



Six clés afin de générer une création de valeur ajoutée équitable dans l'industrie minière

THOMAS SCURFIELD, MATTHIEU SALOMON ET SILAS OLAN'G

JANVIER 2024

Contenu

Messages clés	3
Introduction	4
1. Définir une stratégie claire basée sur un plan de développement national, la faisabilité économique, les perspectives du marché et une analyse rigoureuse des coûts et des bénéfices	6
2. Ne pas nuire	14
3. Concevoir des mécanismes de politiques publiques adaptés à la stratégie de création de valeur ajoutée et promouvant systématiquement une répartition équitable des bénéfices	16
4. Lutter contre les risques de corruption	20
5. Obtenir tout financement et soutien supplémentaires nécessaires pour rendre les projets viables et bénéfiques	22
6. Veiller à une approche transparente qui implique les citoyens à chaque étape	24
Conclusion	25
Notes de fin	26

Messages clés

- Les gouvernements et les acteurs de la société civile des pays producteurs de minerais à faible revenu ou à revenu intermédiaire appellent à une création de valeur ajoutée plus importante au niveau national afin de stimuler les exportations, de créer des emplois et de contribuer à leurs économies. Les gouvernements des pays consommateurs et les initiatives multipartites reconnaissent également l'inégalité qui existe au sein des chaînes de valeur mondiales de l'industrie minière, et qui résulte d'une création de valeur ajoutée limitée dans les pays producteurs.
- Les clés pour traduire cette attention récente en projets pérennes de création de valeur ajoutée, qui profitent de manière significative aux populations des pays producteurs, sont les suivantes:
 - Les gouvernements doivent définir clairement leurs objectifs stratégiques, qui doivent être spécifiques à chaque minerai et à chaque étape de la chaîne de valeur, et se fonder sur des plans de développement à l'échelle nationale, la faisabilité économique, les perspectives du marché et une analyse rigoureuse des coûts et des avantages.
 - Les gouvernements doivent placer le principe relatif à l'absence de préjudice au cœur de leurs stratégies de création de valeur ajoutée, en veillant à ce que la progression au sein de la chaîne de valeur ne se fasse pas au détriment de l'environnement et du bien-être social.
 - Les gouvernements doivent adapter les mécanismes de politique fiscale, industrielle et commerciale à leurs stratégies de création de valeur ajoutée, en portant une attention toute particulière à la répartition équitable des bénéfices.
 - Les gouvernements et les entreprises doivent lutter contre les risques de corruption associés à la création de valeur ajoutée, notamment ceux liés à la capture des politiques publiques, à l'octroi de licences et de permis, aux incitations financières, au développement des infrastructures et aux préjudices socio-environnementaux.
 - Les partenaires de développement et les gouvernements des pays consommateurs doivent fournir une assistance financière et technique, tout en veillant à ce que cette assistance ne soit pas compromise par un autre soutien qui profite de manière inéquitable à leurs propres industries.
 - Les gouvernements doivent garantir une approche transparente impliquant les citoyens à chaque étape. Les acteurs en charge de la redevabilité doivent évaluer les plans des gouvernements et des entreprises.

Introduction

Les gouvernements et les acteurs de la société civile des pays producteurs de minerais à faible revenu ou à revenu intermédiaire appellent à une création de valeur ajoutée plus importante de leurs minerais au niveau national afin d'accroître les recettes issues des exportations, de générer des emplois et de soutenir le développement d'autres secteurs.

Historiquement, les minerais ont généralement été extraits et exportés avec un faible niveau de transformation depuis les pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire (à l'exception de la Chine). Ce déséquilibre a limité les avantages que le secteur minier a générés pour les populations des pays producteurs.

C'est la raison pour laquelle les pays producteurs ont depuis longtemps donné la priorité à la transformation des minéraux et à la fabrication de produits semi-finis et finis tout au long de la chaîne de valeur. De nombreux pays ont revu à la hausse leurs ambitions en matière de création de valeur ajoutée au cours des deux dernières décennies. L'espoir d'un boom autour des minerais de la transition a contribué à renforcer cette tendance. Dans une [enquête menée en 2023](#) par le Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable, un plus grand nombre de gouvernements a désigné la création de valeur ajoutée comme l'élément clé, entre autres facteurs, de leur stratégie en matière de minéraux essentiels.

La création de valeur ajoutée occupe par ailleurs une place importante dans le discours général sur l'exploitation minière dans le contexte de la transition énergétique.

Par exemple, le [Partenariat pour la sécurité des minéraux](#) (MSP, *Mineral Security Partnership*), initié par les États-Unis – une collaboration entre des pays essentiellement consommateurs qui vise à catalyser les investissements publics et privés dans les chaînes d'approvisionnement et à réduire leur dépendance à l'égard de la Chine – s'est engagé à soutenir uniquement les projets qui favorisent la création de valeur ajoutée au niveau local dans les pays producteurs. Des initiatives multipartites, à l'instar du [Groupe d'experts du Secrétaire général de l'ONU sur les minerais essentiels à la transition énergétique](#) (« groupe UNSG CETM », *United Nations Secretary-General's Panel on Critical Energy Transition Minerals*), ont également identifié l'importance, pour l'équité économique, de la progression des pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire le long de la chaîne de valeur. La Banque mondiale a lancé le [Partenariat pour l'amélioration d'une chaîne d'approvisionnement résiliente et inclusive](#) (RISE, *Resilient and Inclusive Supply-Chain Enhancement*), avec un financement initial du Japon, afin de soutenir les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire dans ce domaine.

Cette reconnaissance internationale est probablement le résultat de plusieurs facteurs. Il s'agit notamment de la concurrence géopolitique, les pays consommateurs et les entreprises se disputant l'accès aux minerais en offrant un nombre plus important d'avantages aux pays producteurs ; d'une prise de conscience croissante de l'importance de la création de valeur ajoutée pour le « permis social d'exploitation » et du fait que ce permis social est essentiel pour garantir un approvisionnement sûr et ininterrompu ; et d'une réelle reconnaissance du fait que « cette fois-ci doit être différente » et que les inégalités qui ont historiquement caractérisé le secteur minier ne peuvent se répéter.

Cette attention accrue est bienvenue et largement attendue, et peut contribuer à faire avancer les choses. Cependant, elle peut également être à l'origine d'une « frénésie » irréaliste, augmentant la probabilité que la création de valeur ajoutée soit recherchée à des fins de gains politiques plutôt que socio-économiques, et conduisant à des politiques infructueuses ou contre-productives. Pour traduire cet objectif en projets de création de valeur ajoutée qui offrent des avantages significatifs aux populations des pays producteurs, une stratégie plus claire, des réformes des politiques et des pratiques par un éventail d'acteurs, et des changements dans la sensibilisation du public seront nécessaires.

Dans le cadre de nos activités plus larges relatives à la gouvernance des minéraux, NRGi s'est engagé à soutenir les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire afin de maximiser les avantages économiques, notamment par le biais d'une création de valeur ajoutée équitable.

Nous continuons à étudier et à développer des idées dans ce domaine, ce qui nous permettra de contribuer à des initiatives telles que la recommandation 1 du groupe UNSG CETM sur le partage des bénéfices, la création de valeur ajoutée et la diversification économique.

Nous présentons ci-dessous six clés qui nous semblent indispensables pour générer une création de valeur ajoutée équitable, en nous appuyant sur le travail que nous, et d'autres, avons effectué dans ce domaine. Nous espérons qu'un tel cadre pourra aider les parties prenantes, notamment les gouvernements et la société civile des pays producteurs à faible revenu et à revenu intermédiaire, à évaluer posément les plans et la rhétorique en matière de création de valeur ajoutée et à définir des paramètres pour faire avancer les ambitions dans ce domaine.



1. Définir une stratégie claire basée sur un plan de développement national, la faisabilité économique, les perspectives du marché et une analyse rigoureuse des coûts et des bénéfices.

Le terme « création de valeur ajoutée » est utilisé de manière incohérente. Les gouvernements, entre autres, utilisent ce terme pour décrire une variété d'objectifs et de processus, pour lesquels la faisabilité et les bénéfices réels diffèrent considérablement entre les pays et les chaînes de valeur. Pourtant, il n'est pas rare que les documents stratégiques et politiques fassent référence aux ambitions en matière de création de valeur ajoutée en des termes vagues, qui appliquent une approche généralisée au secteur minier d'un pays. (Les sceptiques qui, par réflexe, écartent les possibilités d'une augmentation de la création de valeur ajoutée relative aux minerais dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire font souvent preuve d'un manque de nuance similaire).

Les gouvernements doivent évaluer si la création de valeur ajoutée est la stratégie la plus efficace pour atteindre les objectifs de développement nationaux. Pour ce faire, ils doivent définir clairement leurs objectifs stratégiques. Ces objectifs doivent être spécifiques à chaque minerai et à chaque étape de la chaîne de valeur, et se fonder sur la faisabilité économique, les perspectives du marché et une analyse rigoureuse des coûts et des bénéfices. Cette clarté est essentielle pour éclairer la prise de décision du gouvernement sur le montant du capital politique, le temps et l'argent à engager, sur les compromis à accepter et les risques à prendre afin de s'efforcer d'avancer progressivement le long de la chaîne de valeur – et quelles chaînes de valeur, et quelles parties de ces chaînes, il convient de viser.

Articuler les objectifs

Les gouvernements ciblent souvent la création de valeur ajoutée pour atteindre un ou plusieurs objectif(s). Ils visent à créer des emplois, à renforcer les finances publiques en augmentant les recettes de l'État, les échanges de devises et en réduisant l'exposition à la volatilité du marché des matières premières, à soutenir le développement d'autres secteurs (notamment à des fins de diversification) grâce à des contributions moins coûteuses et au transfert de connaissances et de compétences, à améliorer les infrastructures ou à soutenir le développement social dans la région où se déroulent les opérations d'exploitation minière et de création de valeur ajoutée. Les gouvernements peuvent également avoir des motivations géopolitiques, telles que la réduction de leur dépendance à l'égard d'autres pays ou l'augmentation de leur capacité d'influence envers d'autres.

La probabilité d'atteindre ces objectifs dépend d'une série de facteurs qui sont généralement spécifiques au minéral et à l'étape de la chaîne de valeur qui est ciblée. Par exemple, dans la chaîne de valeur du nickel, le prix du minerai de nickel ne représente que 40 % du prix du précipité d'hydroxyde mixte (l'une des étapes suivantes possibles dans la chaîne de valeur du nickel).¹ Ainsi, pour un pays tel que l'Indonésie, la transformation du nickel est propice à la réalisation d'un objectif visant à augmenter les recettes publiques, car cela permet d'ajouter 60 % de valeur au produit taxé dans le pays.

Toutefois, cela ne se vérifie pas pour tous les minerais. Par exemple, les projets indonésiens visant à progresser dans la chaîne de valeur du cuivre et à transformer des quantités plus importantes de concentré de cuivre en cathodes de cuivre ne produiront pas les mêmes résultats en termes de recettes publiques, dans la mesure où la transformation du cuivre en cathodes n'ajoute généralement que 4 à 6 % de valeur.

De même, dans quelle mesure un pays peut progresser dans la chaîne de valeur aura un impact sur la probabilité d'atteindre ou non certains objectifs, comme le fait de stimuler le développement d'autres secteurs. Par exemple, l'augmentation du raffinage du cuivre en République démocratique du Congo (RDC) pourrait ne pas être, à elle seule, un catalyseur important pour le développement d'autres secteurs, le savoir-faire utilisé dans le raffinage ayant une transférabilité limitée à d'autres activités économiques potentielles. Toutefois, si le pays peut aller plus loin dans la chaîne de valeur et commencer à fabriquer à grande

échelle des produits tels que des fils et des tiges en cuivre, cela permettra non seulement de contribuer à d'autres secteurs, mais aussi de développer un savoir-faire susceptible d'être appliqué à d'autres formes de fabrication.

Franchir plusieurs étapes d'une chaîne de valeur nécessite du temps. Il a fallu plusieurs décennies à la Chine pour progresser dans les chaînes de valeur qu'elle domine à l'heure actuelle. Les gouvernements peuvent accepter que les mesures initiales aient des retombées limitées si elles permettent de développer les capacités nécessaires à la mise en œuvre d'actions ultérieures plus rentables. Toutefois, afin de veiller à une prise de décision optimale, les gouvernements doivent définir clairement cette vision à long terme dès le départ.

Des objectifs clairs sont par conséquent essentiels pour déterminer si et comment la création de valeur ajoutée envisagée peut les atteindre, et comment cette réalisation soutiendrait le plan de développement national.

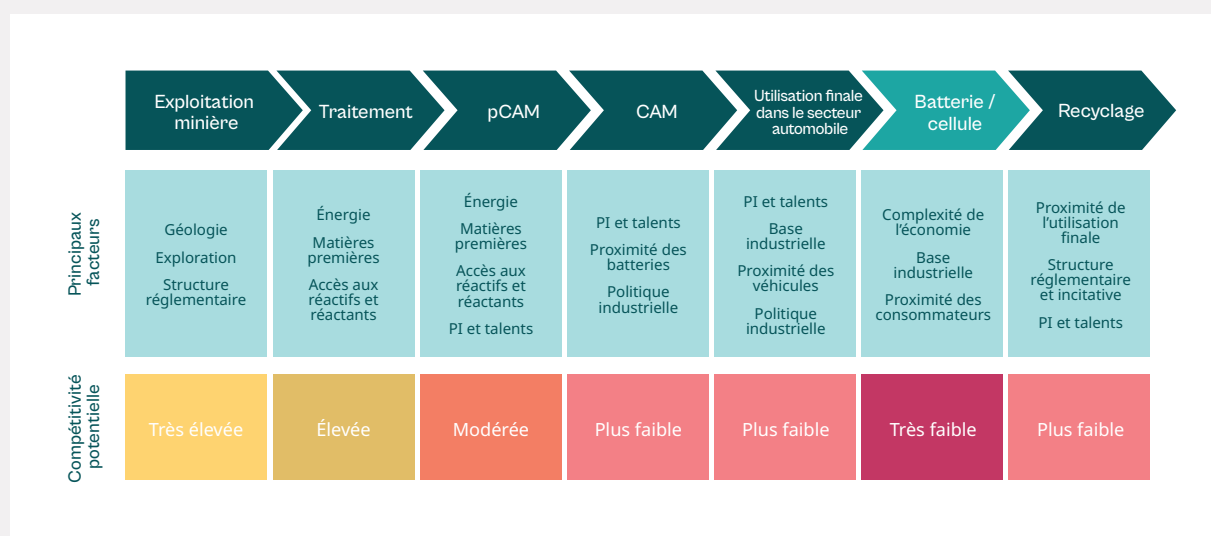


Évaluer la faisabilité

Les gouvernements doivent baser leur stratégie de création de valeur ajoutée sur une vision claire de l'avantage comparatif actuel et potentiel à long terme de leur pays dans une chaîne de valeur donnée, et de la possibilité de progresser dans cette chaîne si cet avantage n'existe pas. Le fait qu'un pays dispose d'un avantage comparatif déterminera sa capacité à attirer les investissements. Si le gouvernement décide d'investir des ressources publiques ou d'offrir des incitations, il déterminera la capacité de la nouvelle activité à être compétitive, et par conséquent durable, sans un soutien gouvernemental soutenu. Par exemple, en l'absence d'un avantage concurrentiel clair, la plupart des raffineries d'or construites au Ghana sont largement inutilisées en raison d'une combinaison de contraintes en matière de rentabilité. En Australie, le gouvernement a dû accorder des subventions pendant plusieurs décennies pour maintenir en activité les fonderies d'aluminium du pays.

Les aspects économiques du traitement de certains minerais font qu'il est probable que le site de la mine ou ses environs bénéficie(nt) d'une certaine valeur ajoutée, même si les pouvoirs publics n'exercent pas une forte pression en ce sens.² Toutefois, et comme de nombreux pays en ont déjà fait l'expérience, la proximité des gisements de minerais joue uniquement un rôle mineur dans la détermination de l'emplacement des étapes des chaînes de valeur. La compétitivité d'un pays sur l'ensemble d'une chaîne de valeur dépend de multiples facteurs. Ces facteurs, et leur importance, dépendent du minerai, de la chaîne de valeur en elle-même, et du stade de la chaîne de valeur. Par exemple, la Figure 1 présente certains des facteurs qui déterminent la compétitivité à différents stades de la chaîne de valeur des batteries automobiles.

Figure 1. Facteurs relatifs à l'avantage comparatif et la compétitivité potentielle des pays producteurs à faible revenu ou à revenu intermédiaire dans la chaîne de valeur des batteries automobiles



Remarques: Le traitement est la transformation du minerai extrait en un produit raffiné ; le pCAM est le matériau actif des précurseurs de cathode, fabriqué à partir de composés métalliques hautement raffinés ; le CAM est le matériau actif de cathode, fabriqué à partir de la combinaison du pCAM et généralement (au moins à l'heure actuelle) d'un composé de lithium. Le CAM est utilisé pour produire une cathode, qui est associée à une anode et à plusieurs autres composants pour produire une cellule de batterie. L'acronyme PI désigne la propriété intellectuelle.

Source: [Wood Mackenzie](#)

Facteurs de réussite types de la création de valeur ajoutée

En règle générale, les facteurs de réussite les plus importants pour la transformation des minerais sont les suivants :

La taille de l'approvisionnement en minerais.

L'échelle est un facteur déterminant de la viabilité économique d'une installation de transformation. La taille de l'approvisionnement en minerais influe également sur le pouvoir de négociation d'un pays. Les différences de taille et de part de marché des réserves de nickel et de bauxite en Indonésie sont les principales raisons pour lesquelles ses interdictions sur les exportations non transformées de ces minerais – imposées pour la première fois en 2014 – ont eu des impacts différents. Depuis 2014, les entreprises ont construit 42 fonderies de nickel en Indonésie. Le pays est le premier producteur mondial de nickel, possède les réserves les plus vastes et dispose d'un nickel de qualité supérieure. Cela signifie que les fonderies en Chine auraient du mal à trouver une alternative au nickel indonésien à la fois à court et à long termes, et ont donc dû accéder à la demande insistante du gouvernement indonésien pour que la Chine construise des fonderies en Indonésie en lieu et place. En revanche, dans le secteur de la bauxite, l'Indonésie ne dispose pas d'un levier similaire, et le principal impact de l'interdiction de 2014 a été une réduction de la production de bauxite. L'Indonésie était le deuxième producteur mondial de bauxite au moment de l'interdiction, mais ses réserves ne sont que les sixièmes plus importantes (selon l'Institut d'études géologiques des États-Unis). Ces réserves limitées ont rendu la rentabilité du raffinage de l'alumine incertaine et il a été plus facile pour la Chine et les autres importateurs de bauxite de s'approvisionner en bauxite auprès d'autres fournisseurs. Le gouvernement a levé l'interdiction sur les exportations de la bauxite en 2017, avant de la réimposer en 2023, mais il semblerait qu'il envisage de l'assouplir à nouveau.

Les coûts de transport.

La transformation des minerais peut réduire considérablement leur poids pour les transporter. Plus les clients sont éloignés, plus la transformation avant l'exportation permet de réduire les coûts. Par exemple, la ceinture de cuivre en Zambie se trouve à 11 000 kilomètres des zones industrielles chinoises. Il est par conséquent intéressant pour les entreprises, sur le plan économique, de fondre leur cuivre en Zambie, même si les fonderies chinoises sont plus efficaces, afin de réaliser des économies sur le transport du minerai non raffiné et du concentré, qui sont plus lourds. C'est la raison pour laquelle une grande partie du cuivre zambien est fondue dans le pays.

La disponibilité d'une énergie propre, fiable et à un prix compétitif.

La transformation des minerais tend à consommer d'importantes quantités d'énergie. Les pays producteurs dont l'approvisionnement en énergie est coûteux, limité ou instable sont donc confrontés à un obstacle important qui les empêche de progresser dans la chaîne de valeur. Certaines transformations sont particulièrement énergivores : par exemple, l'énergie représente environ 40 % des coûts de production de l'aluminium. Lorsque les prix de l'énergie ont augmenté en 2021 et 2022, 50 % de la capacité de production d'aluminium de l'Union européenne a été « mise hors service ». La propreté de l'énergie joue également un rôle de plus en plus important. Par exemple, les fabricants de batteries ayant recours au nickel indonésien et les fabricants de véhicules électriques utilisant ces mêmes batteries pourraient avoir des difficultés à accéder au marché européen une fois que l'UE aura mis en œuvre son « passaport batterie » en 2027.

Ce mécanisme, qui exigera des entreprises opérant sur le marché européen qu'elles communiquent leur empreinte carbone, entre autres informations, pénalisera probablement les fortes émissions dues à l'utilisation du charbon par les fonderies de nickel en Indonésie.

Les capacités concurrentielles dans d'autres pays.

La disponibilité et le coût de la capacité de transformation dans d'autres pays influent sur l'importance des facteurs de réussite susmentionnés pour les perspectives d'un pays. Par exemple, les ambitions de la Guinée en matière de raffinage de l'alumine et les projets du Chili visant à construire de nouvelles fonderies de cuivre sont compliqués par la surcapacité de la Chine. La source de cette concurrence est de plus en plus dynamique. Les gouvernements de nombreux pays, tels que les États-Unis, les États membres de l'UE et les États du Golfe, soutiennent de plus en plus leurs industries nationales de transformation

des minerais afin qu'elles puissent rivaliser avec la Chine (et entre elles). Cela pourrait encore modifier les perspectives économiques de la création de valeur ajoutée dans les pays producteurs à faible revenu et à revenu intermédiaire (voir la Clé 5).

Une gouvernance appropriée.

La plupart des projets de création de valeur ajoutée ont des coûts de construction initiaux élevés et il faut beaucoup de temps pour qu'ils deviennent rentables. L'élaboration de politiques prévisibles et transparentes, tant pour le secteur minier dans son ensemble (afin de réduire le risque de perturbation de l'approvisionnement en minerais) que pour les différents projets de création de valeur ajoutée, est par conséquent essentielle pour la confiance des investisseurs. Conformément à ce qui est indiqué aux Clés 2 et 4, les investisseurs prennent de plus en plus en considération les questions environnementales, sociales et de gouvernance dans leur prise de décision.

Des facteurs de réussite complémentaires sont pertinents pour la création de valeur ajoutée sur l'ensemble de la chaîne de valeur. Il s'agit en particulier des facteurs suivants :

La proximité des marchés en aval.

À mesure que les produits deviennent plus complexes, les fabricants ont tendance à vouloir être proches de leurs marchés afin de pouvoir bénéficier d'une livraison plus rapide et plus souple auprès des clients. La proximité peut également aider les fabricants à éviter les difficultés liées au transport de produits spécifiques. Par exemple, les cathodes de batteries sont chimiquement instables. La production de cathodes a donc tendance à se situer à proximité du lieu de fabrication de batteries, comme l'illustre la Figure 1. Les fabricants de batteries ont intérêt à être proches des fabricants de véhicules électriques (VE) qui, à leur tour, ont intérêt à être proches des grands marchés de vente de VE. Cette situation a des répercussions sur les projets congolais et zambiens de développement d'une chaîne de valeur pour les batteries nickel-manganèse-cobalt (NMC). Le marché africain pour les types de véhicules qui utilisent les batteries NMC va probablement rester anecdotique à moyen terme. Par conséquent, malgré les importantes réserves de nickel, de manganèse

et de cobalt de la région, celle-ci ne pourra probablement que produire des précurseurs NMC pour batteries et les exporter. Les batteries lithium-fer-phosphate (LFP), quant à elles, sont utilisées dans les véhicules électriques à deux et trois roues et pour le stockage stationnaire de l'énergie, qui font l'objet d'une demande croissante dans toute l'Afrique. Cette chaîne de valeur pourrait donc être à la fois plus bénéfique pour la région et plus viable.

L'existence d'une base industrielle.

Une base industrielle existante contribue à réduire les coûts et les risques liés à des processus plus complexes. Elle permet aux investisseurs de tirer parti des infrastructures existantes, d'un réservoir d'entreprises et d'employés possédant un savoir-faire similaire, de contributions locales et d'un environnement commercial éprouvé pour l'activité industrielle. En partie à cause de ces effets d'agglomération, Wood Mackenzie prévoit que la production de batteries se concentrera dans les économies à revenu élevé et intermédiaire en Asie, en Amérique du Nord et en Europe.

Un pays peut avoir mis en place ces facteurs de réussite pour certains minerais uniquement, et seulement pour certaines des étapes de la chaîne de valeur. Conformément à ce qui est indiqué à la Clé 3, les gouvernements peuvent utiliser un ensemble de politiques pour combler les lacunes. Toutefois, ils sont confrontés aux limites de ce que les politiques peuvent accomplir, plusieurs facteurs échappant au contrôle des gouvernements. Si peu de ces facteurs de réussite sont en place, les incitations ou les sanctions gouvernementales peuvent être insuffisantes pour encourager la création de valeur ajoutée, et peuvent entraîner des coûts considérables. Les gouvernements doivent par conséquent veiller à ce que leurs stratégies tiennent compte de la faisabilité et ciblent la création de valeur ajoutée qui tire parti de leurs avantages comparatifs. Les gouvernements dont les stratégies sont axées sur le développement de capacités offrant de nouveaux avantages comparatifs à long terme, une base industrielle par exemple, doivent faire preuve de transparence quant aux étapes nécessaires et réalistes en lien avec les perspectives et les coûts de leur mise en œuvre.

Les évaluations propres aux pays en matière de faisabilité au niveau du secteur doivent s'appuyer sur des études de faisabilité rigoureuses et indépendantes réalisées au niveau des projets dans le cadre du processus d'octroi des licences d'exploitation minière.³ Les études de faisabilité au niveau des projets peuvent aider les gouvernements et d'autres acteurs tels que les partenaires de développement à identifier les facteurs de réussite manquants et les actions nécessaires pour y remédier, et à gérer les attentes si le fait de combler ces lacunes semble insurmontable. Les gouvernements exigent de plus en plus souvent des demandeurs de licence qu'ils réalisent une étude de faisabilité relative à la création de valeur ajoutée. Par exemple, le gouvernement ghanéen a exigé une étude de faisabilité pour une potentielle raffinerie conforme aux conditions d'autorisation pour la première mine de lithium du pays. Toutefois, ces évaluations sont souvent mal définies, ne sont pas assorties d'un calendrier précis et sont rarement rendues publiques.

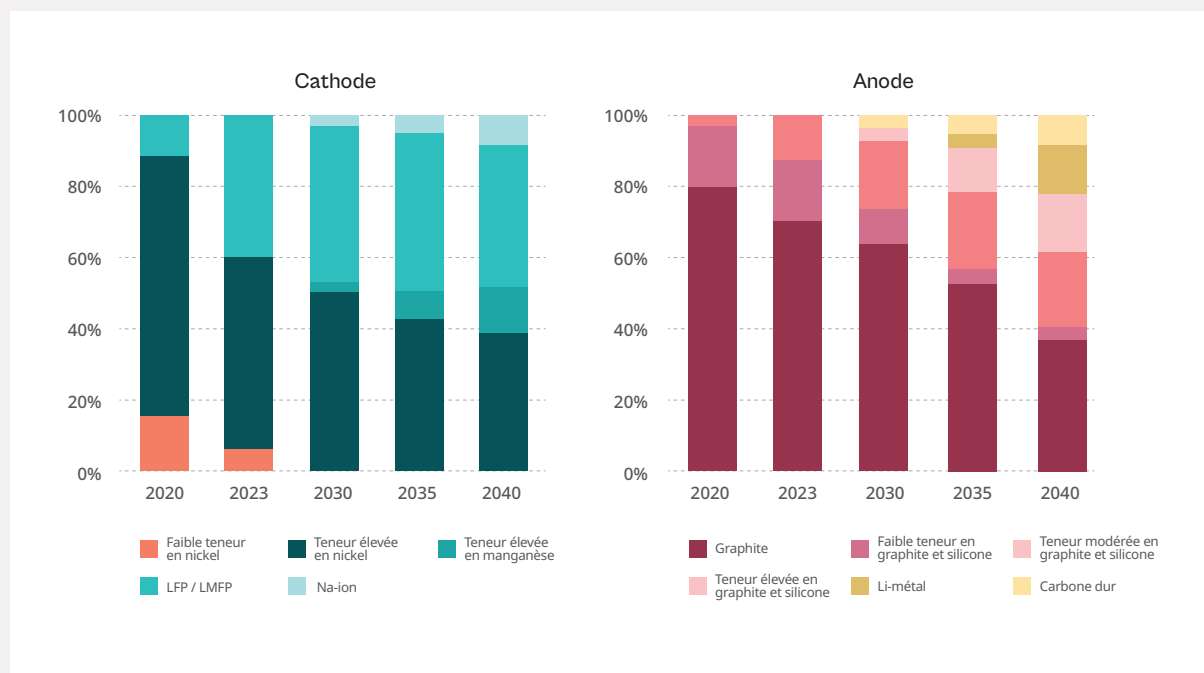
Les gouvernements et les citoyens des pays producteurs peuvent également avoir une confiance limitée dans ces études, dans la mesure où les entreprises impliquées dans le projet choisissent et paient généralement le prestataire chargé de l'évaluation. Les gouvernements devraient par conséquent envisager de dissocier la sélection des prestataires et le paiement des études de faisabilité réalisées pour les entreprises concernées.⁴

Analyze the market outlook

Les gouvernements doivent tenir compte des perspectives du marché dans leurs stratégies. Les chaînes de valeur sont dynamiques. Les évolutions technologiques peuvent entraîner d'importantes modifications de la demande de produits et, par conséquent, avoir une incidence sur les bénéfices des tentatives de progression le long des chaînes de valeur.

Certains minerais et certaines chaînes de valeur sont plus exposés au risque technologique que d'autres. Par exemple, la demande à long terme de cuivre et d'acier devrait rester soutenue, compte tenu de leur rôle dans la transition énergétique et dans l'économie mondiale au sens large. Les chaînes de valeur des batteries, en revanche, sont confrontées à une réelle incertitude. Les batteries NMC ont dominé les marchés jusqu'à présent, mais leur part de marché diminue. Comme le montre la Figure 2, l'Agence internationale de l'énergie (AIE), entre autres, prévoit que les batteries LFP deviendront la chimie dominante des batteries au cours de la prochaine décennie, avant de céder des parts de marché aux batteries sodium-ion sans lithium. Toutefois, compte tenu du nombre de recherches en cours sur la chimie des batteries – visant à améliorer les performances, à réduire les coûts et à renforcer les positions géopolitiques – l'avenir pourrait être considérablement différent de ces prévisions.

Figure 2. Parts de marché prévues par l'Agence internationale de l'énergie pour les batteries des véhicules électriques



Source: [Agence internationale de l'énergie](#)

Les gouvernements des principaux pays producteurs de minerais, tels que la RDC (pour le cobalt) et l'Indonésie (pour le nickel), peuvent, dans une certaine mesure, influencer la trajectoire du marché. Par exemple, les fabricants de batteries délaissent le cobalt en partie à cause des inquiétudes persistantes concernant la sécurité des permis, la fiscalité, la corruption et le bien-être des mineurs artisanaux en RDC. En améliorant la gouvernance, le gouvernement de la RDC pourrait ralentir cette évolution. Toutefois, il est peu probable qu'un seul pays producteur puisse modifier fondamentalement les perspectives à long terme d'un produit de base dont la demande diminue en raison des innovations technologiques.

Les gouvernements devraient par conséquent faire preuve de prudence dès lors qu'ils s'engagent dans des chaînes de valeur fortement exposées aux risques technologiques. Cela se vérifie tout particulièrement pour les projets qui nécessitent encore de nombreuses années pour être mis au point et qui risquent par conséquent de « passer à côté » d'une opportunité.

Analyser les compromis et les coûts, et pas uniquement les bénéfices

Les gouvernements doivent fonder leurs stratégies de création de valeur ajoutée sur une analyse rigoureuse des coûts et bénéfices. Ceci est d'autant plus important que de nombreux gouvernements ne sont pas uniquement à la recherche de gains socio-économiques, mais aussi de retombées politiques : il s'agit de démontrer la capacité des autorités à « donner la priorité » aux intérêts et aux acteurs nationaux, plutôt qu'aux intérêts internationaux et à ceux des entreprises.

Même si un gouvernement tire des bénéfices socio-économiques de la création de valeur ajoutée, ces avantages ne compensent pas toujours les coûts directs et indirects du plan. Ces coûts comprennent les dommages environnementaux et sociaux après la mise en œuvre des mesures d'évitement et d'atténuation prévues (voir la Clé 2).

Par exemple, l'intégration des impacts environnementaux et sociaux dans un modèle économique utilisé dans le cadre d'une étude sur les activités des fonderies de nickel en Indonésie a révélé que la poursuite de leur croissance dans trois régions aurait un impact économique positif au cours des premières années. L'étude a toutefois montré que dans les dix ans, l'impact de ces fonderies sur l'environnement et la santé publique commencerait à avoir un impact négatif sur la performance économique globale des régions, notamment en raison de la réduction de la production agricole et de la pêche.

La création de valeur ajoutée peut également entraîner des coûts liés aux « opportunités » manquées, tels que le détournement de fonds publics ou d'électricité au détriment d'autres besoins productifs ou sociaux. Par exemple, les ambitions du Ghana relatives à la chaîne de valeur de l'aluminium nécessiteraient la quasi-totalité de la capacité hydroélectrique du pays, ce qui, en l'absence d'autres nouvelles capacités électriques à prix compétitif, entraînerait probablement une augmentation des coûts de l'électricité pour les autres entreprises et les ménages.

Les gouvernements doivent également prendre en compte les compromis potentiels entre la valeur ajoutée et les autres moyens grâce auxquels les citoyens peuvent bénéficier de la richesse du pays en minerais. Par exemple, si un gouvernement parvient à créer de la valeur ajoutée au moyen d'instruments tels que des interdictions d'exportation, des prix préférentiels pour les minerais ou des subventions en aval, cela peut créer des emplois, mais dans certains cas, cela affaiblit les finances publiques et réduit par conséquent les dépenses consacrées à d'autres priorités en matière de développement. De même, les gouvernements doivent examiner comment le capital politique, le temps et l'argent consacrés à la recherche de la création de valeur ajoutée, et l'impact sur l'économie des opérations minières, ont un impact sur le potentiel de développement des fournisseurs locaux de produits et de services pour ces opérations minières.

Les achats de biens et de services représentent généralement 50 à 70 % de toutes les dépenses des sociétés minières dans les pays producteurs. Les achats locaux effectués par les exploitants miniers représentent donc également une opportunité considérable pour les pays d'augmenter les recettes publiques, de créer des emplois et de développer de nouveaux secteurs.

L'analyse coûts-bénéfices des plans de création de valeur effectuée par un gouvernement doit par ailleurs tenir compte de la répartition des coûts et des bénéfices au sein de la population. Elle doit non seulement veiller à l'existence d'un avantage net au niveau national, mais aussi à une répartition équitable des bénéfices entre les régions et pour les groupes à faible revenu et à revenu intermédiaire ainsi que pour les groupes marginalisés, notamment les femmes, les enfants, les jeunes et les communautés qui vivent à proximité des sites générateurs de valeur ajoutée. Les coûts et les bénéfices de la création de valeur ajoutée ne sont pas automatiquement répartis de manière équitable au sein d'un pays ou même dans la région productrice du pays. Par exemple, bien que l'activité du nickel en Indonésie ait augmenté les recettes publiques au niveau national et la croissance économique dans les régions productrices de nickel, la pauvreté dans ces régions a augmenté, neutralisant la tendance nationale.

2. Ne pas nuire

Le principe visant à « ne pas nuire » doit être au cœur de toute stratégie gouvernementale en matière de création de valeur ajoutée. La création de valeur ajoutée, tout comme l'exploitation minière, peut avoir des effets néfastes sur l'environnement et la société. Elle peut entraîner la destruction de vastes étendues de forêts, produire d'importantes quantités de déchets toxiques, polluer l'air au niveau local et contribuer aux émissions de carbone au niveau mondial, provoquer un stress hydrique et contaminer les cours d'eau et les sols. L'impact sur la santé, les moyens de subsistance et le bien-être général des communautés vivant à proximité des installations génératrices de valeur ajoutée a été documenté dans des pays tels que le Brésil, la Chine, l'Indonésie, la Namibie et l'Afrique du Sud. Le gouvernement chilien a fermé deux fonderies de cuivre en 2023 et 2024, en partie à cause de leur impact sur l'environnement et la santé publique.

Les gouvernements devraient interdire l'exploitation minière et la création de valeur ajoutée dans les zones particulièrement sensibles sur le plan environnemental et social. Les lois donnent souvent aux gouvernements le pouvoir de déclarer des « zones interdites ». Cependant, les gouvernements utilisent rarement ces dispositions et, lorsqu'ils le font, ils ne parviennent pas toujours à les faire appliquer de manière rigoureuse ou à les utiliser pour couvrir tous les domaines sensibles sur le plan environnemental et social. Les engagements des entreprises, à l'image de ceux des membres du Conseil international des mines et métaux (ICMM, *International Council of Mining and Metals*) de ne pas explorer ou exploiter les sites classés au patrimoine mondial de l'UNESCO, sont également insuffisants.⁵ Ils ne parviennent pas, par exemple, à protéger les forêts à haute valeur de conservation à l'intérieur et à l'extérieur des zones protégées.

Les concessions minières empiètent actuellement sur près de 27 % des forêts tropicales humides intactes du bassin du Congo et sur plus de 33 % de celles du bassin de l'Amazone, des zones critiques à la fois pour les communautés qui y vivent et pour la planète.

Pour inciter les gouvernements à créer et à faire respecter les « zones interdites », les partenaires de développement et les autres prestataires de financement climatique devraient proposer des financements au titre de la préservation. Les gouvernements sous-estiment souvent la valeur de l'environnement en raison des pressions exercées pour donner la priorité aux revenus et aux emplois à court terme. Ce risque est potentiellement encore plus grand pour les projets de création de valeur ajoutée. Le soutien public aux ambitions en matière de création de valeur signifie que les gouvernements sont de plus en plus sous pression pour créer de la valeur ajoutée à tout prix. Le financement au titre de la préservation, qui s'appuie sur les leçons apprises de projets tels que l'Initiative forestière pour l'Afrique centrale dans le cadre de laquelle les gouvernements américain, sud-coréen et plusieurs gouvernements européens financent le Gabon pour qu'il préserve ses forêts, pourrait modifier ce calcul.

Les gouvernements ne devraient pas non plus entreprendre d'activités de création de valeur ajoutée lorsque les peuples autochtones et les communautés locales n'ont pas été véritablement associés à la prise de décision ou que le droit au consentement libre, informé et préalable (CLIP) n'a pas été respecté.

Pour les projets de création de valeur ajoutée situés en dehors des « zones interdites » et qui ont reçu le consentement nécessaire, les gouvernements doivent tenir compte des coûts environnementaux et sociaux potentiels lorsqu'ils accordent des permis aux exploitants.

Les gouvernements devront toutefois surmonter des difficultés techniques, politiques et économiques communes pour intégrer ces coûts dans les processus d'octroi de permis. Ils devraient mettre en œuvre les orientations existantes en matière de bonnes pratiques, telles que celles de la Société financière internationale. Comme pour les études de faisabilité de la création de valeur ajoutée, afin de réduire le risque d'influence des entreprises sur les résultats des évaluations de l'impact environnemental et social, les gouvernements devraient envisager de dissocier la sélection des prestataires et le paiement des évaluations par des entreprises impliquées dans le projet. Les gouvernements doivent également gérer les dynamiques de pouvoir en interne afin de veiller à une coopération efficace entre les autorités responsables de l'évaluation des risques environnementaux des projets et de leur viabilité et avantages économiques.

Les gouvernements doivent également empêcher les risques d'impacts socio-environnementaux négatifs de se matérialiser dès lors qu'un projet de création de valeur ajoutée est mis en œuvre. Pour ce faire, ils doivent impliquer les communautés dans la surveillance de l'environnement. L'implication des communautés permet souvent d'obtenir de meilleurs résultats, plus rentables. Des pays tels que l'Argentine, la Bolivie et le Pérou ont mis en place des comités participatifs de surveillance de l'environnement – bien que ces pratiques ne puissent avoir qu'un effet limité si l'hostilité croissante des gouvernements et des entreprises à l'égard des défenseurs de l'environnement et des dirigeants communautaires, ainsi que la violence dont ils sont victimes, ne sont pas résolus.

La prise en compte des impacts environnementaux et sociaux est essentielle, avant tout pour réduire les dommages causés aux populations des pays miniers. Toutefois, elle est également de plus en plus importante pour attirer les investissements et, par conséquent, pour réaliser les ambitions des gouvernements en matière d'évolution sur la chaîne de valeur. Par exemple, le constructeur automobile Mercedes-Benz ne travaillera désormais qu'avec des fournisseurs qui achètent des minerais provenant de mines contrôlées par 'Initiative pour une assurance minière responsable (IRMA, *Initiative for Responsible Mining Assurance*) et qui respectent les directives de l'OCDE en matière de diligence raisonnable.

3. Concevoir des mécanismes de politiques publiques adaptés à la stratégie de création de valeur ajoutée et promouvant systématiquement une répartition équitable des bénéfices

Les gouvernements peuvent utiliser une série d'instruments – notamment la politique fiscale, industrielle et commerciale – dans le but de créer de la valeur ajoutée. Les gouvernements doivent choisir leur approche en matière de politique publique en fonction des objectifs, de l'évaluation de la faisabilité économique, des perspectives du marché et de l'analyse coûts-bénéfices définis dans la stratégie de création

de valeur, ainsi que de leurs capacités et de leur influence géopolitique. Compte tenu de l'impact de l'approche en matière de politique publique sur les coûts et les bénéfices de la création de valeur, les gouvernements doivent veiller à ce que l'ensemble des parties prenantes puissent donner leurs avis entre le moment où la stratégie est arrêtée et la définition des politiques publiques pour la mettre en œuvre, et procéder à des ajustements le cas échéant.



Approches typiques en matière de politique publique de la création de valeur ajoutée

La plupart des instruments de politiques publiques peuvent être classés dans les catégories suivantes : restrictions et pénalités, incitations ou catalyseurs.

Restrictions et pénalités. Certains gouvernements imposent aux sociétés minières une obligation d'approvisionnement national afin de veiller à ce qu'une partie de leurs minéraux soit transformée dans le pays. La Chine a recours à un système de quotas afin de contribuer à développer sa chaîne de valeur des terres rares. Les sociétés d'extraction de lithium au Chili sont tenues de vendre une partie de leur production à des prix préférentiels à des installations nationales génératrices de valeur ajoutée. Différents gouvernements, dont celui de la Tanzanie, limitent les licences aux entreprises qui s'engagent à créer de la valeur ajoutée. D'autres gouvernements interdisent l'exportation de certains ou de tous les minéraux non traités. L'Indonésie a interdit l'exportation de nickel et de bauxite, comme indiqué à la Clé 1, et prévoit d'imposer à nouveau une interdiction d'exportation du concentré de cuivre à la fin de l'année 2024. D'autres pays, tels que la Namibie et le Zimbabwe, ont également instauré diverses formes d'interdiction des exportations. Certains gouvernements ne limitent pas le volume des exportations non transformées mais les taxent davantage. La Chine ne rembourse pas la taxe sur la valeur ajoutée sur les exportations de terres rares, mais accorde des remboursements pour les exportations des aimants fabriqués à partir des terres rares. La Mongolie applique des taux de redevance plus élevés sur les exportations de minerai et de concentré que sur les exportations de cuivre raffiné.⁶

Incitations. Les gouvernements proposent souvent des incitations fiscales pour réduire les coûts liés à la création de valeur ajoutée et/ou rendre la création de valeur ajoutée plus attrayante pour les investisseurs. L'Indonésie offre une exonération de l'impôt sur les sociétés, des exonérations des taxes à l'importation et de la TVA, ainsi qu'une réduction des taxes locales pour les projets de création de valeur ajoutée. En Australie, l'Etat d'Australie occidentale limite le montant de la redevance due sur l'hydroxyde et le carbonate de lithium à celle due sur la matière première concentrée de moindre valeur. Plusieurs gouvernements subventionnent les intrants, à l'image de l'Afrique du Sud qui subventionne l'électricité de ses fonderies d'aluminium et autres usines de transformation. Les prix préférentiels des minerais constituent une autre incitation. Ce rabais peut résulter du fait que le gouvernement exige des sociétés minières qu'elles offrent des prix plus bas, au Chili par exemple, ou du fait que le gouvernement subventionne directement ou indirectement le prix. Certains gouvernements fournissent un soutien financier direct sous la forme de participations au capital, de subventions, de prêts à des conditions préférentielles et de garanties de l'Etat. Les États-Unis ont récemment annoncé un prêt à faible taux d'intérêt à hauteur de 2,3 milliards d'USD pour soutenir la construction d'une raffinerie de carbonate de lithium sur le territoire national. Comme indiqué à la Clé 5, les gouvernements peuvent également signer des accords avec d'autres pays qui fournissent une source d'incitations en plus de celles qu'ils offrent eux-mêmes. L'accord de libre-échange entre le Maroc et les États-Unis débloque l'accès aux crédits d'impôt de la Loi américaine sur la réduction de l'inflation (Inflation Reduction Act, 2022) pour les minerais traités au Maroc.

Catalyseurs. L'UE entend rationaliser les processus d'autorisation pour les « projets stratégiques » sélectionnés dans le cadre de sa Loi sur les matières premières critiques (Critical Raw Materials Act) afin d'accroître l'attrait de tels projets pour les investisseurs. Plusieurs gouvernements investissent dans l'amélioration des infrastructures, soit de façon unilatérale, soit en collaboration avec l'industrie, afin de réduire les coûts d'exploitation au sein d'une chaîne de valeur. Par exemple, la Stratégie canadienne sur les minéraux critiques prévoit des investissements dans les infrastructures relatives à l'énergie et au transport. Certains gouvernements coordonnent activement le développement de clusters industriels – par la mise en place d'infrastructures, d'incitations fiscales et de règlements – afin de générer des effets d'agglomération pour les entreprises. Une grande partie de la transformation en Indonésie a lieu dans des parcs industriels, tandis que la RDC et la Zambie prévoient de créer des zones économiques spéciales pour soutenir leurs ambitions en matière de chaîne de valeur des batteries. Certains gouvernements, à l'instar de celui de l'Australie, financent des programmes de formation et d'apprentissage, tandis que d'autres ont réduit les restrictions imposées aux salariés étrangers pour combler les lacunes en matière de compétences.

La coordination régionale peut être un autre catalyseur clé lorsqu'elle aide les gouvernements à surmonter les contraintes propres à chaque pays. Par exemple, la combinaison des volumes de matières premières provenant de plusieurs pays peut permettre de réaliser des économies d'échelle. Le projet de précurseur de batterie prévu par la RDC et la Zambie nécessite une coordination entre les deux pays, ainsi que des minerais et d'autres intrants provenant d'autres pays. Toutefois, la coordination régionale doit s'appuyer sur une série de dynamiques économiques et politiques et s'attaquer à la tension inhérente entre la coopération et la concurrence entre les pays participants.

Différentes politiques seront optimales pour différents pays et chaînes de valeur. Conformément à ce qui est indiqué à la Clé 1, si les contraintes en matière de faisabilité sont considérables, la plupart des politiques risquent d'être insuffisantes pour encourager la création de valeur ajoutée et peuvent avoir des coûts importants. Dans ce contexte, l'impact principal des sanctions risque d'inciter les entreprises à réduire leur activité minière. Les difficultés en matière de faisabilité augmentent par ailleurs le risque que les incitations, telles que les subventions ou le soutien financier direct, détournent non seulement les ressources publiques d'autres objectifs de développement, mais soient utilisées pour bénéficier à des individus ou à des entreprises spécifiques sans augmenter de manière significative la création de valeur ajoutée (voir la Clé 4).

Les gouvernements doivent également fonder leur approche en matière de politique publique sur leurs objectifs en matière de création de valeur ajoutée. Par exemple, si l'objectif principal d'un gouvernement consiste à générer plus de revenus, les autorités doivent utiliser les incitations fiscales avec précaution afin de veiller à ce qu'elles n'éliminent pas la majeure partie des revenus potentiels d'un projet de création de valeur. Ils doivent également calibrer des instruments tels que les interdictions à l'exportation, les subventions en aval et les prix préférentiels des minerais afin d'éviter de réduire les recettes publiques globales provenant du secteur. Si le gouvernement a pour objectif de développer des infrastructures à « usage partagé », par exemple, une ligne ferroviaire qui transporte à la fois des minerais et d'autres marchandises ou des passagers payants, les décideurs devront alors peut-être recourir principalement à des incitations pour atténuer les coûts plus élevés (à condition que ces incitations ne l'emportent pas sur l'ensemble des bénéfiques).⁸

Les gouvernements doivent également tenir compte de leurs capacités financières, techniques et réglementaires, ainsi que de leur influence géopolitique, dans leur approche en matière de politique publique. Par exemple, une procédure d'autorisation accélérée augmente

le risque qu'un gouvernement commette des erreurs ou négligent des signaux d'alerte en matière environnementale, sociale ou de corruption. Toutefois, ce risque est plus élevé pour les pays dont la capacité réglementaire est plus faible. Les gouvernements qui disposent de ressources financières limitées devraient être particulièrement prudents quant à l'objectif de développer des chaînes de valeur fortement exposées au risque technologique, compte tenu des coûts d'opportunité considérables. Les gouvernements doivent également évaluer le risque de litiges commerciaux et leur capacité à les contester ou à y résister lorsqu'ils définissent leur politique : par exemple, lorsqu'il s'agit de choisir entre l'imposition d'une interdiction des exportations ou des quotas, susceptibles d'être contestés en vertu des règles de l'Organisation mondiale du commerce, et les taxes à l'exportation, qui tendent à ne pas l'être.

Enfin, les gouvernements doivent intégrer dans leurs politiques les expériences, les besoins et les contributions des différents groupes marginalisés. Veiller à ce que la création de valeur ajoutée ne nuise pas à ces groupes est essentiel mais insuffisant. Les gouvernements doivent également veiller à ce que ces groupes reçoivent une part plus équitable des bénéfices, contrairement à ce qui a souvent été le cas dans le secteur minier. Par exemple, le partage de la capacité de production d'électricité devrait profiter aux communautés locales et alimenter le réseau national ; les politiques gouvernementales de développement des compétences devraient être conçues spécifiquement pour atteindre les femmes et faciliter leur participation à la chaîne de valeur.⁹

Quelle que soit l'approche politique adoptée par un gouvernement, celle-ci doit être claire et appliquée de manière cohérente et transparente. Dans le cas contraire, l'impact positif de la politique gouvernementale pourrait être compromis.

4. Lutter contre les risques de corruption

Les politiques relatives à la création de valeur ajoutée sont toujours, sur le papier, officiellement conçues pour bénéficier aux citoyens des pays producteurs. Toutefois, en créant des opportunités et des incitations économiques, ces politiques sont exposées aux risques de corruption. Le secteur des industries extractives est particulièrement exposé à la corruption. Dans le contexte d'une ruée vers les minerais en transition, caractérisée par une concurrence géopolitique et des programmes ambitieux en matière de création de valeur ajoutée, divers risques de corruption sont susceptibles d'augmenter encore.

La lutte contre la corruption sera essentielle pour concevoir des projets de création de valeur financiables, qui génèrent un avantage net pour les populations des pays producteurs. NREGI travaille sur ces questions et publiera prochainement une analyse détaillée, mais nous avons d'ores et déjà identifié – sur la base de travaux antérieurs – certains des principaux risques auxquels les gouvernements doivent faire face.¹⁰

La capture des politiques publiques.

Comme toutes les politiques, les politiques publiques relatives à la création de valeur ajoutée peuvent être influencées par des intérêts privés qui cherchent à en façonner la conception à des fins personnelles, souvent au détriment de la population du pays (bien que ces intérêts puissent parfois s'aligner). Par exemple, les acteurs qui disposent du capital, des connaissances et des relations nécessaires pour développer la transformation de minerais au niveau national – et pour être les premiers à le faire – seront fortement incités à promouvoir ou à soutenir une interdiction des exportations. Le risque de capture des politiques a été documenté dans de nombreux domaines : qu'il s'agisse des règlements relatifs à l'environnement dans le secteur chilien du lithium et des règles liées à l'évaluation des

coûts dans le secteur indonésien du nickel, ou des règles de contenu locales dans plusieurs pays, dont les États-Unis.

Octroi de licences et de permis. Les phases d'octroi de licences et de permis présentent certains des risques de corruption les plus élevés. Les exemples de corruption dans l'octroi de licences et de permis d'exploitation minière abondent, du Portugal à la Namibie. Les risques semblent être similaires pour l'octroi de licences et de permis pour les installations de transformation des minerais brutes. Par exemple, le processus d'octroi de permis des fonderies de nickel en Indonésie a été accusé de faire preuve à la fois de favoritisme, de népotisme et de corruption. Des questions ont été soulevées quant à la propriété effective d'une raffinerie d'or ghanéenne qui a obtenu un permis avantageux pour raffiner de l'or acheté par la Banque du Ghana. Des cas de corruption similaires ont également été documentés dans le secteur minier dans l'attribution de contrats publics pour les biens et les services.

Incitations financières. Les politiques relatives à la création de valeur ajoutée reposent souvent sur des incitations financières, conformément à ce qui est décrit à la Clé 3, qui sont susceptibles d'accroître les risques de corruption. La conception, la négociation et l'octroi d'allègements fiscaux, de subventions, de dons ou de prêts sont autant de points de décision où les décideurs publics peuvent favoriser certaines entreprises ou certains acteurs : des entreprises auxquelles ils sont liés de différentes manières (par exemple, les entreprises qu'ils possèdent ou celles qui appartiennent à des proches ou à des alliés). C'est également à ce moment-là que les représentants des entreprises peuvent tenter de corrompre les décideurs pour obtenir un accès inéquitable à ces incitations. Ces incitations peuvent avoir des conséquences inattendues, en particulier si elles sont obtenues par des moyens corrompus.

Par exemple, si la même entreprise ou des entreprises liées possèdent à la fois une mine et la raffinerie qu'elle approvisionne, un niveau d'imposition plus faible pour la raffinerie pourrait conduire à des abus en matière de prix de transfert. S'ils ne font pas l'objet d'un contrôle attentif, les prix préférentiels des minéraux pourraient fournir aux propriétaires d'installations de création de valeur ajoutée une source de minerais à bas prix qu'ils exporteraient ensuite avec un minimum de transformation.

Infrastructure. De nombreux pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire auront probablement besoin d'une quantité considérable de nouvelles infrastructures pour progresser dans la chaîne de valeur, les gouvernements supervisant et parfois soutenant directement la construction de ces infrastructures. Or la construction est l'un des secteurs les plus exposés à la corruption dans le monde. Les projets relatifs aux infrastructures sont souvent vastes et complexes, et impliquent de nombreux acteurs différents. Les risques de corruption vont de l'influence indue dans la sélection des projets au favoritisme dans l'attribution des contrats. Par exemple, la corruption a été l'une des raisons pour lesquelles l'accord Sicominex « ressources contre infrastructures » en RDC a donné lieu à des retards et à des infrastructures de mauvaise qualité.

Préjudice socio-environnemental. La corruption est l'un des pires facteurs aggravants susceptibles de favoriser les dommages socio-environnementaux décrits à la Clé 2. Elle peut compromettre l'intégrité des évaluations de l'impact environnemental et social, manipuler les consultations au niveau de la communauté et du CLIP, et fausser les négociations sur l'accès aux terres. La corruption peut également permettre aux entreprises de dissimuler des dommages socio-environnementaux ou d'exercer leurs activités dans des conditions dangereuses et injustes pour les salariés, comme ce fut le cas dans les mines de terres rares du Myanmar.

Les acteurs de l'industrie, tels que les constructeurs automobiles, qui intègrent de nouvelles parties de la chaîne de valeur en raison de la ruée vers les minerais de transition, pourraient accroître ces risques de corruption.¹¹ Ces entreprises ont probablement moins d'expérience et de connaissance des pratiques et des défis du secteur minier, en particulier dans les zones géographiques où se trouvent les réserves de minerais, ce qui les rend plus vulnérables aux risques de corruption spécifiques au secteur.

Si les risques susmentionnés ne sont pas pris en compte, non seulement les avantages de la création de valeur seront réduits à court terme, mais les investissements dans les projets d'exploitation minière et de création de valeur ajoutée seront probablement découragés à long terme. Certains de ces risques dépassent le cadre de la gouvernance minière ; par exemple, le défi de la capture des politiques publiques interagit avec le système politique d'un pays. Néanmoins, les gouvernements peuvent atténuer bon nombre de ces risques en optant pour une stratégie de création de valeur ajoutée clairement définie et fondée sur des données probantes afin d'informer les approches politiques (voir la Clé 1) et en dotant leurs politiques et projets de création de valeur de solides mesures de sauvegarde en matière d'intégrité. Sur la base de l'expérience du NREGI, ces garanties comprennent des mesures visant à améliorer la transparence ; accroître la consultation et la participation à la prise de décision ; renforcer les acteurs de la surveillance ; réformer les processus réglementaires ; améliorer l'application des règles ; et s'attaquer aux catalyseurs étrangers.

5. Obtenir tout financement et soutien supplémentaires nécessaires pour rendre les projets viables et bénéfiques

Les gouvernements des pays producteurs à faible revenu et à revenu intermédiaire doivent tout mettre en œuvre pour permettre que des projets financés et bénéfiques voient le jour. Toutefois, les partenaires de développement et les gouvernements des pays consommateurs ont un rôle essentiel à jouer pour permettre une meilleure création de valeur dans les pays producteurs à faible revenu ou à revenu intermédiaire, et veiller à ce qu'elle soit synonyme de bénéfice net pour leur population.

Les partenaires de développement et les gouvernements des pays consommateurs doivent accroître le financement et le soutien technique auprès des autorités de ces pays. De nombreux gouvernements de pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire ne disposent pas à l'heure actuelle des ressources ou des informations suffisantes pour élaborer, mettre en œuvre et contrôler des stratégies et des politiques détaillées en matière de création de valeur ajoutée. Ces contraintes entravent également leur capacité à mener des analyses rigoureuses des coûts et bénéfices des projets potentiels, et à régler efficacement leur mise en œuvre.

Sur la base de leurs stratégies de création de valeur, les gouvernements des pays producteurs à faible revenu et à revenu intermédiaire doivent se coordonner avec les entreprises et les partenaires de développement afin d'identifier les cas où le financement sous conditions des gouvernements peut également contribuer de manière réaliste à lever les contraintes en matière de faisabilité, notamment en attirant davantage d'investissements privés. Le soutien pourrait cibler directement les usines de création de valeur ou s'attaquer aux goulets d'étranglement dans des domaines tels que les compétences locales et les infrastructures de transport et d'énergie.

Le soutien aux infrastructures peut être particulièrement efficace lorsqu'il est conçu pour maximiser les retombées positives. En réduisant le coût des infrastructures à usage partagé pour les entreprises impliquées dans des projets de création de valeur, le soutien au développement peut également aider les gouvernements à éviter d'offrir des allègements fiscaux et autres concessions en échange (voir la Clé 3). Les partenaires de développement et les gouvernements des pays consommateurs doivent réfléchir à la manière de configurer ces différentes options d'assistance financière et technique afin de surmonter les défis de l'économie politique et d'encourager des normes environnementales, sociales et de gouvernance élevées dans les pays producteurs.

Les gouvernements des pays consommateurs ont évoqué ce type de soutien – par le biais du partenariat MSP et d'autres partenariats entre les États – alors même qu'ils s'efforcent de sécuriser les minerais des pays producteurs à faible revenu ou à revenu intermédiaire. Toutefois, le fait de savoir s'ils « joindront le geste à la parole » reste à vérifier. Le soutien récemment annoncé du MSP à un projet relatif au nickel en Tanzanie en faveur d'un pays à faible revenu qui comporte une composante de création de valeur ajoutée (déjà prévue) est une grande première. Entre-temps, l'UE devrait annoncer sa première tranche de « projets stratégiques » au cours des prochains mois.

Les gouvernements des pays consommateurs doivent également s'assurer qu'ils ne contrebalancent pas tout soutien proactif aux ambitions en matière de création de valeur par d'autres mesures qui entravent une plus grande équité internationale autour des opportunités de valorisation des minerais. Conformément à ce qui est indiqué à la Clé 1, le soutien gouvernemental à l'industrie nationale en Chine, aux États-Unis et dans d'autres pays à revenu élevé se renforce.

Cela ne se contente pas d'intensifier la concurrence à laquelle sont confrontés les pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire ; une partie de ce soutien – sous la forme de restrictions commerciales, de régimes de subventions et d'exigences en matière de durabilité – pourrait également entraver leurs ambitions en matière de création de valeur ajoutée d'autres manières.

En 2023, l'UE a signé un nouvel accord commercial avec le Chili qui empêche de limiter les exportations ou de désavantager l'accès de l'UE aux minerais chiliens, par exemple. Il limite également la capacité du Chili à offrir des prix préférentiels aux projets et usines nationales de création de valeur ajoutée en exigeant que les prix ne soient pas inférieurs aux prix des exportations de l'année précédente. La Loi américaine sur la réduction de l'inflation prévoit des crédits d'impôt pour les véhicules électriques uniquement pour les minerais traités aux États-Unis ou dans un pays avec lequel les États-Unis ont conclu un accord de libre-échange. Si cette disposition a profité à certains pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire, à l'image du Maroc, elle réduit probablement le potentiel d'investissement dans la création de valeur ajoutée dans d'autres pays. Les exigences en matière de durabilité peuvent également avoir des conséquences inattendues sur les investissements potentiels dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire.

Par exemple, le Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'UE taxera les produits tels que l'aluminium et l'acier qui ont une importante empreinte carbone. Si ce mécanisme n'est pas accompagné du soutien nécessaire pour aider des pays comme le Ghana et le Mozambique à réduire leurs émissions, il pourrait exclure leurs exportations du marché européen. Alors que les gouvernements des pays producteurs à faible revenu et à revenu intermédiaire tiennent compte de la myriade d'accords, de cadres et de mécanismes dans leurs stratégies de création de valeur ajoutée, ils doivent également naviguer dans un paysage géopolitique complexe et en constante évolution. Par exemple, l'Indonésie n'a pas réussi à ce stade à négocier un accord de libre-échange avec les États-Unis pour bénéficier des incitations de la Loi sur la réduction de l'inflation en raison de la domination chinoise dans le secteur indonésien du nickel. En conséquence, le gouvernement indonésien s'efforce à l'heure actuelle de réduire les investissements chinois dans les nouveaux projets. La manière dont les pays producteurs à faible revenu ou à revenu intermédiaire tireront parti de cette concurrence géopolitique tout en gérant les complexités qui y sont associées sera déterminante pour progresser avec succès dans la chaîne de valeur.



6. Veiller à une approche transparente qui implique les citoyens à chaque étape

Après avoir multiplié les appels et les promesses en faveur d'une création de valeur ajoutée plus importante, les gouvernements des pays producteurs à faible revenu ou à revenu intermédiaire sont de plus en plus contraints de tenir leurs promesses à l'égard de leurs citoyens. La mise en place de projets de création de valeur devient également de plus en plus importante pour l'obtention du permis social d'exploitation des sociétés minières. Par exemple, l'ambition du gouvernement ghanéen d'établir le raffinage du lithium dans le pays bénéficie d'un large soutien public, y compris de la part des groupes de la société civile, qui l'ont qualifié de « ligne rouge. » En revanche, comme l'indique le présent document, la création de valeur ajoutée n'est pas toujours viable pour un pays et ne génère pas toujours un avantage net pour sa population.

Les gouvernements et les entreprises doivent par conséquent impliquer le public dans la planification de la création de valeur ajoutée. La transparence et la confiance sont essentielles pour gérer les attentes du public et éviter que les gouvernements ne cherchent à tout prix à créer de la valeur ajoutée, au profit de quelques heureux élus uniquement, ou que cela ne se retourne contre le secteur minier. Les gouvernements et les entreprises doivent publier les études de faisabilité, les évaluations de l'impact environnemental et social et les analyses coûts-bénéfices des projets de création de valeur ajoutée, et consulter le public sur ces questions. Les gouvernements doivent par ailleurs encourager un débat éclairé sur les compromis qui s'imposent, en particulier lorsque les coûts d'opportunité sont considérables.

Les gouvernements et les entreprises doivent veiller à ce que ces processus soient inclusifs, c'est-à-dire que les groupes marginalisés soient non seulement inclus mais aussi activement engagés dans l'élaboration des décisions. Les acteurs de la redevabilité, tels que les parlementaires, les organisations de la société civile et les médias, doivent également jouer un rôle actif et évaluer de façon rigoureuse les plans des gouvernements et des entreprises.

Si le public n'est pas impliqué dans ces décisions complexes, un pays risque de se retrouver avec le « pire des deux mondes » : aucune création de valeur ajoutée ou une création de valeur ajoutée coûteuse, et encore plus de frustration de la part du public et de perturbation des projets d'exploitation minière.

Conclusion

Les gouvernements et les acteurs de la société civile des pays producteurs de minerais à faible revenu ou à revenu intermédiaire appellent à une création de valeur ajoutée plus importante de leurs minerais au niveau national afin d'accroître les recettes publiques, de générer des emplois et de soutenir le développement d'autres secteurs. Les pays consommateurs et les initiatives multipartites reconnaissent également tardivement les inégalités des chaînes de valeur mondiales. Toutefois, un travail important est nécessaire pour traduire cette prise de conscience en projets de création

de valeur ajoutée viables qui apportent des bénéfices significatifs aux populations des pays producteurs, notamment aux groupes marginalisés. Le temps presse. Il est essentiel de remédier aux inégalités historiques du secteur minier pour répondre aux besoins urgents des populations des pays producteurs. Réduire le risque de frustration publique dans ces pays, et par conséquent contribuer à atténuer les risques liés aux investissements dans le secteur minier et encourager la coopération mondiale, sont des éléments tout aussi essentiels pour faire face à la crise climatique.



Notes de fin

- 1 L'hydroxyde mixte est principalement produit à partir de minerais latéritiques (limonite) par lixiviation acide à haute pression.
- 2 Par exemple, le minerai d'oxyde de cuivre est souvent transformé en cathode de cuivre par hydrométallurgie sur le site de la mine ou à proximité. Le minerai de sulfure de cuivre est quant à lui traité par pyrométallurgie et l'emplacement de la fonderie dépendant d'un ensemble de facteurs.
- 3 Les gouvernements devraient également envisager d'exiger des entreprises qu'elles réalisent des études de faisabilité pour les mines déjà en activité. Toutefois, si une entreprise s'est d'ores et déjà engagée à exporter la majeure partie de sa production dans le cadre d'accords à long terme d'écoulement ou d'extraction de minerais ou de redevances, cela peut s'avérer inutile.
- 4 Les entreprises (ainsi que les partenaires de développement) pourraient contribuer à un fonds commun, et une tierce partie ou un groupe multipartite superviserait le recrutement du prestataire chargé de l'étude de faisabilité à partir d'une liste de consultants indépendants et accrédités. Le Service environnemental de Salzbourg (ESS, Environmental Service of Salzburg), qui est une initiative conjointe du gouvernement local de Salzbourg, de la chambre de commerce de Salzbourg, du ministère fédéral autrichien de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de la Gestion de l'eau, et du fournisseur de services publics de Salzbourg, est un exemple de ce système en ce qui concerne les évaluations environnementales. L'ESS tient à jour une liste de consultants indépendants et accrédités, et les sélectionne à partir de cette liste pour effectuer des missions de conseil en matière d'environnement.
- 5 Les membres de l'ICMM se sont également engagés à respecter les objectifs des zones protégées légalement désignées.
- 6 Le taux de redevance de la Mongolie varie en fonction du prix et du degré de transformation. Par exemple, lorsque le prix du cuivre dépasse les 9 000 USD, une redevance de 35 % est imposée sur le minerai de cuivre, une redevance de 20 % sur le concentré de cuivre et une redevance de 10 % sur le cuivre raffiné.
- 7 Certains types d'incitations fiscales présentent un risque accru de réduire de manière significative les recettes publiques. Par exemple, les exonérations de l'impôt sur les recettes des sociétés peuvent entraîner une perte de recettes plus importante que prévu, car les entreprises peuvent ajuster leurs opérations pour concentrer leurs bénéfices en début de période et tirer pleinement parti de l'incitation. Les modifications récentes des règles fiscales internationales, notamment l'établissement d'un taux effectif minimum d'imposition des sociétés à l'échelle mondiale, réduiront également l'efficacité de ces incitations basées sur les bénéfices.
- 8 La planification et la mise en œuvre efficace d'infrastructures à usage partagé sont complexes. Il existe toutefois des exemples de réussite. Vale a développé une ligne ferroviaire pour sa mine d'extraction du minerai de fer au Brésil, qui est également utilisée pour le transport d'autres marchandises et de passagers. Au Ghana, une fonderie pour l'aluminium a servi de point d'ancrage pour la construction, dans les années 1970, d'un important barrage hydroélectrique qui alimente également le réseau national. Le corridor ferroviaire de Lobito, qui reliera un port angolais aux activités minières en RDC, et potentiellement en Zambie et en Tanzanie, fournira, avec un peu de chance, une nouvelle preuve de concept.
- 9 Le Programme féministe de gouvernance des ressources naturelles, que le NRGi a co-développé, définit 18 impératifs politiques, notamment en ce qui concerne la participation à la main-d'œuvre et le partage des recettes, afin de centrer le leadership et les réalités vécues par les femmes et les communautés en première ligne dans la gouvernance des ressources naturelles.
- 10 Outre les risques plus spécifiques mentionnés dans cette section, d'autres risques de corruption minière « classiques » existent pour les projets de création de valeur ajoutée : par exemple, en ce qui concerne le suivi des opérations, la collecte des recettes, la gestion des recettes et les entreprises publiques.
- 11 Par exemple, Mercedes-Benz a déclaré être prête à investir dans l'exploitation minière et Tesla s'est associée à une mine de nickel en Nouvelle-Calédonie.

À propos des auteurs

Thomas Scurfield est analyste économique senior pour l'Afrique à Natural Resource Governance Institute (NRGI). Matthieu Salomon est responsable de la lutte contre la corruption à NRGI. Silas Olan'g est conseiller pour la transition énergétique en Afrique à NRGI.

Remerciements

Les auteurs remercient leurs collègues au sein du NRGI, en particulier Alex Malmqvist, Amir Shafaie, Ana Carolina González Espinosa, David Sefa Adjei, Dorjdari Namkhajantsan, Erica Westenberg, Lee Bailey, Moise Liboto Makuta, Patrick Heller et Pedro Zapata pour leur soutien, leurs points de vue et leurs conseils précieux, ainsi que les équipes en charge de la collecte de fonds et des opérations, qui ont rendu possible la rédaction de ce document.

À propos de NRGI

L'Institut de gouvernance des ressources naturelles (NRGI, Natural Resource Governance Institute) est une organisation indépendante à but non lucratif qui encourage un processus décisionnel ouvert et inclusif dans le domaine des ressources naturelles et de la transition énergétique. Nous travaillons en partenariat avec des réformateurs au sein des gouvernements et de la société civile pour élaborer et mettre en œuvre des politiques justes fondées sur les faits et les priorités des populations des pays émergents riches en ressources naturelles. Pour en savoir plus, consultez www.resourcegovernance.org
