
Vers une exploitation optimale du sel dans le bassin de la Lagune de Keta au Ghana



**Vers une exploitation optimale
du sel dans le bassin de la Lagune
de Keta au Ghana**

**Vers une exploitation optimale du sel dans
le bassin de la Lagune de Keta au Ghana**

Publié par

Third World Network Africa

No 9 Asmara Street, East Legon, Accra

P.O. Box 19452, Accra – Ghana

Tel: 233-302 500419/ 503669/511189

Site web www.twnafrica.org

Email: twnafrica@twnafrica.org

Copyright © Third World Network-Africa, 2017

ISBN: 9988271305

Avant-propos

Le Ghana est doté des meilleures ressources de sel marin et en est le premier producteur en Afrique de l'Ouest. L'essentiel de la production et des exportations provient des producteurs artisanaux et à petite échelle (APE). Cette étude présente les luttes entre une société d'exploitation de sel à grande échelle et certaines communautés situées aux alentours de la Lagune de Keta au Ghana. Au cœur de ce conflit se trouve la perturbation des moyens de subsistance des communautés en raison de l'octroi d'une concession à un investisseur étranger pour la production de sel à grande échelle. Cet acte qui a entraîné l'expropriation de ce que les communautés considèrent comme les biens communs provenant de la lagune où pendant des générations, elles ont mené leurs activités de subsistance qui combinent la pêche, l'agriculture et la production de sel.

La Lagune de Keta est la deuxième zone de production de sel la plus importante au Ghana et le conflit durant lequel la police a tiré sur des chefs locaux pour protéger la société est une illustration emblématique du problème plus large de la situation de l'EAPE à travers l'Afrique. Malgré le potentiel énorme de l'EAPE, de nombreux gouvernements africains n'apportent pas leur soutien à ces entrepreneurs essentiellement locaux, mais choisissent, par réflexe, de soutenir les investisseurs à grande échelle qui sont souvent des étrangers. Historiquement, les minéraux comme le sel intéressaient à peine ces investisseurs. Ce qui se déroule autour de la Lagune de Keta démontre qu'un nombre croissant de minéraux attire désormais les investisseurs à grande échelle avec des conséquences d'expropriation des communautés rurales et des producteurs APE.

Le secteur de l'EAPE est une source importante de moyens de subsistance pour des millions de personnes à travers l'Afrique. Il emploie plus de personnes par rapport au secteur minier à grande échelle et la majorité de la valeur qu'il crée est retenue dans les économies nationales contrairement au secteur de l'exploitation à grande échelle. Cependant, il est le vilain petit canard de l'exploitation minière africaine et fait

l'objet de marginalisation et de discrimination aux mains des Etats africains et ses impacts sont mis en exergue alors que ses perspectives sont minimisées. Le programme de la Vision minière africaine prévoit un appui fort au secteur de l'EAPE et invite les gouvernements africains à lui accorder le même niveau d'attention portée actuellement au secteur d'exploitation à grande échelle. La réalisation de cette vision dépendra d'une attention plus grande et d'un appui plus substantiel au secteur de l'EAPE que c'est actuellement le cas dans les plaidoyers en matière de politique minière en Afrique.

L'étude sur le conflit autour de la Lagune de Keta et les moyens d'optimiser le potentiel de la production de sel dans la région a été commanditée par TWN-Africa pour contribuer à notre compréhension d'une question clé abordée dans le programme de la VMA.

TWN-Africa remercie M. Alhassan Atta-Quayson pour avoir réalisé cette étude et produit ce rapport.

Nous exprimons également notre reconnaissance à l'Initiative pour une société ouverte en Afrique de l'Ouest (OSIWA) pour son appui financier à ce projet.

Table des matières

Liste des figures	vii
Liste des tableaux	vii
Liste des photos	vii
Liste des encadrés	vii
Liste des sigles	viii
Resumé analytique	1
1. Introduction	4
a) Contexte de l'étude	4
b) Objectifs de l'étude	7
c) Méthodologie	9
2. L'industrie du sel au Ghana	10
a) Introduction	10
a) Principales zones de production de sel au Ghana	12
b) Production et exportation de sel	15
c) Méthodes de production et formes d'organisation parmi les EAPES	17
i. Méthodes et modes de production	17
ii. Structure de l'industrie du sel et formes d'organisation parmi les EAPES	19
d) Rôle des femmes dans l'industrie du sel	21
3. Cadres réglementaires, politiques et institutionnels pour le secteur du sel au Ghana	24
a) Régime réglementaire sur le secteur du sel au Ghana	24
b) Cadres politiques et institutionnels pour le secteur du sel au Ghana	27
c) Nouvelles politiques régionales et continentales	31
d) Disparités entre les politiques nationales et le régime juridique et le nouveau cadre régional et continental	35

4. Bassin de la lagune de Keta	36
a) Bassin de la lagune de Keta	36
b) Activités de subsistance épaulées par la lagune	37
c) Concessions récemment accordées aux Exploitants de sel à grande échelle (dans et aux alentours de la lagune)	39
d) Quasi effondrement des petites et moyennes entreprises indigènes d'exploitation et de production du sel	40
e) Contentieux liés à la délimitation des terrains	42
5. Préoccupations et difficultés liées à l'approche adoptée par le gouvernement actuel	46
a) Introduction	46
b) Accent accru sur l'exploitation du sel à grande échelle	46
c) Augmentation des conflits croissants autour des concessions	47
d) Processus d'EIE défectueux	48
e) Impacts sur l'emploi et les moyens de subsistance	50
f) Impact sur les femmes et les enfants	51
g) Salinité accrue et assèchement des puits	52
6. Approche EMAPE dominante dans l'industrie du sel	54
a) Introduction	54
b) Éviter une perturbation soudaine et inutile des relations historiques profondes et l'équilibre	54
c) Pertinence des politiques régionales et continentales	56
d) Contenu local et impératif de développement socio-économique local intégré	58
e) Enjeux fonciers et durabilité	59
7. Conclusions et Recommandations	61
8. Références	64
9. Annexes	66
Annexe 1: Les législations et autres documents qui constituent la base du cadre juridique du secteur minier	66
Annexe 2: Structure de l'actionnariat des sociétés minières en décembre 2015	67

Liste des figures

- Figure 1: Carte du Ghana montrant les principales zones de production de sel
- Figure 2: Production et flux commerciaux de sel à travers le continent africain
- Figure 3: Exportations de sel du Ghana de 1998 à 2007
- Figure 4: Destination des exportations du sel du Ghana en 2007
- Figure 5: Pourcentage de femmes membres de l'association zonale
- Figure 6: Pourcentage de femmes qui transportent du sel vers les installations d'entreposage
- Figure 7: Lagune de Keta et sa localisation sur la carte du Ghana
- Figure 8: Carte montrant divers droits miniers (sel) octroyés dans et aux alentours de la lagune de Keta

Liste des tableaux

- Tableau 1: Liste des sociétés ayant obtenu des concessions d'extraction de sel pour des exploitations minières à moyenne échelle au 26 janvier 2017 dans et aux alentours du bassin de la lagune de Keta dans la région de la Volta
- Tableau 2: Concessions récemment accordées pour la production à grande échelle de sel

Liste des photos

- Photo 1: Un échantillon représentatif de mineurs de sel affectés par les opérations des industries salines de Kensington (Seven Seas)

Liste des encadrés

- Encadré 1: Bref historique des opérations de Kensington (maintenant Seven Seas) Salt Industries Limited au Ghana
- Encadré 2: Importance économique du sel
- Encadré 3: Bref aperçu du plan directeur de mise en valeur du sel au Ghana, 1991
- Encadré 4: Extraits de la politique de développement des ressources minérales de la CEDEAO
- Encadré 5: Extraits du plan d'action pour la mise en œuvre de la Vision minière africaine
- Encadré 6: Chronologie des principales agitations et manifestations contre Kensington (Seven Opérations de Seas) Industries Limited

Liste des sigles

AMMD	Assemblées métropolitaines, municipales et de district
APE	Agence de protection de l'environnement
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CENUA	Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique
CF	Commission des forêts
CMV	Vision minière nationale (VMN)
CPLE	Consentement préalable, libre et éclairé
CRE	Commission des ressources en eau
CUA	Commission de l'Union africaine
EAPES	Exploitation artisanale et à petite échelle du sel (EAPES)
EIE	Évaluation des impacts environnementaux
EMAPE	Exploitation minière artisanale et à petite échelle
EMGE	Exploitation minière à grande échelle
EMSGE	Exploitation minière de sel à grande échelle (EMSGE)
GEPA	Autorité ghanéenne de promotion des exportations
GEPC	Conseil ghanéen de promotion des exportations
GoG	Gouvernement du Ghana
GSGDA	Programme d'action du Ghana pour la croissance et le développement partagés
GSS	Services des statistiques du Ghana
IL	Instrument législatif
MC	Commission des minéraux
MCE	Directeur général de la municipalité
MLNR	Ministère des terres et des ressources naturelles
MoTI	Ministère du commerce et de l'industrie
OSC	Organisations de la société civile
PDRMC	Politique de développement des ressources minérales de la CEDEAO
PE	Permis environnemental
PEF	Fondation des entreprises privées
PME	Petites et moyennes entreprises
PSI	Initiative spéciale présidentielle
TWN-Af	Third World Network – Africa
UA	Union Africaine
VMA	Vision minière africaine
WAGL	West African Goldfields Limited

Résumé analytique

Depuis 2013, les acteurs de l'Exploitation minière artisanale et à petite échelle (EMAPE) et les populations de la municipalité de Ketu South, Ghana, ont fréquemment organisée des manifestations et des protestations contre Kensington Industries du Ghana (maintenant connu sous le nom de Seven Seas Ltd.) en raison des activités d'extraction du sel qu'elle effectue à Adina, Agavedzi, Blekusu et dans d'autres communautés de la municipalité. Certaines de ces manifestations et agitations ont été violentes et ont dans certains cas, entraîné des pertes de vies humaines. En décembre 2015 par exemple, une manifestation organisée à Kpedzakope et à Adina s'est soldée par plusieurs blessés (certains graves) dans le rang des indigènes et la destruction des biens de la compagnie (notamment une excavatrice et un camion à benne qui ont été brûlés par les manifestants). Récemment, en mars 2017, une autre manifestation a été organisée autour des locaux de Kensington (maintenant Seven Seas) contre l'arrestation de quatre femmes par la police pour avoir mené des activités d'extraction du sel dans la concession de l'entreprise. La réaction de la police a entraîné la mort (par balle) d'un jeune homme et des blessés dont deux graves. Les deux personnes gravement blessées ont été touchées par « les balles perdues de la police » (Akpablie, 2017).

Préoccupé par ces problèmes persistants et constants que rencontre le secteur du sel (en particulier dans le bassin de la lagune de Keta), Third World Network-Africa a commandité une étude visant à examiner les politiques régissant le secteur du sel et à évaluer les expériences des communautés riveraines de la lagune de Keta. Dans le cadre de sa contribution à un secteur minier pertinent au développement durable, la présente étude examine de près les communautés affectées par la présence croissante des compagnies d'Exploitation minière à grande échelle (EMGE). L'étude a tenu compte des nouveaux cadres stratégiques régionaux et continentaux en matière d'exploitation minière qui appuient un régime minier plus inclusif et participatif. Il est également important de noter que le gouvernement ghanéen n'aménage aucun effort pour mieux intégrer les principes nationaux dans ces cadres stratégiques. Le gouvernement est en train

d'élaborer une Vision minière nationale (VMN) qui est une version nationale de la Vision minière africaine (VMA) adoptée par les chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine en février 2009.

L'objectif principal de l'étude était d'examiner les politiques et les instruments réglementaires qui régissent le secteur du sel et d'évaluer les expériences des communautés riveraines de la lagune de Keta, en mettant un accent particulier sur la concession de Kensington Industries Limited. En définitive, l'étude cherche à proposer des solutions devant permettre d'assurer une exploitation optimale de l'or blanc dans le pays (notamment dans le bassin de la lagune de Keta et ses bassins versants). Les objectifs spécifiques de l'étude sont de :

- 1) Donner un aperçu de l'industrie du sel au Ghana et dans le bassin de la lagune de Keta ;
- 2) Examiner les instruments politiques et réglementaires qui régissent le secteur du sel au Ghana ;
- 3) Comprendre les questions liées au genre, aux groupes sociaux et aux niveaux d'organisation dans les communautés affectées ;
- 4) Examiner les préoccupations, les défis et les impacts liés à l'exploitation minière à grande échelle du sel sur les communautés riveraines de la lagune de Keta (surtout les communautés dans lesquelles Kensington Industries Limited exerce ses activités) ; et
- 5) Explorer les voies et moyens susceptibles d'assurer une exploitation optimale de la production de sel dans la lagune de Keta.

L'exploitation à grande échelle est la principale approche adoptée par le Ghana en matière de développement de l'industrie du sel. Cette approche ne prévoit pas des dispositions appropriées devant permettre d'assurer aux populations indigènes leurs moyens de subsistance et la gestion environnementale des zones de production du sel. Celle-ci suscite donc de nombreuses préoccupations (notamment la durabilité de l'industrie, comme en témoigne l'opposition de la population indigène aux opérations de Kensington). L'approche contredit les prescriptions des nouvelles politiques minières régionales et continentales (telles que la VMA et la PDRMC) qui mettent davantage l'accent sur l'EMAPE. L'une de ces prescriptions est de parvenir, grâce à la VMA, à un « secteur minier qui met en valeur l'exploitation minière artisanale et à petite échelle pour stimuler l'entre-

prenariat local/national, améliorer les moyens de subsistance et promouvoir le développement social et économique rural intégré ». En outre, cette approche contredit les recommandations du Plan directeur pour le développement du secteur sel au Ghana (1991) qui reconnaît et affirme la légitimité de milliers de producteurs locaux de sel dans diverses régions productrices de sel du pays. Toute approche qui met à l'écart les petits producteurs risque d'aboutir à une relation conflictuelle perpétuelle entre l'EAPES et les acteurs impliqués dans l'EMSGE, comme cela a été le cas dans les communautés minières aurifères avec les problèmes d'empiètement de concession qui en découlent.

Enfin, les conditions d'attribution des concessions minières doivent être examinées. En effet, les concessions sont attribuées par les agences de l'État avec peu ou sans réelle consultation des communautés affectées ou concernées. Les mineurs artisanaux sont souvent les plus touchés par l'attribution de ces concessions minières à grande échelle d'autant qu'ils sont invariablement privés de leurs moyens de subsistance. De toute évidence, cela n'est pas de bon augure pour l'engagement du gouvernement envers une gouvernance transparente et responsable de l'exploitation des ressources minières. La faiblesse des institutions et l'inefficacité des procédures d'évaluation de l'impact environnemental font que les personnes touchées ne sont pas suffisamment indemnisées et en temps voulu, comme l'exigent les procédures. Dans le cas de Kensington, la compagnie insiste sur le fait qu'elle ne doit aucune compensation à personne et n'a depuis lors indemnisé les personnes touchées par ses activités, malgré les impacts significatifs et visibles des activités de la compagnie sur les moyens de subsistance des populations affectées. Compte tenu de ce qui précède, l'étude recommande une approche axée sur EMAPE pour le développement de l'industrie du sel au Ghana. Cette approche traite efficacement des préoccupations liées aux moyens de subsistance qui caractérisent l'octroi de concessions minières à grande échelle.

1. Introduction

a) Contexte de l'étude

Les Exploitants artisanaux et à petite échelle du sel (EAPES) de la municipalité de Ketu South au Ghana et d'autres citoyens de la région ont organisé des manifestations pour protester contre les opérations d'extraction du sel menées par Kensington Industries depuis 2013. (Voir l'encadré 1 pour un bref aperçu historique des opérations de l'entreprise à Adina, Agavedzi, Blekusu et dans d'autres communautés riveraines. Certaines de ces manifestations et protestations ont été violentes et ont entraîné des pertes de vies humaines. En décembre 2015, une manifestation à Kpedzakope et à Adina a entraîné plusieurs blessés dans le rang des indigènes et la destruction des biens appartenant à Kensington Industries (dont une excavatrice et un camion benne incendiée par les manifestants). Récemment, en mars 2017, une autre manifestation s'est déroulée près des locaux de Kensington contre l'arrestation de quatre femmes par la police accusées d'exploitation illégale du sel dans la concession de l'entreprise. La réaction de la police aux manifestations a entraîné la mort d'un jeune homme (par balle) et plusieurs blessés graves par balles (Akpablie, 2017).

Les communautés estiment que leurs manifestations et leurs agitations contre les activités de Kensington au cours des dernières années sont directement liées aux conditions d'attribution de la concession minière et d'autres permis d'exploitation à Kensington par le gouvernement. Leurs protestations attirent également l'attention sur les conséquences négatives des activités de la compagnie dans les communautés. Comme dans plusieurs autres communautés touchées par l'exploitation minière, les populations locales touchées par les activités de la compagnie n'ont pas été dûment consultées. En outre, les indemnités adéquates pour les conséquences préjudiciables subies ne sont pas promptement versées comme l'exigent la Constitution et les lois et règlements qui régissent le secteur minier et ceci en dépit des procédures établies qui imposent aux organismes d'État de veiller à ce que les personnes dont les moyens de subsistance risquent d'être affectés de quelque manière que ce soit soient

dûment consultées et dûment indemnisées pour tout impact négatif avant le démarrage des activités minières. Kensington a indiqué lors d'un entretien l'absence d'activité économique significative lorsque la concession lui a été octroyée et qu'elle n'est redevable d'aucune indemnisation. De plus, la population locale vivant dans les zones d'exploitation de Kensington

ENCADRÉ 1 : BRÈVE HISTORIQUE DES ACTIVITÉS DE KENSINGTON SALT INDUSTRIES LIMITED AU GHANA

Seven Sea Salt Limited (connu actuellement sous le nom de Kensington Salt Industries Limited) a été créée au Ghana en vertu du Code de création de société/d'entreprise de 1963 et certifiée en mars 2009 pour commencer ses activités. La société est un conglomérat britannique qui exerce dans le secteur du sel et des activités liées au sel. Elle est liée à une société nigériane, M/S Royal Limited, qui importe du sel de la Namibie, d'Australie et du Brésil pour le transformer et le vendre dans la sous-région de l'Afrique de l'Ouest.

La société a acquis une partie de sa concession actuelle auprès de West African Goldfields Limited (WAGL) et a obtenu l'autorisation d'exploitation auprès de la Commission des minéraux et du Ministère des terres et des ressources naturelles pour l'acquisition de la concession de WAGL. Son nouveau bail accordé par le Ministère est entré en vigueur le 29 décembre 2011 et expire le 28 décembre 2026. La société détient actuellement 7 299,41 acres de terres dans sa concession comprenant 2410,56 acres (concession d'Adina) ; 3593,92 acres (concession d'Agavedzi et de Blekusu) ; et 1294,93 acres (une autre concession à Adina pour l'expansion du champ de sel).

Kensington a tenu des réunions avec les chefs traditionnels et les aînés/les leaders d'opinion des communautés touchées par ses activités dans ses efforts de recherche d'un terrain d'entente avec les communautés l'égard de ses activités. Toutefois, les personnes les plus touchées par les activités de la société (en l'occurrence les producteurs locaux du sel) ont été exclues de ces réunions. Par conséquent, le succès de cette approche est mitigé entraînant l'intensification des agitations, des manifestations et de la résistance contre les opérations de la compagnie. Les activités de la compagnie ont été par conséquent suspendues en juin 2017 à la suite d'une manifestation au cours de laquelle l'ensemble de ses infrastructures souterraines de pompage d'eau a été délibérément détruit.

a été gravement touchée par l'utilisation inattendue des ressources en eau souterraine (saumure à plus forte concentration) par la compagnie pour ses activités de production. Une telle activité a d'énormes incidences négatives sur la nappe phréatique de la région. En effet, une augmentation de la salinité de l'eau ainsi que de graves pénuries d'eau ont été constatées dans les communautés vivant dans les zones d'exploitation de la compagnie.

Les préoccupations des exploitants artisanaux et les petits exploitants locaux de sel) et des populations de la municipalité de Ketu South sont comparables à celles des autres communautés du pays affecté par les activités minières. Malgré l'importance des activités des EAPES sur l'économie du Ghana, grâce à la création d'emplois dans les communautés rurales (où les emplois agricoles sont de moins en moins attrayants et où les emplois non agricoles diminuent rapidement), la politique de l'État et le soutien à la transformation du secteur ont été plutôt piètres. À l'instar de nombreuses communautés touchées par l'exploitation minière, l'Exploitation minière à grande échelle (EMGE) ne produit souvent pas les avantages escomptés sur le plan du développement local, notamment la création d'emplois et la demande accrue de biens et services produits localement. L'EMGE a tendance à employer des méthodes de production à plus forte intensité de capitaux qui créent moins d'emplois par rapport aux promesses de la compagnie et aux attentes de la population locale. La situation est aggravée par le fait que la plupart des habitants de la région possèdent rarement les compétences requises pour trouver un emploi dans les compagnies d'EMGE. Cela a donc entraîné un mécontentement accru de la population locale à l'égard de l'EMGE dans de nombreuses régions minières du pays (Akabzaa et Darimani, 2001 ; Banque centrale du Ghana, 2003). La résistance des populations locales contre les activités minières (surtout dans le secteur du sel) conduit souvent à des conflits prolongés qui finissent par nuire à la cause de l'entreprise. Il convient de noter le cas d'Ada, où de larges pans de la lagune de Songor ont été attribués aux Exploitants de mines de sel à grande échelle (EMSGE), mais n'ont pas réussi à les exploiter en raison de la forte résistance des populations locales.

Préoccupé par ces défis continus et croissants dans le secteur du sel (en particulier dans le bassin de la lagune de Keta), Third World Network -

Africa¹ a commandité une étude pour examiner les politiques régissant le secteur du sel. Le but de l'étude est d'évaluer les expériences des communautés riveraines de la lagune de Keta touchées par la présence croissante des entreprises d'EMGE. Les nouveaux cadres de politiques minières régionales et continentales sont favorables à un régime minier plus inclusif et participatif. C'est justement dans cette perspective que le Ghana œuvre à intégrer les principaux principes de ces cadres stratégiques dans ses politiques nationales. En effet, le gouvernement du Ghana est en train d'élaborer une Vision minière nationale (CMV) qui est une version nationale de la Vision minière africaine (VMA) adoptée par les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union africaine en février 2009. L'objectif primordial de la VMA est de créer des conditions favorables à une « exploitation transparente, équitable et optimale des ressources minières (africaines) afin de soutenir une croissance durable et un développement socio-économique à grande échelle »² (l'emphase y a été mise). Le gouvernement s'est également engagé à mettre en oeuvre la Politique de développement des ressources minières de la CEDEAO (PDRMC) qui vise à « mettre à profit le capital des ressources minières pour faciliter une croissance économique durable et un développement socio-économique intégré dans la région »³. Les plans de mise en oeuvre qui engagent les États membres à un ensemble d'actions liées à la réalisation des objectifs politiques des deux cadres stratégiques ont été élaborés.

b) Objectifs de l'étude

L'objectif principal de l'étude était d'examiner les politiques et les instruments juridiques qui régissent le secteur du sel et d'évaluer les expériences des communautés riveraines de la lagune de Keta, en mettant davantage l'accent sur la concession de Kensington Industries Limited. En définitive, l'objectif de l'étude était de proposer des solutions devant permettre d'assurer une exploitation optimale de la production de sel dans

¹TWN-A et African Challenge avaient organisé un séminaire à l'attention des communautés affectées afin de partager les connaissances et renforcer les capacités de l'EAPES dans le domaine de la gouvernance du secteur minier. L'auteur était une personne-ressource lors de l'événement et a eu l'occasion d'avoir des informations sur les événements en cours dans le bassin de la lagune de Keta.

²Vision minière africaine, Union africaine, février 2009.

³Politique de développement des ressources minières de la CEDEAO, mai 2011

le pays (notamment dans le bassin de la lagune de Keta et les communautés riveraines).

Les objectifs spécifiques de l'étude sont de :

- 1) Donner un aperçu de l'industrie du sel au Ghana et dans le bassin de la lagune de Keta ;
- 2) Examiner les instruments politiques et réglementaires qui régissent le secteur du sel au Ghana ;
- 3) Cerner les questions liées au genre, aux groupes sociaux et aux niveaux d'organisation dans les communautés affectées ;
- 4) Examiner l'évolution des préoccupations, des défis et des impacts du régime minier sur les communautés riveraines de la lagune de Keta où l'exploitation minière à grande échelle du sel a été introduite (surtout les communautés dans lesquelles Kensington Industries Limited opère); et
- 5) Explorer les voies et moyens susceptibles d'assurer une exploitation optimale de la production du sel dans la lagune de Keta.

Le rapport s'appuie sur un plan de travail de recherche présenté plus tôt et débute par un chapitre consacré à l'introduction. Le deuxième chapitre porte sur l'aperçu de l'industrie du sel au Ghana et met en exergue les principaux domaines de production du sel au Ghana, les formes et modèles existants de la structure de production, les formes d'organisation chez les Exploitants miniers artisanaux et à petite échelle (EMAPE) du sel et le rôle des femmes dans l'industrie du sel. Le chapitre trois situe et décrit le bassin de la lagune de Keta, identifie et discute les diverses utilisations de la lagune, la gestion environnementale de la lagune, les concessions accordées récemment aux compagnies d'EMGE dans la lagune et aux alentours de celle-ci, et les zones de conflits qui ont émergé à la suite des opérations des compagnies d'EMGE. Le chapitre quatre examine l'approche politique et le régime juridique applicable au secteur du sel et identifie les insuffisances entre la politique nationale d'un côté et les cadres politiques régionaux et continentaux de l'autre. Le chapitre cinq identifie et examine les préoccupations et les défis associés à la position et aux politiques actuelles du gouvernement sur le secteur du sel, met en lumière

les conflits émergents et les conséquences pour l'emploi et les moyens de subsistance. L'avant-dernier chapitre explore l'importance de l'approche EMAPE dans le secteur du sel, en particulier en ce qui concerne le contenu local, les liens potentiels, l'inclusion et de la durabilité. Le chapitre sept porte sur les conclusions et les recommandations.

c) Méthodologie

L'étude comportait deux principaux volets : un examen documentaire des documents secondaires existants et un travail sur le terrain. L'analyse documentaire a consisté en un examen approfondi de la littérature sur les politiques, les pratiques et les résultats empiriques sur l'exploitation du sel au Ghana et à travers le continent africain. Les cadres juridiques et institutionnels qui régissent les activités d'exploitation du sel dans le pays ont également été évalués afin de comprendre les nouvelles approches de gouvernance du secteur de l'exploitation du sel dans le pays. L'importance de cette composante de la recherche consistait à examiner les évolutions du secteur au Ghana et à travers le continent tout en accordant une attention particulière aux nouveaux cadres politiques régionaux et continentaux.

Dans le cadre du travail sur le terrain, des visites ont été effectuées dans les municipalités de Ketu South et de Keta dans le but de s'entretenir avec les principaux protagonistes et de recueillir les réactions à la tendance émergente de l'augmentation des activités d'extraction du sel à grande échelle dans la lagune de Keta et ses alentours. Au nombre des protagonistes figurent les fonctionnaires de Kensington Industries Limited, les principaux responsables des assemblées municipales de Ketu South et de Keta, les exploitants artisanaux de sel, les autorités locales, les représentants d'organisations communautaires et les autorités traditionnelles. Enfin, des efforts ont été faits pour impliquer les représentants de l'État dans les ministères, départements et agences compétents (comme la Commission des minéraux et l'Agence de protection de l'environnement) dans les discussions, mais seule une poignée était disponible. Les discussions et les interactions ont été conçues et menées pour qu'elles produisent des informations supplémentaires pertinentes à la réalisation des objectifs de l'étude.

2. L'industrie du sel au Ghana

« Malgré la propension et le statut de l'or, le sel faisait partie des produits les plus importants dans certaines régions de l'Afrique précoloniale. Le commerce du sel fut l'activité commerciale régionale la plus importante dans plusieurs régions, y compris le Sahel et le Sahara, en particulier le Sahara occidental, le Soudan central (l'ouest du lac Tchad) et la partie nord de la vallée du Rift occidental et ses plateaux frontaliers, et la région des Grands Lacs autour de la frontière moderne de la République Démocratique du Congo et de l'Ouganda » (UNECA et UA, 2011).

a) Introduction

Le Ghana est riche en ressources minières telles que l'or, le diamant, le manganèse, la bauxite, le sel, le calcaire, le sable et l'argile. Le pays a une longue histoire d'exploitation minière qui date des siècles. Cette histoire est dominée par l'exploitation de l'or. Bien que l'or comporte relativement moins d'avantages pour le développement local, il détient la part du lion dans les investissements dans le secteur et domine la production minière et les recettes d'exportation en termes de valeur. Il occupe une place hautement prioritaire dans le pays, souvent au détriment d'autres ressources minières dont les avantages pour le développement sont plus importants, à l'instar du sel. Depuis plus d'un siècle, le Ghana a connu des activités d'exploitation d'or mécanisées à grande échelle. À la suite des réformes minières des années 80, le secteur minier traditionnel (surtout l'or) a suscité un regain d'intérêt. Cela a amené le secteur aurifère à recevoir une plus grande attention et à bénéficier d'énormes soutiens politiques et incitations. D'autres minéraux ayant des avantages plus importants sur le plan du développement local, comme le sel, ont reçu relativement peu de soutien politique. L'or, la bauxite, le manganèse et le diamant (les soi-disant minéraux traditionnels) sont depuis longtemps au cœur des politiques gouvernementales dans le secteur minier en raison de leurs contributions aux recettes de l'État. Toutefois, au cours de la dernière décennie, l'État a changé d'orientation et a accordé une certaine attention aux minéraux non

traditionnels en réponse aux défis associés au secteur minier traditionnel. Atta–Quayson (2016) identifie un régime fiscal défectueux (neutre ou légèrement régressif), des liens faibles, la dégradation de l’environnement et le harcèlement croissant de la population comme autant de défis. Aussi, la découverte de pétrole en quantités commerciales en 2007 et sa production commerciale subséquente en 2010, a-t-elle ravivé l’intérêt pour les minéraux non traditionnels, en particulier le sel. Le sel et les cauris sont les minéraux ayant la plus longue histoire de production au Ghana, et probablement à travers le continent, pour leur rôle en tant que moyen d’échange dans le Ghana précolonial.

En 2007, le pétrole a été découvert au Ghana en quantités commerciales et le pays a commencé sa production en 2010. Depuis, il y a eu d’autres découvertes de pétrole et de nouveaux champs pétroliers ont commencé à produire. Ces évolutions ont des implications importantes pour le secteur du sel et pour cause, les liens entre l’extraction du sel dans le pays et une industrie pétrochimique émergente largement dépendante du sel. Il ne fait aucun doute que le secteur du sel suscite de plus en plus d’intérêt et d’attention, non seulement à cause de l’industrie pétrolière émergente, mais aussi en raison de son importance. Les potentialités présentées par la sous-région ouest-africaine (où la demande régionale – même si l’on exclut celle du Nigéria, dépasse l’offre régionale du Ghana et du Sénégal) expliquent également cet intérêt accru. La Côte d’Ivoire voisine ne cesse de réaliser des progrès dans son secteur pétrolier avec de nouvelles découvertes qui amplifient les enjeux dans le secteur du sel ghanéen. Dans ces conditions, l’État est donc appelé à travailler en étroite collaboration avec les acteurs clés de l’industrie (notamment les producteurs locaux de sel) pour que le secteur soit modernisé afin de surfer sur la tendance actuelle favorable à l’industrie du sel. La politique minière met en exergue le rôle du sel dans d’autres secteurs importants de l’économie, tels que l’industrie pétrochimique locale émergente en aval, l’industrie intégrée de la bauxite–alumine proposée, l’agriculture, l’agroalimentaire, la brasserie, l’eau et le textile (voir encadré 2 qui décrit l’importance du sel et les opportunités qu’offre un secteur du sel dynamique au Ghana).

ENCADRÉ 2: IMPORTANCE ÉCONOMIQUE DU SEL

Le sel est une ressource minière naturelle composée de deux éléments: le sodium et le chlore, généralement en forme de cubes blancs. Il est naturellement présent dans de nombreuses parties du monde et est exploité depuis des siècles. Récemment, des technologies mécanisées ont été utilisées dans la production de sel à grande échelle. Pourtant, une part importante de la production mondiale du sel est produite par des indigènes qui « ramassent » le sel lorsqu'il se forme naturellement. Historiquement, le sel a été principalement utilisé pour aromatiser ou conserver les aliments. Dans de nombreuses régions d'Afrique, en particulier en Afrique de l'Ouest, une quantité importante de sel continue d'être utilisée à cette fin (en particulier pour la conservation de la viande).

Partout dans le monde, le sel est devenu un intrant majeur dans de nombreux secteurs de l'économie. De loin, la plus grande partie du sel produit est utilisée comme intrants dans la production des produits chimiques. Dans les pays développés, le secteur industriel (tel que les industries pétrolières et minérales dures) utilisent plus des deux tiers du sel produit. Parmi les autres secteurs dans lesquels le sel est utilisé comme intrants, on peut citer le secteur agricole (où le sel est utilisé dans le cadre d'une alimentation nutritionnelle équilibrée pour les animaux et les éléments constitutifs de la production d'engrais), la fabrication du papier (où le sel est utilisé pour produire de la soude caustique et du chlore pour le traitement des fibres de bois et pour blanchir les pâtes), le conditionnement de l'eau (où le sel est utilisé pour adoucir l'eau), le dégivrage des routes et la consommation humaine dans la production alimentaire.

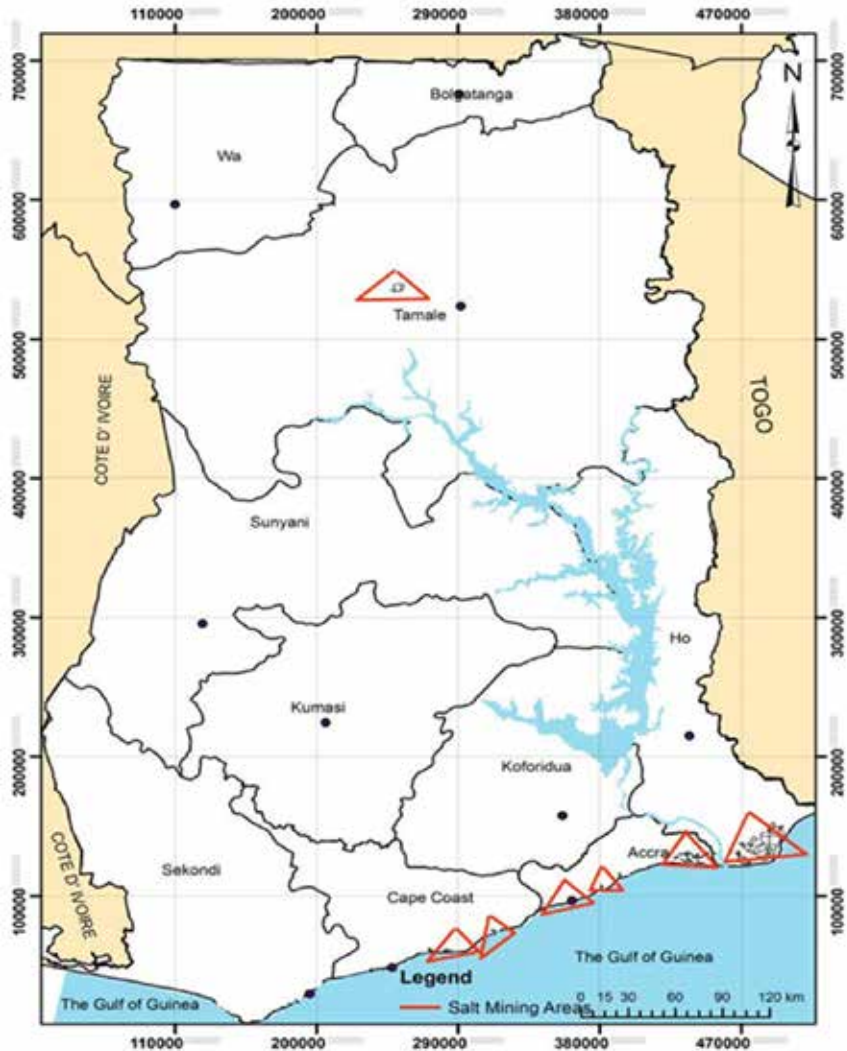
Source: <http://www.chemistryexplained.com/Ru-Sp/Salt.html>

a) Principales zones de production de sel au Ghana

Il existe des conditions minimales pour la production du sel solaire le long du front côtier ghanéen de 500 km. Pourtant, il existe certaines zones où la production de sel est plus efficace en raison des conditions climatiques favorables à la production du sel solaire. Ces zones comprennent Ada/Songor, Elmina, Keta, Ketu, Nyanyanu, Ningo/Prampram, Weija, Apam, Mankessim et Shama Ahanta. Toutes ces zones renferment des lagunes et des rivières dans lesquelles la saumure est initialement retenue et concentrée avant d'être transférée dans divers marais salants pour la production de sel. Les lagunes et les rivières les plus populaires autour desquelles la production de sel a lieu sont les lagunes d'Ada Songor, de

Keta, de Nyanya, d'Amisa (Mankessim) et d'Amwin/Benyah et dans les sillages de Densu Delta. Dans d'autres zones moins populaires, comme Wankam Beach près de Biriwa dans la région centrale, des étangs de

Figure 1: Carte du Ghana indiquant les principales zones de production de sel

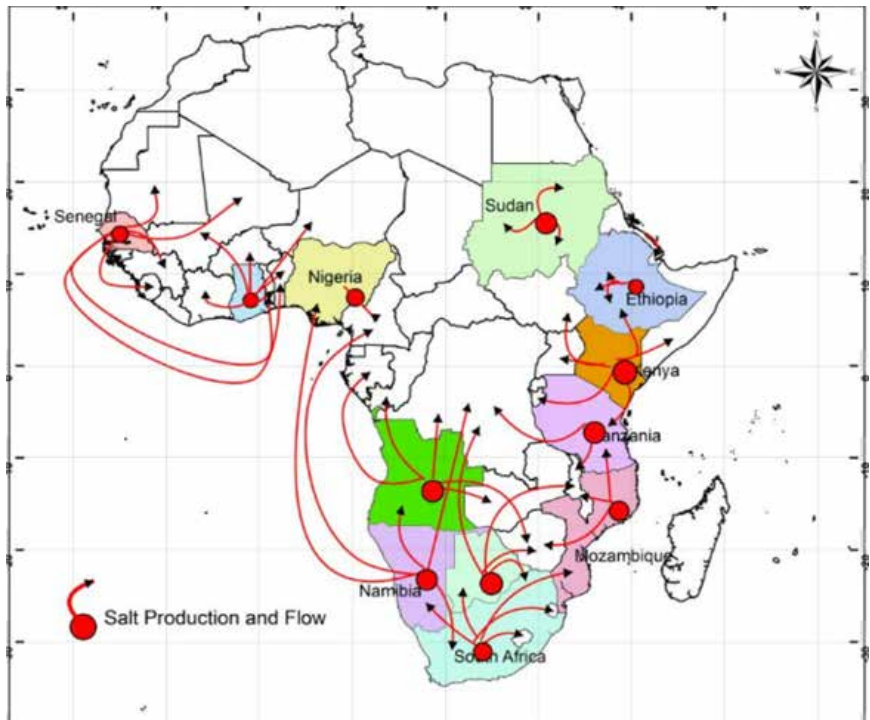


Source: Mohammed Sanda, Université d'Éducation, Winneba

concentration artificielle ont été créés pour la production de sel, ce qui montre que la production de sel peut être étendue à d'autres zones au-delà des zones où elles sont généralement exploitées. La figure 1 montre les principales zones de production de sel au Ghana.

Le Ghana fait partie des dix principaux pays producteurs de sel en Afrique (voir Figure 2) et le secteur contribue énormément aux moyens d'existence de centaines de milliers de personnes dans les communautés côtières où le sel est produit. Le pays a une longue histoire d'extraction du sel, qui remonte à plusieurs siècles. Dans les sous-régions d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale, le Ghana est le plus grand producteur du sel avec le Sénégal en deuxième position. En fait, le Ghana et le Sénégal sont les principaux pays producteurs de sel dans toute la sous-région de

Figure 2: Production et flux commerciaux de sel à travers le continent africain



Source: Adapté de Mannar et Yusufali (2013)

l’Afrique de l’Ouest et du Centre. A l’ère précolonial, le sel était l’un des produits d’exportation les plus importants avec l’or et les cauris au Ghana. Historiquement, le sel a joué un rôle très important dans l’organisation des vies et des sociétés dans les communautés dans lesquelles il est produit, servant de moyen d’échange à un moment donné.

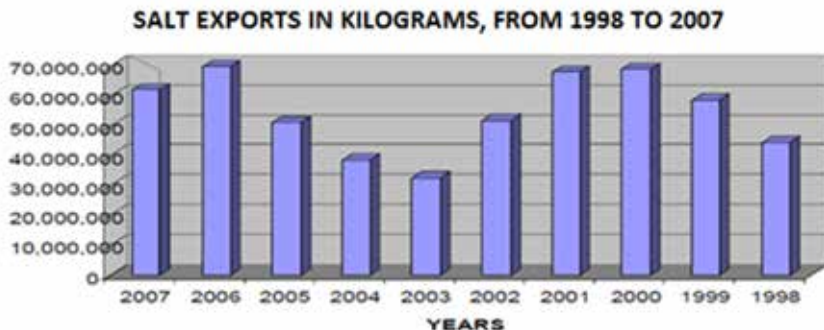
b) Production et exportation de sel

Actuellement, la production nationale est estimée à environ 250 000 tonnes métriques par an, mais il est possible de l’augmenter à 2 ou 3 millions de tonnes⁴ (GEPC, 2009). Ces estimations doivent être considérées avec prudence car le pays ne dispose pas de statistiques fiables sur les activités de production de sel. Cela s’explique principalement par le fait que le secteur le plus dominant de l’industrie, l’EAPES, est largement informel.

Les exploitants artisanaux et à petite échelle du sel peinent à tenir le registre de leurs activités ou à soumettre des rapports réguliers à la Commission des minéraux chargée de collecter les statistiques de production dans le secteur minier. Tout d’abord, ils ne sont pas officiellement reconnus; et cela pourrait être considéré comme une partie du problème dans le secteur. Ils devraient fournir des informations appropriées sur le secteur s’ils étaient reconnus. Ensuite, les syndicats quelque peu reconnus par la Commission des minéraux ne déclarent pas régulièrement leurs revenus. Néanmoins, les moyennes et grandes entreprises titulaires d’une licence tiennent des registres et soumettent des rapports réguliers à la Commission des minéraux. Les statistiques nationales disponibles sur la production de sel sont donc estimées en s’appuyant sur les données recueillies en grande partie auprès des sociétés agréées et de certaines coopératives de producteurs de sel. Ces statistiques doivent donc être utilisées avec prudence. Des informations relatives à l’exportation dans le secteur ont été recueillies auprès de l’Autorité ghanéenne de promotion des exportations (GEPA, anciennement connu sous le nom du Conseil ghanéen de promotion des investissements –GEPC). Comme l’indique la figure 2, le Ghana

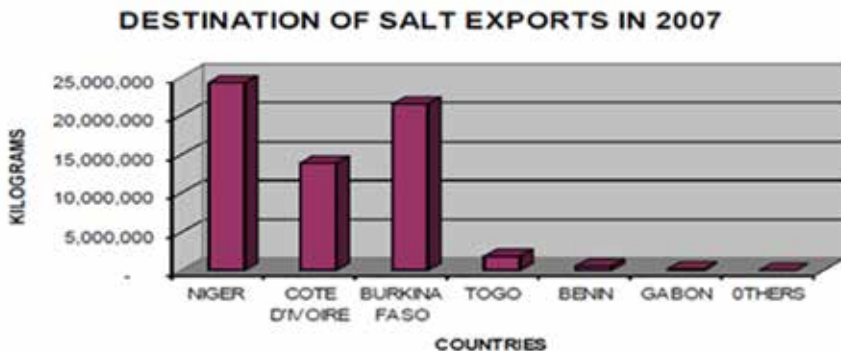
⁴La production mondiale de sel est d’environ 200 millions de tonnes par an, les États-Unis d’Amérique et la Chine fournissent environ un tiers de la production mondiale. Les États-Unis produisent environ 45 millions de tonnes, tandis que la Chine en produit 30 millions de tonnes par an.

Graphique 3: Exportations de sel par le Ghana de 1998 à 2007****



Source : Autorité ghanéenne de promotion des exportations

Figure 4: Pays vers lesquels le Ghana a exporté du sel en 2007***



Source : Autorité ghanéenne de promotion des exportations

*** Divers efforts déployés par l'auteur pour obtenir des données récentes auprès de l'Autorité ghanéenne de promotion des exportations (GEPA) n'ont pas abouti.

exporte du sel, principalement vers les pays d'Afrique de l'Ouest (comme le Niger, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Togo, le Bénin, le Gabon et le Mali). La figure 3 montre les quantités de sel (en kilogrammes) exportées vers ces pays entre 1998 et 2007, tandis que la figure 3 montre les quantités exportées vers divers pays en 2007. Les exportations de sel pour la période sont passées de 30 000 tonnes métriques en 2003 à environ 70 000 tonnes métriques en 2006. En termes de destination (comme le montre la figure 4), trois pays (le Niger, le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire) dominant.

L'importance de l'industrie du sel et de sa contribution à l'économie ghanéenne se reflète également dans le potentiel de création d'emplois dont regorge le secteur. Malheureusement, tout comme la production, les statistiques sur l'emploi dans le secteur sont rares et peu fiables. Il existe un manque d'informations sur le nombre d'exploitants de sel dans le pays. Cela s'explique en grande partie par la nature saisonnière de l'activité. On estime que le segment le plus organisé du secteur, qui comprend les associations (ou coopératives) et les entreprises familiales (ou entreprises individuelles), compte environ 1 000 travailleurs, chiffre qui augmente considérablement pendant la période d'extraction du sel (GEPC, 2009). Les moyennes et grandes entreprises agréées emploient environ 2 000 personnes (Quashie et Aggey, 2013).

c) Méthodes de production et formes d'organisation des opérateurs de l'EAPE

i. Méthodes et modes de production

Au Ghana, la production de sel est dominée l'évaporation de la saumure extraite de la mer sous l'action du soleil (dans la plupart des cas) et parfois des couches souterraines de la terre (habituellement dans et aux alentours des lagunes). En général, les sources d'eau souterraine ont une plus grande concentration en saumure que l'eau de mer (concentration en saumure de 3 à 5 %). Pourtant, la plupart des producteurs (en particulier les exploitants artisanaux et à petite échelle du sel) dépendent de la saumure marine en grande partie parce qu'elle est facilement accessible (financièrement). L'eau de mer est habituellement extraite par gravité, ou s'écoule librement dans les étangs de concentration, ou est aspirée dans certains cas. L'extraction de saumure souterraine nécessite généralement des pompes et est une approche relativement plus coûteuse. Cette méthode est donc largement utilisée par les sociétés d'EMGE comme Kensington dans la municipalité de Ketu South.

Bien que l'extraction de saumure souterraine soit plus coûteuse, sa plus grande concentration en saumure la rend plus productive que la saumure marine. Toutefois, le recours à la saumure souterraine pourrait également avoir des conséquences majeures sur la nappe phréatique, comme c'est le cas à Ketu-South, où les communautés se plaignent d'une salinité accrue et de pénuries d'eau dans leurs localités. Une fois la source de saumure

pour la production de sel déterminée (habituellement d'origine marine), la production de sel suit une approche en deux étapes. La saumure est d'abord transférée dans des bassins de concentration et ensuite distribuée dans des bassins de production de sel où le sel se cristallise à partir d'une saumure très concentrée. Le sel brut produit est lavé des impuretés avant d'être transporté vers des installations de stockage (dans le cas d'EAPES pour la mise en sac) ou dans usine de transformation (pour les entreprises EMGE disposant des installations de transformation). EAPES et EMSGE doivent ioder le sel avant de le vendre, surtout pour la consommation humaine.

L'approche de la production de sel par évaporation solaire repose fortement sur les conditions climatiques et la production a généralement lieu pendant la saison sèche, lorsque les températures sont élevées et que le temps est relativement sec. Les régions côtières du Ghana, où les conditions sont propices à la production de sel solaire, sont caractérisées par deux saisons de pluies (grandes et petites). La production de sel a lieu en dehors de la saison des pluies et s'étend sur sept mois, sous réserve de conditions climatiques changeantes. Même s'il existe des conditions minimales pour la production de sel pendant les saisons sèches, il existe des variations climatiques pendant les saisons sèches et dans les régions côtières qui affectent la productivité. Compte tenu des variations climatiques d'une région à l'autre, la zone d'Ada Songor est considérée comme la plus productive, avec un potentiel de production supérieur à celui des autres régions.

Malgré des méthodes de production relativement faciles, l'industrie du sel a toujours produit beaucoup moins que son potentiel. Divers défis ont été identifiés pour expliquer le piètre rendement historique de l'industrie. Papazafiroopoulos et Yeboah-Konadu (2008) résument les défis auxquels est confronté le secteur du sel comme suit :

- i. Le régime foncier des communautés productrices est très complexe et a eu un effet dissuasif majeur sur les investisseurs potentiels ;
- ii. Au Ghana, les jeunes industriels du sel souffrent d'un sérieux handicap particulièrement dans les domaines des finances et de la technologie d'où le ralentissement de la croissance de l'industrie en raison de sa nature capitaliste ; et

iii. Le manque des infrastructures appropriées dans les zones de production de sel est également un obstacle majeur au développement de l'industrie.

Malgré ces défis, l'industrie du sel a toujours souffert de la négligence du gouvernement, car l'industrie n'a jamais reçu la même attention que celle accordée par les politiques publiques et les institutions gouvernementales aux autres ressources naturelles, particulièrement l'or. Le manque de soutien et d'attention de la part de l'État au secteur du sel (en particulier la Commission des minéraux) peut être expliqué par le fait que la Commission se focalise excessivement sur l'attraction des investissements étrangers directs pour développer les ressources minérales du pays (la Commission par souci de rentabilité plutôt que de développement, s'est toujours intéressée au secteur aurifère).

ii. Structure de l'industrie du sel et formes d'organisation des opérateurs de l'EAPES

Il existe trois grandes catégories de producteurs de sel au Ghana (GEPC, 2009). La première catégorie comprend les producteurs du sel qui vivent à proximité des grandes lagunes et ramassent les sels cristallisés après évaporation. Ces producteurs agissent à titre individuel, mais parfois en petits groupes. Ils ont été décrits comme des « entrepreneurs de fortune » selon la catégorisation de GEPC (2009). La catégorie n'avait aucune couverture en termes de superficie dans la nomenclature, mais on peut déduire que les producteurs de ladite catégorie opèrent sur des terres d'une superficie de cinq acres au maximum. Dans ce contexte, il est important de noter que tous les producteurs de cette catégorie ne sont pas des « entrepreneurs de fortune », comme décrit à tort. Une telle description donne une impression inexacte selon laquelle les producteurs de cette catégorie sont difficiles à identifier et il est donc inutile de dialoguer avec eux. À Adina, dans la municipalité de Ketu South, par exemple, des discussions ont eu lieu avec certains producteurs appartenant à cette catégorie. Ces discussions ont révélé le sérieux dont ils font preuve dans le domaine l'exploitation du sel car certains y ont passé des décennies. Ils sont identifiables et méritent d'être pris en compte par les autorités compétentes. Les services de santé environnementale des Assemblées métropolitaines, municipales

et de district (AMDS) compétentes sont déjà en contact avec nombre de ces producteurs pour ce qui est de la surveillance de l'iodation de leurs produits. La deuxième catégorie comprend les micros et petits producteurs avec droit ou accès à 5 à 40 acres de terres souvent représentés par des associations ou des coopératives. Quashie et Aggey (2013) estiment qu'environ 300 de ces producteurs emploient environ 1 000 personnes. La dernière catégorie comprend les producteurs de moyenne à grande échelle titulaires d'une licence et dont la taille de la concession est supérieure à 40 acres. Une trentaine de ces entreprises emploient 2 000 personnes (Quashie et Aggey, 2013).

La catégorisation de GEPC (2009) a établi une limite supérieure de 3706 acres pour la superficie des terres. Il est entendu qu'au moment de cette étude, la plus grande concession de sel était de 3706 acres et était donc utilisée comme un plafond. Toutefois, la situation a évolué avec l'arrivée de nouvelles compagnies qui possèdent plusieurs milliers d'acres de plus que la plus grande concession à l'époque. Par exemple, la taille de la concession accordée à Kensington Salt Industries est estimée à 6 000 acres, tandis que la concession d'Anlo Solar Salt Works Limited couvre une superficie de 11 377,91 acres. Cela suscite une discussion sur la limite de la taille de la concession qui peut être accordée à une seule entité. Il faut tenir compte du nombre de personnes et des moyens d'existence qui seront affectés lorsque ces zones sont attribuées en tant que concessions.

Actuellement, la Commission des minéraux, qui donne un avis au ministre des mines sur l'octroi des droits miniers, accorde peu d'attention aux effets de l'attribution des droits miniers sur les populations et les moyens de subsistance. Elle ne dispose d'aucun cadre pour évaluer l'impact des concessions minières sur les moyens d'existence et encore moins pour traiter de tels impacts lorsqu'ils surgissent. La Commission s'attend plutôt à ce que l'Agence de protection de l'environnement utilise ses procédures de protection de l'environnement pour répondre à ces préoccupations. Toutefois, étant donné que l'octroi de droits miniers n'est pas subordonné aux permis environnementaux, les préoccupations des populations et les moyens de subsistance touchés par les droits miniers ne sont souvent pas suffisamment prises en compte.

Il existe différentes organisations d'EAPES dans les régions de production de sel. Ces organisations peuvent être regroupées en trois catégories. La première catégorie est une association nationale des producteurs de sel

relativement moribonde⁵. La deuxième catégorie comprend des associations de producteurs de sel relativement fortes présentes dans les principales zones ou districts producteurs de sel du pays. Ces zones (faiblement délimitées) comprennent Adina, Afiadenyigba, Ahanta, Apam, Elmina, Nyanyano, Ningo, Keta, Prampram et Sege. Ces associations se sont unies pour former l'association nationale des producteurs de sel. La troisième catégorie comprend les organisations relativement souples qui opèrent soit comme des sous-organisations d'associations zonales, soit comme des organisations indépendantes dans une communauté à l'intérieur d'une zone. Les différentes associations offrent des services à leurs membres, en particulier des services de marketing et encouragent la coopération (économique et sociale) entre les membres. Les associations zonales se distinguent par la production de sacs de marque pour le conditionnement du sel produit par leurs membres. Le GEPC (2009) rapporte que les bénéfices tirés de la vente de sacs de marque par des associations zonales sont utilisés pour payer les chefs de clan et les autorités fiscales nationales.

d) Rôle des femmes dans l'industrie du sel

Le rôle des femmes dans l'industrie du sel est beaucoup plus important que dans l'industrie minière en général. Hinton et coll. (2003) suggèrent que la participation des femmes dans l'extraction du sel au Ghana peut atteindre 75 %. Cette proportion est beaucoup plus élevée que celle des détentrices de permis (6 %), des concessionnaires (10 %), des parrains de groupes de travailleurs (15 à 20 %) et d'environ 15 % de la main d'œuvre légale du secteur minier à petite échelle (Hinton et coll., 2003). Hilson (2001) a également estimé que les femmes représentent jusqu'à la moitié des personnes impliquées dans des activités illégales à petite échelle. On croit que la plus grande implication des femmes dans l'extraction du sel est associée à la facilité avec laquelle le sel est produit par évaporation solaire. Le sel est généralement considéré comme une occupation à la portée des femmes qui traditionnellement recueillent le sel à des fins de cuisson et commerciales. Ce n'est donc pas un hasard si les femmes sont plus impliquées dans la production de sel que les hommes. En outre, les

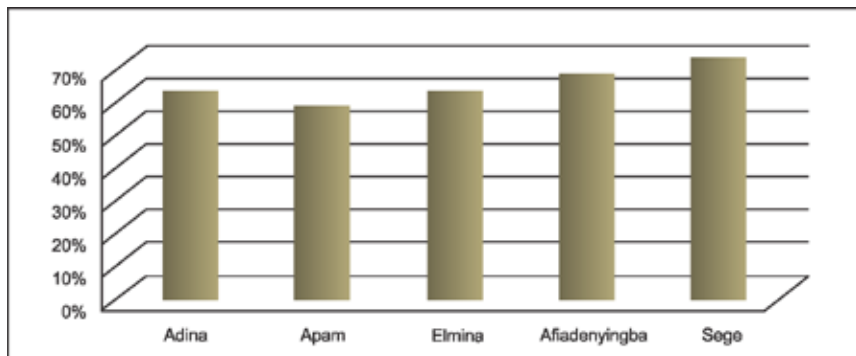
⁵L'association nationale est inefficace en grande partie à cause de l'engagement inadéquat des associations zonales envers l'association nationale.

En outre, les activités de production artisanale et à petite échelle de sel génèrent beaucoup d'emplois subalternes facilement accessibles aux populations locales, en particulier les femmes. Il s'agit notamment de transporter le sel des poêles de cristallisation jusqu'aux différents entrepôts, d'ioder le sel, de le mettre dans des sacs étiquetés et de les coudre. Dans toutes ces activités, les femmes jouent un rôle prépondérant. La figure 5 montre l'appartenance des femmes aux associations de producteurs, tandis que la figure 6 montre que dans toutes les communautés d'extraction du sel, les femmes sont majoritaires dans le transport du sel des bassins de cristallisation aux installations d'entreposage. Elles représentent au moins 80 % de la population à Apam et jusqu'à 90 % à Adina et Afiadenyigba.

Une autre dimension de la participation accrue des femmes dans l'industrie du sel est le commerce local et international des produits de base. Il y a un nombre non négligeable de commerçantes qui achètent le sel et pour le revendre dans les régions du centre et du nord du Ghana. Ces commerçantes achètent en retour d'autres produits (notamment des denrées alimentaires) qu'elles revendent dans les zones de production de sel. Les moyens d'existence de ces femmes dépendent largement de l'industrie du sel (et surtout de la disponibilité des petits producteurs auprès desquels elles peuvent acheter le produit). D'autre part, certaines femmes commerçantes financent les activités de production de sel en octroyant des prêts aux producteurs de sel dans les communautés où les services bancaires (en particulier les facilités de prêt) ne sont pas seulement coûteux, mais difficiles à obtenir étant donné les garanties exigées par les institutions financières.

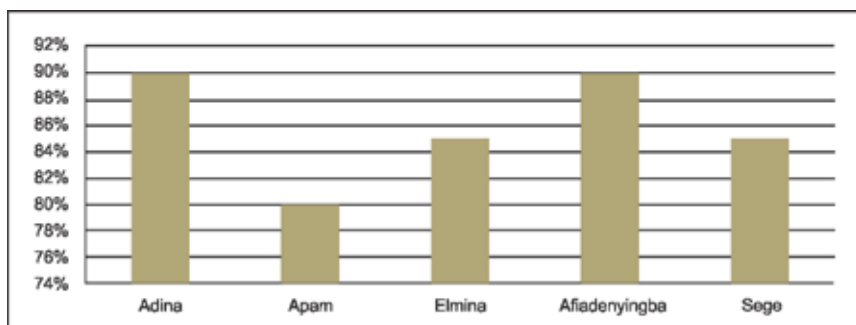
Une vieille femme interrogée dans le cadre de l'étude a indiqué que la lagune offre trois principaux avantages : la pêche, l'extraction du sel et l'agriculture. La pêche est majoritairement pratiquée par les hommes, tandis que les femmes s'adonnent à l'extraction du sel. Les hommes et les femmes pratiquent l'agriculture sur un pied d'égalité. « Une fois que les hommes ont « extrait » du poisson de la lagune pendant la saison des pluies, les femmes y vont aussi pour extraire le sel qui est produit par la lagune lorsqu'elle s'assèche pendant la saison sèche », a-t-elle expliqué. La participation accrue des femmes dans l'extraction du sel peut être encore démontrée par les graphiques suivants. Bien qu'un grand nombre de femmes participent à des activités d'extraction du sel, seule une poignée occupe des postes de responsabilité dans le secteur. Néanmoins à Adina, l'association est présidée par une femme.

Figure 5: Pourcentage de femmes membres du groupement villageois



Source : Travail sur le terrain (2017)

Figure 6: Pourcentage de femmes qui transportent le sel vers les installations d'entreposage



Source : travail sur le terrain (2017)

3. Cadres réglementaires, politiques et institutionnels pour le secteur du sel au Ghana

La section précédente donne un aperçu de l'industrie du sel au Ghana en prélude à cette section qui examine ses cadres réglementaires et politiques. Les deux dernières sous-sections présentent les nouvelles dispositions politiques régionales et continentales ; elles mettent en relief les dissimilarités qui existent entre les dispositions politiques nationales d'une part et les prescriptions régionales et continentales d'autre part. C'est le contexte dans lequel s'inscrivent les discussions sur la situation qui prévaut dans le bassin de la lagune Keta dans la section suivante.

a) Régime réglementaire sur le secteur du sel au Ghana

Le sel est considéré comme un minerai solide et est donc l'une des ressources minérales nationalisées et dévolues⁶ au Président au nom du peuple ghanéen par la Constitution de 1992 de la République du Ghana (voir chapitre 21, article 257 (6)). La principale loi qui régit toutes les activités minières dans le pays est la loi de 2006 sur les minéraux et les mines (loi 703) et d'autres modifications apportées à la loi. La loi minière prévoit différents droits miniers et le rôle des principales agences dans la réglementation du secteur. La Commission des minéraux, établie conformément à la Constitution, est la principale institution publique chargée de la réglementation et de la gestion des ressources minérales. La Commission coordonne et met en œuvre les politiques du secteur. La Division de l'inspection des mines veille particulièrement à la conformité des activités des sociétés minières à la loi. Les demandes d'acquisition de permis miniers sont présentées à la Commission des minéraux, qui les examine et conseille le ministre des mines. La demande est ratifiée par le Parlement (dans le cas d'une concession minière) lorsqu'elle est accordée par le ministre. Les sociétés minières sont tenues par la loi de soumettre des rapports

⁶L'exercice de la « tutelle » a été critiqué par de nombreuses organisations non étatiques et par des gens ordinaires.

réguliers à la Commission des minéraux. Cela permet à la Commission de veiller au respect des conditions du bail.

La loi minière autorise le ministre chargé des mines à négocier, octroyer, révoquer, suspendre ou renouveler les permis d'exploitation minière conformément à la loi au nom du président et sur recommandation de la Commission des minéraux. Elle permet également au titulaire du permis d'exploitation minière, sous réserve des autorisations ou des licences requises en vertu de la loi No 552 relative à la Commission des ressources en eau, d'obtenir, de détourner, de recueillir, d'acheminer et d'utiliser l'eau de toutes sortes de sources, y compris les réservoirs souterrains situés à l'intérieur de la concession.

Les titulaires de droits miniers sont mandatés par la loi d'obtenir les approbations et les permis nécessaires auprès de la Commission des forêts et de l'Agence de protection de l'environnement pour protéger les ressources naturelles, la santé publique et l'environnement avant d'entreprendre toute activité ou opération en vertu du droit minier. Bien que la population ghanéenne soit propriétaire des ressources minérales, les registres, documents et informations relatifs aux activités minières sont censés être traités de manière confidentielle conformément à la loi. Toutefois, elles peuvent être mises à la disposition du public pour inspection, moyennant le paiement des frais prescrits. La loi prévoit également d'autres avantages comme la transférabilité du capital, qui permet aux détenteurs de droits miniers de conserver une partie des devises étrangères obtenues de la vente de la production dans un compte offshore.

La loi 703 prévoit que le propriétaire ou l'occupant légitime d'une terre assujettie à un droit minier peut réclamer au titulaire du droit minier une indemnité pour « perturbation des droits du propriétaire ou de l'occupant ». La loi prévoit en outre les principes ou fondements ci-après pour orienter les demandes d'indemnisation :

- a. Privation de l'usage ou d'une utilisation particulière de la surface naturelle du terrain ou d'une partie du terrain,
- b. Perte ou détérioration des biens immobiliers,
- c. Dans le cas de terres cultivées, la perte de revenus ou des moyens de subsistance subie par le propriétaire ou l'occupant légitime à cause de ses intérêts fonciers, et pertes de revenu en fonction de la nature des cultures sur les terres et de leur espérance de vie.

En 2012, le Parlement a adopté des régulations (sur la compensation et la réinstallation) élaborées par le ministre des Mines. Ces régulations (LI 2175) fournissent des précisions sur la manière dont les principes ci-dessus doivent être appliqués. Les régulations établissent la conduite des négociations en vue de déterminer les compensations appropriées. Les titulaires de droits miniers doivent maintenant s'assurer que le paiement des compensations soit effectué dans les trois mois suivant la détermination du montant. Sinon, le détenteur sera tenu de payer un taux d'intérêt de dix pour cent de la compensation chaque mois tant que celle-ci demeure impayée. En ce qui concerne la réinstallation, les régulations obligent les détenteurs de droits miniers à tenir des consultations préalables avec les assemblées de district, les chefs et les populations locales pour discuter avec eux les questions identifiées et qui ont trait à la régulation. La loi minière établit également le cadre de l'exploitation minière à petite échelle, qui est une chasse gardée pour les citoyens ghanéens. En outre, le secteur du sel est réglementé par d'autres instruments législatifs adoptés par le Parlement ghanéen ainsi que par les arrêtés des gouvernements locaux dans la juridiction dans laquelle se déroulent les activités d'extraction du sel. Parmi ces instruments figure le Règlement de 1999 sur l'évaluation de l'environnement (LI 1652) (« Régulation sur l'environnement »), qui exige que les promoteurs d'activités d'extraction de sel (surtout les opérations à grande échelle) obtiennent un permis environnemental (PE) avant d'entreprendre des activités minières. Pour obtenir le PE, la société doit démontrer comment les impacts négatifs possibles de ses activités minières seront atténués, notamment en veillant à ce qu'une compensation rapide et adéquate soit versée à toutes les personnes affectées négativement par les activités minières. Même si le PE doit être obtenu avant le démarrage des activités minières, son acquisition n'est plus nécessaire avant l'obtention d'une concession minière comme c'était le cas auparavant. Un autre instrument législatif important applicable dans le secteur du sel est la loi portant Commission des ressources en eau, 1996 (loi 522) qui établit le cadre d'obtention de permis comme les permis de forage et les permis d'utilisation de l'eau avant les opérations minières, selon le degré d'utilisation de l'eau dans le cadre des activités visées. Les derniers instruments législatifs qui s'appliquent aux activités minières portent sur la fiscalité, puisque l'exploitation minière est une activité économique

importante. L'annexe 1 présente divers instruments juridiques et autres documents qui constituent la base du cadre juridique du secteur minéral et minier.

b) Cadres politiques et institutionnels du secteur du sel au Ghana

En 2014, le Gouvernement ghanéen a finalisé un document de politique minière qui envisage un secteur minier qui concoure au développement durable⁷. Dans ce document, l'extraction du sel est décrite comme ayant un « énorme potentiel » qui n'est pas encore réalisé. C'est donc l'objectif politique du gouvernement de « garantir le développement continu d'une industrie du sel efficace et prospère qui permet l'extraction de tous les sous-produits et coproduits possibles du processus de production et qui génère des produits pour satisfaire aux besoins domestiques et produit des matières premières appropriées pour les industries locales et régionales » (Gouvernement du Ghana, 2014). Ces positions sur le sel sont développées plus en détail dans les deux derniers cadres politiques à moyen terme (Programme d'action du Ghana pour la croissance et le développement partagés (GSGDA) I et II). Le GSGDA I a identifié la production de sel comme une industrie stratégique susceptible de stimuler l'exportation du sel vers d'autres pays de la sous-région et pertinente pour la création d'une base de matières premières pour le développement de l'industrie pétrochimique locale. Dans le GSGDA II, l'importance du sel a été élargie au-delà des exportations et de l'industrie pétrochimique pour inclure la production de soude caustique et, par extension, d'alumine (un produit important pour la soude caustique). Le secteur du sel pourrait aussi jouer un rôle de premier plan dans l'industrie intégrée de la bauxite-alumine proposée, l'agriculture, l'alimentation et les boissons, ainsi que le sous-secteur de l'eau et du textile (Gouvernement du Ghana, 2014).

Compte tenu de l'importance accrue accordée au sel, le gouvernement a octroyé plusieurs concessions pour la production à grande échelle de sel au cours des dix dernières années. En outre, le ministère des Terres et des Ressources naturelles (MRN) a décidé en 2012 de « mettre au point des incitations fiscales pour attirer les investissements dans l'industrie du sel

⁷En 2012, le ministre des Mines a indiqué que le gouvernement élaborait une politique nationale sur le sel dans le cadre de la diversification des ressources minérales du Ghana (Abbey Emelia, 2012).

» (MRN, 2012). Historiquement, la plupart des investissements attirés par le secteur minier, assortis de généreux incitatifs fiscaux, ont toujours profité aux investissements étrangers. Tous ces évolutions indiquent une stratégie d'exploitation du sel dominée par des opérations à grande échelle avec les défis et les préoccupations connexes. Ceci est dû au fait que les régions dotées de sel sont déjà exploitées par l'EAPES.

La politique sur les minéraux et l'exploitation minière a pris en compte les défis liés à l'utilisation des terres et à l'environnement dans les zones productrices de sel. Elle fait référence au « cadre de développement », qui comprendra la mise en œuvre de projets appropriés sur les moyens de subsistance durables et de programmes d'atténuation de l'impact environnemental.

Ces projets et programmes doivent être « bien adaptés aux communautés affectées pour que les moyens d'existence des populations autochtones ne soient pas mis en péril ». Toutefois, il n'y a aucune indication dans le document de politique concernant l'état d'avancement du « cadre de développement ». L'on ignore s'il a déjà été conçu ou non ou s'il est en cours de conception ; aucune information n'est disponible sur la période prévue pour son apparition. Néanmoins, l'esprit de la politique impose aux institutions d'État compétentes (en particulier la Commission des minéraux) la responsabilité de veiller à ce que les moyens de subsistance des populations autochtones touchées par l'octroi de concessions à grande échelle pour la production de sel ne soient pas compromis.

Avant l'adoption de la Politique sur les minéraux et l'exploitation minière de 2014, il existait des documents de politique pertinents qui cherchaient à trouver une solution aux problèmes qui secouent le secteur minier. Le premier est le Plan directeur pour le développement du sel au Ghana, élaboré en 1991 pour le gouvernement par des consultants cubains. Il accorde une plus grande reconnaissance aux producteurs artisanaux. Ce document fait l'unanimité chez les producteurs locaux (voir Encadré 3). Ce document de politique n'a pas vu le jour. L'autre document, plus récent, est le Plan d'aménagement du territoire de la région de Songor, élaboré en 2006, qui met un important accent sur une approche axée sur le secteur privé pour développer les marais salins. Cette approche a accordé peu de reconnaissance aux producteurs artisanaux et aux coopératives dans les zones de production de sel. Compte tenu de l'importance dont jouit la région de Songor dans la production de sel dans le pays, la Fondation

ENCADRÉ 3 : VUE D'ENSEMBLE SUCCINCTE DU PLAN DIRECTEUR DE MISE EN VALEUR DU SEL AU GHANA, 1991

Le plan directeur a été élaboré en réponse à la résistance des producteurs locaux contre les opérations de production de sel à grande échelle dans la lagune de Songor, qui a entraîné la mort d'une femme enceinte et l'interdiction de toutes les opérations de production de sel à grande échelle. Le gouvernement militaire de l'époque, par l'entremise du secrétaire aux Terres et aux Ressources naturelles, a commandité une étude qui a abouti à l'élaboration du plan directeur.

Le document débute par une description des conditions de production du sel dans la lagune d'Ada Songor, d'une superficie totale de 7 920 hectares (19 440,4 acres) et de la répartition de la superficie de la lagune entre trois concessionnaires (Vacuum Salt Production Ltd, Star Chemicals Industries Ltd et Ada Traditional Council). Il dresse également le profil de toutes les coopératives (7 au total) qui opèrent dans la lagune Ada Songor avec le nombre de leurs membres, soit 6238 au total.

En se basant sur des indications météorologiques et une hypothèse d'efficacité de 85 %, il estime que le rendement potentiel par zone de cristallisation pendant toute la saison saline est de 180,2 kg/m² et que le rendement pratique peut être de 149,0 kg/m² par zone de cristallisation. Par conséquent, le plan directeur estime que le potentiel global qui peut être réalisé dans la lagune d'Ada Songor pour la production de sel est d'environ 1,3 million de tonnes par an.

Le plan directeur préconise ensuite un développement progressif de l'infrastructure du sel dans la lagune de Songor, à un coût d'investissement total de 60 millions de dollars américains.

L'efficacité du Plan directeur et sa popularité auprès des producteurs locaux est la reconnaissance, et donc la légitimité qu'il confère aux producteurs locaux. Les ressources de la lagune étaient essentiellement partagées entre les grands mineurs et les petits producteurs. La plupart des petits producteurs (sinon tous) ont reçu la garantie d'une production continue et plus productive.

Malheureusement, le plan directeur continue d'amasser la poussière sur une tablette. S'il avait été mis en œuvre, le coût total de l'investissement aurait été récupéré depuis longtemps sur la base des coûts de production estimés et des productions et recettes escomptées, transformant l'installation (en grande partie un éléphant blanc à l'heure actuelle) en une vache à lait.

Source : Plan directeur de la production du sel au Ghana, 1991

Fondation des entreprises privées (PEF) a réuni les principaux protagonistes autour d'une table pour résoudre les différends fonciers qui persistent dans la communauté depuis des années. Cette initiative a produit un modèle qui permet aux autorités traditionnelles de participer aux activités de production de sel.

En termes de cadre institutionnel pour le secteur du sel, la Commission des minéraux et le Ministère des terres et des ressources naturelles ont pour mandat de développer le secteur minier en général et le secteur du sel en particulier. La section précédente sur le régime de réglementation indiquait les rôles assumés par la Commission des minéraux et le ministère. L'Agence de protection de l'environnement (loi 490 relative à EPA) est également chargée de veiller à ce que tous les investissements et toutes les entreprises du secteur minier respectent les normes environnementales les plus strictes. Il y a aussi la Commission des ressources en eau (WRC) et la Commission des Forêts (FC) qui doivent délivrer un permis si les ressources hydriques ou forestières sont affectées par l'activité minière proposée. Étant donné que la plupart des activités minières nécessitent de l'eau, la Commission des ressources en eau a été un organisme de réglementation très important dans le secteur minier. Dans le régime réglementaire évoqué ci-dessus, l'indemnisation et la réinstallation constituent une part importante de l'exploitation minière au Ghana.

Le Conseil de l'évaluation foncière (une agence de la Commission foncière) et l'Agence d'aménagement du territoire (une agence des assemblées de district et municipales) sont donc d'importants organismes de réglementation qui veillent à ce que l'indemnisation (négociations et paiements) et le rétablissement soient effectués conformément aux principes et aux normes établis. Enfin, les autorités traditionnelles, les organisations communautaires et les associations commerciales sont également d'importantes institutions non gouvernementales qui contribuent à la gouvernance du secteur.

Le Ministère du commerce et de l'industrie (MoTI) et l'Autorité ghanéenne de promotion des exportations (GEPA) se sont également engagés dans le secteur du sel. MoTI et GEPA apportent leur soutien aux principales parties prenantes, en particulier les producteurs de sel. L'engagement du ministère du Commerce et de l'Industrie s'est concentré sur le soutien à l'industrie du sel en général (en particulier l'ÉAPES) et à l'iodation du sel en collaboration avec d'autres agences étatiques et non

étatiques. À cet égard, le ministère a piloté il y a quelques années à Nyan-yano, dans la région centrale, des initiatives de « centre d'iodation du sel » et de « banques de sel ».

Dans le budget-programme du ministère au titre de la période 2012-2014, il a indiqué qu'il soutenait la réhabilitation des gisements de sel existants (principalement les marais salant) au profit des mineurs de sel et qu'il avait acquis 50 acres de terres pour la production de sel (MoTI, 2012). Ces initiatives n'ayant pas donné les résultats escomptés, elles ont été abandonnées. L'une des quatre initiatives spéciales présidentielles (PSI) mises en œuvre il y a plus d'une décennie portait sur le sel. Le ministère n'a pas atteint son objectif de faire passer la production de sel de 200 000 tonnes métriques en 2004 à 2 500 000 tonnes métriques en cinq ans avec la PSI sur le sel. Les efforts déployés pour obtenir des informations sur les activités spécifiques menées dans le cadre de la PSI et les ressources dévolues n'ont pas abouti.

c) Nouvelles politiques régionales et continentales

En février 2009, les chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine ont adopté une vision continentale de l'exploitation minière. Cette vision envisage « un secteur minier qui optimise et met en valeur les ressources minérales de l'Afrique. Cette vision est diversifiée, englobant à la fois les métaux précieux et les minéraux industriels de moindre valeur, tant à l'échelle commerciale⁸ qu'à petite échelle ». En outre, la Vision minière africaine (VMA) envisage « un secteur minier qui exploite le potentiel de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle pour stimuler l'entrepreneuriat local/national, améliorer les moyens d'existence et faire progresser le développement social et économique rural intégré ». La VMA fait référence à la Vision de Yaoundé sur l'exploitation minière artisanale et à petite échelle et présente le cas de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle – les potentialités, les impacts et les défis dans la section quatre qui porte sur « les principales contraintes et les facteurs de succès dans la réalisation de la vision ». En somme, la VMA reconnaît l'importance de l'EMAPE.

⁸L'utilisation du mot « commercial » indépendamment des petites exploitations semble malheureusement confirmer l'opinion selon laquelle les activités à petite échelle ne sont pas des activités commerciales.

La Politique de développement des ressources minérales de la CEDEAO (PDRMC) suit une trajectoire similaire à celle de la VMA et met l'accent sur la pertinence de la participation et de la consultation des parties prenantes. La PDRMC exhorte les États membres à assurer la mise en œuvre du consentement préalable, libre et éclairé (CPLE) dans le secteur minier. La VMA et la PDRMC ont élaboré des plans d'action qui attribuent aux États membres, aux organismes donateurs et aux acteurs non étatiques la responsabilité d'entreprendre des activités pertinentes en vue de réaliser les objectifs des cadres politiques. Le Ghana a contribué de manière significative à la conception de ces cadres politiques et a indiqué son engagement en faveur de leur mise en œuvre. Le Ghana est en train de concevoir la Vision minière nationale (VMN), l'équivalent national de la VMA.

La VMA et la PDRMC sont apparues à la suite des faiblesses des régimes miniers en vigueur sur le continent. Ces régimes ne parvenaient pas à assurer l'extraction des ressources minérales dans l'intérêt des pays hôtes. Les citoyens ordinaires et les OSC ont joué un rôle clé dans l'adoption de ces cadres politiques en exprimant haut et fort leur mécontentement contre les activités minières sur le continent. En particulier, l'aggravation de la situation des personnes vivant à proximité des activités minières en contraste avec les rapports faisant état d'une rentabilité élevée dans l'industrie minière. En outre, les rendements relativement faibles obtenus par l'État ont contraint les pays africains à repenser leur façon d'exploiter les ressources minérales. La promesse de la VMA d'une « exploitation transparente, équitable et optimale des ressources minérales (africaines) pour soutenir une croissance durable et un développement socio-économique à grande échelle » trouve un écho favorable parmi les populations du continent. Les citoyens ordinaires attendent donc avec impatience la mise en œuvre entière de la VMA et de la PDRMC (extraits de la PDRMC dans les encadrés 4 et 5).

ENCADRÉ 4: EXTRAITS DE LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DES RESSOURCES MINERALES DE LA CEDEAO (PDRMC)

L'article 2.8 de la PDRMC (Développement de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle) invite les États membres à s'engager à :

- a. Améliorer les activités d'exploitation minière artisanale et à petite échelle en instituant des cadres institutionnels et législatifs spécifiques.
- b. Encourager la création de coopératives dans le sous-secteur EMAPE.
- c. Encourager les programmes d'assistance technique et financière au profit des activités d'exploitation minière artisanale et à petite échelle.
- d. Renforcer les organisations professionnelles en vue du partage des informations et l'amélioration des capacités techniques pour le sous-secteur de l'EMAPE.
- e. Élaborer des programmes de formation et des bonnes pratiques en rapport avec le contexte social et soutenus par des transferts de technologie.
- f. Promouvoir la coexistence harmonieuse entre les grands exploitants miniers et les exploitants EMAPE.
- g. Encourager la mise en place d'un système coordonné de centres/agences d'achat de minéraux agréés dans la Communauté.

L'objectif 8 de la matrice de mise en œuvre de la PDRMC est de « promouvoir le développement de l'Exploitation minière artisanale et à petite échelle (EMAPE) et d'exhorter les États membres à mettre en œuvre les activités suivantes:

- a. Formuler des cadres institutionnels et législatifs spécifiques pour l'exploitation minière artisanale et à petite échelle;
- b. Favoriser la mise en place de programmes d'assistance technique et financière pour l'exploitation minière artisanale et à petite échelle;
- c. Encourager la création des coopératives dans le secteur de l'EMAPE;
- d. Renforcer les organisations commerciales et professionnelles en vue du partage d'information et le renforcement des capacités techniques dans le secteur de l'EMAPE; et
- e. Promouvoir l'élaboration de programmes de formation et de bonnes pratiques pour le secteur de l'EMAPE.

ENCADRÉ 5: EXTRAITS DU PLAN D'ACTION POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA VISION MINIÈRE AFRICAINE (VMA)

Le module 4 du Plan d'action pour la mise en œuvre de La VMA porte sur l'EMAPE et vise à développer « un secteur minier qui exploite le potentiel de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle pour faire progresser le développement socio-économique rural intégré et durable ». Ce module invite les États membres à mettre en œuvre les activités ci-après:

- a. Régulariser et intégrer l'EMAPE dans les activités socioéconomiques;
- b. Élaborer des politiques, des lois, des règlements, des normes et des codes pour promouvoir un secteur EMAPE viable et durable;
- c. Élaborer des programmes pour améliorer les connaissances, les compétences et les technologies dans le secteur de l'EMAPE, y compris
 - i. La promotion des prestataires de services locaux dans le sous-secteur;
 - ii. La création des modèles de partenariat avec l'appui du gouvernement et des grandes sociétés minières pour faciliter l'accès à la technologie, aux compétences, aux connaissances et aux marchés;
 - iii. La mise en œuvre des programmes de financement et de marketing adaptés au secteur de l'EMAPE ;
 - iv. L'amélioration des conditions de santé, de sécurité, de l'environnement et du genre dans le secteur de l'EMAPE.
- d. Déterminer et désigner des zones géologiquement appropriées pour l'EMAPE;
- e. Promouvoir l'emploi des jeunes et leur engagement dans le secteur de l'EMAPE;
- f. Développer des méthodologies ou des modèles pour distinguer les opérations de l'EMAPE potentiellement viables en vue d'un appui ciblé;
- g. Développer et renforcer les associations du secteur de l'EMAPE;
- h. Mettre en œuvre des instruments internationaux et régionaux pertinents pour le secteur de l'EMAPE;
- i. Élaborer des programmes pour promouvoir la valorisation dans le secteur de l'EMAPE ; et
- j. Développer des liens institutionnels aux niveau national et local pour une gestion efficace de l'EMAPE.

Le module 4 invite également les communautés économiques régionales à mettre en œuvre ce qui suit :

- a. Harmoniser les politiques, lois, règlements, normes et codes portant sur l'EMAPE;
- b. Coordonner et faciliter la mise au point et le transfert de technologies au niveau sous-régional
- c. Élaborer et promouvoir la mise en œuvre d'une boîte d'outils régional pour l'engagement entre l'EMGE et l'EMAPE, y compris exiger que l'EMGE contribue au renforcement des capacités des acteurs impliqués dans la l'EMAPE.
- d. Diriger des initiatives pour formaliser et améliorer les compétences, les connaissances et les pratiques dans le secteur de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle;
- e. Promouvoir et coordonner les mesures standard pour l'examen et la certification dans le secteur de l'EMAPE.
- f. Élaborer des politiques, des lois, des règlements, des normes et des codes continentaux pour promouvoir une EMAPE durable sous la houlette de la CUA/ NCPA; et
- g. Adopter et renforcer les mesures visant à lutter contre le commerce illicite des minéraux.

Source : Plan d'action pour la mise en œuvre de la Vision minière africaine.

d) Disparités entre les politiques nationales et le régime de réglementation et le nouveau cadre régional et continental

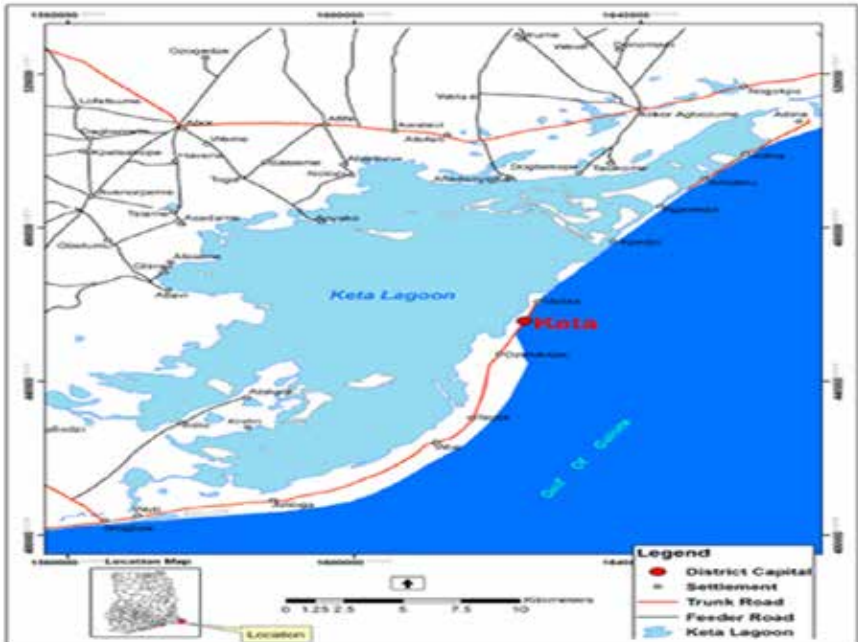
Une évaluation complète des politiques et réglementation nationales dans le contexte d'un nouveau cadre régional et continental est nécessaire pour cerner toutes les disparités majeures. La conception d'une VMN nécessite une telle évaluation globale. Dans le contexte de cette étude, des disparités ont été identifiées entre l'approche nationale à l'EMAPE et les prescriptions du nouveau cadre régional et continental. Bien que le cadre régional et continental exige une plus grande concentration et un soutien accru des acteurs de l'EMAPE, aucun cadre politique national bien conçu n'existe pour les acteurs impliqués dans l'EMAPE. Le régime minier national accorde plutôt la priorité à l'exploitation minière à grande échelle dominées par les étrangers (voir, par exemple, la structure des participations dans les mines à grande échelle pour les minéraux traditionnels à l'annexe 2). Un autre domaine où il existe des disparités entre le cadre minier national, d'une part, et le cadre minier régional et continental, d'autre part, est la participation et la consultation des parties prenantes du secteur. Le niveau d'implication et de consultation qui caractérise les activités dans le secteur minier du pays est faible par rapport aux prescriptions de la VMA et de la PDRMC. Le rôle joué par les administrations locales et la mesure dans laquelle elles participent à l'octroi de concessions minières en sont un bon exemple. La pratique veut que la Commission des minéraux demande à l'Assemblée de voter une « non objection » à un projet proposé après sa publication. Mais, il faut des années après l'octroi de la concession minière avant que l'Assemblée ne soit avisée ou qu'une copie de la concession ne lui soit transmise. Les communautés touchées par la concession ne sont pas directement contactées ni par la Commission des minéraux, qui recommande l'octroi d'un droit minier ni par le ministère. Bien que ces engagements ne soient pas exigés par la loi, ils peuvent améliorer la gouvernance du secteur. C'est pour cette raison que la VMA et la PDRMC recommandent la signature des accords d'impacts et de bénéfices avec les communautés minières, une composante très importante des processus préparatoires à l'exploitation minière. La VMA demande expressément aux gouvernements d'élaborer et de mettre en œuvre des lignes directrices sur les impacts et les avantages de l'exploitation minière dans les communautés minières, ainsi que de renforcer les capacités des communautés et des OSC à négocier les accords d'impacts et les avantages.

4. Bassin de la lagune de Keta

a) Bassin de la lagune de Keta

La lagune de Keta⁹ (voir Figure 7) est située sur la côte orientale du Ghana et est la plus grande parmi plus de 90 lagunes du pays. Elle a une longueur

Figure 7 : lagune de Keta et sa situation sur la carte du Ghana



Source : Sanusi et Sarfo (2016)

⁹Les différentes cartes de la lagune de Keta utilisées dans le cadre l'étude présentait différentes limites. Cela est compréhensible étant donné qu'en tant que masse d'eau, le volume d'eau qui détermine ses limites n'est pas constant. Il est évident que les limites de la lagune pendant la saison humide ou pluvieuse, lorsque le volume d'eau dans la lagune est très élevé, seraient complètement différentes des limites de la lagune pendant la saison sèche, lorsque le volume d'eau est très faible. Le choix de cette version des cartes disponibles (qui s'étend bien au-delà de l'assemblée municipale de Ketu Sud) a été influencé par le but et les objectifs de l'étude.

de 126,13 km (Wikipédia) et est la masse d'eau saumâtre la plus étendue du Ghana désignée comme zone humide d'importance internationale ou site Ramsar (Addo et al, 2014). La lagune de Keta relève de quatre administrations locales : l'assemblée municipale de Keta, l'assemblée municipale de Ketu South, les districts de Ketu North et de South Tongu.

b) Activités de subsistance épaulées par la lagune

La lagune abrite différentes formes de vie et constitue donc une importante source de subsistance pour les populations qui vivent dans ses bassins versants et au-delà de la région. Les principales activités économiques pratiquées dans la lagune sont l'agriculture, la pêche et l'extraction du sel. Dans une étude réalisée par Addo et al. (2014), 22 espèces de poissons au total ont été répertoriées dans deux sites (Anloga et Woe) entre août 2010 et mars 2011. La pêche dans la lagune ainsi que dans l'océan Atlantique, qui est séparé de la lagune par une étroite bande de bancs de sable, a été historiquement le pilier des économies des communautés riveraines de la lagune. En dehors de la pêche, il y a un grand nombre de personnes qui pratiquent l'agriculture, en particulier la culture des légumes (et l'amélioration de la sécurité alimentaire dans les bassins versants). Les légumes ont besoin de beaucoup d'eau et la lagune a été très utile en fournissant de l'eau pour l'irrigation des fermes maraîchères. Selon un résident interrogé, tilapia, gbovilolo et eflo sont les trois principaux types de poissons qui sont régulièrement pêchés dans la lagune. En ce qui concerne l'agriculture, les légumes comme le gombo, le piment et la tomate, et le coton sont généralement cultivés sur les rives de la lagune pour tirer parti des ressources en eau. Dans la localité de Ketu-South, environ 18 % de la main-d'œuvre travaille dans les secteurs de l'agriculture, de la foresterie et de la pêche, tandis que dans la municipalité voisine de Keta, 36 % de la population travaille dans le secteur industriel (GSS, 2010). Dans ces zones côtières, le secteur industriel est dominé par les activités agricoles et la pêche, le sous-secteur forestier étant pratiquement inexistant. Outre la pêche et l'agriculture, la lagune est favorable aux activités d'extraction du sel particulièrement pendant la saison sèche, lorsque le volume d'eau dans la lagune diminue ou lorsque la lagune s'assèche. Dans et autour de la lagune de Keta, des milliers de personnes s'adonnent à l'extraction du sel artisanal pendant la saison sèche. Pour ces personnes, elles se déplacent

vers des parties de la lagune où le sel est naturellement produit par évaporation et collecté pour l'usage domestique et le reste est vendu. Tout comme dans le cas de la pêche, où les populations vivant dans les bassins versants doivent se servir de leurs filets et autres outils, l'extraction artisanale du sel nécessite également des pelles et d'autres outils de base. Tout comme la lagune n'est pas délimitée pour ceux qui pratiquent la pêche, les zones de production naturelle de sel de la lagune sèche ne sont pas généralement délimitées pour l'extraction artisanale du sel. Outre les producteurs artisanaux de sel dont les moyens d'existence sont soutenus par la lagune, il existe également des petits, moyens et grands producteurs de sel dans la région.

Le tableau 1 ci-dessous montre les compagnies situées dans le bassin de Keta Lagoon et dans ses alentours, auxquelles des concessions d'extraction de sel ont été accordées pour des exploitations minières à moyenne échelle à compter du 26 janvier 2017. Même si la liste complète à partir de laquelle ce tableau a été extrait décrit toutes les compagnies qui y sont répertoriées comme des opérateurs de taille moyenne, la liste contenait des compagnies qui peuvent être qualifiées d'opérateurs à grande échelle. Ces compagnies comprennent Panbros Salt Industries Limited et U2.

Tableau 1 : Liste des compagnies ayant obtenu des concessions d'extraction de sel pour des exploitations minières de taille moyenne au 26 janvier 2017 dans et aux alentours du bassin de la lagune Keta située dans la région de Volta

Nom de la compagnie	Lieu	District	Région
Kings Choice Salt Industry Limited	Fiahor	Keta	Volta
Med – X Ghana Limited	Adina	Ketu South	Volta
Regis Investments Limited	Afife	Ketu	Volta
West African Goldfields Limited	Blekusu	Ketu South	Volta
West African Goldfields Limited (connu avant sous le nom de SVSIL)	Adina	Ketu South	Volta
White D'or Minerals Limited	Adafienu	Ketu	Volta

Source : Commission des minéraux (2017)

c) Concessions récemment accordées aux Exploitants de sel à grande échelle (dans et aux alentours de la lagune)

Depuis 2011, le ministère des Terres et des Ressources naturelles (agissant sur l'avis de la Commission des minéraux) a accordé des concessions d'extraction de sel à trois grandes compagnies dans et aux alentours de la lagune de Keta. Le nombre total d'acres impliquées dans les concessions accordées à ces trois grandes entreprises (toutes fortement dominées par les capitaux étrangers) s'élève à 20 000 acres approximativement. Les détails de ces concessions sont présentés au tableau 2 et à la figure 8. Il est intéressant de noter que les sociétés figurant dans le tableau ci-dessous ne figurent pas sur la liste des sociétés d'extraction de sel fournie par la Commission des minéraux, même si des copies des concessions minières accordées à ces sociétés étaient publiées par la Commission. Cela a des répercussions sur le nombre réel de concessions minières accordées récemment pour la production de sel dans la lagune de Keta et à ses alentours. Il est curieux que ces compagnies ne figurent pas dans la base de données de la Commission sur les concessions minières accordées pour la production de sel.

Tableau 2 : Concessions récemment accordées pour la production à grande échelle de sel

Nom de la compagnie	Superficie	Date d'octroi de la concession	Lieu	District	Région
Kensington Ind. Ltd.	6,004.48 ¹⁰	Déc.' 2011	Adina	Ketu South	Volta
Sterling Industries Ltd.	790	Jan' 2011	(?)	Ketu North	Volta
Anlo Solar Salt Wks. Ltd.	11,377.91	?	Dzita	Keta	Volta

Commission des minéraux (2016)

¹⁰Le 18 juin 2014, Kensington a indiqué, lors d'une présentation à une réunion des parties prenantes à Alisa Hotel, que la compagnie avait demandé 1 294,93 acres de terrain supplémentaires à Adina pour étendre sa concession. Cela porte à 7299,41 acres le total des terres que possède la compagnie. La compagnie a également indiqué qu'elle avait accepté de céder 1752,31 acres de sa concession aux communautés avoisinantes pour qu'elles entreprennent leurs activités de pêche et d'extraction du sel. Il n'est pas évident si cet arrangement a été approuvé par la Commission des minéraux.

Figure 8 : Carte montrant divers droits miniers (sel) concédés dans la lagune de Keta et à ses alentours



Source : Commission des minéraux (2016)

d) Quasi effondrement des petites et moyennes entreprises indigènes d'exploitation et de production du sel

La décision du Ministère des terres et des ressources naturelles (et donc de la Commission des minéraux, qui fait de telles recommandations) d'accorder des concessions (bail d'extraction de sel) aux grandes exploitations minières couvrant une superficie totale de près de 20 000 acres autour de la lagune de Keta a marqué le début de l'effondrement apparent des petites et moyennes entreprises indigènes émergentes d'exploitation et de production du sel. Cette décision rendait illégales les activités d'extraction du sel ainsi que les opérations des petites et moyennes entreprises productrices de sel opérant dans la lagune de Keta et dans ses alentours, avant l'octroi des concessions récentes. Il est clair et évident que les intérêts de ces petits et moyens opérateurs (et des milliers d'exploitants du sel concernés) n'ont pas été pris en compte car la plupart d'entre eux n'étaient pas impliqués dans les processus qui ont conduit à l'attribution de concessions dans les zones dans lesquelles ils opèrent. L'attitude du ministère et de la Commission des minéraux, ainsi que la manière dont de vastes étendues de terres ont été octroyées à de grandes entreprises de production de sel (fortement dominées par des étrangers) au détriment des petits et moyens exploitants

locaux, ont non seulement été préoccupantes, mais ont remis en cause l'engagement de l'État en faveur de la toute première politique minière qui « veille à ce que les moyens de subsistance des indigènes ne soient pas mis en péril » d'autant plus qu'aucune disposition n'a été prise jusqu'à présent pour assurer la survie des moyens de subsistance des milliers de personnes touchées par l'attribution de ces concessions. Le cas de Joshua Kpakpa (un producteur moyen de sel à Adina, où Kensington opère également), révèle les difficultés rencontrées par les producteurs locaux et le manque de soutien face à la rude concurrence des grands opérateurs dominés par les étrangers. Animé de l'intérêt à investir dans le secteur du sel en établissant une usine de sel à moyenne échelle, M. Kpakpa a commencé en 2004/5 la recherche des terres viables à Kpone (avec des fonctionnaires très réceptifs du gouvernement local) puis s'est déplacé à Pampram sans succès.

Il a été ensuite conseillé d'aller à Adina en 2006 où il a rejoint l'association locale des producteurs de sel et a rencontré des chefs dans sa quête de terres appropriées pour le démarrage de son projet de production de sel. Il a enfin obtenu la terre, mais soucieux de s'assurer qu'il opère dans le respect de la loi, il s'est adressé à la Commission des minéraux pour entreprendre une recherche ; l'une des conditions requises pour formuler la demande d'octroi de concession. Il s'est alors rendu compte que tout le terrain avait été loué à West African Goldfields Limited (WAGL). Cela signifiait qu'il ne pouvait pas obtenir un bail minier pour exercer ses activités conformément à la loi. Pendant ce temps, WAGL n'avait pas encore commencé ses opérations et n'était pas prêt à le faire. M. Kpakpa a donc convaincu l'association de producteurs locaux d'obtenir le consentement de WAGL pour céder une partie de sa concession à l'association.

L'Association a fini par obtenir gain de cause malgré les tergiversations initiales de WAGL qui a accepté céder 960 acres de sa concession aux petits et moyens exploitants pour l'exploitation de sel. La Commission des minéraux a approuvé les activités des petits et moyens exploitants, mais ne leur a pas délivré un bail minier parce que WAGL n'avait pas demandé ou obtenu un certificat de renonciation comme la loi l'exige dans de telles circonstances. Néanmoins, préalablement et par la suite, la Commission des minéraux, avait une correspondance régulière (y compris des visites) avec les petits et moyens producteurs d'Adina et des communautés voisines. Les terres cédées ont ensuite été partagées entre un groupe de petits

et moyens exploitants, chacun ayant obtenu une superficie d'environ 50 acres. Au fil du temps, certains producteurs ont eu des difficultés à maintenir leurs activités de production, car ils ne pouvaient pas produire suffisamment de sel pour couvrir leurs coûts de production et poursuivre leurs activités. Certains des producteurs n'ont pas atteint le seuil de rentabilité, encore moins réalisé des profits. Il faut souvent du temps pour réaliser des profits dans des projets de cette nature. Les opérations de M. Kpakpa (qui se poursuivent jusqu'aujourd'hui) n'ont pas été confrontées à beaucoup de défis car il a utilisé différentes techniques de production notamment la rétention d'eau et les feuilles de caoutchouc. Il a également utilisé de la saumure souterraine, plus concentrée que de la saumure marine.

M. Kpakpa a donc initié d'autres producteurs aux méthodes de production plus viables avant l'entrée en scène de Kensington Salt Industries Limited. Kensington a acquis l'intégralité de la concession accordée à WAGL (y compris les 960 acres cédées aux petits et moyens exploitants). Après l'acquisition, la société a déshonoré l'accord couvrant les 960 acres cédées par WAGL aux producteurs de sel locaux. Ils ont expulsé la plupart d'entre eux, mais quelques-uns (y compris M. Kpakpa) continuent d'opérer, mais à plus petite échelle qu'auparavant, car Kensington a pris le contrôle d'une grande partie des terres. Aucune compensation n'a depuis lors été versée aux producteurs locaux. La poignée de producteurs locaux qui continuent à produire du sel dans la zone le font avec des sentiments mitigés (peur et colère), parce que la sécurité foncière des terres sur lesquelles ils opèrent n'est pas garantie. Si une partie des terres ne revient pas aux producteurs locaux, l'une des deux situations suivantes se produira. Soit le secteur des petites et moyennes entreprises s'effondrera complètement en raison de l'intégration des producteurs dans d'autres secteurs de l'économie (ce qui est une option improbable étant donné que les perspectives sont moins nombreuses dans d'autres secteurs de l'économie), soit les producteurs locaux organiseront une résistance pour la reconquête de leurs terres, déstabilisant ainsi les opérations de Kensington. Cette dernière situation semble être éminente.

e) Contentieux liés à la délimitation des terrains

Les différends et les litiges liés aux limites des terres dans le secteur minier sont assez fréquents, particulièrement dans le secteur aurifère qui

domine l'industrie minière. Ce problème est lié à la question de l'empiètement foncier qui ne se limite pas au secteur minier, mais aussi à d'autres secteurs de l'économie. Dans le secteur minier, la délimitation des terrains, l'accès illégal et, l'exploitation minière dans des parties de concessions appartenant à d'autres opérateurs constituent des défis communs. Il est également arrivé que certains concessionnaires dépassent les limites de leurs concessions. Lors d'un entretien avec certains producteurs locaux dans les zones de production de sel (comme Adina et Nyanyano), il a été observé que le secteur du sel avait également sa part de conflits liés à la délimitation des terres, d'autant plus qu'il n'y a pas de limite clairement définie dans le secteur artisanal et à petite échelle.

Certaines concessions accordées par l'État aux grandes entreprises productrices de sel ont été caractérisées par des litiges liés à la délimitation des limites des terrains en raison de la manière dont les baux sont octroyés (avec peu ou pas de consultation avec des producteurs locaux et des communautés affectées). Le cas de Kensington est un exemple assez instructif étant donné le niveau de résistance à ses opérations. Lorsque la société a obtenu son bail minier, les principaux responsables de la société ont rencontré des intervenants clés (y compris les chefs et les leaders d'opinion) des communautés vivant dans ses zones d'exploitation à Alisa Hotel, à Accra. Ont également pris à la réunion des fonctionnaires de certains organismes d'État tels que la Commission des minéraux et l'Agence de protection de l'environnement. Certains chefs ont également assisté à des réunions régionales et municipales du Conseil de sécurité dans le cadre du projet. Lors de ces réunions, un accord a été conclu ouvrant la voie aux premiers travaux de construction. Au fur et à mesure que l'entreprise passait de la construction à la production, elle devait accéder à d'autres zones de sa concession plus éloignées d'Adina. Avec l'agrandissement de l'entreprise, un plus grand nombre de collectivités qui ne faisaient pas partie de l'accord initial ont commencé à ressentir l'impact de ses activités. Des agitations et des manifestations ont été lancées, atteignant leur paroxysme en décembre 2015, lorsque certains manifestants ont été abattus par des policiers fournissant des services de sécurité à l'entreprise. Certains policiers ont été blessés. Un manifestant a dérobé le pistolet du commandant de division de la police de Keta et tiré dans sa direction. La vie du commandant a été sauvée par le fait que le pistolet était verrouillé

ou qu'il n'avait pas de balles. L'excavatrice et le camion à benne de l'entreprise ont été brûlés par les manifestants.

À la suite des manifestations, l'accord initial conclu avec certains intervenants a été annulé et le comité de médiation qui a mené les négociations entre l'entreprise et les communautés touchées a été dissout. Un nouveau comité, beaucoup plus élargi et composé de représentants de presque toutes les communautés touchées par les activités de l'entreprise, a été mis sur pied pour répondre aux préoccupations des collectivités touchées par les activités de Kensington. L'entreprise décrit ce nouveau comité comme un comité de sensibilisation chargé d'éduquer les communautés sur les lois régissant les projets d'exploitation minière. Néanmoins, certains indigènes interrogés ont indiqué que le nouveau comité est loin d'être un comité de sensibilisation. Les personnes interrogées estiment que le comité est chargé de cerner toutes les préoccupations et les défis auxquels font face les collectivités touchées par les activités de Kensington et de négocier avec l'entreprise sur la façon de les aborder¹¹. Le retour d'une partie de la lagune légalement octroyée à l'entreprise est au cœur des revendications des communautés. Bien que l'entreprise ait accepté de restituer 30 pour cent de sa concession entièrement aménagée en bassins et en marais salants, les communautés exigent une part beaucoup plus importante allant jusqu'à 60 pour cent. Toute solution contraire aux demandes des communautés affectées pourrait être une source potentielle d'éventuels conflits.

Le manque de collaboration et de consultation entre les organismes gouvernementaux compétents et les communautés touchées par les activités de l'entreprise est l'une des principales raisons pour lesquelles l'entreprise rencontre ces difficultés. Par exemple, une entrevue avec les principaux responsables de l'Assemblée municipale de Ketu South a révélé qu'ils n'avaient pas encore reçu la copie du bail minier accordé à la compagnie, il y a plusieurs années. Par conséquent, l'Assemblée Municipale de Ketu South ne connaît ni les limites exactes de la concession ni toutes les communautés concernées par la concession. De plus, la position de l'entreprise selon laquelle elle ne doit aucune compensation aux collectivités parce

¹¹Ceci démontre clairement que les procédures d'évaluation des impacts environnementaux n'ont pas été bien réalisées. La tâche principale du nouveau comité aurait dû être d'entreprendre des procédures d'EIE.

qu'aucune activité économique significative ne se déroulait dans la zone au moment où la concession lui a été octroyée est problématique et doit être revue. Les lois du Ghana sur les déplacements causés par l'exploitation minière sont claires. La Constitution et la loi sur les minéraux et l'exploitation minière exigent le paiement rapide et adéquat d'une indemnisation à tous ceux qui risquent d'être touchés par les activités minières. Compte tenu des engagements antérieurs entre l'Assemblée municipale (sa Direction de la protection de l'environnement) et les producteurs locaux de sel, il est évident que certaines personnes aient été touchées par les opérations de Kensington. Il convient de noter que si des mesures idoines ne sont prises pour répondre aux préoccupations majeures des communautés, les problèmes se reproduiront.

La position de l'entreprise selon laquelle aucune activité économique significative (en particulier la pêche et l'extraction du sel) n'était entreprise par les habitants avant l'entame de ses activités d'exploitation a été expliquée par la construction d'une route à la fin des années 1990 qui aurait divisé la lagune Keta en deux : l'une à gauche de la route et l'autre à droite. Selon l'entreprise, l'autoroute Weta-Kedzi de 12,5 km ne dispose pas de caniveaux le long de la route, ce qui empêche effectivement la libre circulation de l'eau de la grande lagune de Keta située à gauche de la route dans la petite lagune de Keta située à droite de la route. L'entreprise soutient que la construction de la route a entraîné l'assèchement de la partie de la lagune située à droite de la route. Par conséquent, la zone a été moins favorable aux activités de pêche et d'extraction du sel. Les seules activités mineures reposaient principalement sur l'eau de pluie plutôt que sur l'eau douce de la plus grande lagune de Keta, située maintenant à gauche de l'autoroute Weta-Kedzi.

5. Préoccupations et difficultés liées à l'approche adoptée par le gouvernement actuel

a) Introduction

La section précédente a abordé les politiques gouvernementales dans l'industrie du sel et a permis de faire une comparaison entre ces politiques et les nouveaux cadres régionaux et continentaux. Elle a ensuite mis l'accent sur l'exploitation à grande échelle du sel. La présente section identifie et examine les principales préoccupations et difficultés associées aux politiques gouvernementales.

b) Accent accru sur l'exploitation du sel à grande échelle

L'importance accrue accordée aux grandes sociétés minières dans le secteur du sel est une préoccupation majeure, en particulier parmi les PME locales et indigènes qui attendent avec impatience le soutien de l'État pour développer et soutenir leurs activités commerciales. Ces PME craignent que leurs moyens de subsistance ne soient détruits pour permettre aux grandes sociétés d'exploitation du sel de s'implanter. Habituellement, les exploitants artisanaux et les petits exploitants n'ont pas de reconnaissance et de légitimité, car la plupart opèrent sans les permis requis. Même si les grandes entreprises d'extraction du sel ont un rôle à jouer, il est important (en particulier dans l'intérêt de l'équité, de l'inclusion et de la durabilité) qu'un juste équilibre soit trouvé entre les petits exploitants artisanaux, les petits exploitants et les grands exploitants. Un tel équilibre doit être ancré dans un cadre bien conçu pour que les opérations à grande échelle profitent aux acteurs économiques locaux et produisent des bénéfices optimaux pour l'économie. Dans le secteur du sel, les enjeux sont encore plus importants à cause du régime foncier qui prévaut dans les régions productrices de sel. L'ampleur des déplacements internes provoqués pour les opérations d'exploitation à grande échelle rend ces opérations plus risquées.

Une autre préoccupation majeure eu égard aux opérations à grande

échelle concerne le décalage entre les objectifs nationaux poursuivis par l'État (tels que la création d'emplois et le développement économique local inclusif) et les objectifs des entreprises (principalement la maximisation des profits). L'État a récemment exprimé ses préoccupations au sujet des opérations des grands exploitants dans le secteur minier concernant les avantages escomptés de ce secteur qui, souvent, ne se réalisent pas, car les géants de l'industrie minière se concentrent principalement sur la maximisation des profits. Dans ce contexte, les nouveaux cadres miniers régionaux et continentaux mettent l'accent sur une approche EMAPE et laissent de la place aux grands opérateurs. La plupart des représentants des associations de l'EAPES (78 %) interrogés se sont plaints des politiques du gouvernement parce qu'elles favorisent les grands opérateurs. Ils se sont déclarés prêts à s'opposer à une telle politique.

c) Augmentation des conflits autour des concessions

L'approche du gouvernement dans le secteur du sel comme illustrée par la façon dont il a accordé un bail minier à une seule entreprise, Kensington, qui couvre plus de 6 000 acres sans consulter comme il se doit les communautés touchées, est à imputer aux conflits croissants autour des concessions à grande échelle. Le conflit autour de la concession de Kensington témoigne d'une préoccupation majeure par rapport à l'approche actuelle adoptée par le gouvernement dans le secteur du sel et appelle à une nouvelle réflexion. Bien qu'il y ait eu des succès relatifs dans les opérations d'exploitation du sel à grande échelle (par exemple Panbros et U2), l'autorisation des exploitations à plus grande échelle sans consultation appropriée avec les producteurs locaux pour assurer la pérennité de leurs moyens d'existence risque d'engendrer des conflits.

Les producteurs indigènes de Keta interrogés ont exprimé leurs craintes de voir se répéter l'histoire d'Ada, où une série de manifestations et de protestation ont culminé en 1985 à une impasse entre la population d'Ada et les forces de sécurité agissant pour le compte d'une grande entreprise à laquelle une concession de sel a été octroyée dans les bassins versants de la lagune de Songor. Il en est résulté la mort tragique d'une jeune femme enceinte et une réponse rapide du gouvernement en solidarité avec le peuple, ce qui a entraîné la confiscation des biens de l'entreprise et la nationalisation de la lagune d'Ada Songor. On s'attend à ce que les événements

ENCADRÉ 6: CHRONOLOGIE DES PRINCIPALES AGITATIONS ET MANIFESTATIONS CONTRE LES OPÉRATIONS DE KENSINGTON INDUSTRIES LIMITED

29 mars 2017

Des centaines de résidents d'Agbozume et de Klikor dans la municipalité de Ketu South ont participé à une manifestation le mercredi 29 mars 2017 pour protester contre ce qu'ils qualifient d'effets néfastes des opérations de Kensington Industries Limited sur leurs moyens d'existence. Vêtus de rouge, les habitants lésés ont parcouru plusieurs kilomètres en marche d'Agbozume à Denu-Tokor, où se trouve l'Assemblée municipale. Ils ont présenté leur pétition au gouvernement du Ghana par l'intermédiaire de l'Assemblée municipale. Ils se sont plaints du non-respect des engagements tenus par la compagnie dont les activités ont au contraire plongé les personnes touchées dans la pauvreté. Ils ont également accusé la compagnie de ne pas utiliser de saumure de mer pour leurs opérations comme convenu. Elle utilise les eaux souterraines d'où l'assèchement de la lagune dont dépendent des communautés comme Agbozume, Klikor et Adina pour la pêche.

17 mars 2017

Les jeunes d'Adina ont participé à une manifestation dans les locaux de Kensington pour protester contre l'arrestation par la police de quatre femmes accusées d'avoir exploité du sel dans la concession de Kensington. La manifestation est devenue violente lorsque les jeunes se sont heurtés aux employés de Kensington. Les jeunes auraient agressé les employés, vandalisé les biens de l'entreprise et volé des objets de valeur, y compris des ordinateurs et des motos. La police est intervenue pour calmer les nerfs, mais malheureusement la situation s'est plutôt dégénérée car l'un des jeunes, Atsu Nkegbe, tué par balle (« balles perdues »). Deux autres personnes qui ont été touchées par les « balles perdues » ont été gravement blessées et ont dû être envoyées au centre hospitalier universitaire de Korle Bu à Accra.

2 décembre 2015

Un groupe de mineurs de sel locaux d'Adina et d'autres communautés voisines ont protesté contre les opérations de Kensington Industries Limited, accusant la compagnie de les priver de leur gagne-pain. Les producteurs locaux de sel se sont plaints qu'une route construite par l'entreprise traverse leurs bassins salés, les détruisant et détruisant tous les efforts consentis. Lors de la manifestation, ils auraient attaqué certains employés de la compagnie, incendié un camion à benne et une excavatrice. Lors des manifestations, le commandant de la police de Keta a été touchée à la tête par des projectiles lancées par les manifestants tandis qu'un autre a dérobé le pistolet du commandant et a tenté de tirer sur lui à bout portant, mais a échoué parce que le pistolet n'avait pas été armé. Cinq mineurs de sel locaux et trois policiers ont été blessés lors de ces violentes manifestations. La police a confirmé l'arrestation de 16 personnes suite aux manifestations.

d'Ada servent de leçons aux principales parties prenantes, en particulier les agences gouvernementales, afin parer à une répétition inutile de cette tragédie. Bien qu'elle soit la zone de production de sel la plus productive du pays, Keta n'a pas été doté des moyens nécessaires lui permettant de produire la quantité optimale de sel. Cela peut être attribué à la manière dont le gouvernement a loué la quasi-totalité de la zone à des opérateurs à grande échelle, ce qui a entraîné de nombreux conflits. Les événements qui se sont déroulés dans les communautés riveraines de la Lagune de Keta (voir Encadré 6), les manifestations et les agitations contre les opérations de Kensington) suggèrent que ce qui s'est passé à Ada pourrait se reproduire à Keta.

d) Processus d'EIE défectueux

En décembre 2015, le directeur général de l'Assemblée municipale (MCE) de Ketu South (localité dans laquelle Kensington mène ses activités d'extraction du sel) aurait admis que « l'Agence de protection de l'environnement n'a pas entrepris une évaluation adéquate des impacts environnementaux avant que la délivrance du permis d'exploitation à la compagnie » (Tagoe, 2015). Cette perception a été confirmée par les responsables de l'Assemblée municipale de Ketu South interrogés ainsi que par des représentants des communautés affectées par les opérations de Kensington. Bien que l'EPA « n'entreprenne pas d'étude d'impact environnemental », elle facilite une série d'activités qui aboutissent à l'octroi d'un permis environnemental. Les remarques du MCE peuvent donc être considérées comme une remise en cause de la crédibilité des procédures d'évaluation d'impact environnemental. En outre, les manifestations contre les opérations et les concessions de Kensington (y compris la cession de 30% de sa concession aux communautés affectées) prouvent clairement que la diligence raisonnable n'a pas été exercée dans l'attribution du permis d'exploitation à la compagnie.

Tous les efforts déployés par l'auteur pour avoir accès à une copie de la déclaration d'impact environnemental qui fournit des informations sur les procédures d'EIE entreprises par la société se sont avérés vains. Ces efforts incluent une recherche à la bibliothèque de l'EPA à Accra par le bibliothécaire, une demande auprès de l'Assemblée municipale de Ketu South et de Kensington Salt Industry Limited. La compagnie a insisté sur

le fait que le document est « en cours d'élaboration » et que les copies ne peuvent donc pas être remises à l'auteur ou tout membre des communautés affectées qui en fait une demande. Tous les principaux fonctionnaires de l'Assemblée municipale interrogés ont indiqué qu'ils n'ont jamais vu la déclaration d'impact environnemental de Kensington et se demandaient si l'Assemblée avait réellement une copie de la déclaration, même s'ils ont admis que l'Assemblée devrait en principe en avoir. La résistance farouche contre les opérations de Kensington et la proposition de la compagnie de céder une partie de sa concession aux communautés soutiennent les allégations du MCE selon lesquelles la compagnie ne méritait pas le PE obtenu de l'EPA pour ses opérations. Cela s'explique par le fait que les consultations auprès des communautés touchées (si elles étaient réellement menées) étaient insuffisantes et qu'elles n'ont pas permis de cerner tous les impacts possibles qui découleraient des activités de Kensington. Par conséquent, les procédures n'ont pas tenu compte des impacts majeurs qui auraient dû être identifiés et les mesures correctives correspondantes qui devraient être prises.

e) Impacts sur l'emploi et les moyens de subsistance

L'un des principaux arguments en faveur des opérations à grande échelle dans le secteur minier a été leurs capacités à créer des « emplois décents » en « grandes quantités », en particulier pour les populations des communautés locales. Pourtant, les preuves sur le terrain montrent que même si elles peuvent créer des emplois décents, les chiffres ne sont pas impressionnants. C'est d'autant plus vrai lorsque l'on compare les « emplois décents » créés par les grandes entreprises aux emplois qui doivent être détruits dans le cadre de leurs activités. L'attitude de l'État et sa détermination à « séduire » les investisseurs dans le secteur avec des incitations diverses (surtout fiscales) au lieu de soutenir les producteurs artisanaux et les petits producteurs locaux est donc hasardeuse. Les chiffres réels des emplois détruits dans le cadre des activités de Kensington sont difficiles à établir. Néanmoins, African Challenge (une organisation non gouvernementale qui travaille dans le secteur du sel) estime que plus de 5 000 emplois ont été touchés ou détruits par les opérations de Kensington. Ce chiffre éclipse facilement le nombre d'emplois créés par l'entreprise. Lors d'une entrevue, le directeur général de la compagnie a indiqué qu'environ

600 emplois directs ont été créés et que la compagnie embauchait toujours. Certains travailleurs interrogés sur la « décence » de leur emploi ont exprimé des préoccupations qui n'appuient pas le point de vue selon lequel les emplois créés par la compagnie sont décentes. Tandis que les déchargeurs gagnent GHC10 par jour, d'autres travailleurs (comme ceux qui manient les machines) gagnent GHC15 par jour, selon certains travailleurs de la compagnie interrogée. Bien qu'ils ne se soient pas enthousiasmés par le travail qu'ils font et la rémunération qu'ils perçoivent, ils se sont sentis obligés d'accepter ces emplois étant donné les circonstances dans lesquelles ils se trouvaient (principalement le manque d'emplois dans les communautés locales). Ils se sont également dit préoccupés par les conditions de santé et de sécurité dans lesquelles ils travaillent. Selon certains travailleurs interrogés, de nombreux travailleurs n'ont pas des kits de sûreté comme des gants et des bottes. Ils ont admis que de nombreux travailleurs qui n'avaient pas de trousse de sécurité ont refusé de rester à la maison pendant un certain temps (comme suggéré par un dirigeant de la compagnie) jusqu'à ce que la compagnie achète des trousse de sûreté supplémentaires. Cela est en grande partie dû au manque d'emploi.

f) Impact sur les femmes et les enfants

Le rôle important joué par les femmes dans l'extraction du sel au Ghana signifie que les réinstallations qui font suite à l'acquisition des zones minières par de grands exploitants ont un impact négatif plus important sur les femmes (et donc sur les enfants) que sur les autres acteurs économiques. Étant donné qu'environ les deux tiers des producteurs de sel et plus des trois quarts de la main-d'œuvre dans le secteur du sel sont des femmes, comme le montrent les figures 5 et 6 ci-dessus, il est évident que les femmes endossent le fardeau le plus lourd des retombées des pertes d'emplois et la destruction des moyens de subsistance à la suite des opérations à grande échelle dans le secteur du sel. En outre, le chômage touche en général davantage les femmes et les enfants, car ils dominent la couche de la population dépendante. Dans une interview, une représentante de l'association des femmes mineures artisanales de sel d'Adina, qui a quatre enfants, a déploré les difficultés qu'elle a endurées suite à l'occupation de la zone de production de sel par Kensington. Personne de sa famille n'a eu la chance de trouver un emploi dans la compagnie. Par contre, elles

pouvaient dans le passé amasser du sel et le vendre pour soutenir les dépenses de son ménage.

Photo 1 : groupe représentatif des mineurs de sel affectés par les opérations de Kensington Salt Industries



Source: Tagoe (2015)

g) Salinité accrue et assèchement des puits

La manière dont Kensington Industries exploite sa mine de sel est citée comme étant la cause de certaines menaces environnementales dans les communautés touchées. Certaines de ces menaces sont liées à la pénurie d'eau, car les puits se sont asséchés. On croit que ce phénomène aurait été causé par la décision de Kensington d'utiliser de l'eau souterraine pour sa production de sel plutôt que l'eau salée marine. Il a été rapporté que dans d'autres communautés, le goût de la noix de coco a changé et est devenu plus salé. Encore une fois, cela a été attribué à l'utilisation des eaux souterraines par la compagnie pour sa production. Tagoe (2015) rapporte qu'un des mineurs de sel a exprimé ses inquiétudes par rapport au fait que « la rivière qui prenait sa source auparavant au Togo et se jetait dans la lagune, contenait du poisson pendant la saison des pluies a été bloquée par les routes et les barrages construits par la compagnie. En conséquence, les

saisons annuelles de pêche et de récolte de sel, qui étaient autrefois synonymes de soulagement pour la population, appartiennent désormais au passé étant donné que la lagune s'est asséchée prématurément ». L'Agence de protection de l'environnement doit enquêter sur ces préoccupations. En outre, des investigations doivent également être menées auprès de la Commission des ressources en eau qui a délivré un permis de droit d'eau à la compagnie pour prélever des eaux souterraines pour ses activités minières.

6. Une approche axée sur l'EMAPE pour le développement de l'industrie du sel

a) Introduction

Les sections précédentes ont donné un aperçu du secteur du sel au Ghana, en particulier des événements récents qui sont survenus dans la zone de la lagune de Keta. Elles ont mis le projecteur sur les politiques du gouvernement ghanéen en matière de développement de l'industrie du sel (politiques axées sur les opérations à grande échelle), le cadre stratégique régional/continental qui se dessine et les préoccupations liées aux politiques du gouvernement.

L'avant-dernière partie du rapport avance un argument en faveur d'une approche axée sur l'EMAPE pour le développement du secteur du sel. Bien que le gouvernement reconnaisse le rôle de l'EMAPE dans le secteur minier, il n'a toujours pas mis en place une stratégie bien définie pour l'EMAPE (en particulier dans le secteur du sel). En novembre 2015, la Commission des minéraux a publié un document intitulé "Cadre pour l'exploitation minière artisanale et à petite échelle (EMAPE)." Ce cadre est destiné en grande partie au secteur de l'or dont le fonctionnement est très différent du secteur du sel. Le gouvernement a indiqué qu'il est en train d'élaborer une stratégie sur le sel, mais aucune information n'est disponible sur la période à laquelle la stratégie sera prête. Les demandes adressées à la Commission des minéraux pour obtenir des informations sur l'état d'avancement de la stratégie du sel n'ont pas été acceptées.

b) Éviter une perturbation soudaine et inutile des relations et de l'équilibre historiques profondes

Il est largement reconnu que l'extraction du sel au Ghana est une activité principalement contrôlée par l'EMAPE, et jusqu'aujourd'hui, l'EAPES fournit la part du lion de la production (qui avoisine les 250 000 tonnes par an)¹². La prédominance de l'EMAPE dans l'industrie du sel a une certaine

importance historique qui soutient une approche axée sur l'EMAPE dans le secteur du sel. Depuis plusieurs siècles que le Ghana produit du sel, l'EMAPE est à l'avant-garde faisant des activités d'EMAPE une partie intégrante du tissu économique et social des communautés productrices de sel. La position actuelle du gouvernement qui consiste à développer le secteur du sel à la faveur de l'EMGE (après la création du secteur minier aurifère dominé par les étrangers à la fin des années 1980) perturbera considérablement l'organisation des sociétés et des économies dans les communautés productrices de sel. La situation contextuelle et historique du secteur de l'or est complètement différente de celle du secteur du sel. La décision de reproduire dans le secteur du sel, ce qui semble être une réussite dans le secteur de l'exploitation de l'or à grande échelle dominé par l'étranger, doit être réexaminée.

Les activités d'exploitation minière à grande échelle, dominées par l'étranger, ont commencé dans le pays bien avant que le Ghana n'atteigne son indépendance politique, il y a plus d'un demi-siècle. Les rapports et l'équilibre entre l'EMAPE et l'EMGE ont donc été réglés en faveur de l'EMGE bien avant l'indépendance¹³. Cela a donc permis de créer facilement un secteur minier aurifère à grande échelle dominé par les étrangers il y a trois décennies, comme ce fut le cas avant l'indépendance. Par conséquent, on ne peut qu'imaginer les perturbations des activités sociales et économiques qui résulteront de la mise en œuvre d'une approche axée sur l'EMGE. Il ne fait aucun doute qu'une telle approche provoquera des conflits sociaux et économiques que les organismes gouvernementaux ne pourraient guère anticiper. Cela pourrait se traduire par un prix politique important de la part de l'État, car les impacts négatifs sur les moyens d'existence sont causés par les activités d'EMGE. L'échec du gouvernement à

¹² Les demandes adressées à la Commission des minéraux pour obtenir des données sur les niveaux de production des opérateurs à grande échelle qui soumettent des rapports réguliers à la Commission n'ont pas été acceptées. Il est donc difficile d'indiquer quelle proportion de la production annuelle est fournie par l'EAPES, si ce n'est que des données anecdotiques prouvant que l'EAPES contribue énormément à la production nationale.

¹³ L'État colonial avait un intérêt substantiel dans l'or et dans la collusion avec les chefs, la capitale coloniale et les élites locales ont établi par la force une domination de l'industrie aurifère à grande échelle dominée par l'étranger. Un autre fait qui rend le cas de l'or substantiellement différent de celui du sel est le nombre relativement faible de moyens de subsistance qui sont perturbés dans le cadre des activités minières d'or à grande échelle (souvent souterraines). Cela a considérablement réduit les confrontations et la résistance aux opérations minières aurifères à grande échelle.

mettre en œuvre une stratégie similaire dans la région d'Ada Songor et le fait que Kensington ait rencontré des difficultés au cours de ses quelques années d'activité témoignent des conséquences de la perturbation des relations et de l'équilibre historiques profondes dans le secteur du sel. De plus, les conflits et les troubles sociaux et économiques qui en résultent sont préjudiciables. Dans ce contexte, les autorités sont instamment invitées à envisager une approche axée sur l'EMAPE pour développer le secteur du sel. Malheureusement, les agences de l'État qui sont à l'avant-garde de la stratégie axée sur l'EMGE dans le secteur du sel ignorent les difficultés auxquelles sont confrontées les communautés qui opposent une résistance farouche à de telles stratégies.

c) Pertinence des politiques régionales et continentales

Les cadres de politique minière continentaux et régionaux reconnaissent l'importance de l'EMAPE et soulignent la nécessité d'accorder la priorité au secteur. Trois de ces cadres méritent d'être mentionnés : la Vision de Yaoundé sur l'EMAPE, la VMA et la PDRMC. La Vision de Yaoundé a été adoptée à la suite d'un séminaire organisé par la CEA et l'UNDESA en novembre 2002 sur le thème « l'exploitation minière artisanale et à petite échelle en Afrique : identifier les meilleures pratiques et instaurer des moyens de subsistance durables pour les communautés ». Au cœur de la vision de Yaoundé se trouve la reconnaissance que la plupart des activités l'EMAPE ne sont pas uniquement axées sur la pauvreté, mais aussi sur la réduction de la pauvreté dans de nombreuses économies rurales en Afrique. Elle recommande donc que les activités d'EMAPE soient intégrées aux plans et stratégies de développement économique local et régional. La situation dans pratiquement toutes les communautés productrices de sel au Ghana (en particulier dans les environs de la lagune de Keta) s'inscrit bien dans ce cadre. La pauvreté est endémique et la production de sel est considérée comme un remède. Historiquement, l'extraction du sel a toujours été le poumon des activités économiques dans ces régions. Cela explique en partie pourquoi les grandes sociétés d'exploitation du sel qui ont obtenu des permis et des licences pour exploiter le sel sur les mêmes terres que les producteurs locaux ont presque toujours eu des difficultés entreprendre leurs activités. Les difficultés sont généralement liées aux questions relatives à la propriété foncière, mais un examen minutieux des questions révèle qu'il s'agit davantage d'une question de subsistance et

d'ordre économique que de propriété foncière (qui n'est de loin qu'une question d'ordre économique).

La VMA met également l'accent sur l'EMAPE en proposant un plan directeur qui fait référence à la Vision de Yaoundé. La VMA note que la crise économique croissante (qui entraîne l'augmentation du taux de chômage) et la diminution des choix de moyens de subsistance ruraux (exacerbé par les catastrophes naturelles et anthropiques) sont les principaux facteurs qui poussent les populations vers l'EMAPE. Il reconnaît en outre que le secteur de l'EMAPE demeure une source importante de revenus. Les revenus du secteur sont pertinents pour d'autres secteurs de l'économie rurale. La VMA cite le cas de la Tanzanie, où les exploitants artisanaux et à petite échelle gagnent dix fois plus que les agriculteurs, et où les revenus du secteur sont régulièrement investis dans d'autres activités économiques telles que les magasins, les taxis, les bars, les maisons d'hôtes et l'agriculture. Encore une fois, cet exemple reflète les réalités économiques de nombreuses communautés productrices de sel au Ghana, où les revenus générés par l'extraction du sel pendant la saison sèche deviennent pertinents pour l'agriculture pendant la saison des pluies. Pour cette raison, l'EAPES reste un secteur important de l'économie des communautés rurales, car il s'agit d'une activité autour de laquelle gravitent d'autres activités économiques. Par conséquent, le secteur de l'EAPES requiert une attention et un soutien particuliers pour surmonter la panoplie de défis qui se traduisent par une faible productivité et une mauvaise performance.

La PDRMC plaide vigoureusement pour qu'une attention et un soutien particulier soient apportés à l'EMAPE et aux PME du secteur minier. La matrice de mise en œuvre de la PDRMC demande spécifiquement aux États de mettre en place des programmes d'assistance technique et financière pour le secteur de l'EMAPE, en reconnaissance des nombreux défis auxquels le secteur est confronté. En outre, les États d'Afrique de l'Ouest sont encouragés à créer des coopératives dans le secteur de l'EMAPE en vue du partage d'informations et du renforcement des capacités techniques. Dans les communautés d'extraction du sel, il existe déjà des coopératives (certaines sont relativement fortes et d'autres faibles), ce qui facilite l'engagement des institutions publiques. Bien que le ministère du commerce et de l'industrie ait des engagements beaucoup plus routiniers avec ces

coopératives (grâce à son projet “iodation du sel financé par les bailleurs de fonds), la Commission des minéraux ne s’engage que rarement avec elles. Il n’est donc pas surprenant que les producteurs locaux de sel déclarent ne pas avoir été informés de l’octroi d’un bail minier à Kensington. Les producteurs locaux de sel au Ghana ne sont évidemment pas les meilleurs producteurs, étant donné les difficultés auxquelles ils sont confrontés dans le secteur de l’exploitation (internes et externes). Pourtant, si les institutions d’État suivent les recommandations des organisations régionales et continentales (comme la CEDEAO et l’UA), la politique minière sera plus orientée vers l’EMAPE (en particulier dans le domaine du sel où la production est plus respectueuse de l’environnement que dans d’autres secteurs comme l’or qui nécessite l’utilisation des produits chimiques comme le mercure).

d) L’impératif du contenu local et du développement socio-économique local intégré

Le Plan d’action pour la mise en œuvre de la VMA prévoit que « le secteur de l’EMAPE peut se transformer en un moteur du développement durable, en particulier dans les zones rurales », si les défis auxquels le secteur est confronté « sont traités de manière adéquate grâce une série d’interventions bien ciblées ». Le programme sectoriel sur l’EMAPE vise donc à créer « un secteur minier qui exploite le potentiel de l’exploitation minière artisanale et à petite échelle pour faire progresser le développement socio-économique rural intégré et durable ». Le rôle qu’un grand pôle de croissance, comme l’industrie de sel, joue dans les communautés rurales relativement inactives pour favoriser une croissance et un développement inclusifs et généralisés ne doit pas être ignoré. Ce rôle dépend toutefois de la façon dont la production est organisée dans l’industrie et du fait que les activités sont détenues et contrôlées localement ou par des entités externes. Bien que les opérations détenues et contrôlées par des étrangers présentent des avantages (surtout en ce qui concerne les niveaux de productivité et de production), les données recueillies dans d’autres domaines du secteur minier semblent indiquer que ces opérations ont eu des liens plutôt faibles avec d’autres secteurs de l’économie et n’ont pas produit les résultats escomptés en matière de création d’emplois. Les opérations mécanisées à grande échelle nécessitent d’importants capitaux,

ce qui crée relativement moins d'opportunités d'emploi que les petites opérations à forte intensité de main-d'œuvre. Aux premiers stades du développement économique, où il y a une telle pénurie d'emplois et une telle abondance de main-d'œuvre, les petites exploitations ont tendance à avoir de plus grandes répercussions sur le développement que les grandes exploitations. Des avantages supplémentaires sont générés lorsque le contenu local, défini de façon vague pour inclure le financement local et l'approvisionnement local en biens et services, augmente. Une approche axée sur l'EMAPE permet aux populations locales (en particulier celles des communautés dans lesquelles se déroule l'extraction du sel) d'être propriétaires de la majeure partie des entreprises productrices de sel. Cela permet facilement d'investir les bénéfices de l'extraction du sel dans d'autres secteurs de l'économie locale, comme nous l'avons souligné plus haut.

e) Enjeux fonciers et durabilité

Le dernier argument en faveur d'une approche axée sur l'EMAPE est la nature du régime foncier en vigueur dans les communautés productrices de sel (au lieu des exigences des droits de superficie pour la production de sel) et la pérennité du secteur. Il ne fait aucun doute que les préoccupations liées au régime foncier représentent la plus grande contrainte pour l'industrie, surtout dans le cas des grandes exploitations à prédominance étrangère comme Kensington. Si les populations locales peuvent régler avec une relative aisance les questions foncières et entreprendre leurs activités de production de sel, chaque fois que de grands exploitants (surtout étrangers) entrent en scène, les enjeux liés aux ressources foncières viables pour la production de sel deviennent énormes avec les conséquences qui y sont associées. Compte tenu de l'incidence élevée de la pauvreté dans de nombreuses communautés rurales, en particulier dans les zones côtières où la production de sel reste une importante activité, l'émergence des acteurs économiques extérieurs pour entreprendre des activités qui requièrent d'immenses étendues de terre (comme l'extraction du sel) a invariablement une incidence sur la valeur de la terre, ce qui augmente les enjeux fonciers. Les défis directs de cette situation sont notamment la nécessité pour les investisseurs de régler les demandes d'indemnisation des requérants et satisfaire les réclamations et faire des dépenses foncières imprévues pendant la durée du bail. La situation devient plus préoccupante

lorsque les institutions publiques basées à Accra (la capitale) délivrent effectivement des droits d'utilisation de la terre sans consulter comme il se doit les acteurs qui détiennent des intérêts divers dans le domaine foncier (comme les chefs, les clans familiaux et les occupants). Le brouhaha qui en résulte retarde le développement socio-économique car la durabilité de ces opérations devient difficile à établir. La cacophonie qui en résulte retarde le développement socio-économique car la durabilité de ces opérations devient difficile à établir. Tout effort sérieux pour développer le potentiel salin du pays doit donc être davantage axé sur l'EMAPE que sur EMGE. Ici aussi, le cas d'Ada et les événements qui ont lieu à Keta confirment l'argument avancé en faveur de la prédominance d'une approche axée sur l'EMAPE dans le développement du secteur du sel.

7. Conclusions et Recommandations

Malgré des siècles d'exploitation du sel au Ghana, l'industrie du sel est à ses débuts. Dominé par les producteurs artisanaux et les petits producteurs, le secteur a connu ces dernières années des changements (notamment depuis 2011), avec l'octroi des concessions minières aux grands opérateurs. Ces concessions, en particulier dans la lagune de Keta et aux alentours, sur lesquelles l'étude était basée, couvrent près de 20 000 acres de terre et/ou de surface lagunaire. Ceci est conforme à la décision prise par le MLNR en 2012 d'instituer des incitations fiscales pour attirer les investissements (généralement des opérations à grande échelle dominées par les étrangers) dans l'industrie du sel. Il est toutefois difficile de savoir si ces incitations ont été mises au point et les éléments fiscaux qui ont été couverts. Par ailleurs, le Ministère semble avoir perdu de vue une exigence de la politique minière et minérale concernant l'élaboration d'un cadre visant à garantir que les moyens de subsistance des populations autochtones vivant dans les zones de production de sel ne soient pas mis en péril à cause de l'utilisation des terres ainsi que les préoccupations environnementales.

Bien que l'étude se soit concentrée sur les opérations de Kensington Industries Limited (titulaire d'un bail minier récemment accordé pour des opérations à grande échelle dans et aux alentours de la lagune Keta) dans l'Assemblée municipale de Ketu South, les conclusions sont pertinentes pour l'ensemble du secteur du sel en particulier et pour l'industrie minière en général. Les opérations de l'entreprise ont été marquées par de graves problèmes entraînant la mort de plusieurs personnes et la destruction des propriétés de l'entreprise (une excavatrice et un camion à benne ont été brûlés lors d'une des nombreuses manifestations organisées contre les opérations de la compagnie). La compagnie s'est engagée à céder 30 % de sa concession aux indigènes, mais les indigènes réclament davantage (jusqu'à 60 %). La compagnie a également promis que la portion de la concession qui sera cédée sera bien développée en marais salants et en étangs de concentration. Il est important que toute partie de la concession

cédée soit soumise aux procédures juridiques impliquant une demande et la délivrance d'un certificat de cession par Kensington et l'octroi effectif de la superficie cédée aux producteurs locaux. Toutes ces dispositions juridiques doivent être prises pour éviter la répétition du non-respect par Kensington d'un précédent accord de cession entre WAGL et les producteurs locaux à cause de la délivrance d'un certificat de cession.

L'approche se reposant sur la prédominance des opérations à grande échelle pour favoriser le développement de l'industrie du sel au Ghana et qui ne prévoit pas des moyens de subsistance pour les populations indigènes et qui n'assure pas la protection de l'environnement dans les zones productrices de sel, suscite plusieurs préoccupations (en particulier la durabilité de l'industrie, comme en témoigne la résistance aux opérations de Kensington). En outre, cette approche trahit les prescriptions des nouveaux régimes politiques miniers régionaux et continentaux (tels que la VMA et la PDRMC) qui mettent davantage l'accent sur l'EMAPE. L'une de ces prescriptions est la quête d'un « secteur minier qui s'appuie sur le potentiel de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle pour stimuler l'entreprenariat local/national, améliorer les moyens de subsistance des populations locales et faire progresser le développement social et économique rural intégré ».

En outre, l'approche trahit les recommandations du Plan directeur pour le développement du sel au Ghana (1991) qui reconnaît et affirme la légitimité de milliers de producteurs locaux de sel dans diverses régions productrices de sel du pays. Toute approche qui écarte les petits producteurs risque de conduire à une relation conflictuelle prolongée entre les opérateurs EAPES et EMSGE, comme cela a été le cas dans les communautés minières aurifères avec les problèmes d'empiètement de concession qui en découlent.

Enfin, la manière dont les concessions minières sont octroyées, avec peu ou pas de consultation réelle entre les agences gouvernementales et les communautés affectées, en particulier les mineurs artisanaux qui sont souvent les plus touchés par l'octroi de ces concessions minières à grande échelle les privant invariablement de leurs moyens de subsistance, doit être repensée. De toute évidence, cela n'est pas de bon augure pour le gouvernement, qui s'est engagé à assurer une gouvernance transparente et responsable de l'exploitation des ressources minérales du pays. La

faiblesse des capacités institutionnelles et l'inefficacité des procédures d'évaluation de l'impact environnemental font que les personnes touchées ne sont pas suffisamment indemnisées et en temps voulu, comme l'exigent les procédures. Dans le cas de Kensington, la compagnie insiste sur le fait qu'elle ne doit aucune compensation à personne et n'a depuis lors pas indemnisé la plupart des personnes affectées par ses activités, malgré les effets significatifs et visibles sur les moyens de subsistance des populations vivant dans les zones d'exploitation de la compagnie.

Compte tenu de ce qui précède, l'étude préconise et recommande une approche axée sur l'EMAPE pour le développement de l'industrie du sel au Ghana. Cette approche traite efficacement des préoccupations liées aux moyens de subsistance qui caractérisent l'octroi de concessions minières à grande échelle. Ces recommandations spécifiques sont destinées aux différents acteurs impliqués dans le secteur.

8. Références

Abbey, E (2012) « *Perspective d'une politique nationale du sel* » News Ghana : Accra <https://www.newsghana.com.gh/national-salt-policy-in-the-offing/>

Union africaine (2011) « *Construire un avenir durable pour l'industrie extractive africaine : de la vision à l'action - Plan d'action pour la mise en œuvre de la VMA* » Commission de l'Union africaine : Addis-Abeba

Union africaine (2009) « *Vision minière africaine* » Commission de l'Union africaine : Addis-Abeba

Commission de l'Union africaine (1980) « *Plan d'action de Lagos pour le développement économique de l'Afrique* » CUA : Addis-Abeba

Akabzaa, T. et Darimani, A (2001) « *une étude sur les impacts des investissements dans le secteur minier sur les communautés minières au Ghana* » rapport préparé pour le Comité technique sur l'initiative d'examen de l'ajustement structurel participatif au Ghana.

Atta-Quayson (2016) « *Où est l'argent ? Fiscalité et état de la mise en œuvre de la Vision minière africaine : une étude de cas du Ghana et de la CEDEAO* » Tax Justice Network - Africa: Nairobi

Banque Centrale du Ghana (2003) « *Rapport sur le secteur minier* » Banque centrale du Ghana : Accra

Commission de la CEDEAO (2009) *Directive sur l'harmonisation des principes directeurs et des politiques dans le secteur minier*. Abuja : Commission de la CEDEAO, (C/DIR. 3/05/09)

Commission de la CEDEAO (2012) *Politique de développement des ressources minières de la CEDEAO*. Commission de la CEDEAO : Abuja

Conseil ghanéen de la promotion des exportations (2009) « *Stratégies du secteur du sel du ghanéen* » Conseil ghanéen de la promotion des exportations : Accra

Service des statistiques du Ghana (2013) « *Recensement de la population et de l'habitat 2010 : Rapport analytique régional pour la région de la Volta* » Service des statistiques du Ghana : Accra

Gouvernement du Ghana (1991) « *Plan directeur pour le développement du secteur du sel au Ghana* » Gouvernement du Ghana : Accra

Gouvernement du Ghana (2010) « *Programme d'action du Ghana pour la croissance et le développement partagés* » : Accra

Gouvernement du Ghana (2014) « *Politiques minières du Ghana : assurer la contribution de l'exploitation minière au développement durable* » Gouvernement du Ghana : Accra

Gouvernement du Ghana (2015) « *Programme d'action du Ghana pour la croissance et le développement partagés* » : Accra

Mannar, V. et Yusuf Ali, R. (2013) « *Production et commerce du sel en Afrique* », Bulletin d'information IDD 41.4:19 - 20.

Commission des minéraux (2015) « *Cadre de l'Exploitation minière artisanale et à petite échelle (EMAPE)* » Commission des minéraux : Accra

Ministère du Commerce et de l'Industrie (2012) « *Programme 2012 - 2014 sur la base du budget* » MoTI : Accra

Ministère des Terres et des Ressources naturelles (2012) « *Programme 2012 - 2014 sur la base du budget* » MLNR : Accra

Papazafropoulos, G et Yeboah-Konadu, K (2008) « *Élaboration d'une stratégie nationale sur l'exportation pour le Ghana* » Ministère du Commerce et de l'Industrie : Accra

Quashie, A et Aggey, M (2013) « *Production de sel au Ghana : Méthodes et pratiques* » CSIR – Institut de recherche industrielle : Accra

Tagoe, A (2015) « *Acquisition de la lagune de Keta pour 30 000 dollars américains* » <http://pulse.com.gh/news/issues-takeover-of-keta-lagoon-for-30-000-id4494061.html>

UNECA et UA (2011) « *Ressources minières et développement de l'Afrique : rapport du groupe d'étude international sur le régime minier africain* » CEA : Addis-Abeba http://www.africaminingvision.org/amv_resources/AMV/ISG%20Report_eng.pdf

9. Annexes

Annexe 1 : Les législations et autres documents qui constituent la base du cadre juridique du secteur minier

Liste des législations primaires	Liste des législations subsidiaires	Autres documents (principalement directives)
Loi de 2006 sur les minéraux et les mines (loi 703)	Règlements généraux sur les minéraux et les mines, 2012 (LI 2173)	La Constitution, 1992
Loi de 1993 portant création de la Commission des minéraux (loi 450)	Régulation 2012 sur les minéraux et les mines (LI 2174)	Directives sur l'exploitation minière et l'environnement, 1994
Loi relative à l'Agence de protection de l'environnement loi de 1994 (loi 490)	Régulations sur les minéraux et les mines (rémunération et réinstallation), 2012 (LI 2175)	Directives opérationnelles sur l'exploration minière dans les réserves forestières pour certaines sociétés, 1997
Loi de 1996 sur la Commission des ressources en eau (Loi 522)	Régulations sur les minéraux et l'exploitation minière (délivrance de permis) 2012 (LI 2176)	Lignes directrices environnementales sur l'exploitation minière dans les réserves forestières du Ghana, 2001
Loi de 1999 sur la Commission des forêts (Loi 571)	Régulations sur les minéraux et les mines (explosifs), 2012 (LI 2177)	Lignes directrices sur la préparation des rapports d'étude de faisabilité, 2009
Loi de 1993 (Loi 462) sur les gouvernements locaux	Règlements sur les minéraux et les mines (Santé, sécurité et technique), 2012 (LI 2182)	Politiques de fermeture des mines et de post-fermeture des mines (LI 2182)
Loi de 2000 sur la fiscalité telle que modifiée [Loi 2015 portant impôt sur le revenu, (Loi 896)]	Régulation relative à l'évaluation environnementale, 1999 (L.I. 1652) ('régulation sur l'environnement')	Lignes directrices pour la responsabilité sociale des entreprises dans les collectivités minières

Loi 791 de 2009 relative l'Office ghanéen des recettes		
Loi de 1994 sur le Bureau de l'administrateur des terrains domaniaux (Loi 481)		

Source : Politique minière du Ghana (2014)

Annexe 2: Structure de l'actionnariat des sociétés minières en décembre 2015

No	COMPAGNIE	ACTIONNAIRE	%
1	Anglogold Ashanti (Iduapriem) Limited	AngloGold Ashanti(Ghana)Ltd GSM Gold Ltd	30 70
2	Gold Fields (Ghana) Limited – Tarkwa	Gold Fields S.A Gouvernement du Ghana	90 10
3	Abosso Goldfields (Ghana) Limited – Darmang	Gold Fields S.A Gouvernement du Ghana	90 10
4	Golden Star Resources	Golden Star Resources Gouvernement du Ghana	90 10
5	Med Mining Limited	S. Sadik Sitoci Erdal Sitoci Huseyin Kaplan Gouvernement du Ghana	45 22.5 22.5 10
6	Ghana Bauxite Company	Bosai Minerals Group Co. Ltd Gouvernement du Ghana	80 20
7	Ghana Manganese Company	Ghana International Manganese Gouvernement du Ghana	90 10
8	Great Consolidated Diamonds	Dr Joseph Siaw Agyapong Gouvernement du Ghana	90 10
9	Central African Gold Mines	Central African Gold Gouvernement du Ghana	90 10
10	Chirano Gold Mines	Red Back Mining Inc Gouvernement du Ghana	90 10

11	Perseus Mining Ghana Limited	Kojina Resources Limited Gouvernement du Ghana	90 10
12	Newmont Ghana Gold Limited	Newmont La Source SAS, France	100
13.	Adamus Resources Limited	Endeavour Mining Corporation Gouvernement du Ghana	90 10
14	Newmont Golden Ridge Ltd	Newmont Golden Ridge Holdings, Netherlands	100
15	Mensin Gold Bibiani Ltd	Resolute Mining Ltd Gouvernement du Ghana	90 10

Source: Commission des minéraux (2016)