



Bureau
international
du Travail



Note d'orientation du BIT :
Les pratiques inclusives dans
les industries extractives en Afrique
Points saillants

Cette note d'orientation présente les facteurs déterminants qui contribuent à instaurer une croissance partagée liée aux industries extractives en Afrique. Elle présente les rôles distinctifs mais néanmoins complémentaires qui reviennent aux gouvernements et aux entreprises multinationales. Si cette note porte plus particulièrement sur les dispositifs à mettre en place pour promouvoir le contenu local et les pratiques inclusives, elle s'inscrit dans un contexte plus large de gestion des ressources. A ce titre, le rôle du gouvernement qui consiste à mettre les industries extractives au service du développement est capital à chaque étape de la chaîne de décision. Le document examine les types de liens économiques avec les communautés locales et les économies nationales qui contribuent à la création d'emplois, au développement des entreprises, à l'infrastructure et enfin à la transformation économique que requiert le développement durable. Les facteurs mis en avant tiennent compte des enseignements tirés de l'expérience des pays africains aux diverses étapes du développement de leurs secteurs des mines, du pétrole et du gaz. La dernière section présente quelques stratégies novatrices de nature à rendre les industries extractives inclusives et elle donne des recommandations aux mandants tripartites de l'OIT et aux principales parties prenantes afin que les industries extractives d'Afrique se développent en bénéficiant au plus grand nombre.



Introduction

Les industries extractives contribuent de manière bénéfique à la croissance économique de nombreux pays en développement. Ainsi, l'économie du Mozambique a affiché une croissance annuelle de 7,3 pour cent en moyenne ces dix dernières années (base de données des *Perspectives de l'économie mondiale* du FMI, 2015). La Zambie a enregistré une croissance spectaculaire de son PIB par habitant, qui est passé de 395 dollars E.U. en 2002 à 1 533 dollars E.U. en 2010 (ibid.). Or, les fruits de cette croissance ne sont pas également répartis dans la société et ils n'ont généré que peu de créations d'emplois. L'implantation d'entreprises multinationales et nationales dans les régions riches en ressources suscite de fortes attentes de la part des populations locales qui espèrent voir augmenter l'emploi formel et les investissements dans les économies locales. Cependant les pays en développement doivent déployer des efforts considérables pour assurer un large partage des bénéfices que procurent les industries extractives, du fait que les gains échappent à l'économie locale, qu'ils sont transférés à l'étranger et ne profitent souvent qu'à quelques privilégiés seulement dans le pays.

Les industries extractives nécessitent de gros investissements en capitaux et requièrent des travailleurs hautement qualifiés, main-d'œuvre qui fait souvent défaut dans de nombreux pays en développement ou dans les régions d'exploitation éloignées. Les régions où se pratique l'exploitation ne disposent souvent que de peu de main-d'œuvre - ou d'une main-d'œuvre non qualifiée - et elles sont dépourvues des connaissances et compétences techniques nécessaires pour participer aux chaînes de valeur de ce secteur ; cette situation de pénurie exige des compagnies qu'elles fassent venir le capital physique et humain de l'étranger, court-circuitant de fait l'économie locale. De plus, si les stratégies et politiques visant à ouvrir l'accès des entreprises nationales à la chaîne de valeur des industries extractives s'avèrent inadéquates, cela risque d'alimenter la tendance de ce secteur qui est de créer des enclaves dominées par des intérêts étrangers.

Le domaine d'action prioritaire consiste donc à trouver les moyens de tirer parti des bénéfices que procurent les industries extractives, en concevant et en mettant en œuvre des politiques et programmes visant à créer des débouchés économiques et des possibilités d'emplois pour permettre l'intégration des groupes les plus pauvres et les plus vulnérables.

Ce document met en exergue quelques-uns des facteurs clés (se référer au document original pour la liste complète et les détails) qui tendent à générer une croissance partagée dans les industries extractives en Afrique - en privilégiant la création d'emplois directs et indirects - comme les stratégies propres à établir des liens économiques, à créer un environnement propice aux PME, à mettre en place des programmes pour dispenser les compétences nécessaires, et à réduire au minimum la perte des moyens de subsistance grâce à l'introduction d'emplois verts. Ce faisant, il souligne les rôles distinctifs mais néanmoins complémentaires des gouvernements et des entreprises multinationales, conformément à la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale ([Déclaration sur les EMN](#)). La Déclaration sur les EMN est l'instrument tripartite de l'OIT destiné à promouvoir les principes et normes du travail au sein des entreprises et elle a pour objet d'« encourager les entreprises multinationales à contribuer positivement au progrès économique et social, ainsi qu'à minimiser et à résoudre les difficultés que leurs diverses opérations peuvent soulever » (BIT, 2014, paragr. 2, p 2). Pour ce faire, elle donne des recommandations spécifiques aux gouvernements, aux entreprises et aux organisations d'employeurs et de travailleurs dans les domaines de la politique générale, de l'emploi, de la formation, des conditions de travail et de vie, et des relations professionnelles.

Les facteurs favorables à des industries extractives inclusives

L'emploi direct dans les secteurs des mines, du pétrole et du gaz

La demande de main-d'œuvre varie aux différents stades de la mise en œuvre des projets miniers, pétroliers et gaziers, les stades initiaux étant souvent à plus forte intensité de main-d'œuvre, intensité qui diminue par la suite. Non seulement la quantité de travailleurs requis fluctue, mais à chaque étape il est fait appel à des compétences différentes. Pour optimiser

les avantages que l'emploi direct procure à l'économie locale et nationale, le gouvernement et les EMN doivent travailler de concert tout au long du cycle du projet en se fixant des objectifs communs pour promouvoir l'emploi et en établissant une planification appropriée pour parvenir à ces objectifs grâce à des investissements publics et privés engagés dans la formation professionnelle, les stages et les programmes de tutorat.

Les pratiques inclusives dans les industries extractives en Afrique

La promotion du dialogue social entre le gouvernement, les organisations d'employeurs et de travailleurs est un vecteur déterminant pour parer aux fluctuations des prix, de la production et de la demande de main-d'œuvre et pour satisfaire aux attentes locales, de même que pour promouvoir le travail décent dans les activités minières.

Il importe, en fixant les objectifs pour l'emploi, de consentir des efforts particuliers pour attirer et retenir les femmes dans les emplois directs qui sont traditionnellement réservés aux hommes dans les industries extractives, car les femmes sont bien davantage engagées dans la fourniture de biens et services en marge des mines en Afrique qu'elles ne sont dans les emplois directs dans les industries extractives (Kotsadam et Tolonen, 2014).

Les liens avec l'économie locale pour l'emploi indirect et induit

Si les offres d'emploi direct suscitées par ces projets sont sans doute limitées en nombre, on estime que les chiffres des emplois indirects et des emplois induits liés aux industries extractives sont entre trois et six fois plus importants que ceux des emplois formels directs dans le secteur (Östenson et Roe, 2013, p. 4).

Instaurer un environnement propice au développement des chaînes de valeur est donc le moyen d'action le plus efficace pour créer des emplois par l'intermédiaire des industries extractives. Favoriser ces liens commerciaux entre les EMN et les entreprises locales peut consister à étendre les liens en amont sous forme d'achats d'équipements et de produits locaux ou de prestations de services (comme la restauration, le nettoyage, la vente) ou encore de recrutement de main-d'œuvre qualifiée (comme des électriciens, des plombiers, des maçons, des couturiers, des boulangers), mais aussi à élargir les liens en aval en privilégiant les stratégies de diversification pour soutenir les raffineries, les fonderies, la coupe et le polissage des pierres précieuses et autres formes d'enrichissement. Bien que ces biens et services accessoires ou indirects créent de l'emploi et des revenus, beaucoup d'emplois et d'entreprises sont informels et sont essentiellement le fait de jeunes femmes qui n'ont guère la possibilité d'accéder à des emplois formels offrant une protection sociale et des contrats réguliers.

Parallèlement, les politiques de contenu local peuvent créer les conditions propres à dynamiser ces liens économiques entre les industries extractives et l'économie locale et nationale. Il revient aux gouvernements d'élaborer toute une panoplie

de politiques et programmes complémentaires pour créer un environnement favorisant l'intégration des entreprises locales dans les chaînes d'approvisionnement mondiales des entreprises multinationales, et ces dernières se doivent, elles, de faire davantage appel à la main-d'œuvre, aux biens et services locaux afin de stimuler le développement de l'industrie locale liée aux industries extractives.

Ce faisant, il importe d'introduire des programmes de formation et de développement de l'entreprise soucieux de promouvoir l'égalité hommes-femmes, car force a été de constater que les liens économiques n'ont pas les mêmes retombées chez les hommes que chez les femmes, ces dernières se dirigeant souvent dans le secteur des services alors que les hommes sont plus nombreux à occuper des emplois manuels qualifiés. Pour promouvoir les entreprises gérées par les femmes, il importe, lors de l'élaboration des programmes de développement des entreprises et de promotion de l'entrepreneuriat, de prendre en compte la nature informelle de leurs activités, le cas échéant, ainsi que leur patrimoine.

Créer un environnement propice aux PME

Outre les stratégies de contenu local, il existe toute une série de mesures gouvernementales et institutionnelles propres à créer un environnement plus favorable aux entreprises durables et à faciliter la croissance des PME dont les activités sont en lien avec les industries extractives.

Les gouvernements devraient lever les obstacles bureaucratiques et abaisser les coûts élevés que représentent l'installation et la gestion d'une petite entreprise. Selon le contexte, ces réformes et politiques peuvent consister à simplifier les procédures d'enregistrement des entreprises et d'octroi des permis d'exploitation ; rationaliser les politiques fiscales et l'administration fiscale ; faciliter l'accès au financement, et notamment au microcrédit pour les « jeunes pousses » (start-ups); améliorer l'administration foncière, les registres fonciers et la délivrance des titres fonciers ; simplifier et accélérer l'accès aux tribunaux de commerce ainsi qu'aux autres mécanismes de règlement des conflits ; améliorer l'accès à l'information sur les marchés pour garantir des conditions équitables aux PME ; et élargir les processus de dialogue entre les secteurs public et privé (BIT, 2015b, p. 40). Il est important de s'assurer que l'environnement propice au développement des entreprises l'est aussi bien pour les femmes que pour les hommes qui créent et font prospérer leur entreprise, en faisant en sorte que les femmes participent aux dialogues qui s'engagent lorsque les réformes des entreprises sont débattues et mises en œuvre.

Les entreprises multinationales peuvent également jouer un rôle essentiel en rationalisant leur propre bureaucratie interne afin de faciliter l'approvisionnement en biens et services locaux fournis à plus petite échelle et de mettre tout particulièrement à contribution les entreprises gérées par des femmes. Les EMN peuvent mettre en place des stratégies pour soutenir les petites entreprises en créant des centres de promotion pour la diffusion d'informations, la formation et l'accès aux mécanismes de microcrédit ; en rendant accessibles les informations relatives aux appels d'offres lancés par les industries extractives ; en encourageant les PME à mettre en commun leurs ressources techniques et humaines pour répondre conjointement aux appels d'offres ; en décomposant les contrats en tranches plus petites afin que les travaux soient exécutés par des PME locales ; en simplifiant les procédures d'appel d'offres et en adoptant si possible des normes de performance agréées au niveau local ; en prenant des dispositions pour que les modalités de paiement soient rapides et directes ; en favorisant l'instauration de mécanismes de protection sociale, de développement des compétences, etc.

Enfin, gouvernement et entreprises multinationales doivent tous deux, aux fins du développement des entreprises et de leur participation aux chaînes de valeur des industries extractives, s'attaquer de front aux inégalités entre hommes et femmes, inégalités qui subsistent dans la législation et les programmes existants, car aux différentes étapes, les contraintes et les atouts que présentent la participation à la chaîne de valeur sont différents pour les entreprises gérées par les hommes et pour celles gérées par les femmes.

La formation et le développement des compétences

Qu'il s'agisse de l'emploi direct ou de l'emploi indirect, de faibles niveaux d'éducation et une pénurie de main-d'œuvre qualifiée constituent des obstacles majeurs au recrutement du personnel local, notamment du personnel féminin, dans les industries extractives.

Le coût élevé du recrutement d'expatriés par rapport au recrutement de travailleurs locaux incite les compagnies étrangères à participer à la formation et au développement des compétences dans le pays d'accueil.

Grâce au dialogue entre le secteur public et le secteur privé, le gouvernement et l'industrie peuvent œuvrer ensemble à la planification des besoins en compétences, à court terme et à long terme, formulés par les entreprises multinationales qui exercent dans les secteurs névralgiques de l'économie. Gouvernements, organisations d'employeurs et de travailleurs doivent participer à l'élaboration de programmes proposant

des cours adaptés aux besoins en compétences de l'industrie, et s'employer à mettre sur pied des modules de formation en cours d'emploi, des stages et programmes de tutorat. Les prestataires de formation doivent aussi savoir analyser et combattre les inégalités entre hommes et femmes ainsi que la ségrégation fondée sur le profil des compétences.

Le financement de ces programmes peut se faire grâce à des mécanismes de partenariat multipartite destinés à financer le développement des compétences professionnelles, comme une taxe pour le développement des compétences ou une contribution volontaire du secteur privé en faveur de programmes de formation adaptés aux besoins des chaînes d'approvisionnement des industries extractives.

Réduire au minimum la perte des moyens de subsistance et associer les industries extractives aux emplois verts

Les débouchés qu'offrent les industries extractives et leurs effets d'entraînement sur l'économie locale doivent être mis en balance avec les éventuels effets préjudiciables sur les gains nets d'emploi et sur le développement durable. A cet égard, les entreprises multinationales sont invitées, de concert avec les gouvernements, à faire preuve de la diligence requise pour pallier les retombées sociales et environnementales néfastes ; à mener des consultations préliminaires et régulières avec les communautés locales et surtout avec les groupes vulnérables (comme les minorités ethniques, les jeunes, les personnes âgées ou handicapées) ; et à mettre sur pied des mécanismes d'examen des réclamations assortis de dispositions donnant lieu à des réparations, dans le cas par exemple de la perte des moyens de subsistance. Par ailleurs, étant donné que les impacts environnementaux et sociaux des industries extractives ne sont pas les mêmes sur les hommes que sur les femmes du fait qu'ils utilisent les ressources naturelles de manière différente, les mécanismes de recours doivent tenir compte de ces différences.

Tout projet d'activités extractives mené de manière responsable devrait accorder une place aux emplois verts, de même que les projets de passation de marchés et d'investissement social devraient intégrer des emplois verts tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Les exemples mentionnés ci-dessous permettent également aux femmes de la communauté de participer à la chaîne de valeur dans des secteurs pour lesquels elles possèdent déjà des connaissances et des compétences : suivi participatif des impacts environnementaux par les organisations communautaires ; fourniture de services environnementaux locaux ; élaboration de projets sur les énergies alternatives en lien avec les industries extractives ; association des industries extractives aux emplois verts ;

Les pratiques inclusives dans les industries extractives en Afrique

utilisation de matériaux de construction durables pour le logement des communautés et travailleurs réinstallés, pour l'infrastructure minière et gazière et les projets de développement communautaire ; et création de fonds « verts » affectés au développement des entreprises, permettant aux PME d'avoir accès au crédit pour créer des emplois verts et garantissant aux hommes comme aux femmes une participation égale et un accès à ces fonds.

Conclusion et recommandations

La note d'orientation a identifié certains facteurs susceptibles de promouvoir des industries extractives plus inclusives en Afrique, afin d'instaurer et de maintenir le travail décent dans les secteurs des mines, du pétrole et du gaz, et les secteurs connexes. Elle a examiné les types de liens économiques avec les communautés locales et les économies nationales, qui peuvent contribuer à dynamiser l'emploi, soutenir le développement des entreprises et, par voie de conséquence, induire la transformation économique que requiert le développement durable.

Les stratégies suivantes comptent parmi les principaux moyens de promouvoir des industries extractives inclusives en Afrique (voir le document original pour consulter les autres recommandations et obtenir davantage de précisions).

Pour les gouvernements :

- Fixer des objectifs pour l'emploi local, qui s'inscrivent dans le cadre de programmes de développement des compétences bien planifiés et dûment financés et qui répondent aux besoins de l'industrie.
- Faire respecter les droits à la liberté syndicale et à la négociation collective des travailleurs des mines, du pétrole et du gaz.
- Engager des dialogues réguliers sur les fluctuations de la demande de main-d'œuvre lors de chaque phase des projets et des cycles de prix des produits primaires.
- Définir le contenu local afin que les profits réalisés soient dûment partagés, en fixant des objectifs à large assise, plutôt qu'en imposant des normes, et afin d'éviter que seuls quelques privilégiés ne saisissent les occasions offertes et ne s'approprient les rentes de l'exploitation des ressources, et assurer un suivi en bonne et due forme.
- Planifier dès que possible des programmes visant à établir des liens commerciaux entre les EMN et les entreprises locales, de préférence avant la mise en œuvre d'un projet d'investissement.

- Veiller à assurer une participation des hommes et des femmes lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des stratégies de contenu local.
- Créer un environnement propice aux PME en supprimant les obstacles bureaucratiques (simplifier l'enregistrement des entreprises, rationaliser les politiques fiscales, améliorer la délivrance des titres fonciers, faciliter l'accès aux tribunaux et aux mécanismes de règlement des conflits, etc.).
- Formuler des politiques visant à encourager la formalisation des PME et leur faciliter l'accès aux services, financiers ou non, d'appui au développement des entreprises, à combattre les stéréotypes sexistes qui prévalent et à mettre en place des mesures pour lever les obstacles existants.
- Diagnostiquer régulièrement les pénuries de compétences en étroite consultation avec les industries extractives et les fournisseurs. S'assurer que toutes les données recueillies sont bien ventilées par sexe, afin d'adapter les programmes de développement des compétences aux besoins des femmes et des hommes.
- Etablir des mécanismes de partenariat multipartite pour financer et/ou renforcer le développement des compétences professionnelles, au moyen notamment d'une taxe pour le développement des compétences ou d'une contribution volontaire du secteur privé à des programmes de formation adaptés aux besoins des chaînes d'approvisionnement des industries extractives.
- Créer un fonds pour le développement des entreprises permettant aux PME d'avoir accès au crédit, et notamment un fonds « vert » pour les plans d'entreprises qui créent des emplois verts.

Pour les entreprises :

- Engager un dialogue pour faire en sorte que les droits à la liberté syndicale et à la négociation collective des travailleurs des mines, du pétrole et du gaz soient respectés et pour empêcher toute précarisation des emplois dans le secteur des industries extractives.
- Eviter les stéréotypes sexistes lors du recrutement et des procédures de passation des marchés.
- Rationaliser les procédures de passation des marchés et accompagner l'entrée des petites entreprises sur le marché (dissocier les contrats, procéder au paiement rapide et direct des fournisseurs, améliorer la diffusion d'informations sur les appels d'offre, etc.), en prêtant une attention toute particulière aux entreprises gérées par les femmes.

Les pratiques inclusives dans les industries extractives en Afrique

- Encourager les PME à mettre leurs ressources techniques et humaines en commun pour répondre conjointement aux appels d'offre.
- Exercer la diligence raisonnable pour pallier les risques sociaux et environnementaux découlant des projets d'extraction, comme la réinstallation des communautés ou la pollution ou la dégradation des terres et des eaux, qui peuvent avoir des effets préjudiciables sur les moyens d'existence des populations locales.
- Associer les industries extractives aux emplois verts, autant que faire se peut.
- Promouvoir et renforcer le dialogue tripartite pour tenter de remédier aux déficits de travail décent dans les industries extractives.
- Promouvoir la participation des femmes au dialogue social et encourager le dialogue entre hommes et femmes sur les questions d'égalité entre les sexes dans les industries extractives.
- Participer à l'élaboration de programmes qui proposent des formations spécifiques et adaptées aux besoins en compétences de l'industrie, et qui tiennent compte des besoins différents des hommes et des femmes.

Pour les organisations d'employeurs et de travailleurs :

- Engager un dialogue pour faire en sorte que les droits à la liberté syndicale et à la négociation collective des travailleurs des mines, du pétrole et du gaz soient respectés et pour empêcher toute précarisation des emplois dans le secteur des industries extractives.

Liste des sources:

Bureau international du Travail (BIT). 2006. Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale [Déclaration sur les EMN, 4e édition (Genève)].

—. 2015. *Les petites et moyennes entreprises et la création d'emplois décents et productifs*, Rapport IV, Conférence internationale du Travail, 104e session, (Genève, BIT).

Kotsadam, A.; Tolonen, A. 2014. African mining, gender and local employment. OxCarre Research Paper 114, Oxford Centre for the Analysis of Resource Rich Economies (Oxford).

Östensson, O.; Roe, A. Sustainable Mining: How good practices in the mining sector contribute to more and better jobs. Draft report, décembre 2013 (Genève, BIT, à paraître).

Il s'agit d'un résumé de la note d'orientation « Les pratiques inclusives dans les industries extractives en Afrique », qui a pour objet de nourrir le débat sur la façon de promouvoir et de renforcer les pratiques inclusives des industries extractives en Afrique de façon à assurer un développement à large assise. L'élaboration de cette note d'orientation a été coordonnée par l'Unité des entreprises multinationales et de l'engagement auprès des entreprises de l'Organisation internationale du travail (OIT) et par le programme « Un environnement propice aux entreprises durables » de l'Unité des petites et moyennes entreprises, et elle a bénéficié des contributions de plusieurs collègues du siège de l'OIT à Genève et de ses bureaux extérieurs. L'auteur de cette note est le Dr Kathryn Sturman, maître de recherche au Centre pour la responsabilité sociale de l'Institut des minéraux durables, à l'Université de Queensland, Australie. Avant d'être publiée, cette note a été présentée et examinée lors d'un atelier sur le dialogue social dans le secteur minier, à Lusaka, en Zambie (octobre 2015), et lors d'un module de formation organisé par le Centre international de formation de l'OIT, portant sur les femmes dans les industries extractives à Nacala, au Mozambique (décembre 2015).

