

# SUIVRE LES PROGRÈS VERS LA TRANSPARENCE ET LA REDISTRIBUTION DES REVENUS DANS LE SECTEUR DE L'EXTRACTION AU ZIMBABWE 2013-2019

RÉSUMÉ DE L'ÉTUDE DE CAS DE PCQVP ZIMBABWE

Obrian F. Nyamucherera et Mukasiri Sibanda



PUBLIEZ CE QUE  
VOUS PAYEZ



# Résumé de l'étude de cas de PCQVP Zimbabwe

Suivi des avancées vers la transparence et la répartition des recettes des industries extractives au Zimbabwe (2013-2019)

Avril 2020

Par

Obrian F. Nyamucherera<sup>1</sup> and Mukasiri Sibanda<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Ruzivo Development Consulting P/L Zimbabwe

<sup>2</sup> Zimbabwe Environmental Law Association

# Table des matières

<b>Acronymes</b>	<b>4</b>
<b>1. Introduction et contexte national</b>	<b>5</b>
<b>2. Conception d'un système infranational destiné au recouvrement des recettes</b>	<b>6</b>
<b>3. Objectif et conception de la campagne de plaidoyer de PCQVP Zimbabwe</b>	<b>7</b>
<b>4. Campagne de plaidoyer de PCQVP (continue de 2011 jusqu'à ce jour)</b>	<b>8</b>
4.1 Réformes en vue de la transparence du secteur minier	8
4.2 Utilisation des données déjà existantes pour renforcer la campagne en faveur de la transparence	8
4.3 Plaidoyer en faveur de l'adoption et de la mise en œuvre de l'ITIE	9
4.4 Groupements d'actionnaires communautaires	9
<b>5. Résultats et leçons de la campagne</b>	<b>11</b>
<b>6. Recommandation</b>	<b>12</b>
<b>7. Opportunités de plaidoyer au cours des trois prochaines années</b>	<b>13</b>

# Acronymes

<b>BCGC</b>	Bureau du contrôleur général des comptes
<b>CDR</b>	Conseil de district rural
<b>CSOTs</b>	Groupements d'actionnaires communautaires
<b>DEP</b>	Projet d'extracteurs de données
<b>DESL</b>	Développement économique et social local
<b>EP</b>	Entreprises publiques
<b>GdZ</b>	Gouvernement du Zimbabwe
<b>IIED</b>	Institut international pour l'environnement et le développement
<b>ITIE</b>	Initiative pour la transparence des industries extractives
<b>Loi d'IEE</b>	Loi d'indigénisation et d'émancipation économique (IEE)
<b>MMCZ</b>	Minerals Marketing Corporation of Zimbabwe
<b>OC</b>	Organisation communautaire
<b>PCQVP</b>	Publiez Ce Que Vous Payez
<b>PH</b>	Personnes handicapées
<b>RBZ</b>	Reserve Bank of Zimbabwe (Banque centrale du Zimbabwe)
<b>ZELA</b>	Association zimbabwéenne du droit de l'environnement
<b>ZIMRA</b>	Office des recettes publiques du Zimbabwe
<b>ZMRTI</b>	Zimbabwe Mining Revenue Transparency Initiative

# 1. Introduction et contexte national

Cette étude de cas met l'accent sur la campagne de plaidoyer de Publiez Ce Que Vous Payez (PCQVP) Zimbabwe qui vise à la transparence des recettes et au partage des bénéfices des industries extractives au Zimbabwe. La campagne PCQVP Zimbabwe cherche à utiliser les données déjà à la disposition du public<sup>3</sup> afin de renforcer les exigences du public quant à l'amélioration de la transparence et de la redevabilité. Au cours des dix dernières années, la campagne a également fait constamment pression sur le gouvernement, l'appelant à relancer la Zimbabwe Mining Revenue Transparency Initiative (ZMRTI, en français : initiative pour la transparence des recettes minières au Zimbabwe) ou à adhérer à l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE). De plus, hormis le plaidoyer général en faveur de la transparence du secteur minier, la campagne a également appelé à un durcissement de la réglementation des Groupements d'actionnaires communautaires (GAC) pour rendre les plans obligatoires, et pour

promouvoir la participation communautaire, la transparence et la redevabilité de la gestion des GAC. Étant donné le caractère changeant et la fluidité de l'environnement réglementaire, la campagne a constaté des progrès et des régressions lors de son plaidoyer en faveur de la transparence et de l'amélioration des bénéfices communautaires issus de l'industrie minière par le biais des GAC. À ce jour, le Zimbabwe n'a pas encore adhéré à l'ITIE ou relancé la ZMRTI. Cependant, le ravivement de l'intérêt politique concernant l'adhésion à l'ITIE et la continuité des discours publics au sujet de l'ITIE constituent des victoires notables de cette campagne qui a fait preuve de résilience et d'une flexibilité accrue. Déterminé à mettre en œuvre l'approche « Open Zimbabwe for Business » depuis novembre 2017, le nouveau gouvernement a modifié la loi d'indigénisation et d'émancipation économique (IEE). Cette modification a eu pour effet de supprimer le fondement juridique des GAC et le gouvernement appelle désormais à un nouveau cadre d'émancipation.

<sup>3</sup> Provenant du Bureau du contrôleur général des comptes (OAG) principalement au sujet des entreprises publiques (EP), de Kimberly Process (KP), de l'Agence nationale des statistiques du Zimbabwe (ZIMSTAT), des états budgétaires nationaux, des rapports annuels intégrés élaborés par les entreprises cotées, des divulgations volontaires, et des données issues des divulgations obligatoires sur les sociétés minières répertoriées au Canada et dans l'UE.

## 2. Conception d'un système infranational destiné au recouvrement des recettes

Étant donné que les droits miniers sont la propriété de l'État du Zimbabwe, c'est le gouvernement central qui perçoit les recettes fiscales minières. La Constitution du Zimbabwe (Section 301:3) déclare qu'un minimum de 5 % des recettes nationales accumulées au cours d'un exercice fiscal doivent revenir de droit aux provinces et aux autorités locales. De plus, la Constitution, par le biais de la loi sur la gestion des finances publiques et par les autorités locales respectives qui sont régies par la loi sur les conseils de district rural, régule les mécanismes de répartition des recettes infranationales de l'industrie minière au Zimbabwe. Avant la nouvelle constitution de 2013, les mécanismes de partage des recettes en lien direct avec les industries extractives, sous forme de GAC, étaient établis suivant les règlements de la loi d'IEE de 2010.

Le Ministère des Finances et du Développement économique (MdFDE) est globalement responsable du recouvrement des recettes et des paiements infranationaux au nom du Gouvernement du Zimbabwe (GdZ). L'Office des recettes publiques du Zimbabwe (ZIMRA) est chargé par le MdFDE d'administrer les recettes fiscales issues des différents acteurs des industries extractives par le biais de différents impôts, tels que les redevances,

les retenues à la source, les gains en capital, les impôts sur le revenu et autre impôt. En ce qui concerne le recouvrement des recettes fiscales par le gouvernement central, la Minerals Marketing Corporation of Zimbabwe (MMCZ) effectue toutes les ventes minières, hormis celles d'or et d'argent qui sont effectuées par la Reserve Bank of Zimbabwe (RBZ, banque centrale). La MMCZ et la RBZ perçoivent les redevances au nom de la ZIMRA. D'autres paiements sont également versés directement à d'autres agences gouvernementales, car ils ont trait à différents impôts et différents prélèvements fiscaux. Chaque année, le MdFDE répartit ces recettes dans le cadre des allocations budgétaires nationales, telles que régies par la Constitution et la loi sur la gestion financière publique. Les CDR riches en ressources disposent d'un espace juridique et politique limité pour percevoir les recettes des activités minières de leur circonscription. Les organes chargés de dépenser les recettes infranationales au Zimbabwe ne disposent d'aucune réglementation spécifique sur la représentation des sexes (ou des autres différenciations sociales). En l'absence de règlement, les femmes et les minorités sont sous-représentées, car l'objectif des dirigeants politiques et des sociétés minières est de maximiser leurs profits.

### 3. Objectif et conception de la campagne de plaidoyer de PCQVP Zimbabwe

---

La campagne continue de plaidoyer de PCQVP Zimbabwe, qui a débuté en 2011, est pluridimensionnelle puisqu'elle cible les plus importantes parties prenantes des industries extractives, à savoir le gouvernement, le parlement, les GAC, les autorités locales et les communautés minières concernées au Zimbabwe. La campagne est axée sur la transparence fiscale, la décentralisation fiscale et le suivi des dépenses publiques. Il est important de remarquer que la campagne de PCQVP Zimbabwe n'est pas une campagne

formelle uniquement axée sur le partage des recettes minières au Zimbabwe. Les travaux de cette campagne s'inscrivent par conséquent dans un programme plus large en faveur d'une gouvernance fiscale décentralisée. En outre, l'une des principales idées directrices de la campagne de plaidoyer de PCQVP Zimbabwe est l'adoption de l'ITIE, une norme mondiale promouvant une gouvernance ouverte et responsable des secteurs pétrolier, gazier et minier.

## 4. Campagne de plaidoyer de PCQVP (continue de 2011 jusqu'à ce jour)

### 4.1 Réformes en vue de la transparence du secteur minier

En général, le cadre de transparence du secteur minier au Zimbabwe ne satisfait pas les exigences minimales des normes adoptées à l'échelle mondiale, telles que l'ITIE. Par conséquent, les citoyens et la société civile ne disposent pas des informations leur permettant de questionner efficacement le gouvernement et les sociétés minières sur la manière dont la gestion de leurs ressources contribue à un développement national optimal. Compte tenu de ce dilemme, dès 2012, la campagne de PCQVP a visé à appréhender les données déjà rendues publiques pouvant créer de la traction en vue d'une participation citoyenne et d'une redevabilité déterminée par la demande. Le Projet d'extracteurs de données (PED) a fourni un tremplin à ce plaidoyer, car il a équipé ses participants des compétences requises pour extraire, analyser et utiliser les données afin de renforcer les messages de plaidoyer en vue de l'amélioration de la transparence et de la redevabilité du secteur extractif. Qui plus est, le PED s'est répercuté jusqu'aux organisations communautaires (OC) des régions riches en minéraux de Gwanda, Mutare, Shurugwi

et Zvishavane au Zimbabwe. Par le biais de la ZELA, PCQVP Zimbabwe a joué un rôle prépondérant dans l'utilisation des rapports du domaine public et a également plaidé en faveur de l'adoption et de la mise en œuvre de l'ITIE ou d'une version nationale, la ZMRTI, qui a échoué en 2011.

### 4.2 Utilisation des données déjà existantes pour renforcer la campagne en faveur de la transparence

Consciente du fait que l'État joue un rôle prépondérant dans l'industrie minière, la campagne de PCQVP a tiré parti des rapports du BCGC sur les EP du secteur minier, et des autres rapports mentionnés ci-dessus pour s'informer de la situation de la transparence et de la redevabilité. L'examen attentif de ces documents a révélé que les rapports du BCGC étaient utiles pour exposer le déclin des institutions nationales régissant l'industrie minière. Ces analyses ont permis d'élaborer des messages de plaidoyer fondés sur les données en faveur de la transparence des recettes minières et de la redevabilité du secteur. Certaines thématiques majeures sont apparues :



- Divulgence des contributions fiscales minières.
- Divulgence du manque à gagner en matière d'avantages fiscaux/de recettes fiscales résultant des efforts entrepris pour attirer des investissements dans l'industrie minière.
- Dispositifs de répartition des recettes entre les autorités nationales et les autorités infranationales.

### 4.3 Plaidoyer en faveur de l'adoption et de la mise en œuvre de l'ITIE

Au cours des dix dernières années, les campagnes de PCQVP ont continuellement appelé le gouvernement à adopter l'ITIE ou à relancer la ZMRTI, une version nationale de l'ITIE<sup>4</sup> Ces appels ont eu lieu principalement au cours des consultations publiques préalables à l'adoption du budget, sous forme de propositions écrites et orales soumises au parlement<sup>5</sup>. De plus, les plateformes multipartites annuelles à l'échelle nationale, provinciale et locale et les indabas miniers alternatifs (IMA) ont permis de sensibiliser et de promouvoir les réformes en faveur de la transparence de l'industrie minière<sup>6</sup>. La campagne de PCQVP a ainsi réussi à alimenter les conversations sur l'ITIE et la ZMRTI depuis 2011 et jusqu'à ce jour. PCQVP a réussi cet exploit grâce à de multiples stratégies, dont l'appui à des sympathisants au sein du Ministère des finances, l'exploitation du pouvoir médiatique, la soumission de propositions au parlement, l'élaboration de plusieurs documents et une série de réunions multipartites de haut niveau sur l'ITIE. Cela a créé un environnement propice à la visite au Zimbabwe en octobre 2019 de la direction d'ITIE, avec à sa tête le président

du conseil d'administration. Bien qu'aucun résultat tangible n'ait à ce jour été obtenu en terme d'adhésion du Zimbabwe à l'ITIE, la résilience de la campagne de PCQVP est en elle-même un remarquable accomplissement<sup>7</sup>.

### 4.4 Groupements d'actionnaires communautaires

La loi d'indigénisation et d'émancipation économique (IEE) [Chapitre 14:33] régit la création des GAC, l'objectif étant de garantir aux communautés locales dont les ressources naturelles sont exploitées par « des sociétés admissibles » une participation dans ces sociétés<sup>8</sup> Les GAC comprennent une fiducie présidée par des administrateurs, dont les dirigeants de la communauté (chefs de village), et des représentants des autorités locales et des divers groupes d'intérêt de la communauté (femmes, jeunes, handicapés), leur objectif étant de faciliter le développement, de stimuler l'économie locale en construisant et en maintenant les routes, les barrages, les cliniques, les écoles, les cuves d'immersion, et de promouvoir les projets de développement personnel, d'émancipation et de développement de compétences<sup>9</sup> Les GAC sont gérés par un secrétariat composé d'un président du conseil de district rural, d'un administrateur de district, d'un avocat, d'un comptable, de représentants des groupes d'intérêts spéciaux et du représentant d'une entité minière. Selon la loi (Instrument statutaire 114 de 2011), les sociétés minières devaient céder une participation de 10 % de la mine aux GAC, et les recettes devaient leur être transférées sous forme de dividende.

Les membres de PCQVP ont élaboré plusieurs documents de recherche dans le cadre d'un processus consistant à recueillir des données

4 <http://www.zela.org/from-zimbabwe-mining-revenue-transparency-initiative-to-the-extractive-industries-transparency-initiative/>

5 <https://www.sundaymail.co.zw/mining-steps-into-the-future>

6 Lillian Matsika, Veronica Zano, Dorothy Hove et Ronnie Murungu - Community Participation In Natural Resources Governance: An Exposition Of The Outcomes Of Alternative Mining Indabas In Zimbabwe Disponible sur <http://www.ssrn.com/link/OIDA-Intl-Journal-Sustainable-Dev.html> ISSN 1923-6654 (version papier) ISSN 1923-6662 (en ligne)

7 Plusieurs blogs contribuent à alimenter la conversation publique sur l'ITIE, et des réunions sur le sujet destinées à de multiples parties prenantes sont en cours de préparation : <https://www.newsday.co.zw/2020/02/who-wins-if-zim-joins-eiti/>

8 Loi d'indigénisation et d'émancipation économique et instrument statutaire pour les actionnaires communautaires (2010)

9 Mabheba, C et Moyo, F (2014) Community Share Ownership Trust scheme and empowerment: The case of Gwanda Rural district, Matabeleland South Province in Zimbabwe. IOSR Journal Of Humanities And Social Science (IOSR- JHSS) Volume 19, Numéro 1, Ver. XI (Fév. 2014), PP 72-85 e-ISSN: 2279-0837, p-ISSN: 2279-0845. <http://www.zela.org/alternative-mining-indaba-in-bulawayo-zimbabwe/>

sur les lacunes législatives et pratiques au Zimbabwe. Un résumé des principales conclusions montre que le gouvernement a créé les GAC après coup pour répondre aux critiques des parties prenantes, dont la société civile. La loi n'a pas rendu obligatoire le transfert d'une participation de 10 % aux GAC à des fins de conformité à l'exigence de propriété autochtone de 51 %. Paradoxalement, les Groupements d'actionnaires communautaires ne reflétaient en rien la notion de propriété communautaire. La création des GAC était définie par une limitation de la transparence, de la participation communautaire et de la redevabilité. De même, le choix des dividendes comme unique source de recettes devant entraîner le développement économique et social local (DESL) a fait l'objet de contestations. Une série de réunions multipartites organisées chaque année par PCQVP entre 2012 et 2019 à l'échelle nationale,

provinciale et locale, en s'appuyant sur les IMA, a permis aux programmes de bénéfices communautaires issus des activités minières et aux GAC de rester d'actualité. Les messages principaux traitaient de la transparence et de la participation citoyenne à la gestion des recettes minières gérées par les GAC, des préoccupations liées à la durabilité et de la pression exercées sur les sociétés minières pour qu'elles soutiennent les GAC. PCQVP s'est également adressé au parlement qui a joué un rôle crucial de supervision permettant de mettre en lumière les mauvaises pratiques utilisées lors de la création et de la mise en place des GAC. Les changements de gouvernement en 2017/2018 ont amené au pouvoir des dirigeants qui croyaient fermement dans l'ouverture commerciale du Zimbabwe, ce qui a donné lieu à la modification du cadre de l'IEE qui avait créé les GAC.

## 5. Résultats et leçons de la campagne

---

- Dans les pays qui n'ont pas adopté l'ITIE, les acteurs de la société civile doivent utiliser les données à disposition du public, telles que les rapports annuels du BCGC, pour plaider en faveur de la redevabilité des industries extractives.
- En ce qui concerne l'influence des politiques en faveur d'une adoption de l'ITIE, la société civile doit utiliser de multiples stratégies, telles que la collaboration avec des partisans de l'ITIE au sein des ministères, l'utilisation des médias afin d'accroître la sensibilisation du public et d'influencer les décisions politiques, et la mise à profit des consultations publiques préalables à l'adoption du budget.
- Les initiatives de plaidoyer ne doivent pas être éphémères : elles doivent être soutenues afin d'exercer une pression constante sur les décisionnaires et les appeler à des réformes de la transparence dans l'industrie minière, telles que l'ITIE.
- Il est essentiel d'effectuer des recherches pour que l'initiative de plaidoyer soit fondée sur les données, durable et efficace à long terme.
- L'approche du plaidoyer et du dialogue multipartite consistant à éviter la confrontation est essentielle à la promotion de la redevabilité sociale et de la transparence lorsque différentes parties prenantes sont impliquées.

## 6. Recommandations

---

**Voici quelques-unes des principales recommandations inspirées des leçons tirées au Zimbabwe que d'autres coalitions PCQVP qui se lanceront dans une campagne de plaidoyer similaire pourraient utiliser.**

- Toute campagne de plaidoyer devrait être ancrée dans la réalité du contexte local, comme c'est le cas de la campagne de PCQVP au Zimbabwe. Le besoin de réformes de la transparence de l'industrie minière devrait façonner l'approche du plaidoyer.
- Les données provenant des sources gouvernementales mises à disposition du public, telles que les rapports du BCGC, et les états budgétaires nationaux et locaux, doivent être utilisées pour appeler à une amélioration de la transparence et de la redevabilité dans le secteur extractif, parce que ces sources sont accessibles au public et irréfutables.
- Dans certains contextes politiques, le plaidoyer auprès du gouvernement est délicat et doit être basé sur les faits, en adoptant des approches moins conflictuelles axées sur des conversations à huit clos. De plus, l'approche du plaidoyer doit être diplomatique, fondée sur les données et pas conflictuelle étant donnée la sensibilité des industries extractives en Afrique.
- Il est important de prendre en compte la fragilité du gouvernement et de ses actions, parce qu'il est susceptible d'introduire de nouveaux règlements qui sapent et érodent les gains de la campagne de plaidoyer. C'était clairement le cas au Zimbabwe où l'approche du gouvernement a changé à l'arrivée du nouveau régime en novembre 2017, annulant tout ce que le gouvernement précédent avait accompli.
- Lors des campagnes de plaidoyer, il est important de travailler en collaboration avec le parlement et les comités concernés, car ils peuvent contribuer à garantir la redevabilité à la fois des sociétés minières et du gouvernement central.

## 7. Opportunités de plaider au cours des trois prochaines années

---

- Appel à des réformes en vue de la transparence du secteur minier : ITIE ou approche fragmentée
- Même si l'adoption de l'ITIE n'est pas envisagée pour le moment, il est toutefois possible, quoique difficile, de tirer profit des données disponibles pour plaider en faveur de la redevabilité.
- Dispositifs de répartitions des recettes fiscales : suivi des fonds pour garantir la transparence, et une gestion équitable et responsable des recettes
- GAC et nouveau cadre d'émancipation économique : recherche d'un cadre de répartition des recettes qui bénéficie aux communautés minières de manière durable



PUBLIEZ CE QUE  
VOUS PAYEZ

Email: [info@pwyp.org](mailto:info@pwyp.org)

 [@PWYPtweets](https://twitter.com/PWYPtweets)

 [www.facebook.com/PublishWhatYouPay](https://www.facebook.com/PublishWhatYouPay)

[www.pwyp.org](http://www.pwyp.org)

© Publish What You Pay 2020

Publish What You Pay is a registered charity (Registered Charity Number 1170959)  
and a registered company in England and Wales (No. 9533183).