

Des partenariats pour une gestion des minerais critiques

Enabel contribue à promouvoir des partenariats mutuellement bénéfiques pour une industrie minière durable et équitable en renforçant les cadres réglementaires ESG européens et internationaux.

Introduction

Dans un contexte de renouveau des politiques industrielles, y compris celles de l'Union européenne (UE), les stratégies visant à réduire les dépendances d'approvisionnement à l'échelle mondiale entraînent une hausse de la demande en minerais critiques, essentiels aux industries technologiques, énergétiques, militaires et électroniques (Commission européenne, 2023). Les pays tiers, notamment africains, sont des partenaires clés. Le développement de projets miniers sur leur territoire constitue un enjeu géo-économique mondial, ainsi qu'un levier pour l'industrialisation, en raison de leur riche dotation en métaux et minéraux critiques. Il s'agit également d'une opportunité de renforcer des partenariats mutuellement bénéfiques entre l'Union et ses pays partenaires, en faveur de la création d'emplois décents, de valeur ajoutée locale et de la réduction des dépendances en matière d'approvisionnement.

Toutefois, pour de nombreux pays miniers, leur dépendance aux ressources naturelles pose également des défis macroéconomiques et de gouvernance, souvent regroupés sous le terme de « malédiction des ressources » (Arezki et al., 2023). Un pays est considéré comme dépendant des ressources naturelles lorsque les revenus miniers dépassent 20 % des exportations ou des recettes de l'État (FMI, 2012). Appliqués aux pays partenaires africains de la coopération entre 2018 et 2020, ces critères indiquent que 13 pays sur 17 sont dépendants : République Démocratique du Congo, République Centre Africaine, Burundi, Mozambique, Tanzanie, Ouganda, Mauritanie, Maroc, Burkina Faso, Guinée, Mali, Niger et Sénégal.

L'industrie minière est particulièrement complexe et certains types de projets sont considérés comme des investissements à haut risque. Au-delà des incertitudes géologiques, le secteur

est confronté à de nombreuses barrières à l'entrée, à une consommation énergétique intensive, à des coûts en capital élevés, ainsi qu'à des risques significatifs liés aux critères ESG (environnementaux, sociaux et de gouvernance). Il est essentiel d'accompagner les acteurs – publics comme privés – dans l'application effective des cadres internationaux et européens qui encadrent la durabilité des activités minières.

Contexte

Cartographie européenne des matières premières critiques

En 2020, trente matières premières critiques essentielles à l'économie européenne ont été identifiées (Commission européenne, 2020 et 2021). En 2023, l'UE a élargi cette analyse en évaluant quatre-vingt-sept matériaux premiers selon leur risque d'approvisionnement et leur importance pour l'économie et soixante d'entre eux ont été identifiés comme critiques et font l'objet d'un suivi spécifique, soit une analyse de criticité (SCREEN2, 2023).

Plusieurs minerais critiques sont notamment utilisés dans des secteurs stratégiques comme l'énergie, la défense et le spatial. Ainsi, les terres rares, le cobalt, le nickel et le tungstène sont employés pour les systèmes militaires (missiles, radars, moteurs) et les technologies de la transition énergétique (éoliennes, panneaux solaires, etc.). Le lithium, le graphite, le silicium et le phosphate jouent un rôle clé dans les batteries et le stockage d'énergie. D'autres minerais, tels que le béryllium, le hafnium, le zirconium et le rhénium, sont utilisés dans les applications spatiales, militaires et les réacteurs nucléaires.

Critical Raw Materials Act (CRM Act)

En vigueur depuis le 23 mai 2024, le règlement européen dit CRM Act établit un cadre visant à accélérer le développement de projets miniers au sein de l'Union tout en soutenant la diversification des sources d'importation de matières premières stratégiques et critiques (UE, 2024).

Son objectif est de réduire la dépendance de l'UE vis-à-vis de l'approvisionnement extérieur en matières premières critiques, en diversifiant les sources d'approvisionnement en provenance de pays tiers. Conformément à l'article 5, §1.b du CRM Act, pas plus de 65 % de la consommation annuelle de l'Union pour chaque matière première stratégique, à tout stade pertinent de transformation, ne devra provenir d'un seul pays tiers.



Des partenariats pour une gestion des minerais critiques

Le règlement vise à renforcer la résilience, la durabilité et la compétitivité des chaînes de valeur stratégiques de l'Union. À cette fin, il encourage les États membres à soutenir la mise en œuvre de projets stratégiques dans des pays tiers, pour autant qu'ils soient durables, inclusifs et mutuellement bénéfiques. Ces projets doivent :

- contribuer à la création de valeur ajoutée localement ;
- réduire les risques liés à l'approvisionnement de l'Union ;
- améliorer les capacités de transformation des matières premières critiques (articles 5 et 6).

Dans ce cadre, l'identification, la sélection et l'accompagnement de projets d'investissement stratégiques tout au long de la chaîne de valeur, en partenariat avec les pays tiers, sont des leviers essentiels pour atteindre les objectifs du règlement (art 7).

L'article 37 du règlement fixe les objectifs de coopération internationale de l'UE pour sa mise en œuvre dans les pays tiers et donne un rôle aux États membres pour « soutenir la Commission dans la mise en œuvre des mesures de coopération définies dans les partenariats stratégiques le long de la chaîne de valeur des matières premières ». L'UE a signé des accords de partenariats stratégiques avec 14 pays notamment la République Démocratique du Congo, la Zambie et la Namibie.

Règlement dit NDICI-Europe dans le monde

Le NDICI (Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument) ainsi que son instrument financier EFSD+ (European Fund for Sustainable Development) constituent les principaux outils de mise en œuvre du pilier externe du CRM Act (UE, 2021). Bien que le secteur minier y soit mentionné de manière limitée, son annexe évoque la nécessité de garantir un accès équitable, durable et respectueux des droits humains aux ressources minières, en insistant sur la transparence, la diligence raisonnable des investisseurs et la lutte contre la corruption (Annexe II, art. 5). L'EFSD+, offrant des garanties pour des financements en dette ou en fonds propres, un cadre de gestion du risque de crédit, et des assistances techniques, vise à soutenir les investissements miniers sur l'ensemble de la chaîne de valeur des matières premières critiques – de l'exploration à la valorisation, y compris le recyclage – tout en promouvant la décarbonation, la gestion des déchets, l'efficacité énergétique, le respect des normes sociales et environnementales, ainsi que l'intégration des PME locales dans des chaînes de valeur circulaires et connectées au marché européen.

Positionnement belge dans le secteur minier (en cours de développement)

Le SPF Affaires Étrangères prépare une note stratégique sur les minerais critiques. La position belge dans le secteur des matières premières minières est axée sur des partenariats mutuellement bénéfiques et s'appuie sur des initiatives telles que le CRM Act et Global Gateway, tout en collaborant avec d'autres acteurs belges et en explorant les partenariats européens. Ses points d'attention incluent la transparence et la bonne gestion des ressources naturelles, la mobilisation des ressources nationales et l'engagement en faveur de la durabilité à travers le respect des normes ESG.

Elle met également l'accent sur la diligence raisonnable pour assurer des pratiques responsables tout au long de la chaîne d'approvisionnement, en ligne avec les Guidelines sur la Diligence Responsable dans les chaînes de valeurs minières de l'OCDE (2016). Un autre axe stratégique porte sur l'exploitation minière artisanale et à petite échelle, en prenant en compte les problématiques liées à la fragilité des territoires et à la prévention des conflits, afin de garantir des investissements qui favorisent une croissance inclusive et durable.

Positionnement d'Enabel

Enabel s'engage à favoriser l'émergence de partenariats stratégiques et mutuellement bénéfiques en appui à une industrie minière inclusive, durable et catalyseur de transformation structurelle. Cet engagement se traduit par un appui au renforcement des cadres réglementaires et institutionnels, visant à stimuler le développement du contenu local, à maximiser les retombées économiques sur les territoires, et à assurer la conformité aux exigences ESG selon les standards européens et internationaux. Cette approche contribue à poser les bases d'une industrialisation responsable, génératrice d'emplois décents et de valeur ajoutée locale, tout en participant à la sécurisation et à la diversification des approvisionnements européens en métaux et minéraux critiques.

Enabel vise à concentrer ses efforts sur le renforcement des capacités dans les juridictions où les systèmes de gouvernance manquent de ressources, en soutenant l'amélioration de l'application des cadres juridiques nationaux et internationaux pour une gestion plus transparente et durable des ressources minières vectrices d'emplois décents. Enabel veillera à assurer une réelle additionnalité en s'assurant que ses projets complètent et renforcent les obligations et investissements du secteur privé, sans s'y substituer.

Au niveau des partenariats, Enabel collabore avec l'UE via le règlement NDICI-Europe dans le monde, en soutenant des projets alignés sur les priorités de durabilité, de transition verte et de création de valeur ajoutée locale. Cette collaboration s'accompagne par une approche Team Belgium et la création de synergies avec la Banque Européenne d'Investissements et les autres agences et institutions financière de développement des États membres de l'UE ainsi qu'avec des banques multilatérales de développement telles que la Banque Mondiale et la Banque Africaine de Développement. De plus, Enabel entend poursuivre l'évolution de son positionnement vis-à-vis du secteur privé, des entités publiques belges, ainsi que d'autres États.

Enabel déjà engagée dans la mise en œuvre du CRM Act

En République Démocratique du Congo, Enabel appuie le Ministère des Finances dans l'élaboration et la mise en œuvre de sa feuille de route 2025-2027 pour la gestion macro budgétaire et financière des ressources minières et pétrolières. Dans le cadre de son portefeuille thématique sur la protection sociale et travail décent, Enabel promeut activement le travail décent dans le secteur minier et a formé avec succès des mineurs artisanaux sur leurs droits du travail et la sécurité, soutenu l'inspection du travail, organisé des campagnes de sensibilisation et renforcé les syndicats en partenariat avec des organisations belges et locales (Plateforme de Coordination sur le Travail Décent).

Cadre réglementaire d'Enabel pour un développement responsable des projets miniers

Le renforcement du cadre réglementaire ESG dans le secteur privé constitue une priorité stratégique pour Enabel depuis l'entrée en vigueur de la loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération belge au Développement. Cette loi inscrit l'action belge dans une approche fondée sur la promotion de la gouvernance et la croissance inclusive, autour de trois piliers :

- le respect des droits humains et de l'état de droit ;
- le devoir de vigilance des entreprises ;
- la promotion du travail décent selon les quatre piliers définis par l'Organisation internationale du travail : création d'emplois décents, protection sociale, respect des droits au travail et dialogue social.

Cette approche est également encadrée par un socle normatif et réglementaire international et européen. Il s'agit, entre autres, des directives de l'OCDE sur la gouvernance des multinationales, du secteur minier et d'approvisionnement responsable, des Principes directeurs des Nations Unies, des Principes de l'Équateur, du Règlement européen sur les minerais de conflit, l'interdiction des produits fabriqués au moyen du travail forcé et issus de la déforestation et plus récemment, de la directive européenne sur le devoir de vigilance en matière de durabilité des entreprises. Les projets d'Enabel se conforment aussi aux orientations établies dans le NDICI.

Enabel soutient également la création de centres de formation au Katanga qui offrent des programmes de formation technique, des stages et des programmes d'apprentissage en alternance visant notamment l'employabilité dans le secteur minier et la stimulation du contenu local, c'est-à-dire le développement du tissu industriel local et des compétences locales.

En Ouganda, Enabel soutient les collectivités locales dans la planification stratégique et la gestion budgétaire des ressources fiscales issues des redevances minières. Cette approche vise à promouvoir le développement du contenu local, à renforcer les chaînes de valeur tant au niveau local que national et à créer des opportunités d'emploi pour les populations locales, afin de garantir une répartition inclusive et durable des bénéfices économiques générés par les investissements industriels.

En Côte d'Ivoire, Enabel suit la mise en œuvre du financement belge au programme de la Banque Mondiale « Artisanal and small-scale mining in the Sahel associated trust fund », visant à soutenir la mécanisation et semi-industrialisation de ses mines artisanales aurifères.

En Tanzanie, Enabel prépare un projet visant à encourager des investissements responsables dans le secteur minier. L'accent est mis sur le rapprochement entre entreprises minières locales, investisseurs et off-takers européens. Le projet prévoit aussi des actions en formation, appui aux PME locales et valorisation des sous-produits miniers.

Recommandations

Capitalisant sur ses expériences et le besoin de mise en œuvre d'un cadre réglementaire exigeant, l'offre de service « gouvernance minière » d'Enabel s'articule autour de 12 recommandations pour des projets visant à accompagner la mise en œuvre du CRM Act. L'objectif général de l'engagement d'Enabel est de promouvoir le développement de pôles miniers durables et inclusifs, leviers d'une industrialisation responsable, génératrice d'emplois décents, de valeur ajoutée locale et de partenariats mutuellement bénéfiques. Consciente du potentiel économique que représentent ces pôles pour les pays partenaires, mais aussi des risques associés, Enabel s'engage à accompagner les États ainsi que leurs partenaires privés dans le suivi et la mise en œuvre effective de ces investissements. Cette approche vise à renforcer la gestion des risques, garantissant ainsi la durabilité, l'impact socio-économique des projets et leurs retombées économiques sur les territoires.

Ces recommandations s'articulent sur 4 axes complémentaires pour soutenir le secteur minier en tant que moteur de la croissance économique et du développement durable :

1. Gouvernance, cadre réglementaire et transparence

- Dans une approche « Collect More, Spend Better », il s'agit de **promouvoir une mobilisation accrue et une gestion plus efficiente des ressources publiques issues du secteur minier**. Cela implique le renforcement des capacités des administrations fiscales pour mieux contrôler les prix de transfert, lutter contre l'évasion fiscale, et rationaliser les exonérations et subventions. En parallèle, l'appui à la gestion des finances publiques, aux niveaux central et local, vise à améliorer la planification du développement, la transparence budgétaire et l'efficacité des dépenses, afin de maximiser l'impact socio-économique des revenus miniers.
- **Renforcer le cadre juridique et institutionnel du secteur minier** en appuyant la structuration de partenariats publics-privés (PPP) pour le financement de projets stratégiques, en renforçant les capacités de maîtrise d'ouvrage publique, et en soutenant l'État dans la planification, la négociation financière et fiscale, ainsi que dans la mise en œuvre des dispositifs liés aux concessions minières, aux investissements directs étrangers et au développement du contenu local.
- **Soutenir les capacités nationales en prospection géologique** en apportant un appui technique et financier aux gouvernements, afin d'améliorer les connaissances du sous-sol, faciliter l'identification de ressources minières stratégiques, et soutenir une gestion durable et efficace du secteur minier.

2. Structuration du tissu économique et soutien au secteur privé

- **Accompagner l'industrialisation des pays partenaires en soutenant des projets de valorisation et de transformation minière**, ainsi qu'en renforçant les écosystèmes entrepreneuriaux locaux pour promouvoir le contenu local, en aidant les communautés à structurer leurs capacités techniques

et organisationnelles afin de saisir les opportunités économiques offertes par les chaînes de valeur minières, notamment dans la fourniture de biens et services liés à l'industrialisation.

- **Diagnostic des entreprises minières associées à des projets « private sector engagement ».** Réaliser une diligence raisonnable, comme filtre initial, permettant d'identifier d'une part, les principaux actionnaires et affiner ce qui pourrait être considéré comme intervention réellement additionnelle financièrement et d'autre part, les principaux risques et externalités négatives "holistiques" (géostratégiques et réputationnelles) gravitant autour d'un pôle minier avant de décider la forme d'intervention dans le projet minier.
- **Appui à l'industrialisation responsable des exploitations minières artisanales** et à petite échelle, à travers la certification, la régularisation, la mécanisation et la structuration de la filière, afin de faciliter leur intégration dans l'économie formelle. Cette transition vise à améliorer la productivité, accroître les revenus des mineurs, renforcer les conditions de travail, promouvoir la santé et la sécurité au travail, et garantir le respect des droits humains.

3. Développement durable et responsabilité sociale

- **Appui à la réhabilitation des sites miniers** afin de restaurer les écosystèmes, réduire les impacts environnementaux et mettre en place des programmes de réinsertion sociale et économique pour les communautés locales.
- **Renforcer l'économie circulaire minière, y compris le recyclage des batteries.** Le soutien à l'émergence du secteur du recyclage afin de stimuler la

coopération en matière de R&D tout au long de la chaîne de valeur des matières premières et d'appuyer des projets pilotes ou initiatives innovantes de collecte, stockage, récupération, recyclage et/ou régénération des batteries.

- **Soutenir la protection sociale des travailleurs miniers**, en promouvant le dialogue social, la sensibilisation et la mise en œuvre des droits du travail auprès des acteurs tripartites (travailleurs, employeurs, gouvernement), incluant la sécurité, la santé au travail, la lutte contre la discrimination, les violences basées sur le genre, le travail des enfants, et le renforcement de la protection sociale. Il s'agit également d'accompagner le renforcement des mécanismes de contrôle et d'application des normes de protection environnementales.
- **Organiser des formations pour accroître les compétences de la main-d'œuvre.** Développement des compétences techniques et la recherche scientifique dans le secteur minier et paraminier, visant le développement d'une main-d'œuvre qualifiée répondant aux besoins du secteur, tant au niveau des opérations que de la R&D.

4. Infrastructures et sécurité

- **Soutenir les infrastructures de transport et d'énergie, dans le cadre des corridors stratégiques.** Réhabilitation et amélioration des routes, chemins de fer et ports, la création de corridors régionaux, ainsi que la constitution de PPP pour financer de nouvelles infrastructures, y compris la réhabilitation et l'extension des réseaux de production et de distribution d'énergie.
- **Renforcer les capacités des forces de sécurité et de maintien de l'ordre** afin d'assurer la protection des communautés ainsi que des infrastructures publiques et privées face aux menaces endogènes et exogènes.

Références

- Arezki, R., Fernandes, A., Merchán, F., Nguyen, H., Reed, T., 2023. Natural Resource Dependence and Monopolized Imports, Policy Research Working Paper 10339, World Bank Group.
- Claussen, C., 2020. Quantifier la dépendance aux ressources naturelles, blog post, EITI <https://eiti.org/fr/blog-post/quantifier-la-dependance-aux-ressources-naturelles>
- Commission européenne, 2020. Communication Résilience des matières premières critiques: la voie à suivre pour un renforcement de la sécurité et de la durabilité, COM/2020/474 final.
- Commission européenne, 2021. Commission Staff Working Document Strategic dependencies and capacities Accompanying the Communication Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery, SWD(2021) 352 final.
- Commission européenne, 2023. Communication Un plan industriel du pacte vert pour l'ère du zéro émission nette, COM/2023/62 final.
- FMI (2012). "Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries."
- Fonds Monétaire International (FMI), 2024. "Digging for Opportunity: Harnessing Sub-Saharan Africa's Wealth in Critical Minerals." In Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa—A Tepid and Pricey Recovery. Washington, DC, April.
- OCDE, 2016. Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque : Troisième édition, Éditions OCDE, Paris.
- SCREEN2, 2023. CRMS Factsheets <https://screen.eu/crms-2023/>
- Union européenne, 2021. Règlement (UE) 2021/947 établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde.
- Union européenne, 2024. Règlement (UE) 2024/1252 établissant un cadre visant à garantir un approvisionnement sûr et durable en matières premières critiques et modifiant les règlements (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 et (UE) 2019/1020.



Agence belge
de coopération internationale
Société anonyme de droit public
à finalité sociale

Rue Haute 147
1000 Bruxelles, Belgique
T + 32 (0)2 505 37 00
info@enabel.be
www.enabel.be



Rédaction
Andrea Vissol et Jean-Christophe Charlier

Édition
Sonia Gsir



Belgique
partenaire du développement