

LE RAPPORT ENTRE LES STRATÉGIES D'APPROVISIONNEMENT LOCAL DES SOCIÉTÉS MINIÈRES ET LEURS CADRES RÉGLEMENTAIRES

UNE COMPARAISON DE L'AFRIQUE DU SUD ET DE LA NAMIBIE



An Engineers Without Borders Canada Venture

With financial support of the Government of Canada through
Avec le support financier du gouvernement du Canada par l'entremise de



Global Affairs
Canada

Affaires mondiales
Canada

REMERCIEMENTS

La présente recherche est issue d'une idée née entre l'Institut canadien international des ressources et du développement (ICIRD) et l'initiative Mining Shared Value (MSV) de l'organisme Ingénieurs sans frontières Canada. L'ICIRD se concentre sur l'amélioration et le renforcement de la gouvernance des ressources naturelles, en priorisant particulièrement les programmes sur les moyens d'existence et l'emploi, alors que MSV se concentre sur la promotion d'un approvisionnement local dans le secteur minier. Grâce à un soutien offert par l'ICIRD, MSV a commencé à former une équipe de chercheurs pour appuyer le projet. SEF Canada Ltd. et l'Institut de génie minier Norman B. Keevil de l'Université de la Colombie-Britannique se sont joints au projet et l'ont grandement soutenu en recueillant des données et en interviewant des parties prenantes clés en Afrique du Sud et en Namibie. Cette recherche n'aurait pu être possible sans le soutien de nombreuses parties prenantes tant en Afrique du Sud qu'en Namibie, notamment les représentants gouvernementaux, la Chambre des mines, les sociétés minières, les fournisseurs et autres intervenants connexes. Nous tenons à remercier toutes les personnes qui ont répondu à nos demandes d'entrevue dans le cadre de la présente recherche et ont apporté leur contribution inestimable en appui à la finalisation de cette étude.

Auteurs du rapport : MSV (Emily Nickerson, Jeff Geipel et Harry James)

Méthodes de recherche et collecte de données : MSV (Kanwal Dewan et Emily Nickerson), SEF (Suzette McFaul, Spencer Durant et Javier Nava) et UBC (Dirk van Zyl et Mario Ramirez).

Des remerciements particuliers à Cecilia Gruber et à son équipe de l'ICIRD pour leur soutien indéfectible et leurs conseils.

Février 2017

RESPONSABLES DU PROJET



An Engineers Without Borders Canada Venture



CIRDI
Canadian International Resources
and Development Institute

CONTRIBUTEURS



With financial support of the Government of Canada through
Avec le support financier du gouvernement du Canada par l'entremise de



Global Affairs
Canada

Affaires mondiales
Canada

RÉSUMÉ

L'Afrique subsaharienne abrite l'une des réserves de ressources minérales les plus importantes au monde. Malgré cela, dans la plupart des cas, des décennies d'activités minières n'ont pas réussi à faire progresser le développement social et économique sur ce continent. Les données récentes provenant du McKinsey Global Institute et d'autres organismes indiquent que la « malédiction des ressources » – le phénomène selon lequel les pays qui ont des niveaux importants de production de ressources naturelles tendent de façon contre-intuitive à moins bien performer sur le plan économique que les pays qui n'en ont pas – se perpétue dans l'ensemble des pays en développement en raison de la dépendance vis-à-vis de l'industrie extractive, en particulier en Afrique. L'une des principales raisons contribuant à ce « paradoxe de l'abondance » sur ce continent est le manque relatif de liens en matière de chaîne d'approvisionnement entre les activités minières et les fournisseurs locaux.

L'approvisionnement local de biens et de services effectué par les sociétés minières représente un immense potentiel de développement pour les pays de l'Afrique subsaharienne et ailleurs. Dans les pays d'accueil, l'achat de biens et de services locaux par les sociétés minières permet de créer des emplois locaux, de promouvoir le transfert de compétences et de technologies et d'intégrer les entreprises locales dans les chaînes d'approvisionnement mondiales. Dans la plupart des cas, une exploitation minière débourse davantage d'argent pour l'achat de biens et de services locaux que pour les versements fiscaux et salariaux et les investissements communautaires. C'est pour cette raison qu'il faudra que les avantages économiques de l'extraction minière soient davantage localisés si l'on veut s'assurer que les pays tributaires des ressources naturelles en Afrique surmontent la malédiction des ressources.

Afin de soutenir les gouvernements subsahariens et leurs parties prenantes dans leurs efforts visant à accroître les liens entre la chaîne d'approvisionnement et les activités minières des pays d'accueil, la présente recherche se concentre sur le rapport entre les cadres réglementaires de l'approvisionnement local et les pratiques des sociétés minières dans le secteur minier de l'Afrique du Sud et de la Namibie. L'Afrique du Sud a été sélectionnée à titre de pays « principal » où les réglementations d'approvisionnement local prévues par la législation ont été mises en place depuis au moins deux ans au niveau national. La Namibie a été sélectionnée à titre de pays « de contrôle » où aucune réglementation d'approvisionnement local prévue par la législation n'a été mise en place au niveau national. La recherche examine la mesure dans laquelle les cadres réglementaires d'approvisionnement local parviennent à inciter les sociétés minières à faire davantage leurs achats au niveau local. De plus, la présente étude explore les facteurs communs qui influent sur les sociétés minières dans l'élaboration de leurs stratégies d'approvisionnement local. Afin de fournir une référence et de soutenir ces aspects de la recherche, un aperçu de la théorie du développement est inclus relativement aux efforts déployés par les pays pour accéder aux chaînes de valeur mondiales (CVM) et participer à la modernisation industrielle. De plus, les approches propres à l'Afrique du Sud et à la Namibie sont résumées.

Les données empiriques portant sur la façon dont les sociétés minières participent aux réglementations exigeant un approvisionnement local sont relativement absentes, même dans le cadre d'une attention fortement accrue sur les réglementations portant sur le contenu local. La présente recherche contribue à remédier à ce manque.

PRINCIPALES CONCLUSIONS

Grâce à un dialogue avec l'industrie minière de l'Afrique du Sud, où il existe des réglementations strictes en matière d'approvisionnement local, et celle de la Namibie, où il n'y a aucune réglementation à cet effet, plusieurs informations clés ont émergé et pourront être utilisées par les décideurs politiques des deux pays, et ailleurs, dans leurs efforts visant à accroître les avantages économiques découlant du secteur minier.

Efficacité d'une réglementation en matière d'approvisionnement local dans le secteur minier pour accroître l'achat local de biens et de services : Les données présentées dans cette étude semblent indiquer qu'une réglementation en matière d'approvisionnement local attire de plus en plus l'attention sur les achats locaux, particulièrement lorsqu'on compare les rapports des sociétés minières en Afrique du Sud et en Namibie. Bien que la taille de l'échantillon des sociétés minières dans les deux pays ait été restreinte, le taux de rapports portant sur l'approvisionnement local en Afrique du Sud par l'industrie minière comparativement à celui de la Namibie, ainsi que les statistiques autodéclarées sur les dépenses locales, démontre que l'accent est davantage mis sur l'approvisionnement local à titre de pratique en Afrique du Sud. Cela ne veut pas dire que les réglementations exigeant un approvisionnement local sont la seule cause de l'attention accrue portant sur cet enjeu, mais les données de la présente recherche révèlent plus d'activités de la part des sociétés minières en Afrique du Sud que celles de la Namibie.

Il y a un large éventail d'incitatifs en matière d'approvisionnement local minier qui ne relèvent pas des réglementations et qui méritent une plus grande attention : Les entrevues et la recherche sur le terrain ont fourni des informations relativement au raisonnement des sociétés minières dans leurs efforts visant à acheter des biens et des services locaux. S'il est vrai que cette recherche semble indiquer que les réglementations de l'Afrique du Sud influent effectivement sur les achats locaux à la hausse, il existe de nombreux autres facteurs qui influent sur le comportement des sociétés minières – et plusieurs d'entre eux ont un plus grand impact que les réglementations. La volonté de maintenir l'acceptabilité sociale de leurs activités minières auprès des communautés d'accueil a été soulevée dans la plupart des cas comme facteur substantiel incitant les sociétés minières à essayer d'acheter localement. De plus, la baisse des coûts liés à la chaîne d'approvisionnement à long terme constituait également un autre facteur en faveur des fournisseurs locaux. La figure 17 qui suit illustre les divers types d'incitatifs qui influent sur les sociétés minières dans les deux pays, indépendamment des réglementations.



FIGURE 17 : FACTEURS COMMUNS QUI INFLUENT SUR LES SOCIÉTÉS MINIÈRES ET LES INCITENT À ÉLABORER LEURS STRATÉGIES D'APPROVISIONNEMENT LOCAL DE DIFFÉRENTES FAÇONS

Les réglementations sans un soutien important en matière de renforcement des capacités à l'intention des fournisseurs existants et éventuels mènent à un potentiel non exploité et à des tensions : Bien que la presque totalité des représentants des sociétés minières que nous avons interviewés aient exprimé la volonté d'acheter la plus grande quantité possible de biens et de services localement, ils ont pour la plupart indiqué qu'ils étaient préoccupés par la capacité des fournisseurs locaux et nationaux à répondre à leurs besoins. De nombreuses sociétés minières participent aux efforts visant à développer les fournisseurs, mais le sentiment général est qu'il y a un manque de ressources pour mener à bien ces efforts et qu'il y a des tensions par rapport à ceux qui devraient avoir la responsabilité de renforcer les capacités des entreprises nationales. Il y a aussi le sentiment que les exigences d'acheter localement devraient être accompagnées de solides systèmes de soutien et ressources pour les fournisseurs où les entreprises doivent effectuer leurs achats.

Les lois en matière d'autonomisation économique ne correspondent pas nécessairement aux objectifs de croissance de l'industrie dans les deux pays : L'accent mis sur la nature de la propriété des fournisseurs dans les réglementations en Afrique du Sud, et dans les réglementations en cours d'examen en Namibie, n'est pas toujours bien aligné par rapport aux objectifs ultimes de croissance industrielle dans chacun des pays. Selon de nombreux acheteurs des sociétés minières, mettre l'accent de manière aussi rigoureuse sur la nature de la propriété des entreprises a comme effet non intentionnel de nuire à la possibilité de moderniser l'industrie. Les sociétés minières interviewées ont indiqué que l'accent mis sur la propriété mène à :

- a. des cas où les fournisseurs se développent trop rapidement – plusieurs exemples décrits indiquaient que des sociétés minières soutenaient artificiellement les fournisseurs (sous différentes formes de ressources) pour répondre aux exigences réglementaires;
- b. une trop grande importance accordée aux produits de faible valeur correspondant aux compétences actuelles – l'accent est mis sur la propriété sans qu'il y ait une capacité d'investissement parallèle suffisante; en général, il n'y a pas assez de fournisseurs de produits de grande valeur et peu de stratégies en place pour instituer une base d'approvisionnement de grande valeur (par exemple, une stratégie pour développer des biens manufacturés précis de grande valeur).

Il y a des préoccupations quant à la corruption et aux entreprises-écrans dans les réglementations sud-africaines portant sur le contenu local : La présente étude ne consistait pas à réaliser une analyse de l'économie politique des réglementations portant sur le contenu local en Afrique du Sud, mais les entrevues ont révélé un niveau important de préoccupations quant à la possibilité d'utiliser à mauvais escient les réglementations en Afrique du Sud pour favoriser les élites jouissant de relations politiques.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La présente recherche montre que s'il y a d'importants défis à relever dans les efforts déployés par les deux pays pour accroître l'approvisionnement local dans le secteur minier, les gouvernements des pays d'accueil disposent de plusieurs possibilités pour soutenir les approches actuelles et futures. Dans le cas de l'Afrique du Sud, les recommandations offrent diverses possibilités de soutenir les réglementations existantes et d'apaiser certaines tensions y afférant. En Namibie, ces interventions devraient être considérées comme des options dans la mise en place future d'exigences prévues par la législation en matière d'approvisionnement local pour le secteur minier.

Remédier au manque d'information : Les cadres réglementaires peuvent jouer un rôle incitatif dans l'approvisionnement local; cependant, pour y parvenir, ces cadres doivent être fondés sur une connaissance exhaustive des besoins et des possibilités qui existent. À titre d'exemple, dans les deux pays, il y a un consensus dans l'industrie selon lequel un rôle clé de soutien que pourraient jouer des intervenants externes – soit un gouvernement ou une association industrielle – serait d'informer les sociétés minières au sujet des fournisseurs locaux qui existent.

Remédier au manque de biens accessibles localement : Une initiative à l'échelle du secteur minier s'avère nécessaire pour étayer les réglementations exigeant l'approvisionnement local en offrant un soutien substantiel aux fournisseurs. Il y a le sentiment que les exigences liées à la propriété ne suffisent pas à elles seules à concrétiser un renforcement substantiel des capacités et une industrialisation fondée sur le secteur minier en Afrique du Sud. Renforcer les capacités des fournisseurs et se concentrer sur l'introduction de nouveaux produits manufacturés à des prix concurrentiels devraient être priorités. En plus d'un renforcement des capacités ciblant les fournisseurs, il existe d'importantes possibilités pour effectuer une coordination dans l'ensemble des sociétés minières en vue de regrouper les commandes de façon à permettre aux fournisseurs nationaux d'utiliser cette approche comme base d'expansion.

Définir les rôles des intervenants pour accroître les achats locaux : Il semble évident que les sociétés minières à elles seules auront un succès limité dans l'atteinte de grands avantages économiques grâce à l'approvisionnement local et qu'elles demanderont des partenariats avec d'autres intervenants, notamment le gouvernement, les associations industrielles et la société civile. De telles approches multipartites dans les deux pays pourraient grandement tirer profit d'une stratégie claire qui assignerait des rôles et des responsabilités à chaque intervenant afin d'améliorer la responsabilisation et d'apaiser les tensions.

Valoriser les interventions et les incitatifs non réglementaires en matière d'approvisionnement local minier : La présente étude révèle qu'il existe de multiples approches et programmes non réglementaires pouvant aider les sociétés minières à acheter davantage de produits et de services locaux. Des programmes créés par les gouvernements comme les portails de fournisseurs, le soutien au renforcement des capacités pour les entreprises, la coordination des commandes regroupées de l'industrie et la collaboration régionale offrent tous des possibilités qui ne devraient pas être négligées. De plus, les gouvernements des deux pays devraient dialoguer avec l'industrie pour mieux comprendre les incitatifs non réglementaires en matière d'approvisionnement local qu'ils pourraient soutenir.

Examiner et ajuster le cadre réglementaire de l'Afrique du Sud : La présente étude indique que plusieurs obstacles entravent l'approche du gouvernement de l'Afrique du Sud pour accroître l'approvisionnement local. Il est recommandé que les réglementations actuelles soient examinées en profondeur en collaboration avec l'industrie afin de déterminer les façons d'améliorer les règles actuelles et d'éviter ainsi les conséquences non intentionnelles. Par exemple, examiner et revoir l'accent rigoureux mis sur la propriété des fournisseurs par rapport aux autres dimensions possibles (ajout de valeur, possibilités de renforcer les capacités, création d'emplois, etc.) pourrait permettre de cibler des rajustements politiques pouvant contribuer aux objectifs du gouvernement et de l'industrie. Le gouvernement de la Namibie devrait adopter une approche semblable pour examiner l'efficacité de toutes les réglementations futures peu de temps après les avoir mises en place.

ÉTUDES POSSIBLES DANS L'AVENIR

La présente étude fournit des informations de nature politique à l'Afrique du Sud et à la Namibie ainsi qu'aux décideurs politiques dans l'ensemble du continent. Toutefois, il subsiste une lacune importante dans la recherche empirique sur les effets des réglementations exigeant l'approvisionnement local, et la présente étude ne constitue qu'un début à bien des égards. De plus, il faudrait accorder une plus grande attention aux autres aspects des réglementations dans les deux pays ainsi que dans les autres pays qui utilisent les réglementations pour favoriser un plus grand approvisionnement local. Les sujets d'une future recherche comprennent ce qui suit :

Analyse des comportements au fil du temps dans un pays à mesure que les mécanismes politiques changent :

Une grande marge existe pour effectuer des analyses longitudinales en profondeur avec certaines sociétés minières afin de voir de quelle façon leurs comportements changent suite aux mesures strictes et souples introduites au cours d'un certain nombre d'années. Cela permettrait d'améliorer grandement la capacité de déterminer les causes à la base des mesures particulières des sociétés minières dans le contexte d'un grand éventail d'incitatifs et de défis en matière d'approvisionnement local.

Évaluer l'efficacité des recommandations suggérées pour accroître l'approvisionnement local : Il serait nécessaire d'examiner la façon dont les interventions incorporées dans les recommandations suggérées de la présente étude (notamment remédier au manque d'information ou au manque de biens accessibles localement) parviennent à accroître l'approvisionnement local à elles seules. Actuellement, il y a une connaissance limitée des répercussions découlant des mesures indépendantes et leur capacité à accroître l'approvisionnement local, étant donné que la plupart des recherches et des études de cas jusqu'à ce jour examinent des interventions multiples simultanément (y compris celle-ci).

Évaluation des répercussions sociales, environnementales et économiques découlant des règles d'approvisionnement local : La présente étude se concentre sur l'impact de réglementations précises en matière d'approvisionnement local sur la quantité de biens et de services que les sociétés minières achètent localement, ce qui donne une perspective étroite de l'analyse. Il serait nécessaire d'effectuer une macro-évaluation des réglementations en matière d'approvisionnement local qui prendrait en considération divers aspects, notamment comment optimiser les achats locaux dans le cadre de plans nationaux de développement, les coûts d'opportunité et les effets non intentionnels.

Analyse de l'économie politique : La présente étude a révélé qu'il y avait beaucoup de préoccupations quant aux risques de corruption associés à l'utilisation de réglementations en matière d'approvisionnement local. Il n'était pas prévu, dans le cadre de la présente étude, d'effectuer une analyse en profondeur de l'économie politique entourant les décideurs et l'industrie dans les deux pays, mais une recherche en profondeur sur les joueurs pertinents dans n'importe quel pays contribuerait grandement à prévenir la corruption et permettrait de déterminer les mesures d'atténuation qui pourraient être mises en place.



NOUS JOINDRE

Emily Nickerson

*Directrice de programme
Mining Shared Value*
Ingénieurs sans frontières
Canada

T : +1.519.803.3502

C : emilynickerson@ewb.ca

TW : @ewb_msv

Cecilia Gruber

Directrice de programme
Institut canadien international
des ressources et du
développement

T : +1.604.827.2628

C : cecilia.gruber@cirdi.ca

TW : @CIRDI_ICIRD



An Engineers Without Borders Canada Venture



Canadian International Resources
and Development Institute

FÉVRIER 2017