 % et -5,1 % en 2020, ce qui constituera la première récession dans la région depuis 25 ans ¹² ». C'est dans ce contexte, et compte tenu de la place du secteur extractif dans la croissance africaine ces derniers décennies, qu'il nous paraît approprié de porter un regard sur le secteur minier africain à l'épreuve du coronavirus.

L'une des caractéristiques des nouveaux codes miniers africains est l'éclairage terminologique. En effet, ces codes miniers que certains auteurs¹³ estiment être de la troisième génération¹⁴ des réglementations minières¹⁵ distinguent clairement les

⁹ <https://www.santepubliquefrance.fr/maladies-et-traumatismes/maladies-et-infections-respiratoires/infection-a-coronavirus/articles/infection-au-nouveau-coronavirus-sars-cov-2-covid-19-france-et-monde> consulté le 2 mai à 17 : 20 heures de Paris.

¹⁰ Selon Africa CDC, le Centre africain de prévention des contrôles des maladies <http://www.rfi.fr/fr/afrique/20200531-coronavirus-l-afrique-face-%C3%A0-la-pand%C3%A9mie-le-dimanche-31-mai> consulté le 1 juin 2020 à 14 : 20 heures de Paris

¹¹ <https://www.cnews.fr/monde/2020-04-28/france-espagne-etats-unis-le-coronavirus-fait-exploser-le-chomage-951515> Consulté le 2 mai à 17 :40 heures de Paris

¹² Groupe de la Banque Mondiale, *Africa Pulse 2020, évaluation de l'impact économique du covid-19 et des réponses politiques en Afrique subsaharienne*, volume 21, 8 avril 2020, p 1

¹³ Il faut convenir ici de souligner qu'une partie de la doctrine évoque aujourd'hui une « quatrième génération » de codes miniers. H. BESADA et P MARTIN, « les codes miniers en Afrique : la montée d'une « quatrième » génération ? », Rapport de recherche, L'institut Nord-Sud, Mai 2013 p 31

¹⁴ B. CAMPBELL, *Enjeux des nouvelles réglementations minières en Afrique*, UQAM, 2004, p 43

¹⁵ Elles renvoient au cadre conventionnel, législatif, réglementaire et contractuel applicable au secteur

différents types d'exploitation minière. Le code minier sénégalais par exemple classe en son article premier les mines en trois (3) catégories qui sont : l'exploitation industrielle, l'exploitation minière artisanale et l'exploitation minière semi-mécanisée¹⁶. Notre étude ne porte que sur la première que le code minier communautaire de l'UEMOA présente en son article premier comme « toute exploitation fondée sur la mise en évidence préalable d'un gisement, possédant les installations fixes nécessaires pour la récupération, dans les règles de l'art, de substances minérales exploitées par des procédés industriels ¹⁷».

Sans vouloir minimiser l'exploitation minière artisanale¹⁸, le choix porté sur l'industrie minière s'explique par le fait que celle-ci intéresse des acteurs économiques plus puissants¹⁹, mobilise des capitaux et des technologies plus intégrés aux circuits globaux et est très exposée aux fluctuations liées aux crises internationales. Aussi, cette crise nous semble mériter notre attention parce qu'elle a impliqué d'abord la Chine, maillon essentiel de la chaîne de valorisation des ressources minières africaine. Alors que d'autres industries telles que le pétrole répondent à une autre dynamique internationale.

Ainsi, pour avoir une lecture plus éclairée de l'impact de la Covid19 sur l'industrie minière africaine et des leçons que nous pouvons en tirer, il nous semble important de souligner les raisons de la vulnérabilité de l'industrie minière africaine aux chocs extérieurs (I) ; avant d'en appeler à un recentrage de l'industrie minière africaine (II).

I - UNE INDUSTRIE MINIERE FORTEMENT EXTRAVERTE

Si l'industrie minière africaine a vite été exposée au choc extérieur né de la pandémie du covid19, c'est dû à sa forte connexion voire dépendance à des facteurs extérieurs. Une des caractéristiques principales de l'industrie minière africaine est le fait qu'elle est extravertie²⁰, c'est-à-dire tournée vers l'extérieur, aussi bien dans son mode de financement qu'en considération du marché qu'elle dessert.

A- FINANCEMENT ETRANGER DE L'INDUSTRIE MINIERE AFRICAINE

¹⁶ On distingue ces modes d'exploitation selon leur niveau de mécanisation et de financement.

¹⁷ Règlement n° 18/2003/CM/UEMOA du 22 décembre 2003, portant adoption du Code Minier

¹⁸ Il est important de ne pas minimiser l'apport du secteur qui intéresse près de huit millions d'africains

¹⁹ Les facteurs tels que la mobilisation des capitaux et les acteurs concernés justifient cette démarche

²⁰ G. MAGRIN, Ressources Naturelles et Développement Territoires en Afrique, mooc, Sorbonne,2019

L'une des caractéristiques du secteur minier industriel est l'importance des capitaux que sa valorisation requiert, c'est une industrie hautement capitalistique²¹. Il convient de souligner l'appui des puissances mondiales à l'émergence de grandes firmes internationales et la difficulté pour les Etats africains d'accéder au financement de leurs propres industries minières.

1- Au commencement, les puissances derrière les compagnies

Devant la crise sanitaire économique et sociale née de la propagation du coronavirus, un acteur revient au centre de l'espace public : l'Etat. Sollicité en 2008 pour venir réguler un système financier au bord du précipice, l'Etat, si longtemps décrié semble le plus armé en période de crise. L'Etat apparait ainsi comme le sauveteur des entreprises²². Même si les sociétés minières ne sont pas les principales concernées en cette période en raison de la résilience²³ du secteur, c'est l'occasion pour nous de jeter un regard sur le rôle des puissances occidentales et récemment émergentes non africaines dans le développement des compagnies étrangères sur le secteur minier africain.

S'il faut souligner l'existence de mécanismes internationaux²⁴ règlementant l'intervention des Etats sur le système économique mondial, force est de constater le rôle important des Etats dans la croissance des sociétés minières. Ainsi, après la révolution industrielle 1760-1840, en 1888 débute les activités d'une compagnie américaine spécialisée dans l'aluminium et qui en 1907, au terme de sa période de monopole légale, prendra le nom d'Aluminium Company Of America (ALCOA). Avec sa filiale Canadienne Northern Aluminium Company (ALCAN)²⁵, elles avaient main mise sur le marché nord-américain. Pendant la première guerre mondiale 1914-1918, ces compagnies prirent une part importante au soutien américain à la France et à

²¹ M.CURTIS « Une fiscalité juste et transparente pour un secteur minier au service du développement » in le secteur minier un levier de croissance pour l'Afrique ? Revue de Proparco numéro 8 janvier 2011 p19

²² S'agissant de certaines compagnies stratégiques, des mesures de nationalisation temporaire sont évoquées

²³ le tableau est variable : le cuivre, le cobalt connaissent déjà une surproduction, le fer a enregistré une baisse de 10% de sa valeur alors que l'or s'apprécie
https://www.agenceecofin.com/mines?utm_source=newsletter_12286&utm_medium=email&utm_campaign=ecofin-mines-15-04-2020 consulté le 7 mai 2020 à 19 :22 heures de Paris

²⁴ Nous faisons référence aux instruments du GATT et de l'O.M.C

²⁵ Alcan a été racheté en 2007 par Rio Tinto, et ses actifs ont pour l'essentiel été transférés dans une nouvelle entité, Rio Tinto Alcan. <https://fr.wikipedia.org/wiki/Alcan> consulté le 03 mai à 19 :50 heures de Paris

l'Angleterre. Ensuite, entre les deux guerres, avec leurs sœurs européennes que sont : AIAG Suisse, SEF France, ALAIS de Péchiney, British Aluminium co de R.U, - compagnies soutenus par leurs Etats respectifs-, elles accumulaient 83% de la capacité mondiale de production d'aluminium et 89% de la capacité de production du monde capitalistique.

Après la seconde guerre mondiale 1939-1945, ces entreprises vont procéder à une internationalisation du système en passant d'un oligopole national à un système d'oligopole international. Cette opération qui va intéresser des Etats riches en bauxite comme la Guinée est favorisée par le soutien financier des Etats d'origine des compagnies minières. Ces aides financières se traduisirent par un certain nombre de mesures : « les barrières à l'accessibilité des capitaux furent levées grâce aux fonds prêtés par la Reconstruction Finance Corp du gouvernement américain pendant la guerre, la vente à fonds perdus des usines d'Etats après la guerre, et les ressources financières mises à la disposition des nouveaux concurrents ²⁶».

Plus récemment, les ressources minières africaines aiguissent²⁷ l'appétit des pays émergent souvent désignés comme les BRICS²⁸. En effet, pour soutenir une croissance fortement basée sur le secteur manufacturier « les entreprises chinoises et indiennes cherchent ainsi des ressources à l'étranger afin d'alimenter leurs fonderies et leurs raffineries ²⁹». Appuyés par des institutions financières reliées aux pouvoirs centraux, ces investissements stratégiques sont favorisés par « leurs gouvernements, séduits par l'idée d'héberger un champion mondial³⁰ ». C'est ainsi, qu'on peut souligner le rôle de la banque chinoise d'import- export *China Eximbank*, institution stratégique détenue par l'Etat, dans le financement des « investisseurs prédateurs ³¹» dans le secteur extractif africain.

²⁶ BONNIE K. CAMPBELL, *Les enjeux de la bauxite : la Guinée face aux multinationales de l'aluminium*, Les presses universitaires de Montréal, Québec, 1983, p 57

²⁷ Selon Metals Economics Group (MEG, 2010), les économies émergentes représentaient environ 40 % des dépenses mondiales d'exploration au début de la dernière décennie

²⁸ Brésil, Russie, Inde, Chine, Sud Afrique

²⁹ D.HUMPHREYS « La montée en puissance des acteurs miniers des pays émergents » in le secteur minier un levier de croissance pour l'Afrique ? Revue de Proparco numéro 8, janvier 2011 p11

³⁰ Ibid., p 11

³¹ Rapport spécial du Centre d'Etudes Stratégique de l'Afrique CESA, *Anatomie de la malédiction des ressources naturelles : l'investissement prédateur dans les industries extractives en Afrique*, Washington Mai 2015 p109. Les « investisseurs prédateurs » n'accordent aucune importance aux questions environnementales ou de droits humains.

Comme on peut le constater, qu'il s'agisse des compagnies américaines, canadiennes, australiennes ou récemment celles de pays émergents³², l'accès au financement est un élément accélérateur de la croissance des entreprises minières. On peut dès lors analyser les difficultés pour les Etats africains d'accéder au financement de leur secteur minier.

2- Un mode de financement défavorable aux Etats africains

D'emblée faudrait-il le souligner, l'Afrique s'est essayée à la valorisation industrielle de ses ressources naturelles. En effet, au lendemain des indépendances, plusieurs juridictions africaines ont adopté des législations nationalistes. Ces législations souverainistes notamment en Guinée, au Ghana et en Zambie étaient sans doute inspirées par les différentes résolutions de l'Assemblée générale des nations-unies portant sur « le principe international de la souveraineté des Etats sur leurs ressources minières ³³ ». On peut citer plus généralement « la Résolution 1803 (XVII) de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1962 portant sur : Souveraineté permanente sur les ressources naturelles ³⁴ ». Sans oublier les revendications d'un Nouvel Ordre Economique International qui exigeait de « maîtriser les leviers économiques et l'exploitation des richesses et ressources naturelles... ³⁵ ».

Cependant, le bilan de cette période de gestion africaine des ressources minière n'a pas été reluisant. Outre les faiblesses techniques et managériales, le lien étroit entre les entreprises publiques dans le secteur minier et le personnel politique, l'une des causes de l'échec de cette expérience est le manque de financement du secteur pourtant réputé budgétivore. Ainsi, à partir des années 1990, la Banque Mondiale s'inquiétait du fait que « l'Afrique profite moins que l'Amérique latine et l'Asie de l'exportation minière pour doper sa croissance : les compagnies minières privées la boudent en y investissant moins de 5% des dépenses d'exploration mondiale ³⁶ ». En

³² Onze sociétés nées dans les pays émergents se classent parmi les trente premiers acteurs du secteur du secteur RMG, 2009

³³ Oumar CISSE, *Le droit minier face à la souveraineté de Etats*, Editions Universitaires Européennes, 2013, p4

³⁴ Cette résolution rappelle les résolutions 523 (VI) du 12 janvier 1952, 626 (VII) du 21 décembre 1952 et tient compte de la résolution 1515 (XV) du 15 décembre 1960, <https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/NaturalResources.aspx> Consulté le 04 mai 2020 à 13 : 15 heures de Paris

³⁵ A. MAHIOU, « Du droit économique au nouvel ordre économique international : quelques réflexions », *Revue internationale de droit économique*, 2013, pp 523-532, p525

³⁶ Fédération Internationale des leagues des droits de l'homme (FIDH), *Mali l'exploitation minière et les droits de l'homme*, mission internationale d'enquête numéro 477 septembre 2007 p30

réponse à cette crise de financement et dans la foulée des Politiques d'Ajustements Structurels (PAS), les partenaires techniques et financiers (Banque mondiale et Fonds monétaire international) vont « conseiller » aux Etats des législations minières plus attractives³⁷. Plongés dans la crise de la dette, les Etats africains ne peuvent accéder à un mode de financement des projets extractifs qui leur est moins favorable.

Si différents acteurs peuvent intervenir dans le financement d'un projet minier (institutions internationales, banques, Etats et multinationales) les risques liés à cet investissement et les techniques de financement associés en éloignent nos Etats. En effet, « la part de l'emprunt dans le financement des projets miniers et pétrolier n'a cessé d'augmenter ³⁸», et les juniors³⁹ semblent les plus préparés pour mobiliser le « capital-risque ⁴⁰» nécessaire à ce type de financement. Aussi, malgré la présence de plus en plus saluée des organismes internationaux telles que la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), l'Agence internationale de développement (AID) et la société financière internationale (SFI), il faut souligner que ces interventions concernent des projets porteurs « d'impacts développementaux majeurs, et dans le respect du principe de subsidiarité financière ⁴¹». Pour les Etats africains, le taux d'intérêt élevé et les risques font qu'ils ne peuvent que constater ces investissements avec une faible marge de manœuvre.

B- LA DEPENDANCE A UN MARCHE EXTERIEUR VOLATILE

Dans une telle configuration, cette crise du coronavirus nous rappelle le risque que constitue pour nos Etats, l'arrimage de nos performances économiques à un secteur cyclique et dont les recettes publiques sont difficilement prévisibles.

1- Le caractère cyclique de l'industrie minière.

³⁷ ANTIL souligne que « plus de 35 pays vont alors modifier leur code minier durant la décennie 1990 et le début des années 2000 pour se rendre attractifs, avec d'importantes exemptions fiscales à l'égard des compagnies minières étrangères ». A, ANTIL, « Le boom minier au sahel un développement durable » IFRI février 2014 p 8

³⁸ T. LAURIOL et E. RAYNAUD, *Le droit pétrolier et minier en Afrique*, LGDH, 2016, p 279

³⁹ Les juniors jouent un rôle vital dans les projets d'exploration et d'extraction à hauts risques en Afrique

⁴⁰ D.HUMPHREYS « La montée en puissance des acteurs miniers des pays émergents » in le secteur minier un levier de croissance pour l'Afrique ? Revue de Proparco numéro 8, janvier 2011 p10

⁴¹ J.B. HARDY, X DARRIEUTORT « Un secteur minier au service de l'Afrique : le rôle des IFD » in le secteur minier un levier de croissance pour l'Afrique ? Revue de Proparco numéro 8, janvier 2011 p26

La contraction de l'économie mondiale à la suite du ralentissement des activités économiques consécutif à la crise du covid19 plonge celle-ci dans le chaos. La demande mondiale est en baisse, l'offre suit la même courbe, pendant que le chômage explose. Si nous n'avons pas encore la juste mesure des conséquences économiques et sociales, voire politique d'un tel passage à vide, ce n'est pas sans rappeler les crises baissières auxquelles le secteur minier est habitué.

A l'évidence, quand bien même le secteur minier est globalement indifférent de l'environnement immédiat du projet minier, il convient de souligner que la santé globale de l'industrie minière africaine est fortement corrélée à la consommation mondiale. Ainsi, la vision minière africaine⁴², distingue trois grands cycles miniers depuis la fin de la seconde guerre mondiale.

La première phase est comprise entre 1950 et 1984, c'est une période de haute intensité qui s'explique par la reconstruction des pays développés après la deuxième guerre mondiale et leur pouvoir d'achat croissant ont entraîné une forte demande des minerais ainsi qu'une progression des prix. C'est impact a été négligeable dans les pays en développement du fait de leur exclusion du marché mondial et de la nature nationaliste des législations d'alors. Dans le secteur de l'aluminium par exemple, B. Campbell souligne que « la période 1940-1977 a donc été celle de l'internationalisation de l'industrie, celle de la transformation de nombreux marchés de monopoles en oligopoles et celle de la mise sur pied de nombreuses filiales communes -JVC- au cours du processus d'internationalisation⁴³».

La deuxième phase est celle comprise entre 1984 et 2000, c'est une période de reflux de la demande. Cette faible intensité s'explique par la création d'infrastructures dans les pays développés, le mouvement des services ayant entraîné une surproduction de la matière première et par conséquent un affaissement des prix des minerais. Cette situation traduisait l'échec d'une croissance mondiale durable et partagée. En ce qui concerne l'Afrique, cette période baissière des prix des matières premières était aussi celle de la crise de

⁴² Mécanisme privilégié de l'Union africaine pour l'harmonisation des politiques minières des Etats

⁴³ BONNIE K. CAMPBELL, *Les enjeux de la bauxite : la Guinée face aux multinationales de l'aluminium*, Les presses universitaires de Montréal, Québec, 1983, p 64

la dette, des politiques d'ajustement structurelle, mais aussi des transitions démocratiques⁴⁴ des années 1990 avec leur corollaire d'instabilité politique. Sur le plan de l'encadrement juridique des opérations minières, nous avons assisté à un fort désarmement fiscal et douanier⁴⁵ au nom de l'attractivité.

Depuis les années 2000, nous vivons une période de haute intensité de la demande des matières premières, qui est d'ailleurs plus importante que la phase d'après-guerre. Elle est dopée par la forte demande des pays en développement, des règles commerciales plus ouvertes à la faveur des travaux de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et des législations minières mieux élaborées. Ce cycle était essentiellement porté par les demandes chinoises et indiennes qui ont été impactées par le coronavirus à des niveaux variables. Ainsi, on peut s'interroger quant à la confirmation des projections de l'Union africaine qui tablait sur un « super-cycle minier ⁴⁶ » plus important que le premier. Cette situation pose la question de la stabilité des recettes publiques.

2- L'instabilité des recettes minières internes

Les Etats africains généreusement dotés en ressources naturelles se sont généralement retrouvés dans un système d'économie de rente. En réalité, ces Etats se sont retrouvés avec une structure économique reposant essentiellement sur les revenus miniers, les marchés du sous-secteur extractif, bref les activités minières. Il s'agit d'une situation dans laquelle les « produits miniers représentent une part significative des revenus pays producteurs ⁴⁷ ». La pandémie du coronavirus met aujourd'hui ces économies à rudes épreuves. Si les effets de ce blackout sont pour le moment beaucoup plus visibles dans le secteur pétrolier⁴⁸ - qui vivait déjà une crise géopolitique avant le confinement- quelques enseignements méritent d'être tirés en ce qui concerne le secteur minier.

⁴⁴ B GUEYE, *La démocratie en Afrique : succès et résistance*, le pouvoir, 2009, pp 5-28, p 6

⁴⁵ Les entreprises minières bénéficient de congés fiscaux et de régimes d'admission temporaire

⁴⁶ L. MARECHAL, *Comment mettre Les ressources minières africaines au service d'un développement durable* in le secteur minier un levier de croissance pour l'Afrique ? Revue de Proparco numéro 8, janvier 2011 p 5

⁴⁷ H. LADO, C. VADOT, I. AMANI « La renégociation des contrats miniers en Afrique cas du Niger et de la Guinée », Centre pour la Gouvernance des Industries Extractives en Afrique Francophone, NRGI, mai 2017, p4

⁴⁸ La chute du prix du baril de pétrole est spectaculaire, le secteur à une dynamique et un marché différent.

L'Afrique a enregistré pendant la dernière décennie un taux de croissance historique, qui n'est pas sans rapport avec le boom minier sur le continent. En République Démocratique du Congo (RDC) par exemple, La croissance du PIB a atteint en moyenne un taux de 7,5 % entre les années 2010 et 2015. Sur cette même période, la croissance du secteur extractif a atteint en moyenne 17,2 %. En octobre 2019, dans le cadre de ses perspectives pour 2020, la Banque mondiale annonçait que « le PIB régional -Afrique- devrait progresser à un taux modeste de 2,6 % en 2019, contre 2,5 % l'année précédente ⁴⁹ ». Nous savons aujourd'hui que cette projection n'est plus d'actualité. En effet, en raison de la crise économique actuelle, les dernières données tablent sur un « recul de la croissance entre -2,1 à -5,1 % en 2020 ⁵⁰ », ce qui plongerait l'Afrique dans sa première récession depuis un quart de siècle.

Dans son rapport sur l'impact économique du Covid-19, le Bureau de l'économiste en chef de la région Afrique pour la Banque mondiale estime que les pertes de production dans la région pour 2020 vont se chiffrer entre 37 milliards et 79 milliards d'USD. Pour l'institution de Bretton-Woods, cette perte énorme s'explique par « la chute brutale de la croissance du PIB des principaux partenaires commerciaux de la région, particulièrement la Chine et la zone euro, la baisse des prix des matières premières... ». En raison des liens étroits entre les économies rentières africaines et la Chine, on peut donc en déduire que les premières sont impactées depuis janvier 2020, bien avant l'Europe et les Etats-Unis.

Pour comprendre la vulnérabilité dans laquelle se trouve les pays africains aux structures économiques extraverties, il est impératif de voir l'ampleur du secteur minier dans nos économies. Pour y parvenir, l'importance du secteur minier dans la mobilisation des recettes d'exportation⁵¹ et la part de la fiscalité minière⁵² dans les recettes publiques sont des indicateurs pertinents. S'agissant du RD Congo par exemple, selon une étude de la Banque mondiale, la production minière et les

⁴⁹ Le site de la Banque mondiale : Afrique, vue d'ensemble.
<https://www.banquemondiale.org/fr/region/afr/overview> p 1, Consulté le 5 mai 2020 à 18 : 55 heures de Paris

⁵⁰ Ibid., p 1

⁵¹ Ces données sont utilisées par des institutions spécialisées dans la lutte pour la transparence et la redevabilité dans le secteur extractif telles que ITIE, AMLA...

⁵² La fiscalité minière renvoie aux mécanismes fiscaux de droit commun et spécifiques applicable au secteur minier.

investissements dans ce secteur sont les principaux moteurs de la croissance soutenue, contribuant à 54 % du taux de croissance réel du PIB. D'après l'institution, « Les données pour l'année 2015 montrent une augmentation de la valeur ajoutée du secteur extractif de 4,8 %. L'augmentation en 2014 avait été de 19,3 %, soutenue par la hausse importante de la production pour la plupart des principaux minerais – comme le coltan (Columbite-Tantalite +128 %), l'or (+292 %) et le cuivre (+12,2 %). Le cuivre et le cobalt représentent plus de 80 % des exportations de marchandises.⁵³».

Le Sénégal et la Guinée illustrent aussi éloquemment cette dépendance des économies africaines à ce secteur extraverti et volatil dont ils ne maîtrisent pas les cours. En Guinée, le rapport ITIE 2016 souligne que le secteur minier « représente 97,8% des recettes d'exportation, 25,1% des recettes courantes, 22,7 du Produit intérieur brut et 5,2% de l'emploi⁵⁴ ». Au Sénégal, en 2018, le secteur extractif⁵⁵, représentait « 41,7% des recettes d'exportation, 4,6% des recettes courantes, 2,2% du PIB et 0,3% de l'emploi⁵⁶ ». Pour financer les dépenses publiques et sortir de cette incertitude des ressources, les Etats africains peuvent certes passer par des fonds souverains pour amortir la chute des cours, mais, cette crise peut aussi être une occasion pour s'interroger sur la mise en valeur au niveau local des ressources minières.

II- LA NECESSAIRE LOCALISATION DE L'INDUSTRIE MINIERE AFRICAINE

Le coronavirus comme les crises antérieures montrent la vulnérabilité d'un secteur extrêmement dépendant d'acteurs et de facteurs externes. Dans le secteur minier, nous vivons un changement de paradigmes. Ainsi, par des mécanismes incitatifs et fiscaux, le droit minier⁵⁷ africain qui promeut le contenu local (A) peut être vecteur de l'intégration africaine (B) pour une meilleure résilience de nos Etats.

A- LA PROMOTION DES LIENS ECONOMIQUES DOMESTIQUES

⁵³ Groupe de la Banque mondiale, *République Démocratique du Congo, Utiliser la Rente des Industries Extractives pour Promouvoir la Croissance et le Développement, Intégration des Scénarios de la Revue de la Gestion des Dépenses Publiques et de la Responsabilisation Financière dans un Modèle d'Equilibre Général Calculable*, septembre 2017, p 11

⁵⁴ Rapport ITIE Guinée 2016, p 11

⁵⁵ Le Sénégal a certes découvert des hydrocarbures, mais ces ressources ne sont pas encore exploitées

⁵⁶ Rapport ITIE Sénégal 2018, p 12

⁵⁷ S. BANDOKI, *Le droit minier et pétrolier en Afrique*, Edilivre, Paris, 2008 p7

Devant la modicité des recettes minières et face à la montée d'un nationalisme des ressources, les nouveaux codes miniers se sont appropriés la notion de contenu local⁵⁸ et des mécanismes favorisant la valorisation locale des mines. Le contenu local passe par la formation, l'emploi et l'approvisionnement local afin de relier l'industrie minière africaine aux économies locales

1- Une meilleure intégration aux économies locales

Nous l'avons souligné précédemment, l'économie minière est une économie qui se développe en autarcie dans nos pays. C'est donc pour mettre fin à ce que le Pr Benjamin MAPANI appelle « une économie enclavée ⁵⁹ » que ces législations incitent et parfois obligent les sociétés minières à s'introduire davantage dans les économies des pays hôtes de l'investissement minier. Pour parvenir à la réalisation de cet objectif, il faut souligner que les mesures de promotion du contenu local ne sont pas indifférentes des outils fiscaux de mobilisation des recettes minières, loin s'en faut. Au contraire, ces différents leviers s'appuient voire se complètent en vue de promouvoir la part globale de l'Etat dans les industries extractives, c'est la notion de « government take ⁶⁰ » qui traduit le mieux cette interaction.

Partant, nous pouvons donc souligner « une évolution doctrinale ⁶¹ » qui s'est effectuée sur le secteur minier africain entre les codes miniers de 1990 et ceux des années 2000. Ainsi, alors que les codes miniers de la deuxième génération visaient à attirer les Investisseurs sur le secteur minier africain, ceux de la troisième génération sont essentiellement animés par une tentative de rééquilibrage des intérêts des différentes parties prenantes. Pour les premiers, l'imposition était l'exception, alors que pour les deuxièmes, l'imposition est la règle et les exonérations l'exception.

S'agissant de la fiscalité de porte, les parties établissent une liste minière qui répertorie les intrants nécessaires à l'opération minière et non soumis à la fiscalité de droit commun. Au Sénégal, l'article 78 du code minier portant sur les exonérations douanières qui dispose que sont exonérés les matériels, matériaux, machines,

⁵⁸ U.F OPO « Le contenu local dans le secteur des mines au Congo » in Améliorer les effets structurants du secteur des ressources minérales dans les pays de la communauté économique d'Afrique centrale CNUCED septembre 2016 p 5

⁵⁹ B. MAPANI, Cours de Politique Minière des Ressources et Négociations Contractuelles, IDEP-CEA, <http://services.unidep.org/e-idep/my/>

⁶⁰ Il s'agit ici de l'ensemble des bénéfices fiscaux et non fiscaux que le gouvernement tire du secteur

⁶¹ L.MARECHAL « Le secteur minier est-il porteur de développement en Afrique ? », Revue politique-étrangère 2013 p88

engins, équipements, produits et consommables qui ne sont « ni produits, ni fabriqués au Sénégal⁶²». A contrario, il est exclu du régime des exonérations douanières « les matériels, matériaux et équipements dont on peut trouver l'équivalent fabriqué au Sénégal, ou disponibles à des conditions de prix, qualité, garantie entre autres égales à celles des mêmes biens d'origine étrangère ⁶³». La bourse de sous-traitance en Guinée et d'autres outils visent la réalisation de tels objectifs. Cette disposition dont on peut trouver l'équivalent dans les autres codes des la sous-région vise ainsi à encourager la création de richesse au niveau local à travers une plus grande connexion entre l'économie minière et l'économie locale.

2- Une valeur ajoutée plus importante

Un autre enseignement qu'on peut tirer de l'expérience du coronavirus encore en cours et dont nous n'avons pas la juste mesure des effets est la nécessité pour les Etats africains de renforcer la transformation locale de leurs matières premières. On peut ainsi reprendre à notre compte cette interrogation de l'ancien Directeur du FMI, D. STRAUSS-KAHN qui, parlant de la Chine demande si, « en laissant ce pays devenir « l'usine du monde » n'avons-nous pas renoncé dans des domaines essentiels à garantir notre sécurité ? ⁶⁴». Il se pose ici la question de l'industrialisation du continent.

Dans ce domaine aussi, il faut relever le rôle des outils fiscaux en vue de favoriser la transformation locale des minerais pour ainsi dégager des revenus miniers plus importants. Cette question n'est pas nouvelle. Dans les années 1970-1980 C. PALLOIX soulignait déjà l'existence « d'une zone d'intermédiaire » notamment en Irlande visant la transformation des ressources minières en provenance de pays africains. En réaction à cette situation défavorable aux économies africaines, La Guinée avait institué dans les années 80 « la taxe spéciale sur la bauxite dans le but d'encourager la mise en œuvre de la politique guinéenne en faveur d'une plus grande transformation locale ⁶⁵». Elle était modérée de 0,5% à 0,75% selon la

⁶² Loi n°2016-32 du 08 novembre 2016 portant Code Minier du Sénégal.

⁶³ Ibid., p30

⁶⁴ Dominique STRAUSS-KAHN, L'être, l'avoir et le pouvoir dans la crise.

<http://www.slate.fr/story/189339/economie-politique-coronavirus-covid-19-pandemie-analyse-dominique-strauss-kahn-crise-economique-democratie> Consulté le 7 mai 2020 à 16 :31 heures de Paris

⁶⁵ B. CAMPBELL, *Le secteur de la bauxite en République de Guinée : ajustement structurel et restructuration internationale de l'industrie de l'aluminium*, in Tiers-Monde, Pensée, 1993, pp187-208, p201

teneur. L'actuel Code minier⁶⁶ de la Guinée prévoit la taxe d'exportation en son article 163, avec un taux variable de 0,75% pour la bauxite et 2% pour le fer.

La question de la transformation locale des ressources naturelles est cruciale pour accroître les richesses localement créées et susceptibles d'être imposées. Des projets extractifs, des recettes publiques n'ont-ils pas été abandonnés en raison d'événement extérieurs comme le tsunami au Japon qui obligent à fermer des raffineries ? L'industrialisation minière de l'Afrique lui permettrait de sortir de sa situation « d'exportatrice de matières premières dont les recettes sont volatiles et moins élevées que les prix des biens et services qu'elle importe massivement pour faire face à sa forte demande sociale, conformément à la loi dite de Prebisch-Singer⁶⁷ ». Aussi, la transformation locale serait gage d'intégration régionale.

B- L'AVANTAGE D'UN MARCHÉ (COMMUN) INTÈGRE COMPÉTITIF

Comme le prévoit l'Agenda 2063 de l'Union africaine, la « transformation des ressources naturelles en Afrique⁶⁸ » est un vecteur de développement du continent. Face à ces chocs extérieurs, le salut passe par une économie plus intégrée et résiliente.

1 La mise en œuvre de corridors de développement

Outre la division internationale du travail et tous les autres facteurs extérieurs qui n'ont pas favorisés la valorisation locale des ressources minières africaines, force est de constater qu'il existe des défis internes auxquels l'industrie minière africaine doit faire face. Ces défis sont certes techniques, notamment la faible connaissance par les Etats africains de leurs potentialités, mais aussi développementaux. En effet, il est difficile pour les industries africaines -peu compétitives et à échelle nationale- de répondre aux besoins d'une industrie minière sophistiquée et à la pointe de la technologie. Aussi, les questions d'accès à une énergie de qualité à faible coûts et d'infrastructures méritent parfois une réponse cohérente et intégrée au niveau supranational. C'est à ces exigences que répondent les corridors de développement.

⁶⁶ La loi L/2011/006/CNT du 9 septembre 2011 instituant le Code minier de la République de Guinée (amendé) en 2013 ;

⁶⁷ K. NUBUKPO, « Pourquoi les dettes africaines reviennent toujours ? https://www.lepoint.fr/afrique/kako-nubukpo-pourquoi-les-dettes-africaines-reviennent-toujours-15-04-2020-2371469_3826.php consulté le 6 mai 2020 à 19 : 48 heures de Paris

⁶⁸ Union africaine, *Agendas 2063, l'Afrique de nous voulons*, Edition finale publiée en avril 2015, p 17

Les corridors de développement (CD) sont une initiative africaine présentée dans la vision minière africaine qui vise à « renforcer la gouvernance africaine à travers l'interdépendance collective en mettant en place des institutions transfrontalières pour le CD lui-même (Organe Multilatéral des Chefs d'Etats) ainsi que pour les infrastructures et structures associées⁶⁹ ». Il s'agirait donc pour les Etats africains de mettre les avantages comparatifs de chaque Etat au service d'un développement intégré que pourrait supporter les communautés économiques régionales (CER) pour aboutir à une « indépendance collective ⁷⁰ ». C'est en cela que les couloirs de développement peuvent réduire la vulnérabilité de nos Etats face aux chocs externes.

2 Pour une économie africaine plus résiliente.

La conséquence la plus manifeste dans nos pays à économie de rente est l'impossibilité pour nos structures de prévoyance économique de faire une planification juste. La crise du coronavirus qui frappe lourdement les pays africains qui dépendent du secteur extractif, pétrolier en particulier, invite à repenser le mode de développement du continent. Dans le secteur minier, nous avons assisté à des revirements spectaculaires et même des abandons de projets gigantesques, à fort impact de développement pour les Etats d'accueil. C'était le cas en 2016 du projet Simandou version Rio Tinto en Guinée⁷¹. Pourtant il peut en être autrement.

En procédant à la mise en œuvre de modèles intégrés de développement à l'instar des corridors de développement, l'Afrique pourrait booster son développement endogène en lieu et place d'une croissance extravertie. Ce modèle permet de développer des liens entre le secteur minier et les économies locales et sous-régionales. La valorisation interne du secteur minier pourra ainsi booster le commerce intra-africain qui en 2017 était « sous la barre des 15 % du volume total des échanges commerciaux du continent avec le reste du monde situé à 907,63 milliards de dollars ⁷² ». Cette performance est loin derrière celles des pays

⁶⁹ op.cit., p48

⁷⁰ Le terme "interdépendance collective" a été utilisé pour la première fois à la création de la SADCC par les Etats frontaliers (dans la lutte contre l'apartheid) en 1980.

⁷¹ Agence ecofin mines, Guinée : le géant minier Rio Tinto quitte définitivement le projet de fer simandou <https://www.agenceecofin.com/fer/0507-39325-guinee-la-chute-des-prix-du-fer-pousse-rio-tinto-a-abandonner-son-projet-simandou> consulté le 6 mai 2020 à 16 : 04 heure de Paris

⁷² https://www.lepoint.fr/economie/commerce-intra-africain-ce-grand-chantier-du-futur-20-07-2018-2237881_28.php

développés. Aussi, la transformation locale des matières premières permettra de diversifier l'offre d'exportation africaine qui de nos jours est constituée pour plus de la moitié du commerce des hydrocarbures.

L'industrialisation du continent qui va créer plus de richesse et le développement du commerce intra-africain vont ainsi élargir l'assiette fiscale et rapporter plus de recettes internes aux Etats concernés. Aussi, ceci « contribuera à l'action globale menée pour améliorer la résilience de la région aux chocs extérieurs⁷³ ». L'Afrique australe est très avancée sur cet aspect relatif à l'intégration économique grâce à des projets structurants. Au niveau continental, la Zone de Libre Echange Continental en Afrique (ZLEC) est aussi un motif d'espoirs pour une plus grande intégration économique.

En définitive, la crise économique du coronavirus est certes une épreuve pour les Etats africains aux structures économiques extraverties, mais elle est aussi une opportunité pour les africains de s'interroger sur la place et le rôle de l'Afrique dans le monde de demain.

⁷³ Rapport annuel 2017 Afreximbank, p 25