



**Etude sur les paiements sociaux effectués par les compagnies extractives en  
Mauritanie**

**Par M. Mohamed Lemine Deïdah**

**Consultant indépendant**

**Novembre 2015**

**Etude sur les paiements sociaux effectués par les compagnies extractives**  
**en Mauritanie**

**S O M M A I R E**

• **RESUME ET PRINCIPALES RECOMMANDATIONS**

**I. INTRODUCTION ET CONTEXTE DE L'ETUDE**

**1. OBJECTIFS DE L'ITIE**

**2. LA MAURITANIE ET L'ITIE**

**3. OBJET DE L'ETUDE**

**II. QUELQUES DEFINITIONS ET QUELQUES CHIFFRES**

**1. LES PAIEMENTS SOCIAUX**

1.1 Définitions

1.2 Le cadre normatif

i) La Nouvelle Norme ITIE (mai 2013)

ii) Note d'orientation sur les dépenses sociales (avril 2014)

iii) Le code minier

iv) Le code des hydrocarbures

**2. LES TYPES DE PAIEMENTS SOCIAUX**

2.1 Les paiements sociaux obligatoires

2.2 Les paiements sociaux volontaires

**3. L'ACTION SOCIALE DES PRINCIPALES COMPAGNIES  
MINIERES**

3.1 La SNIM

3.2 MCM

3.3 TAZIAZT

### **III. PAIEMENTS SOCIAUX ET DEVELOPPEMENT LOCAL**

- 1. Situation actuelle**
- 2. Les paiements sociaux volontaires et les impératifs de transparence et d'efficacité**
- 3. Les best practices**

### **IV. PRINCIPALES RECOMMANDATIONS**

## Etude sur les paiements sociaux effectués par les compagnies extractives en Mauritanie

### RESUME ET PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

- Les paiements sociaux représentent une part non négligeable des revenus du pays provenant de l'exploitation minière et contribuent de manière significative au développement national en général et au développement local, en particulier. Ces paiements sociaux se sont élevés à 3,3 milliards d'ouguiya en 2013. Ces revenus ont permis de financer au niveau local des infrastructures sociales dans des secteurs vitaux, contribuant ainsi à améliorer les conditions de vie des populations.
- **Les paiements sociaux obligatoires** sont des revenus quasi-fiscaux et sont donc soumis au processus déclaratif et aux règles des finances publiques notamment en matière de contrôle et d'audit, et satisfont ainsi l'impératif de transparence. Ces paiements font partie intégrante des ressources de l'Etat pour le financement de ses stratégies et programmes de développement, notamment au niveau local. Ce type de paiements qui n'est pas prévu dans la législation minière, reste l'exception et ne représente qu'une portion négligeable des paiements sociaux.
- **Les paiements sociaux volontaires** sont ceux effectués volontairement par les compagnies extractives, souvent et en grande partie au bénéfice des zones d'exploitation et ont contribué au développement local dans ces zones. A cet égard, la SNIM a joué un rôle essentiel dans le développement des localités du Tiris Zemmour et des bourgades situées tout au long de la voie ferrée. Les zones dépourvues de ressources minières n'ont cependant que peu bénéficié de ces revenus, ce qui a aggravé l'inégalité de la répartition spatiale des ressources nationales.
- Etant laissés à la discrétion des compagnies contributrices, les paiements sociaux volontaires ne sont pas toujours soumis à un cadre formel ou à une critériologie objective définie en concertation avec les bénéficiaires ou avec l'Etat. Ces paiements doivent donc être recadrés pour qu'ils satisfassent le double impératif de transparence et d'efficacité ; impératif de transparence, parce que non soumis à une critériologie définie, la sélection des projets et actions à financer peut être faite sur des bases pas toujours objectives, pouvant constituer une brèche à l'exigence de transparence de l'ITIE.
- Par ailleurs, les actions financées sont rarement auditées et leur impact n'est pas régulièrement évalué ; impératif d'efficacité car les projets et actions sélectionnés ne s'inscrivent pas toujours dans le cadre de stratégies et programmes arrêtés par les autorités locales élues ou administratives.

- Le recadrage proposé consiste en :
  - L'instauration d'une concertation plus étroite entre les sociétés minières et les représentants des bénéficiaires (et les autorités publiques) tôt en amont (dès l'inscription du montant alloué à l'action sociale au budget de l'entreprise) pour la sélection des projets ou actions à financer. Ces projets et actions doivent s'intégrer pleinement dans les programmes de développement locaux ;
  - La définition de critères de sélection renforçant la transparence et l'efficacité : les actions et projets doivent être auditables et leur impact mesurable ;
  - L'implication des bénéficiaires dans la procédure d'acquisition des biens et services.
- Pour atténuer l'inégalité observée de la répartition spatiale des revenus, un fonds minier pour l'action sociale recevant les contributions volontaires des sociétés minières et exclusivement dédié au développement local des zones dépourvues de ressources, pourrait être créé. Les opérateurs miniers seraient pleinement impliqués dans la gestion de ce fonds.
- En attendant la création de ce fonds, les contributions attendues pourraient être versées au Fonds régional de développement existant, dont l'objet est précisément d'atténuer les inégalités entre les régions.

Par ailleurs, une réunion annuelle de concertation sur les paiements sociaux pourrait être instituée regroupant les opérateurs, l'Etat, les élus et la société civile, en vue d'évaluer globalement l'impact des actions financées et les priorités de l'action sociale.

### **Difficultés rencontrées :**

Nous avons eu quelques difficultés à obtenir des informations directement de la SNIM. Son site en contenait également peu.

## **I. INTRODUCTION ET CONTEXTE DE L'ETUDE**

Pays pauvre, la Mauritanie attache de grands espoirs sur l'exploitation de ses ressources naturelles pour réaliser un taux de croissance suffisant pour faire reculer la pauvreté qui frappe près de la moitié de ses populations.

L'objectif de la Mauritanie dans le secteur minier est d'en maximiser les avantages au profit des populations. Ceci se traduit dans sa politique fiscale appliquée aux différents segments du secteur, telle que prévue dans le Code minier. Cet objectif s'est aussi traduit par l'adhésion du pays à l'ITIE, pour que l'exploitation minière soit soumise aux normes les plus strictes en matière de transparence des revenus tirés par le pays de cette activité.

Mais en plus des recettes fiscales qui lui sont versées par les compagnies, l'Etat compte également sur les pratiques d'entreprise citoyenne des entreprises minières, au travers de leur action sociale. En effet, ces compagnies peuvent contribuer significativement à travers leurs paiements sociaux obligatoires ou volontaires au développement local.

Les paiements obligatoires relevant du processus déclaratif, intégrés aux revenus de l'Etat, et donc soumis aux règles des finances publiques (arbitrage, allocation, contrôle et audit), c'est aux paiements volontaires que l'on s'intéressera en particulier dans cette étude.

Tout en préservant leur caractère volontaire, et toujours dans l'objectif de maximiser les avantages de l'exploitation minière, l'Etat se doit en effet de réfléchir sur les voies et moyens d'accroître l'efficacité des paiements volontaires en particulier, à défaut de pouvoir en obtenir l'augmentation, augmentation qu'il est en droit de solliciter pendant les périodes favorables, notamment pour compenser les inévitables impacts environnementaux de l'exploitation minière.

Cette maximisation doit être trouvée par la mise en œuvre de mesures propres à assurer Transparence et Efficacité.

En matière de transparence, ces paiements volontaires, qui relèvent donc de la seule volonté des compagnies contributrices, doivent être recadrés pour éviter tout abus qui pourrait compromettre les règles prescrites dans ce domaine.

Pour en garantir l'efficacité, ces paiements volontaires doivent s'intégrer dans un cadre stratégique, en concertation avec les bénéficiaires et avec les pouvoirs publics.

C'est à ce double objectif que cette étude s'attèlera, en s'inspirant notamment des meilleures pratiques internationales pertinentes.

## **1. OBJECTIFS DE L'ITIE**

L'objectif de la Norme ITIE (Initiative pour la transparence dans les industries extractives) est la gestion transparente des revenus des ressources pétrolières, gazières et minérales d'un pays, pour qu'ils soient exclusivement utilisés pour le bénéfice des populations des pays disposant de ressources minières exploitées ou objet d'exploration. La mise en œuvre de l'ITIE est supervisée par un conseil d'administration multipartite composé de représentants des gouvernements, des entreprises actives dans le secteur de l'extraction, d'organisations de la société civile, d'investisseurs institutionnels et d'organisations internationales... La Norme ITIE se compose d'une série d'exigences qui doivent être respectées par les gouvernements et les entreprises afin que le pays puisse être considéré comme étant « conforme à la Norme ITIE ».

## **2. LA MAURITANIE ET L'ITIE**

Pays pauvre (la pauvreté touche un peu moins de la moitié de la population), la Mauritanie, dont l'économie est largement tributaire des industries extractives, a adhéré à l'ITIE en 2005.

Cette adhésion vise à instaurer la transparence et la gouvernance inclusive de ses ressources extractives (hydrocarbures et mines) afin que celles-ci puissent mieux contribuer au développement durable du pays. Le pays est statutairement pays conforme à la norme ITIE.

Plusieurs compagnies minières interviennent en Mauritanie, mais 3 seulement ont une activité significative (SNIM, MCM et TMLSA-TAZIAZT) et versent des revenus substantiels au pays, les autres opérateurs étant encore, pour la plupart, au stade de l'exploration.

## **3. OBJET DE L'ETUDE**

L'objectif de la présente étude est de fournir un ensemble de recommandations concernant les pratiques de développement local, avec un accent particulier sur les fonds de développement local financés par les entreprises extractives, qui pourraient être adoptés par le secteur extractif basé sur l'expérience existante en Mauritanie ainsi que la connaissance des meilleures pratiques internationales.

L'étude s'intéressera particulièrement aux pratiques actuelles des compagnies extractives par rapport au développement local pour informer les parties prenantes sur les stratégies à adopter pour s'assurer que l'exploitation des ressources extractives contribue effectivement au développement durable tant des zones extractives que des régions pauvres en ressources minières.

## II. QUELQUES DEFINITIONS ET QUELQUES CHIFFRES

### 1. LES PAIEMENTS SOCIAUX

#### 1.1 Définition

Les paiements sociaux sont ceux effectués par des entreprises pour des services sociaux, pour contribuer au développement local et à l'amélioration des conditions de vie des populations, et à réduire la pauvreté. Ils peuvent revêtir la forme de contribution financière en espèce (dons, subventions, etc...), mais concernent généralement la réalisation d'infrastructures éducatives et sanitaires, la fourniture directe d'équipements et de services...

Ils sont **obligatoires** ou **volontaires**. Leur montant consolidé est estimé à 3,4 milliards d'ouguiya en 2013, soit 3,5% de la totalité des revenus miniers.

#### TABLEAU DES PAIEMENTS SOCIAUX EFFECTUES PAR LES OPERATEURS

Compagnie	<i>Paiements sociaux</i>		<i>Paiements sociaux</i>		Total
	<i>obligatoires</i>	<i>obligatoires</i>	<i>volontaires</i>	<i>volontaires</i>	
	Contribution en numéraire	Contribution en nature	Contribution en numéraire	Contribution en nature	
MCM	-	-	2 270 684 301	-	2 270 684 301
SONATRACH (SIPEX)	60 000 000	-	-	-	60 000 000
TAZIAZT Mauritanie Limited SA	325 741 500	-	277 293 300	472 833 300	1 075 868 100
Repsol	-	-	7 430 000	-	7 430 000
<b>Total</b>	<b>385 741 500</b>	<b>-</b>	<b>2 555 407 601</b>	<b>472 833 300</b>	<b>3 413 982 401</b>

-----  
**Source** : Rapport ITIE 2013 page 61

## **1.2 La cadre normatif**

Les paiements sociaux sont régis principalement par deux textes de référence : (i) la Nouvelle Norme ITIE de mai 2013 et (ii) la note d'orientation N° 17 sur les dépenses sociales.

### **i) La Nouvelle Norme ITIE (mai 2013)**

L'Exigence N° IV-e de la Nouvelle Norme ITIE de mai 2013 fait obligation de divulgation au cas où il s'agirait de dépenses sociales obligatoires (prévues par la loi ou par une convention avec l'Etat). En revanche, s'il s'agit de dépenses sociales discrétionnaires, qui ne sont pas soumises au régime déclaratif, mais portant sur des transferts significatifs, la Norme encourage le Groupe multipartite à élaborer un processus de déclaration en vue d'atteindre un niveau de transparence équivalent à la divulgation des autres paiements et flux de revenus reçus par les entités publiques (Etat, collectivités...).

### **ii) Note d'orientation sur les dépenses sociales (avril 2014)**

Cette Note porte sur des pistes des réflexions sur lesquelles se référeront les parties prenantes pour que les paiements sociaux effectués par les entreprises, qu'ils soient ou non volontaires, soient un vecteur de développement local.

Il est aussi question, dans cette note d'orientation, d'encourager les paiements sociaux hors des zones extractives afin que les autres communautés mauritaniennes démunies ne soient pas privés des avantages sociaux de ces paiements.

### **iii) Le code minier**

Il n'existe pas de dispositions du code minier concernant les dépenses sociales.

### **iv) Le code des hydrocarbures**

Il n'existe pas de dispositions du code des hydrocarbures consacrant les dépenses sociales à part l'obligation des entreprises à se conformer aux exigences de l'ITIE en matière de déclaration.

## **2. LES TYPES DE PAIEMENTS SOCIAUX**

### **2.1 Les paiements sociaux obligatoires**

Certaines conventions minières et quelques contrats de partage de production, obligent les compagnies signataires à effectuer des paiements sociaux au profit des communautés.

Ces paiements, au même titre que les autres paiements fiscaux, sont soumis au processus déclaratif, et sont donc intégrés dans les budgets de l'Etat et destinés au financement des stratégies et programmes publics, et soumis aux procédures de la dépense publique. A ce titre, ces paiements font l'objet de contrôles et audits de la dépense publique. De ce fait, ces paiements obligatoires ne sont pas source de préoccupation quant aux objectifs de transparence de l'ITIE et de financement du développement local ou national.

Mais, n'étant pas prévus par le Code minier, ces dépenses restent négligeables.

### **2.2 Les paiements sociaux volontaires**

Les dépenses volontaires contribuent sans nul doute au développement local. Cependant, elles sont uniquement soumises à la discrétion des compagnies, et s'inscrivent souvent dans le cadre de leurs stratégies de communication vis-à-vis des populations locales (du site) et de l'opinion publique nationale.

Les dépenses sociales volontaires peuvent optionnellement faire l'objet de déclaration de la part des entreprises extractives. Mais même si elles ne sont pas soumises à l'obligation de déclaration, elles restent traçables au niveau des budgets, en amont, et des bilans, en aval, des compagnies minières.

## **3. L'action sociale des principales compagnies minières**

### **3.1 La SNIM**

En raison de son poids économique tant au niveau national qu'au niveau des régions où elle intervient, la SNIM est un cas à part pour ce qui est des paiements sociaux. La SNIM est le véritable poumon économique pour une importante part du pays, englobant les régions du Tiris Zemmour et de Dakhlet Nouadhibou, incluant le couloir de la voie ferrée et les nombreuses bourgades qui se sont installées tout le long de la voie.

La SNIM fournit en effet pour toute cette zone les services de base essentiels : eau, électricité, école, infrastructures sanitaires..., autant de contributions difficilement évaluables.

La société a créé il y a quelques années une Fondation qui a encore significativement accru le volume de son action sociale et étendu son champ d'activité dans le domaine du développement local. Elle organise et gère les interventions de la SNIM en faveur des populations riveraines du couloir du chemin de fer Zouerate/Nouadhibou et à l'échelle nationale.

Mettant en avant la participation des bénéficiaires, l'action sociale de la Fondation prend en compte la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Ses axes stratégiques d'intervention sont :

- la lutte contre la pauvreté;
- l'amélioration des conditions de vie des populations cibles;
- la facilitation de l'accès des populations à la santé, à l'éducation, à l'eau potable, aux infrastructures essentielles;
- la réinsertion socioéconomique des retraités SNIM;
- le développement de la micro-finance au sein des populations concernées;
- la promotion de la bonne gouvernance.

### **Quelques réalisations pertinentes**

- la distribution d'eau le long de la voie ferrée;
- la fourniture de l'électricité aux populations installées à proximité des bases d'entretien de la voie ferrée;
- le transport par train des personnes et des biens;
- l'assistance médicale ;
- l'appui budgétaire annuel aux communes du couloir Nouadhibou-Zouerate;
- etc.

A cela, il convient d'ajouter Projet de construction de 300 logements à Zouerate : le but du projet est d'assurer aux employés de la SNIM l'accès à la propriété de logements adaptés à leurs moyens.

### **3.2 MCM**

Les paiements sociaux volontaires de la MCM se sont élevés à près de 428 millions d'ouguiya en 2014. Ils ont concerné des domaines divers comme l'eau, l'électricité, la santé, l'éducation... Ces paiements ont presque exclusivement bénéficié aux communes de l'Inchiri.

(Voir en annexe I : les réalisations de la MCM)

### **3.3 TMLSA-TAZIAZT**

Les paiements sociaux effectués par TMLSA ont été substantiels sur les 3 à 4 dernières années et ont concerné plusieurs secteurs, dont notamment l'approvisionnement en eau potable de la zone de la mine ainsi que les communes avoisinantes. D'autres secteurs comme la Santé ont également bénéficié de ces paiements.

TMSA s'est notamment engagé à hauteur de 10 millions de US Dollars sur trois ans pour le financement de l'Ecole des Mines d'Akjoujt, et de 2 millions de US Dollars pour la construction d'un centre d'urgence médicale à Nouakchott.  
(Voir en annexe II : les réalisations de TMLSA)

### **III. PAIEMENTS SOCIAUX ET DEVELOPPEMENT LOCAL**

#### **1. Situation actuelle**

Même en l'absence d'une évaluation de leur impact économique, les paiements sociaux ont sans nul doute contribué significativement au développement du pays, et en particulier au développement local, spécialement dans les zones d'extraction.

L'on estime en effet que les taux de croissance relativement élevés enregistrés ces 4 dernières années (plus de 6%, selon le FMI) proviennent essentiellement du développement du secteur extractif, dont la contribution au PIB est estimée à 29,3% en 2013 (Source Rapport ITIE 2013).

En ce qui concerne les **paiements obligatoires** (quand ils existent), ces paiements sont intégrés dans le processus du financement de l'Etat des dépenses sociales des programmes de développement du pays en général et au développement local en particulier : l'on estime la contribution du secteur extractif à 21,8% des recettes de l'Etat en 2013 (Source Rapport ITIE 2013).

'La caisse étant unique', et les fonds fongibles, il est difficile d'isoler la part des revenus miniers dans le financement du développement local, mais il est sûr que ces revenus ont largement contribué à la croissance substantielle des dépenses sociales de l'Etat constatée ces dernières années. Ces dépenses ont en effet quasiment doublé entre 2005 et 2013.

A titre d'illustration, le Fonds Régional de Développement, principal instrument financier de l'Etat pour le financement du développement local, s'est élevé en moyenne pour la période 2010-2013 à 2 milliards d'ouguiya par an, en dehors des grands investissements nationaux dans les infrastructures routières par exemple.

Pour ce qui est des **paiements volontaires**, ils ont essentiellement bénéficié aux zones d'extraction et ont porté essentiellement sur les infrastructures sociales (éducation, santé...). Ils ont ainsi contribué de manière significative au développement des zones bénéficiaires, mais ont quasiment délaissé les zones dépourvues de ressources.

## **2. Les paiements sociaux volontaires et les impératifs de transparence et d'efficacité**

Pour que les paiements sociaux volontaires répondent pleinement aux impératifs de l'ITIE, ces paiements doivent obéir à des critères objectifs, garantissant transparence et efficacité de leur contribution au développement local.

La sélection d'investissements et projets à financer ne doit pas être laissée à la seule discrétion des seules compagnies contributrices, mais doit faire l'objet d'une concertation plus étroite avec les représentants des bénéficiaires (ou avec l'Etat) et s'inscrire dans le cadre de stratégies, plans et programmes publics (Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, Programmes et budgets communaux, Fonds Régional de Développement...).

Laisée à la discrétion des compagnies, la sélection pourrait en effet être biaisée par des considérations pas toujours objectives, et les paiements volontaires pourraient être un moyen de contourner les verrous mis en place par l'ITIE.

Les paiements volontaires étant prévus dans les budgets des compagnies, l'on peut imaginer que les actions à financer pourraient être sélectionnés dès le stade de l'allocation, en concertation avec les élus locaux ou avec l'Etat.

Par ailleurs, considérant que les zones d'exploitation bénéficient 'automatiquement' d'avantages économiques et sociaux (emploi, taxes...) en raison de leur localisation, et d'infrastructures sociales (logement, eau, électricité, routes, santé...) que les compagnies minières sont nécessairement amenées à réaliser pour les besoins d'exploitation, les zones dépourvues de ressources minières ne doivent pas être oubliées, dans la répartition équitable des ressources nationales.

A cet effet, un fonds de développement local pourrait être créé pour recevoir des contributions volontaires des compagnies minières, dont la gestion serait placée sous leur supervision ou avec leur pleine implication.

En attendant de mûrir ce projet, ces contributions volontaires pourraient être versés au Fonds Régional de Développement, dont l'objectif est précisément de contribuer à la péréquation des avantages de l'exploitation des ressources entre les différentes régions et d'assurer une répartition spatiale plus équitable des revenus miniers.

Les actions à financer doivent aussi répondre à un certain nombre de critères renforçant la transparence :

- La procédure d'acquisition des biens et services doit associer les bénéficiaires ;
- Les actions doivent être auditable ;
- L'impact des actions doit être mesurable.

### **3. Les best practices**

Deux aspects seront analysés : les meilleures pratiques en matière de contribution sociale (A) et de divulgation de dépenses (B).

#### **A- Les meilleures pratiques en matière de contribution sociale**

Au **Kazakhstan**, les compagnies sont contractuellement obligées de consacrer une partie de leurs bénéfices en investissements sociaux. Ces investissements sont définis en concertation avec les administrations locales. Les investissements sociaux volontaires dans ce pays peuvent atteindre 89% des paiements sociaux totaux.

Par ailleurs, la stratégie du Gouvernement du Canada qui encourage les entreprises minières canadiennes à contribuer au-delà de leurs engagements contractuels au développement des pays hôtes, notamment pour atténuer ou compenser les dégâts environnementaux causés par l'activité minière, a permis de réaliser d'importants investissements dans les zones ciblées.

#### **B- Les meilleures pratiques en matière de divulgation de dépenses**

Par rapport à la déclaration des dépenses volontaires, il convient de citer des pays comme le Libéria, le Kazakhstan, le Togo, la République du Congo, la Mongolie, le Kirghizstan, la Zambie, et le Mozambique.

Dans ces pays, les dépenses sociales sont divulguées qu'elles soient obligatoires ou volontaires.

Pour **le cas de la Mongolie**, les rapports prennent en compte la réconciliation et une description détaillée des dépenses sociales effectuées en nature par les compagnies extractives de même que la valeur des transactions y relatives. Les dons en espèces consentis à l'Etat et à d'autres entités sont également pris en compte dans le processus de réconciliation.

### **III. Principales recommandations**

- Associer les bénéficiaires (conseils municipaux, autorités locales...) dès l'allocation budgétaire des sociétés aux paiements sociaux dans le choix des projets et actions et partir des programmes et stratégies prédéfinies (programme électoral, programme régional de développement, stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, programmes de développement sectoriels) ;
- Définir une critériologie de sélection des actions éligibles au financement (opérations auditables, impact mesurable...)
- Associer les bénéficiaires à la procédure d'acquisition des biens et services ;
- Allouer une partie des contributions volontaires aux localités dépourvues à travers la création d'un fonds de développement local spécialement dédié à ces localités, dont la gestion sera supervisée par les sociétés contributrices, ou avec leur pleine implication ;
- Allouer une partie des contributions volontaires au Fonds régional de développement.

Par ailleurs, une réunion annuelle de concertation sur l'action sociale pourra être instituée regroupant les opérateurs, l'Etat, les élus et la société civile, en vue d'évaluer globalement l'impact des actions financées et les priorités de l'action sociale.

## **ANNEXES**

- **PAIEMENTS VOLONTAIRES DE MCM**
- **PAIEMENTS VOLONTAIRES DE TMLSA**