

RAPPORT SUR LA GOUVERNANCE EN AFRIQUE V

# LA GOUVERNANCE DES RESSOURCES NATURELLES ET LA MOBILISATION DES RECETTES PUBLIQUES POUR LA TRANSFORMATION STRUCTURELLE

Pour commander des exemplaires du rapport, veuillez contacter :

**Publications**

Commission économique pour l'Afrique  
P.O. Box 3001  
Addis-Abeba, Éthiopie  
Tél : +251-11- 544-9900  
Télécopie : +251-11-551-4416  
Adresse électronique: [ecainfo@uneca.org](mailto:ecainfo@uneca.org)  
Web: [www.uneca.org](http://www.uneca.org)

© 2018 Commission économique pour l'Afrique Addis-Abeba, Éthiopie

Tous droits réservés

Premier tirage : mai 2018

Toute partie du présent ouvrage peut être citée ou reproduite librement. Il est cependant demandé d'en informer la Commission économique pour l'Afrique et de lui faire parvenir un exemplaire de la publication. Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du secrétariat de la Commission économique pour l'Afrique aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Design de la couverture, mise en page, infographies de la version Française : DBCD - Dilucidar Blossom Creative Design

# Table des matières

Acronymes .....	7
-----------------	---

Avant-propos .....	8
--------------------	---

Remerciements .....	9
---------------------	---

Résumé .....	10
--------------	----

## 1

<b>Un cadre analytique proposé pour l'obtention de véritables résultats de développement</b> .....	<b>17</b>
--	-----------

1.1 Cadre analytique proposé .....	20
------------------------------------	----

1.2 Résultats de développement .....	22
--------------------------------------	----

1.2.1 Concentration, contrôle et diversité des ressources naturelles .....	23
--	----

1.2.2 Impacts économiques .....	23
---------------------------------	----

1.2.3 Impacts sur la pauvreté et le développement social .....	31
--	----

1.2.4 Aspects politiques et institutionnels de l'impact de l'abondance des ressources naturelles en Afrique .....	33
---	----

Conclusions .....	35
-------------------	----

## 2

<b>Les institutions et la réglementation</b> .....	<b>36</b>
--	-----------

2.1 Les structures actuelles ont du mal à promouvoir une bonne gouvernance des ressources naturelles .....	37
--	----

2.1.1 Cadres institutionnels .....	37
------------------------------------	----

2.1.2 Ministères et administrations .....	40
---	----

2.1.3 Petites opérations minières artisanales .....	45
---	----

2.2 Les institutions chargées de la collecte, de la gestion et de la répartition des recettes .....	46
---	----

2.2.1 Fonds de stabilisation et fonds souverains .....	47
--	----

2.2.2 Affectation territoriale des recettes publiques .....	47
---	----

2.2.3 La gestion des répercussions de l'exploitation des ressources .....	48
---	----

2.2.4 La gouvernance des terres et des forêts .....	48
---	----

<b>2.3 Initiatives de gouvernance des ressources naturelles</b> .....	<b>50</b>
2.3.1 Gouvernance et gestion durable des forêts en Afrique .....	50
2.3.2 Dispositif de certification du Processus de Kimberley .....	50
2.3.3 Le Dodd-Frank Act .....	51
2.3.4 La Charte des ressources naturelles .....	51
2.3.5 L'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) .....	52
2.3.6 La Vision africaine des mines .....	53
<b>Conclusions</b> .....	<b>55</b>

## 3

### **Vers une nouvelle planification du développement basée sur les ressources** .....

**56**

<b>3.1 Modèles de développement depuis l'indépendance</b> .....	<b>58</b>
<b>3.2 Plans de développement : concept et application</b> .....	<b>60</b>
<b>3.3 Une planification du développement fondée sur les ressources</b> .....	<b>61</b>
<b>3.4 La modélisation des chaînes de valeur des ressources naturelles</b> .....	<b>61</b>
<b>3.5 Diversification, liaisons intersectorielles et transformation structurelle</b> .....	<b>67</b>
<b>3.6 L'importance de la gouvernance pour la durabilité à long terme</b> .....	<b>73</b>
<b>Conclusions</b> .....	<b>74</b>

<b>Annexe : Dispositions relatives à la place des ressources naturelles dans la chaîne de valeur, dans les plans de développement de 21 pays africains</b> .....	<b>75</b>
--	-----------

## 4

### **Mobiliser les recettes intérieures** .....

**76**

<b>4.1 Les recettes intérieures sont de deux types – publiques et privées</b> .....	<b>77</b>
<b>4.2 Obstacles à la mobilisation des recettes intérieures</b> .....	<b>80</b>
4.2.1 Volatilité des cours des marchés de ressources naturelles .....	80
4.2.2 Connaissance exacte des richesses naturelles d'un pays .....	81
4.2.3 Conditions d'accès des producteurs et partage des avantages .....	82
4.2.4 Flux financiers illicites et corruption .....	85
4.2.5 Prédominance de l'économie informelle – dans l'emploi et l'exploitation de certains produits de base, hors imposition fiscale .....	86
4.2.6 Qualité des institutions publiques et des mécanismes de responsabilisations .....	89

<b>4.3 Renforcer la mobilisation des recettes intérieures</b> .....	<b>89</b>
4.3.1 Optimiser la collecte et stabiliser les recettes .....	90
4.3.2 Aider et simplifier le secteur informel des ressources naturelles .....	90
4.3.3 Tirer parti des recettes intérieures et des instruments de financement novateurs .....	91
4.3.4 Vers des États plus volontaristes .....	94
<b>Conclusion</b> .....	<b>95</b>

## 5

### **Examen des ressources naturelles de huit pays africains**..... **96**

<b>5.1 Caractéristiques des huit pays étudiés</b> .....	<b>97</b>
5.1.1 Gouvernance politique .....	97
5.1.2 Contexte économique et social .....	99
5.1.3 Richesses naturelles .....	101
<b>5.2 Résultats de développement</b> .....	<b>104</b>
<b>5.3 Cadres institutionnels et réglementaires</b> .....	<b>107</b>
<b>5.4 Cadres de planification</b> .....	<b>108</b>
<b>5.5 Modalités de partage des recettes</b> .....	<b>110</b>
<b>Conclusions</b> .....	<b>113</b>

## 6

### **Vers un cadre politique de gouvernance pour les ressources naturelles**..... **114**

<b>6.1 Situation actuelle de l'Afrique</b> .....	<b>115</b>
<b>6.2 Recommandations de politiques</b> .....	<b>117</b>
6.2.1 Renforcer les cadres institutionnels et réglementaires .....	117
6.2.2 Favoriser la transparence et la responsabilisation dans la gouvernance économique .....	118
6.2.3 Renforcer et donner un degré de priorité élevé à la planification du développement axé sur les ressources .....	118
6.2.4 Favoriser la gestion macroéconomique et les résultats de développement .....	118
6.2.5 Accélérer la diversification et approfondir les liens propices à la transformation structurelle .....	119
6.2.6 Promouvoir le secteur privé national .....	119
6.2.7 Renforcer la mobilisation des recettes intérieures .....	119
6.2.8 Améliorer les mécanismes de partage des ressources .....	120
<b>Conclusion</b> .....	<b>120</b>

# Références bibliographiques

Chapitre premier .....	121
Chapitre 2 .....	122
Chapitre 3 .....	124
Chapitre 4 .....	126
Chapitre 5 .....	129
Chapitre 6 .....	130

## Tableaux

Table 1.1 Concentration et diversification des exportations des pays africains, 2015 .....	24
Table 1.2 Abondance des ressources et performance sociale, en 2016 .....	32
Table 2.1 Droits de propriété, réglementation et répartition des recettes minières dans dix pays africains .....	39
Table 2.2 La gouvernance des ressources minérales en Tanzanie .....	41
Table 4.1 Modification des termes de l'échange et des revenus nets reçus des paiements par groupe de pays en développement .....	84
Table 5.1 Exportations des huit pays étudiés en 2016 .....	102

## Figures

Figure 1.1 Cadre conceptuel pour la gouvernance des ressources en vue d'une meilleure mobilisation des recettes publiques et de la transformation structurelle .....	20
Figure 1.2 La propagation des effets de la chute des cours des produits de base .....	26

<b>Figure 1.3</b> Exportations par catégorie à proportion des exportations totales de marchandises, pays membres de la Communauté de développement de l'Afrique australe, 2012-2013 (en pourcentage) .....	27
<b>Figure 1.4</b> Valeur des exportations de marchandises de l'Afrique par secteur, 1990-2014 (en dollars courants) .	27
<b>Figure 1.5</b> Indice des prix des produits de base, 1980-2016 (2005 = 100) .....	28
<b>Figure 1.6</b> Croissance du PIB réel par habitant dans les pays riches et les pays pauvres en ressources en Afrique, 1990-2016 (en pourcentage) .....	30
<b>Figure 2.1</b> Les institutions de la gouvernance des ressources naturelles .....	40
<b>Figure 2.2</b> Trois principales fonctions du parlement dans la gouvernance des ressources naturelles .....	42
<b>Figure 2.3</b> La structure d'application de la Vision africaine des mines .....	54
<b>Figure 3.1</b> Exemple de planification transformatrice .....	57
<b>Figure 3.2</b> La chaîne des décisions .....	61
<b>Figure de l'encadré 3.1</b> : La planification de bas en haut au Botswana .....	63
<b>Figure 3.3</b> La chaîne de valeur dans le secteur pétrolier .....	64
<b>Figure 3.4</b> La chaîne de valeur et les préceptes d'analyse pour les produits minéraux et les métaux .....	64
<b>Figure 3.5</b> La planification le long de la chaîne de valeur extractive .....	65
<b>Figure 3.6</b> Les liens de production dans le secteur minier selon la Vision africaine des mines .....	69
<b>Figure 4.1</b> Recettes publiques générales africaines par groupe de revenus en 2000-2015 (en pourcentage du PIB) .....	78
<b>Figure 4.2</b> Contribution des industries extractives aux recettes publiques et d'exportation en 2013 (en pourcentage) .....	78
<b>Figure 4.3</b> Composition des recettes fiscales africaines en 2005-2015 (en milliards de dollars) .....	79
<b>Figure 4.4</b> Variation des cours du cuivre, du pétrole brut, de l'aluminium et de l'or entre 2002 et 2016 .....	81
<b>Figure 4.5</b> Répartition sectorielle des flux financiers illicites en 2010 .....	86
<b>Figure 5.1</b> Notes des huit pays étudiés selon l'indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique entre 2006 et 2015 (notation progressive de 0 à 100) .....	97
<b>Figure 5.2</b> Croissance du PIB réel des huit pays étudiés entre 2007 et 2016 (en pourcentage) .....	99
<b>Figure 5.3</b> Pourcentage de la population vivant sous le seuil de pauvreté (2 dollars par jour) en 2016 dans les huit pays étudiés .....	100
<b>Figure 5.4</b> Rentes des ressources naturelles entre 2000 et 2015 (en pourcentage du PIB) .....	103
<b>Figure 5.5</b> PIB par habitant des huit pays étudiés entre 2000 et 2016 (en dollars courants) .....	103
<b>Figure 5.6</b> Comparaison des mobilisations des recettes intérieures des huit pays étudiés entre 2006 et 2015 (notation progressive de 0 : pire score africain, à 100 : meilleur score africain) .....	105
<b>Figure 5.7</b> Recettes fiscales en pourcentage du PIB et taux de croissance du PIB réel dans les huit pays étudiés .....	106
<b>Figure 5.8</b> Évolution de la gestion budgétaire dans les huit pays étudiés entre 2006 et 2015 .....	106
<b>Figure 5.9</b> Recettes fiscales des huit pays étudiés, en pourcentage du PIB, entre 2000 et 2015 .....	110
<b>Figure 5.10</b> Rentes minières des huit pays étudiés, en pourcentage du PIB, entre 2000 et 2015 .....	111
<b>Figure 6.1</b> Capacité de gouvernance des États face aux déficiences des marchés .....	116

# Encadrés

<b>Encadré 1.1</b> La croissance en Afrique, pour tous les Africains .....	18
<b>Encadré 1.2</b> Quelle est la dynamique de la transformation structurelle ? .....	19
<b>Encadré 1.3</b> Transparence et obligation de rendre des comptes .....	21
<b>Encadré 2.1</b> Appropriation et contrôle des ressources naturelles : un bref historique .....	38
<b>Encadré 2.2</b> La procédure budgétaire comme mécanisme de gouvernance des ressources naturelles .....	43
<b>Encadré 2.3</b> Administration fiscale zambienne : une opération de suivi de l'ensemble de la filière minière .....	46
<b>Encadré 3.1</b> Exemples d'organes de planification dans trois pays africains .....	62
<b>Encadré 3.2</b> L'importance de l'infrastructure .....	66
<b>Encadré 3.3</b> Le débat sur la diversification .....	68
<b>Encadré 3.4</b> Types de liens économiques .....	70
<b>Encadré 3.5</b> Les opérations minières ont-elles un esprit d'équipe ? .....	71
<b>Encadré 3.6</b> La diversification au Botswana et à Maurice .....	72
<b>Encadré 4.1</b> La libéralisation a-t-elle été trop loin ? .....	83
<b>Encadré 4.2</b> Contrats « infrastructures contre ressources » .....	85
<b>Encadré 4.3</b> Le secret prive le Nigéria de millions de dollars .....	87
<b>Encadré 4.4</b> Définir l'économie informelle .....	88
<b>Encadré 4.5</b> Enseignements tirés de mesures budgétaires .....	91
<b>Encadré 4.6</b> Fonds souverains d'investissement (et fonds similaires) dans trois pays africains .....	93
<b>Encadré 4.7</b> La Vision africaine des mines .....	94

# Acronymes

<b>CEA</b>	Commission économique pour l'Afrique
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>CNUCED</b>	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le développement
<b>IRDS</b>	Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social
<b>ITIE</b>	Initiative pour la transparence des industries extractives
<b>PIB</b>	Partenariat international pour le budget
<b>CADM</b>	Centre africain pour le développement des minerais
<b>IGRN</b>	Institut de gouvernance des ressources naturelles
<b>VAM</b>	Vision africaine pour les minerais
<b>UA</b>	Union africaine
<b>FAO</b>	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
<b>USAID</b>	Agence des États-Unis pour le développement international
<b>CIRGL</b>	Conférence internationale de la région des Grands Lacs
<b>PPTE</b>	Pays pauvres très endettés
<b>SADC</b>	Communauté de développement de l'Afrique australe
<b>BAD</b>	Banque africaine de développement
<b>FMI</b>	Fonds monétaire international
<b>CUA</b>	Commission de l'Union africaine
<b>OIT</b>	Organisation internationale du travail
<b>PMA</b>	Pays les moins avancés

# Avant-propos

L'Afrique est dotée d'une profusion de ressources naturelles inexploitées, renouvelables et non renouvelables, qui représentent environ 30 % de l'offre mondiale de ressources minérales et 8 % des réserves pétrolières mondiales. Cette dotation ouvre des perspectives et pose des problèmes dans l'optique du développement durable du continent. À ce jour, plus de 70 % des exportations africaines proviennent des secteurs pétrolier, gazier et minier, qui comptent pour environ la moitié du produit intérieur brut de l'Afrique et contribuent de façon appréciable aux recettes publiques. Les recettes tirées des ressources représentent en moyenne environ 40% des recettes publiques intérieures en Afrique.

Comme le montre cette cinquième édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique*, beaucoup de pays africains riches en ressources naturelles n'ont pas su gérer ces ressources de façon à augmenter les recettes publiques et à déclencher une croissance solidaire et transformatrice. En fait, cette forte dépendance à l'égard des exportations de produits de base, dont les cours sont très instables, explique la lourdeur des déficits budgétaires et commerciaux, la réduction des recettes publiques intérieures, la faiblesse des taux d'investissement, la diversification limitée de l'économie, une croissance lente et la montée des inégalités et de la pauvreté dans plusieurs pays africains. Par exemple, la chute des prix mondiaux des produits de base (en particulier du pétrole) en 2012 et la baisse des recettes tirées des ressources (43,7%) ont provoqué une forte baisse des recettes intérieures publiques (22%). Dans certains cas extrêmes, c'est à la dotation de ces ressources que sont imputés la vulnérabilité économique, les tensions sociales, l'instabilité politique et les conflits violents.

Améliorer la gouvernance des abondantes ressources naturelles de l'Afrique, notamment en renforçant les institutions et les cadres de politique générale, réduirait ces risques et améliorerait la mobilisation des recettes

publiques intérieures, permettant ainsi de réaliser les objectifs de développement durable (Programme 2030) par une augmentation des investissements, de l'emploi et une réduction de la pauvreté. Le présent rapport met en évidence le rôle de la planification publique à long terme du développement comme moyen de bien gérer les ressources naturelles. Le rapport préconise de formuler une stratégie de diversification et de transformation structurelle et de chercher à résoudre les problèmes transversaux que sont, par exemple, l'inclusion sociale, la lutte contre la corruption et la protection de l'environnement. Une bonne gestion des ressources naturelles doit donc être plus largement conceptualisée pour intégrer les principes de la transparence, de la responsabilisation, de la participation et d'une bonne gestion économique.

Les pays africains doivent s'efforcer de créer des institutions robustes et efficaces pour planifier et appliquer des stratégies de développement bien conçues, afin de gérer les ressources naturelles pour avoir un impact plus grand sur le développement. Ces stratégies doivent inclure des politiques industrielles qui favorisent la création de valeur ajoutée et encouragent le secteur privé intérieur à s'intégrer dans des chaînes de valeur mondiales qui relient les entreprises nationales, régionales et mondiales. Les opportunités de liens en amont, à travers le contenu local et les politiques de valeur ajoutée, constituent un catalyseur pour l'industrialisation des économies des pays africains riches en minerais. Cela est d'autant plus vrai si l'on tient compte du fait que, pour un projet minier type, les recettes fiscales provenant de l'État ne représentent que 17% des revenus totaux pendant la durée de vie du projet. Dans le même temps, plus de 60% des dépenses opérationnelles d'un projet minier type concernent l'achat d'intrants miniers - équipements, services et consommables. Il est essentiel, aussi, d'accélérer les réformes pour mieux mobiliser les recettes publiques intérieures et mieux partager les ressources.

## Vera Songwe

La Secrétaire générale adjointe de l'ONU,  
Secrétaire exécutive de la Commission économique pour l'Afrique



# Remerciements

La cinquième édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique* a été établie sous la direction de M<sup>me</sup> Vera Songwe, Secrétaire exécutive de la Commission économique pour l'Afrique (CEA), et de M. Abdalla Hamdok, Secrétaire exécutif adjoint et Économiste en chef de la CEA.

Le rapport a été établi sous la direction et la supervision d'ensemble de M. Adam Elhiraika, Directeur de la Division des politiques macroéconomiques de la CEA. La rédaction a été coordonnée par M. Francis Ikome, Chef de la Section de la gouvernance et de la gestion du secteur public, Division des politiques macroéconomiques de la CEA. L'équipe principale qui a rédigé le rapport comprend le personnel de cette section et deux consultants. Cette équipe était composée de Francis Ikome, George Kararach, Eunice Ajambo, Habiba Ben Barka, Susan Karungi, Gebremedhin Tadasse, Charles A. Abugre (consultant, Autorité pour le développement accéléré de la savane) et Yao Graham (consultant, Third World Network-Africa).

Plusieurs examinateurs internes de la CEA ont fait des observations et apporté des contributions utiles : Mama Keita, John Sloan, Kojo Busia, Hopestone Chavula, Paul Mpuga, Allan Mukungu, Robert Lisinge, Komi Tsowou, Linus Mofor, Nadia Ouédraogo, Maharouf A. Oyolola, Mkhululi Nkosilamandla Ncube, Kasirim Nwuke, Halima Goumandakoye, Adrian Gauci, Derrese Degefa, Duncan Ochieng Ouma, Yonas Bekele, Eskedar Abebe et Dan Entseya.

Lors d'une réunion extérieure d'examen, d'autres experts ont fait des observations constructives : le Professeur . Adelardus Kilangi (Tanzania Petroleum

Upstream Regulatory Authority), M<sup>me</sup> Annet Oguttu (Université de l'Afrique du Sud), M. Perisuo Dema (Center for Petroleum and Mineral Law Research), M. Gerald B. Mturi (Chambre tanzanienne des mines et de l'énergie), M<sup>me</sup> Julia Leininger (Institut allemand de développement), M. Nah Thomas Faushi (Université de Dschang), M. Dereje Alemayehu (Réseau Justice fiscale-Afrique), M. Moses Shuko (Trésor public zambien), le professeur Victor Murinde (Université de Londres), M. Kwesi Obeng (Oxfam international), M<sup>me</sup> Phemo Karen Kgomotso (Programme des Nations Unies pour le développement - PNUD), M. James Wakiaga (PNUD) et M. Siddig Umbadda (consultant).

La rédaction du rapport a également profité de larges consultations avec des dirigeants et des personnalités de certains pays africains. Parmi eux figurent des ministres, parlementaires, fiscalistes, responsables d'organismes de réglementation et de planification nationale, ainsi que des personnes appartenant aux milieux universitaires et aux organisations de la société civile africaine.

La production du rapport n'aurait pas été possible sans les contributions de Loule Balcha, Melkamu Gebre Egziabher, Agare Kassahun, Yetinayet Mengistu, Solomon Wedere et Bekele Demissie.

L'équipe est reconnaissante pour l'édition, le traitement de texte, la correction, la conception infographique, la traduction et le support d'impression fourni par Communications Development Incorporated (Bruce Ross-Larson et équipe), Dilucidar (Carolina Rodriguez et équipe) et la Section des publications de la CEA (Demba Diarra et équipe).

# Résumé

L'Afrique est dotée d'une profusion de ressources naturelles diverses : des sols et de l'eau pour l'agriculture, des forêts pour la production de bois et de produits forestiers non ligneux, des ressources minérales, du pétrole et du gaz. Pendant des décennies, l'exploitation et l'utilisation directes de ces ressources ont dominé les économies africaines et les moyens d'existence de la plus grande partie de la population africaine et, dans une moindre mesure, les recettes publiques intérieures. Mais

la stratégie générale consistant à exporter des produits de base sous une forme brute, non transformée, a empêché les pays africains d'entretenir une croissance viable et solidaire, d'améliorer le bien-être de la population ou de diversifier et transformer les économies.

Ce résultat médiocre sur le plan du développement reflète les problèmes qui se posent depuis des décennies dans la gestion des ressources naturelles, et notamment :



**La forte dépendance structurelle de beaucoup de pays riches en ressources à l'égard d'un seul produit de base (ou de quelques produits de base) exporté ;**



**L'instabilité des prix et de la demande de ces produits de base, qui compliquent l'économie politique de la plupart de ces pays ;**



**La fragilité du cadre institutionnel de la gestion des ressources naturelles, notamment un manque de cohérence des politiques suivies, de leur mise en œuvre et de leur application ;**



**L'absence d'une planification détaillée à long terme visant l'intégration du secteur minier dans les autres secteurs et une mauvaise exécution des plans de développement ;**



**L'insuffisance des recettes générées par l'exploitation des ressources naturelles et une mauvaise stratégie de leur gestion.**

Le *Rapport sur la gouvernance en Afrique V* examine ce qui est fait pour améliorer la gouvernance des abondantes ressources naturelles de l'Afrique et met l'accent sur le renforcement des institutions qui gèrent les ressources naturelles, pour une meilleure mobilisation des ressources intérieures et une plus grande participation des femmes à la diversification

économique et la transformation structurelle des économies africaines. Les études de cas relatives à huit pays africains (Botswana, Cameroun, Côte d'Ivoire, Égypte, Madagascar, Nigeria, Ouganda et Tanzanie) mettent en évidence la diversité des modes de gestion des ressources naturelles. Ces pays représentent différentes régions géographiques aux contextes

politiques, économiques, sociaux et environnementaux divers. Certains pays sont très dépendants des ressources extractives alors que d'autres ont des sources de revenus relativement diversifiées. Certains États ont des capacités institutionnelles faibles tandis que d'autres ont amélioré leur légitimité et leur capacité. Et la plupart des pays ont des défis similaires en ce qui concerne la dynamique, les politiques et les approches pour gérer les revenus des ressources naturelles. Le rapport examine aussi quatre grandes questions.

## QUATRE GRANDES QUESTIONS

### L'incapacité des pays africains riches en ressources à transformer leur économie

Au cours des 10 dernières années, la croissance a été impressionnante en Afrique, mais elle n'a pas créé suffisamment d'emplois dans le secteur formel (en particulier pour les jeunes) ni réduit la pauvreté et l'inégalité. La diversification économique, la transformation structurelle et la croissance de la productivité sont rares. De tels progrès – qui sont la marque du développement dans les pays avancés et les nouveaux pays industriels – exigeraient un passage à des investissements dans des activités à plus forte productivité, dans les secteurs et entre les secteurs, notamment vers l'industrie manufacturière, l'agriculture moderne et les services. De tels changements créeraient des emplois stables et productifs et une répartition plus équitable des revenus. Le Botswana, même avec une diversification limitée de son économie, est parvenu à maximiser les résultats de développement par l'exploitation de ses ressources naturelles, car il a su mieux valoriser la rente des ressources.

La dépendance de beaucoup d'économies africaines à l'égard des ressources naturelles – et la faible corrélation entre ces ressources et les autres secteurs économiques – explique l'incapacité de ces pays à propager la croissance vers les autres secteurs et dans l'ensemble de la population. Un quart environ du taux de croissance de l'Afrique depuis 2000 est le fait des exportations de produits de base sous l'impulsion de l'augmentation rapide de la demande mondiale (surtout en Chine). Les exportations de produits

de base de l'Afrique consistent principalement en produits non transformés, sous leur forme primaire, ces produits étant tirés de la terre et exportés pratiquement sans aucune transformation, raffinage ou enrichissement minéral. Alors que l'agriculture est le premier employeur pour deux tiers environ des Africains, les exportations de produits agricoles ont, elles aussi, entraîné une très faible transformation des produits agricoles et une faible formation de valeur ajoutée.

L'extraction des minéraux et des combustibles contribue beaucoup à la croissance du PIB, mais elle n'a pas créé un nombre suffisant d'emplois – sans parler d'emplois décents – à proportion des recettes engendrées. Cette dépendance à l'égard des ressources naturelles expose beaucoup de pays africains aux fluctuations des cours des produits de base et à l'instabilité de la croissance économique ; elle crée aussi des tensions sociales, une instabilité politique et, dans certains cas, des troubles civils.

Les cours élevés des produits de base ont bien pour effet d'augmenter les recettes d'exportation, d'ouvrir une certaine marge de manœuvre budgétaire et de stimuler la croissance économique dans la plupart des pays dont l'économie est dépendante des ressources naturelles, souvent de façon assez rapide, et pour quelques années seulement. L'inconvénient est, après cette phase de haute conjoncture, une inévitable dépression et, bien souvent, des périodes prolongées de croissance lente ou même des récessions. Si les gouvernements n'ont pas mis de côté la manne ainsi obtenue (rares sont ceux qui le font), ils n'ont plus aucun moyen de lisser les dépenses au cours du cycle économique. Cette dépendance se révèle fréquemment dans des résultats socioéconomiques médiocres, un lien pernicieux joliment appelé « malédiction des ressources ». La dépendance à l'égard des importations de denrées alimentaires et de combustibles peut également miner la performance macroéconomique par le jeu de la pression inflationniste, de la détérioration des réserves de devises et de fortes fluctuations des termes de l'échange.

### Des institutions pour améliorer l'impact des ressources naturelles sur le développement en Afrique

Le secteur des ressources naturelles affecte la gouvernance d'un pays de plusieurs façons : un effet corrosif des recettes publiques provenant des ressources naturelles sur la gouvernance les institutions étatiques, ce qui crée un climat où l'on recherche à tout prix la rente

et où les recettes publiques qui pourraient être utilisées pour le développement sont détournées vers des intérêts privés ; le caractère imprévisible des recettes publiques, qui ruine toute idée de plan à long terme ; et un taux de change surévalué, qui compromet les exportations des autres secteurs. L'incapacité de ces institutions fragiles à atténuer l'impact de ces chocs extérieurs aggrave les problèmes de la transformation structurelle du continent et compromet la capacité de l'État d'appliquer des stratégies de développement plus ambitieuses.

Désireux d'améliorer les institutions si importantes pour une « bonne » gestion des ressources naturelles, qui les rendent plus transparentes, plus responsables et plus participatives, les gouvernements africains ont cherché d'abord à maximiser les recettes d'exportations et les recettes fiscales à partir des ressources naturelles. Cette perspective a influencé la rédaction de lois (et même de certaines constitutions) et la conception de certaines institutions publiques. Mais pour poser les bases d'une transformation structurelle – notamment en encourageant les liaisons intersectorielles, du secteur des ressources naturelles vers les autres secteurs et en encourageant la diversification économique –, une bonne gestion des ressources naturelles doit être conçue de façon plus large et mieux s'inscrire dans une démarche s'appuyant sur les chaînes de valeur dans la planification et la gestion des ressources.

Les limitations des politiques publiques suivies pour promouvoir les capacités productives et la compétitivité sur les marchés internationaux expliquent toute une série d'incitations inadaptées et d'institutions inadéquates qui ont compromis la stabilité politique et même la cohésion sociale dans les pays africains. Les mécanismes utilisés pour appliquer la gestion des ressources naturelles sont fragiles et devront être considérablement améliorés, par toutes les parties, en particulier les pouvoirs publics.

## **Planification du développement et politiques générales suivies en Afrique**

Le manque de robustesse des institutions de gouvernement et de planification est l'une des principales raisons qui expliquent que l'Afrique souffre de cette malédiction des ressources. L'histoire de la planification du développement basée sur les ressources naturelles en Afrique est marquée par des incohérences, par une mauvaise mise en œuvre et un suivi médiocre. Mais aujourd'hui, dotés de plans

de développement solides, à long terme et basés sur les ressources, les pays africains se voient offrir de meilleures possibilités de s'élever et d'entretenir la croissance nécessaire pour créer en nombre suffisant des emplois décents pour une population qui augmente rapidement. Le test, pour les dirigeants africains, sera d'utiliser les ressources naturelles pour stimuler de nouvelles industries qui créent une valeur ajoutée à partir de la dotation de produits de base, et qui s'orientent progressivement vers des secteurs manufacturiers nouveaux, modernes, à forte intensité de main-d'œuvre.

Les perspectives à long terme sont d'importance cruciale pour les gouvernements qui encaissent la manne des ressources. Une entrée soudaine et brutale de recettes publiques peut avoir pour effet d'affaiblir la volonté de prudence financière, quand les dirigeants s'efforcent de répondre aux attentes de leur population, amplifiées par cette manne, ce qui les conduit souvent à de mauvais choix sans aucune portée sociale. Cette manne peut aussi avoir pour effet d'amener les équipes dirigeantes à suivre des stratégies qui étouffent le développement industriel au lieu de le stimuler.

Pour comprendre comment une bonne gestion des ressources naturelles pourrait augmenter les recettes publiques intérieures pour la transformation structurelle en Afrique, il faut élargir les perspectives prédominantes en matière de gouvernance des ressources naturelles pour inclure des principes susceptibles de contribuer à cette transformation. Ces questions supplémentaires sont notamment le caractère central et le rôle de la planification du développement, l'appropriation et le contrôle des ressources, les stratégies de diversification économique et les effets des marchés internationaux sur la gestion des ressources naturelles.

## **Augmenter les recettes publiques intérieures en Afrique**

Si les besoins de financement, en Afrique, dépassent nettement le niveau des recettes publiques, c'est en raison de plusieurs facteurs : la faiblesse de l'épargne intérieure, le manque de profondeur des marchés des capitaux, la fragilité de l'intermédiation financière, l'importance du secteur informel, les flux financiers illicites et les diverses difficultés de gestion des finances publiques.

La trajectoire la plus viable vers le développement économique et la transformation est bien la mobilisation des

recettes intérieures, comme le montrent la crise financière mondiale et la baisse récente des cours des produits de base depuis 2012. Pourtant, l'économie informelle, en raison de ses dimensions, est hors d'atteinte pour les recettes publiques, elle échappe à l'impôt car beaucoup de travailleurs ne gagnent pas un revenu imposable et une grande partie de l'épargne prend des formes qui ne peuvent pas se prêter facilement à l'investissement.

La mobilisation des recettes publiques intérieures doit être améliorée ; c'est un puissant moyen d'assurer l'appropriation nationale des stratégies de développement, d'approfondir la participation des entreprises du pays aux chaînes de valeur régionales et mondiales et de renforcer la capacité de l'État de fournir des biens et services publics. Les pays africains ont montré ces dernières années des signes encourageants d'une amélioration de la mobilisation des recettes intérieures, avec une augmentation du rapport charge fiscale-PIB et une amélioration de la collecte de l'impôt. Dans les économies africaines, les recettes publiques représentent en moyenne 70 % des crédits consacrés au développement, le reste venant de prêts ou de l'aide – et cela souligne une fois de plus combien importent la mobilisation des recettes publiques et l'exploitation des ressources naturelles.

## PRINCIPAUX MESSAGES

**L'Afrique met du temps à convertir sa dotation en ressources naturelles en résultats de développement tangibles, en raison des lacunes de la gouvernance et plus généralement des capacités de l'État africain. Pour réduire au minimum les dégâts résultant de l'exploitation des ressources et maximiser les résultats positifs, il faut un État compétent, ayant la légitimité et la volonté politique nécessaire (représentée par des institutions robustes, transparentes, responsables, se préoccupant de développement) et la capacité politique voulue. Cet État soucieux de développement devrait utiliser divers instruments tels que la réglementation, la planification, les recettes publiques et les dépenses publiques, et définir une politique industrielle.**

**Une bonne gestion des ressources naturelles suppose que les institutions formelles et informelles ont reçu pour mission de gérer au mieux les ressources naturelles et ont la capacité de le faire, ainsi que de formuler, appliquer et mettre en œuvre des politiques et une réglementation avisées. Les institutions doivent être tenues comptables de leurs décisions et veiller à ce que les processus de décision eux-mêmes soient bien transparents et largement participatifs.**

**La qualité des institutions est un facteur décisif pour savoir si la richesse en ressources naturelles sera une bénédiction ou, au contraire, une malédiction dans l'optique d'un développement solidaire et transformateur, de la paix et de la sécurité, de la démocratisation et de la protection de l'environnement. La qualité des institutions qui régissent la gestion des recettes publiques déterminera en effet le cadre du partage de la rente des ressources naturelles et le contexte dans lequel les ressources peuvent être appliquées au développement. Quand les institutions fonctionnent mal ou s'effondrent, la conséquence peut être le chaos.**

**Beaucoup de pays africains appliquent des principes de gouvernance concurrents qui sont soutenus par des pays donateurs et institutions internationales, ce qui ajoute une couche de responsabilisation, orientée vers l'extérieur, qui n'est pas toujours favorable au renforcement mutuel des institutions et des régimes intérieurs, ou encore de la coopération intra-africaine et d'une mise en commun des connaissances. De plus, la place importante que ces cadres extérieurs donnent à l'obtention d'un flux de recettes donne à penser qu'ils limitent le potentiel de contribution de la richesse en ressources naturelles à des résultats de développement au sens large, notamment leur potentiel de développement technologique et de diversification économique.**

La détermination des droits de propriété sur les ressources naturelles est l'une des difficultés de la gouvernance des ressources en Afrique. Dans beaucoup de pays, ces droits appartiennent à l'État, qui les exploite au nom de la nation. Cependant, ce mode de propriété est un moyen de contrôle, par l'élite politique, et rend la gestion des ressources généralement opaque. Le pouvoir exécutif exerce un contrôle important sur les ressources, et cela compromet aussi le contrôle financier exercé par le parlement, en droit et en pratique ; beaucoup de pays ne sont pas en mesure de rendre compte de l'utilisation des recettes publiques obtenues par les ressources naturelles, souffrent d'une discipline budgétaire insuffisante et font preuve d'une transparence médiocre.

La gestion des recettes publiques est en outre durablement touchée par le fait que les systèmes d'attribution des recettes entre les compagnies minières et le trésor public sont mal conçus, de même qu'entre les administrations centrales et territoriales. En outre, la capacité d'absorption des autorités bénéficiaires est souvent fragile, conduit à des actes de corruption, entraîne des inégalités régionales (et autres), voire des conflits.

Les ressources naturelles sont pourtant un moyen majeur d'alimenter les recettes publiques intérieures en Afrique, et cela exprime la dépendance structurelle des économies africaines riches en ressources naturelles à l'égard d'un produit ou de quelques produits de base exportés sans transformation, et donc leur vulnérabilité à l'instabilité des cours et de la demande. Cependant, le secteur des ressources naturelles offre à l'Afrique les possibilités d'accélérer la croissance et de constituer une base de recettes publiques pour financer le développement, mais ce secteur connaît de graves difficultés, ce qui appelle

toutes les parties prenantes – les pouvoirs publics, le secteur privé et la société civile – à contribuer à une réforme de la gestion des ressources naturelles.

Une bonne gestion des ressources naturelles devrait s'appuyer sur une planification du développement basée sur les ressources naturelles. Cette planification est également nécessaire pour renforcer les liens entre secteurs et dans les secteurs et encourager ainsi une diversification économique. Une telle diversification, ainsi que les liaisons entre le secteur des ressources naturelles et les autres secteurs, entraîne une création de valeur ajoutée par l'enrichissement minéral, contribue au développement des autres secteurs et peut introduire des innovations dans l'économie, autant de mesures qui permettraient de rattraper le retard avec les économies avancées.

La réforme générale de la gouvernance des ressources naturelles nécessite un engagement plus intense du secteur privé. On pourra ainsi optimiser l'utilisation des ressources résultant de la rente des ressources naturelles, élargir la base d'imposition et attirer l'investissement étranger direct. La filière de décision des pouvoirs publics doit suivre toute la chaîne de valeur, depuis l'information sur les gisements de ressources jusqu'à la conclusion d'accords, la mise en valeur, l'extraction, la création de valeur ajoutée en aval et, enfin, la clôture des projets.

Parmi les autres questions qui appellent l'attention des gouvernements africains figurent la coopération sur la fiscalité du secteur minier, pour éviter un « nivellement par le bas » dans une concurrence fiscale mutuellement ruineuse et la nécessité d'harmoniser cette fiscalité dans l'ensemble du continent.

## RECOMMANDATIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE

Les mesures que les pays doivent prendre pour transformer leurs ressources naturelles en un développement durable sont nombreuses, mais elles dépendent étroitement du contexte. Les besoins de développement des capacités de gouvernance sont importants, et pour cela les gouvernements doivent se poser les bonnes questions et examiner tous les risques. C'est un processus graduel qui est affiné par l'apprentissage pratique. Les pays ont beaucoup appris lors du dernier supercycle des produits de base. Le fait que les déséquilibres macroéconomiques ont fini par être maîtrisés malgré la tendance actuelle à la baisse témoigne de cet apprentissage. Cet optimisme, plus que toute autre chose, conforte l'idée que les gouvernements africains ont les moyens de gérer prudemment les risques associés au cycle conjoncturel pour maximiser les résultats de développement.

### 1 Renforcer le cadre institutionnel et réglementaire

Pour parvenir à mobiliser la richesse procurée par les ressources naturelles aux fins du développement durable et de la transformation économique, les gouvernements africains devraient adopter et appliquer une définition large de la gouvernance des ressources – intégrant des principes de transparence, de responsabilisation et d'impact sur la population et sur la nature ; ces principes doivent étayer la conception des politiques et la pratique des institutions publiques. Les gouvernements doivent s'assurer que la richesse des ressources naturelles ne compromet pas une bonne gouvernance, notamment la pratique démocratique, et que cette richesse se traduit bien dans une protection de l'environnement et une meilleure qualité de vie.

De plus, les pays doivent renforcer les capacités humaines, financières et institutionnelles à long terme pour concevoir, mettre en œuvre et suivre de manière indépendante les politiques, stratégies, réglementations et autres mécanismes visant à gérer efficacement et durablement les ressources naturelles.

### 2 Améliorer la transparence et la responsabilisation dans la gouvernance économique

Toutes les décisions doivent être prises dans la transparence (de l'information au sujet des gisements minéraux à la conclusion d'accords, la mise en valeur, l'extraction, la création de valeur ajoutée en aval, la clôture des projets et la remise en état des sols) car cette transparence facilite l'obligation des gouvernements de rendre des comptes aux parties prenantes. La clef de la transformation des ressources naturelles en une prospérité durable est précisément la transparence et la responsabilisation dans cette chaîne de décisions et la prise de décision inclusive à long terme. Les gouvernements et les autres parties prenantes devraient garantir la disponibilité des lois, règles et réglementations relatives aux informations sur les ressources naturelles à un niveau de détail élevé, facilement accessible au public et utilisé à des fins de prise de décision ou de plaidoyer. Cela aidera à renforcer la confiance du public et démontrera l'engagement des pays envers la bonne gouvernance.

### 3 Établir un ordre de priorité dans la planification du développement basée sur les ressources

La planification des ressources doit faire partie intégrante d'un plan de développement national inclusif complété par une planification décentralisée et décentralisée. Des politiques et des approches plus harmonisées et coordonnées aideront à tirer parti des ressources naturelles à haute valeur pour financer les priorités de développement. Les revenus de ressources représentent des actifs financiers à long terme qui peuvent être investis dans le renforcement des capacités de l'État, ainsi que dans l'élaboration et l'intégration d'outils et de programmes de formation dans la planification à long terme. En outre, intégrer les lois et les règles régissant la planification, le développement et la gouvernance des ressources naturelles dans les cadres globaux aidera à relever les défis communs des dialogues politiques, de la mise en œuvre et des résultats de développement, en particulier dans les agences décentralisées de coordination, de mise en œuvre et de géologie.

## 4

### **Accélérer la diversification et développer les liens pour la transformation structurelle**

Les stratégies de diversification et de renforcement des liaisons intersectorielles sont nécessaires pour industrialiser le pays par l'exploitation de la dotation de ressources naturelles, par la création d'emplois et la génération régulière de revenus. À cet égard, les gouvernements doivent promouvoir des politiques visant à encourager la diversification économique, accélérer le développement industriel et soutenir des mécanismes novateurs pour canaliser les revenus des ressources naturelles ainsi que l'épargne et les revenus nationaux vers des activités de développement durable. De plus, les pays devraient renforcer leur engagement en faveur de stratégies de développement basées sur les ressources qui intègrent systématiquement les liens entre la diversification, les secteurs en aval et en amont, les infrastructures souples et matérielles, l'innovation technologique et un large développement humain dans les processus de coordination des politiques et stratégies de transformation aux niveaux sous-national, national et régional.

## 5

### **Améliorer la mobilisation des recettes publiques**

Les gouvernements devraient contrecarrer plusieurs facteurs qui compromettent la mobilisation des

recettes publiques à partir du secteur des ressources naturelles. Par exemple, ils devraient veiller à ce que la prise de décision concernant la mobilisation des recettes nationales tienne compte de l'ensemble de la chaîne de valeur. Cela devrait être étroitement lié à la nécessité d'harmoniser les régimes fiscaux du secteur des ressources et de dynamiser de manière responsable la gestion des finances publiques. Pour mobiliser des revenus plus importants, les gouvernements doivent renforcer leurs institutions financières et douanières pour lutter contre la fuite des capitaux. Le secteur privé doit jouer un rôle plus important dans les efforts déployés par les pays africains pour diversifier leurs économies et mobiliser les revenus intérieurs. À cet égard, les gouvernements devraient soutenir les mesures visant à faciliter la participation des entreprises locales, ainsi que développer et mettre en œuvre des politiques de contenu local pour élargir le partage des bénéfices des grandes entreprises étrangères et des économies locales.

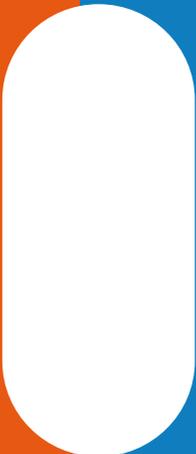
## 6

### **Améliorer les mécanismes de partage des ressources**

Pour empêcher l'approfondissement des inégalités et améliorer les résultats de développement dans les pays africains riches en ressources naturelles, les gouvernements devraient réformer leurs systèmes de partage des ressources pour optimiser les recettes transférées aux gouvernements sous-nationaux, et améliorer la capacité d'absorption des autorités bénéficiaires pour combattre la corruption, les inégalités régionales et les risques de conflits.

The background is a solid blue color. There are several decorative elements: a large orange shape on the left side, a white rounded rectangle containing the number '1', and a white rounded rectangle containing the text. There are also some orange and blue curved shapes at the top and right edges.

**1**

A white rounded rectangle is positioned to the left of the text, partially overlapping the orange shape on the left.

**Un cadre analytique  
proposé pour l'obtention  
de véritables résultats  
de développement**

L'Afrique est le continent qui est le plus dépendant des ressources naturelles, surtout minières (métaux, pétrole et gaz), mais aussi les forêts, les terres et les ressources en eau. Au sommet de la période de haute conjoncture de 2011-2012, la rente de l'Afrique (c'est-à-dire les profits extraordinaires de l'exploitation des ressources naturelles), en particulier celle provenant des ressources minières, a représenté en moyenne plus de 25 % du produit intérieur brut (PIB). C'est cinq fois plus que la moyenne mondiale et 15 fois la moyenne des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). La contribution de la rente des ressources naturelles aux exportations totales est également élevée, de 88 % en moyenne au Nigéria et de 77 % au Botswana en 2016<sup>1</sup>. Si on examine la contribution aux recettes publiques, on a le

même tableau puisque cette contribution a dépassé 70 % au cours des 20 dernières années au Nigéria<sup>2</sup>. De tels niveaux de dépendance à l'égard des ressources naturelles sont sans doute extrêmes si on les compare à la situation des pays qui n'exportent pas de produits minéraux (notamment pas de pétrole ou de gaz). Ces niveaux de dépendance ne sont pas typiques quand on les mesure à la part des ressources naturelles dans la richesse totale des pays ou en fonction de leur contribution aux moyens d'existence de la population<sup>3</sup>.

Cependant, le développement dans les pays riches en ressources naturelles est généralement décevant, avec une croissance lente à long terme : persistance de déficits budgétaires et commerciaux élevés en raison de la faiblesse et de l'instabilité des recettes publiques et

## ENCADRÉ 1.1

### La croissance en Afrique, pour tous les Africains

L'abondance des ressources naturelles peut contribuer à la croissance économique si la rente des ressources est investie dans des actifs physiques et autres formes de capital productif (Van der Ploeg et Venables, 2012 ; Vandycke, 2013). L'Afrique doit donc repenser le rôle des ressources naturelles dans son développement, notamment en les intégrant mieux dans les procédures et stratégies de planification nationale (Campbell, 2012). Les pays africains subissent de plein fouet le changement : instabilité et inversion brutale des cours, des taux de change, etc.

En raison de la forte dépendance à l'égard des exportations de produits de base dont les cours sont très instables, l'instabilité politique et tout un ensemble de politiques mal conçues appliquées dans les programmes d'ajustement structurel et de stratégie de réduction de la pauvreté expliquent que le développement, en Afrique, soit fortement dualiste (Bush et Harrison, 2014), avec des résultats peu satisfaisants. Un dualisme est en effet apparu : d'une part, bénéfices faibles et éphémères et activités souvent désespérées d'une grande partie des travailleurs du secteur informel (voir encadré 4.4 au chapitre 4) et, de l'autre, des investissements de grande ampleur et politiquement bien abrités, dominés par les intérêts étrangers dans le secteur des minéraux, de l'énergie et de l'agriculture commerciale.

Les pays africains sont passés par des épisodes de croissance rapide, mais ceux-ci ont été éphémères, paralysés par l'inégalité et la dépendance à l'égard des ressources, de sorte que la croissance semble être elle-même la cause de l'instabilité de l'économie politique de beaucoup d'États africains (Bush et Harrison, 2014).

Source : Personnel de la CEA

- 1 Voir la base de données Comtrade de l'ONU (<https://comtrade.un.org/>) et l'Observatoire de la complexité économique du Massachusetts Institute of Technology (MIT) (<https://atlas.media.mit.edu/en/>).
- 2 Ministère du budget et du plan du Nigéria (<http://www.nationalplanning.gov.ng>).
- 3 Les ressources naturelles constituent au moins 30 % du patrimoine de l'Afrique. Le continent possède en effet 65 % des terres arables encore non cultivées dans le monde, la deuxième forêt tropicale mondiale, 10 % des ressources en eau renouvelables et au moins 30 % des réserves minérales connues dans le monde, ainsi que 8 % des réserves connues de gaz naturel et 12 % des réserves pétrolières. Les exportations de ressources naturelles représentent au moins 80 % des exportations totales de certains pays et, sont l'équivalent de 45 % du PIB dans d'autres.

des recettes de devises, instabilité politique, conflits et même avènement de régimes autocratiques, corruption et mauvaise allocation des dépenses conduisant à une pauvreté largement répandue, augmentation des inégalités et médiocrité du développement humain. Après cinq décennies au moins de stratégies d'exportation axées sur les produits de base, en particulier les produits minéraux mais aussi les produits agricoles, l'absence de diversification et d'industrialisation est décourageante.

Le présent chapitre propose un cadre analytique consistant à dégager les liaisons qui existent entre la richesse en ressources naturelles et les résultats sur le plan économique, politique et social (encadré 1.1). Ce cadre analytique permet de comprendre la complexité des effets des ressources naturelles dans la définition des politiques générales de transformation structurelle (encadré 1.2). Les travaux publiés examinés donnent à penser que les effets négatifs de la richesse en ressources naturelles peuvent être surmontés quand un pays s'est doté d'un secteur manufacturier important, par des liens avec le reste de l'économie, et quand il donne la priorité à l'investissement consacré à l'éducation, la formation professionnelle, le génie mécanique et la recherche-développement.

Les enseignements à tirer, pour les pays africains, est que pour faire en sorte que la richesse en ressources

naturelles se traduise par une transformation structurelle de l'économie (encadré 1.2), les gouvernements doivent définir et appliquer des politiques nationales et régionales détaillées ayant pour but la diversification de l'économie. Cela suppose :

- La concrétisation de l'avantage comparatif en matière de ressources par l'élimination du sous-équipement avec la création de réseaux d'infrastructures, notamment énergétiques et équipements de transport pour les exportations en vrac de produits minéraux ;
- Augmentation de la densité des équipements liés aux ressources par la création d'infrastructures auxiliaires et de desserte pour élargir les bassins d'exploitation des ressources naturelles et stimuler les secteurs bénéficiaires (avant tout l'agriculture, les forêts et le tourisme) ;
- Approfondissement des liens entre le secteur minier et l'économie intérieure et régionale par une meilleure valorisation de ces ressources et création d'activités de fourniture de services autour du secteur minier, avec ultérieurement la création de zones industrielles complexes (valorisant les liens en amont, horizontaux et en aval).

## ENCADRÉ 1.2

### Quelle est la dynamique de la transformation structurelle ?

La transformation structurelle est le résultat de deux dynamiques – le changement structurel de l'économie (évolution de la composition de l'économie, par des changements permanents et irréversibles qui favorisent les secteurs à rentabilité grandissante) et la transformation économique (augmentation de la productivité par un apport de technologie et de pratiques de gestion modernes et compétitives dans la production et la distribution des biens et des services).

Les manifestations de ces évolutions sont normalement perceptibles dans le mouvement de la main-d'œuvre et d'autres ressources de l'agriculture vers l'industrie manufacturière et du secteur informel vers le secteur formel de l'économie, ainsi que dans l'exode rural.

La transformation structurelle concerne les changements qui interviennent dans les structures socioéconomiques, l'investissement dans de nouvelles technologies de production et un changement social solidaire. Cette transformation ne se produit pas par hasard ; c'est au contraire le produit d'une planification délibérée, méticuleuse et solidaire à long terme, du type qui intègre les politiques régissant les divers secteurs des ressources naturelles en Afrique dans des plans de développement national plus larges.

Source : Personnel de la CEA

## 1.1

### CADRE ANALYTIQUE PROPOSÉ

Les années 80 et 90 ont vu une baisse importante de la croissance économique et une augmentation de la pauvreté en Afrique. La croissance a repris au début des années 2000 grâce aux cours élevés des produits de base – en particulier des produits minéraux et énergétiques exportés – et une meilleure gestion macroéconomique, mais cette croissance n'a pas créé assez d'emplois et n'a pas accéléré la réduction de la pauvreté. Elle a souvent entraîné une dégradation de l'environnement (ou même des conflits) là où elle était entraînée par l'extraction des ressources minérales et l'exportation de métaux, de pétrole et de gaz. Le paradoxe de cette croissance sans transformation est dû à plusieurs facteurs : faiblesse de la productivité agricole, déclin du secteur manufacturier, progression de l'économie informelle, médiocrité des liens entre le secteur des produits de base et les autres secteurs plus dynamiques de l'économie et mauvaise gouvernance.

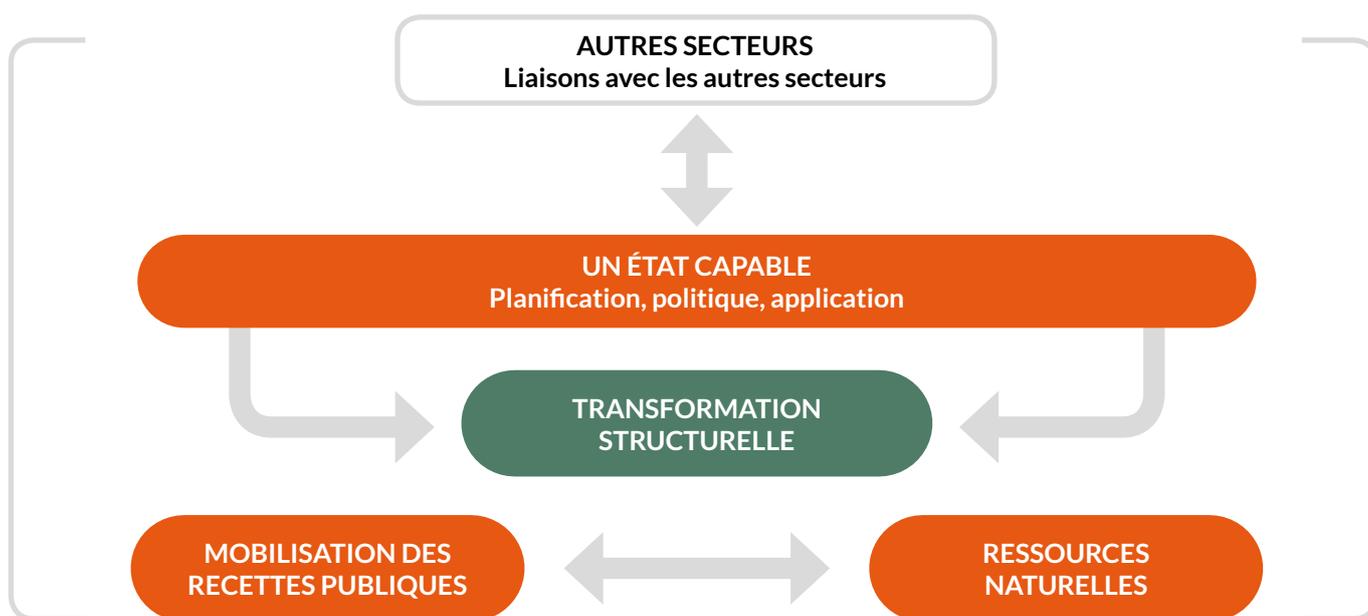
L'objet principal de ce *Rapport sur la gouvernance en Afrique V* est de bien montrer qu'il faut que les économies africaines utilisent la richesse constituée par les ressources naturelles comme moteur de la réalisation des doubles objectifs d'une mobilisation des fonds publics et d'une transformation structurelle (figure 1.1). L'idée maîtresse est qu'un État

capable, ayant la volonté politique voulue (attestée par des institutions fortes, efficaces, transparentes, responsables et soucieuses de développement), est indispensable – un État qui réduise au minimum les dégâts résultant de l'exploitation des ressources, qui maximise au contraire les résultats de développement et encourage une transformation structurelle en utilisant des instruments qui engendrent des recettes publiques et permettent de gérer les dépenses et la politique industrielle pour resserrer les liens entre le secteur des ressources naturelles et les autres secteurs plus dynamiques.

Le changement structurel et la transformation économique sont les conditions du développement économique et exigent des politiques et une économie politique délibérément consacrées à l'expansion et à l'amélioration de l'industrie, notamment manufacturière, indispensable pour entretenir la croissance (Oqubay, 2015) et assurer le rattrapage. Les gouvernements africains qui peuvent mettre à profit cette dynamique sont bien placés pour diriger des économies solidaires, compétitives et capables de créer des emplois pour une population jeune et en augmentation constante, et créer une base de recettes fiscales leur permettant d'investir dans la formation professionnelle, les services publics et l'équipement.

Pour l'Afrique, le changement structurel, impliquant le rejet d'une position de dépendance à l'égard des exportations de ressources minérales, suppose

**FIGURE 1.1** Cadre conceptuel pour la gouvernance des ressources en vue d'une meilleure mobilisation des recettes publiques et de la transformation structurelle



Source : Personnel de la CEA.

une diversification et un renforcement des liaisons intersectorielles, qui doivent être facilités par des politiques interventionnistes et convaincantes reposant sur une approche holistique. L'adoption et le déploiement de politiques industrielles bien conçues et bien calibrées, qui, dans le cas de la majorité des pays africains (en particulier des pays riches en ressources naturelles), impliqueraient de tirer parti des produits de base, constituent un élément central de l'approche holistique des gouvernements pour stimuler la transformation basée sur l'industrialisation en tant que tremplin vers la diversification à long terme et la création d'avantages compétitifs (ECA & AU, 2014).

Une politique industrielle propice à la restructuration économique est autant un exercice technocratique qu'un processus dynamique de stratégie politique et économique au sens large. Le succès de politiques bien exécutées dépend de la qualité des relations entre l'État et la société, c'est donc la nature des institutions ; ces relations sont la toile de fond de l'État soucieux de développement. Certains des principaux objectifs d'un État capable sont de gérer avec détermination les ressources naturelles, de stabiliser puis de maximiser les recettes publiques et de susciter une diversification de l'économie et un renforcement des liaisons sectorielles.

Le succès se traduira par un développement social plus profond, plus durable et plus solidaire, une augmentation des revenus par habitant et une amélioration des indicateurs de développement humain, une société compétente où le chômage involontaire est réduit et les systèmes sociaux

fortement urbanisés, non hiérarchiques, incluant l'égalité des sexes. Pour y parvenir, la transformation structurelle de l'économie des pays africains exige une bonne gouvernance – des ressources naturelles en particulier – et une solide planification du développement.

La bonne gouvernance, dans ce domaine, suppose des institutions formelles et informelles ayant la mission, la capacité et l'écosystème d'appui leur permettant de formuler, d'exécuter et d'appliquer les politiques de gestion de la dotation en ressources naturelles dans l'intérêt général. Les institutions doivent veiller à ce que les décisions sont prises dans la transparence et la participation et doivent rendre compte de leur action au public. Mais qu'entend-on par gouvernance et quels sont les éléments de la bonne gouvernance ?

Aux fins du présent rapport, la gouvernance s'entend comme l'ensemble des processus, règles, politiques, normes et mécanismes qui, délibérément, déterminent la prise et l'exécution des décisions. La notion implique aussi la façon dont le pouvoir est exercé. Une bonne gouvernance inclut des principes tels que la transparence, l'obligation de rendre des comptes aux électeurs (encadré 1.3), la participation et la gestion de la diversité. Les effets de la bonne gouvernance économique sont notamment une croissance économique robuste, une augmentation des revenus par habitant et une économie compétitive et diversifiée. Parmi les effets d'une bonne gouvernance politique, il faut compter la stabilité politique, la paix et la sécurité, le respect de la légalité, la participation à la vie politique et – on peut l'imaginer – des pratiques démocratiques.

### ENCADRÉ 1.3

#### **Transparence et obligation de rendre des comptes**

La transparence améliore la diffusion de l'information, des règles, procédures et décisions des pouvoirs publics, des organisations, des entreprises et des individus. L'obligation de rendre des comptes est un principe à double tranchant : d'une part, elle concerne les fonctionnaires, les dirigeants des entreprises minières et tous les autres acteurs qui remplissent des fonctions publiques ou influent sur l'intérêt général ; de l'autre, le principe implique des sanctions quand les obligations ne sont pas satisfaites et que les responsabilités sont négligées. Dans l'industrie minière, l'aptitude de l'État à utiliser la rente minérale pour la croissance économique et la transformation de l'économie dépend dans une large mesure de la présence de mécanismes robustes de reddition des comptes.

Source : Personnel de la CEA

## RÉSULTATS DE DÉVELOPPEMENT

La qualité de la gouvernance a une influence décisive sur le développement économique, social et politique et, s'agissant de la gouvernance des ressources naturelles, détermine la question de savoir si la richesse minière sera une bénédiction ou une malédiction pour le pays. Une mauvaise gouvernance des ressources, qui se traduit par des institutions qui fonctionnent mal, est susceptible d'avoir des effets néfastes sur la performance économique en réduisant les incitations et en restreignant les perspectives d'investissement et d'innovation (North, 1990 ; Schleifer et Vishny, 1993). La rente minière, si elle est mal gérée, peut aussi mener à un gouvernement autocratique ; pire encore, elle peut conduire à des conflits en affaiblissant les structures étatiques, en encourageant la captation de la rente et en relâchant l'obligation de rendre des comptes (Collier et Hoeffler, 2003 ; Ross, 2001)<sup>4</sup>. *A contrario*, la bonne gouvernance (généralement associée à la démocratie) conduit normalement à la croissance économique et au développement durable (Kararach, 2014). Par implication, la mal gouvernance (incluant un régime autocratique) compromet la croissance économique et la durabilité. La bonne gouvernance est donc un ingrédient nécessaire non seulement de la croissance économique mais aussi de la stabilité politique et du développement durable à long terme.

Une mauvaise gestion de la richesse minière compromet généralement la croissance économique et est politiquement déstabilisante du fait de trois caractéristiques du secteur des ressources naturelles, et notamment du secteur minier.

La première caractéristique est l'enclavement – le fait que la formation de la richesse minière comporte peu de possibilités de liaisons en amont et en aval (définies à l'encadré 3.4 du chapitre 3), des liaisons qui encouragent l'innovation et l'apprentissage par la pratique et qui sont

essentielles pour la croissance à long terme et l'édification d'institutions économiques robustes. Durant l'exploitation et la production minières, l'industrie extractive emploie un petit nombre de travailleurs très bien payés, très qualifiés et importe l'essentiel des facteurs de production à forte intensité capitalistique. Il y a également une dimension politique à cet enclavement, en particulier parce que l'extraction minière est souvent financée et possédée de l'extérieur ; elle n'engendre pas d'impôts locaux et n'utilise pas de capital local, non plus que de dette publique. Cela élimine la participation de l'industrie extractive à la démocratisation et à la responsabilisation et interdit pratiquement un authentique engagement de la population locale. Ces facteurs engendrent des risques politiques et économiques et sont généralement associés à des résultats de développement médiocres.

La deuxième caractéristique est que la ressource minière est de dimension finie ; elle n'est pas renouvelable, sauf dans le cas des ressources disséminées – l'eau, la forêt, les ressources foncières. Les ressources naturelles sont un actif générateur de revenus.

Ces deux facteurs jouent un rôle dans le développement d'un pays par plusieurs filières, notamment en influant sur le développement économique et social, les institutions politiques et la protection de l'environnement. Sans des efforts cherchant résolument à convertir la richesse de la ressource naturelle en autres actifs, un pays grignotera progressivement son capital et finira par s'appauvrir à long terme.

La troisième caractéristique est que les exportations de ressources naturelles subissent les effets du cycle conjoncturel. L'effet des variations brutales des prix peut être grave. (L'analyse de ces effets occupe une large place dans les travaux sur l'influence des ressources naturelles sur le développement.) La gestion de ces cycles conjoncturels est l'une des grandes difficultés de la politique économique des pays africains en général.

La richesse en ressources naturelles appelle donc, de la part des gouvernements, le choix de politiques bien ciblées de développement durable.

<sup>4</sup> La captation de la rente est l'utilisation de moyens politiques par des individus, des entreprises privées et des hommes politiques pour tenter de s'emparer de la rente économique, pour eux-mêmes au détriment de la société, ce qui affaiblit les institutions, entraîne une mauvaise allocation des ressources et, bien trop souvent, déclenche des conflits.

### 1.2.1 Concentration, contrôle et diversité des ressources naturelles

Les ressources naturelles représentent une richesse (des actifs) quand on n'y touche pas ; puis ce sont des produits de base extraits pour la vente ; ensuite des matières premières, une fois extraites, qui font l'objet d'un enrichissement minéral ou entrer dans une production secondaire. Selon la base de données de la Banque mondiale sur la richesse mondiale, ce sont les pays riches qui dégagent, à l'échelle mondiale, la rente la plus élevée sur les ressources : 34 % dans les pays de l'OCDE et dans les pays non membres de l'OCDE à revenu élevé, et 36 % dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure ; dans les pays pauvres, ce chiffre est d'environ 30 % dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure<sup>5</sup>. Malgré cette répartition, les pays de l'OCDE ne connaissent pas de malédiction des ressources naturelles, grâce sans doute à leur bonne gouvernance et à la plus grande diversification de leur économie.

À l'exception de quelques minéraux, l'Afrique ne détient pas une part de contrôle de la production mondiale des produits minéraux et des hydrocarbures, même si au moins dans 10 pays africains les minéraux et les hydrocarbures représentent plus de 90 % des exportations<sup>6</sup>. Les pays africains riches en ressources naturelles sont fortement dépendants des prix, qu'ils ne contrôlent pas ; ils sont donc très vulnérables à leurs fluctuations, qui suivent la demande internationale et les cours.

La production de produits minéraux et d'hydrocarbures est dominée par quelques entreprises mondiales ; un très petit nombre d'entre elles contrôlent la production de minéraux d'importance stratégique dans le monde. Par exemple, trois entreprises seulement contrôlent 78 % de la production de palladium, trois sociétés contrôlent environ 70 % de celle de platine, et trois contrôlent 60 % environ de la production de titane<sup>7</sup>. Ces minéraux sont l'objet d'influences géopolitiques et leurs cours sont fixés par des pratiques oligopolistiques.

Certains métaux précieux ou industriels sont produits dans quelques régions de l'Afrique seulement. Ainsi, l'Afrique du Sud contrôle près de 80 % de la production de platine, 38 % de celle de palladium et 39 % de la production de chrome. Le cobalt est concentré dans deux pays, la République démocratique du Congo et la Zambie. Ces trois pays, moyennant une coopération régionale, devraient avoir une influence majeure sur les cours de ces métaux sur les marchés, mais ce n'est pas le cas.

Les gisements de minéraux rares, d'importance stratégique et très demandés pour l'application de nouvelles technologies et par des intérêts manufacturiers en dehors de l'Afrique, comme le palladium et le béryllium pour les téléphones cellulaires ou le titane pour la construction des avions, ne se trouvent que dans quelques pays seulement – mais aucun d'eux ne valorise localement cette production. De toutes les régions du monde, l'Afrique est en effet celle qui consomme la plus faible part des hydrocarbures et des minéraux qu'elle produit : 25 % pour le pétrole brut, 50 % pour le gaz naturel et presque rien pour les minéraux stratégiques comme le cobalt, le palladium ou l'uranium. Cela en dit long sur les lacunes de l'industrie manufacturière et l'absence de liaisons avec les autres secteurs<sup>8</sup>. Les ressources naturelles qui ont l'effet le plus direct sur l'existence quotidienne de beaucoup d'Africains – eau, terres, forêts – sont exposées à un épuisement progressif, et le problème est la rareté plutôt que l'abondance.

### 1.2.2 Impacts économiques

Les ressources naturelles affectent l'économie par leur contribution à la croissance économique, à la fiscalité et aux recettes d'exportation, ou encore comme consommation intermédiaire d'autres productions. La taille de cet impact économique dépend de facteurs tels que le degré de concentration des exportations de produits de base, l'exposition aux marchés mondiaux, l'instabilité des cours sur ces marchés, la nature du produit en question et la qualité des institutions qui interviennent.

5 Selon la même source, la rente des ressources naturelles de l'Afrique a sextuplé entre 2000 et 2008, la rente pétrolière représentant environ deux tiers de cette augmentation.

6 En 2005, les exceptions étaient le coltan (plus de 60 %), le cobalt (57 %), les diamants (53 %) et le manganèse (39 %).

7 Base de données de la Banque mondiale sur la richesse mondiale.

8 Les données sur les minéraux non métalliques en Afrique qui ont un plus grand potentiel dans l'optique de la consommation et de l'industrialisation intérieures, comme l'argile, les roches concassées, les pierres de construction, la potasse et les carbonates industriels, sont rares.

**TABLEAU 1.1** Concentration et diversification des exportations des pays africains, 2015

Indice de concentration des exportations (0 : pas de concentration ; 1 : concentration extrême)		Indice de diversification des exportations (0 : diversification totale ; 1 : pas de diversification)	
<b>AFRIQUE DE L'EST</b>			
0,44	Burundi	0,82	
0,70	Comores	0,80	
0,45	Congo (RD)	0,86	
0,21	Djibouti	0,63	
0,31	Éthiopie	0,78	
0,20	Kenya	0,64	
0,31	Madagascar	0,83	
0,36	Mauritanie	0,86	
0,30	Rwanda	0,74	
0,59	Seychelles	0,83	
0,66	Somalie	0,84	
0,20	Tanzanie	0,77	
0,18	Ouganda	0,72	
<b>AFRIQUE DE L'OUEST</b>			
0,31	Bénin	0,79	
0,65	Burkina Faso	0,88	
0,34	Cabo Verde	0,77	
0,42	Côte d'Ivoire	0,75	
0,36	Gambie	0,79	
0,44	Ghana	0,81	
0,45	Guinée	0,83	
0,87	Guinée-Bissau	0,74	
0,40	Libéria	0,83	
0,66	Mali	0,86	
0,42	Niger	0,84	
0,72	Nigéria	0,83	
0,20	Sénégal	0,72	
0,24	Togo	0,75	
<b>AFRIQUE AUSTRALE</b>			
0,93	Angola	0,89	
0,80	Botswana	0,91	

Indice de concentration des exportations (0 : pas de concentration ; 1 : concentration extrême)		Indice de diversification des exportations (0 : diversification totale ; 1 : pas de diversification)
<b>AFRIQUE AUSTRALE</b>		
0,30	<b>Lesotho</b>	0,84
0,51	<b>Malawi</b>	0,81
0,21	<b>Maurice</b>	0,68
0,29	<b>Mozambique</b>	0,81
0,23	<b>Namibie</b>	0,76
0,12	<b>Afrique du Sud</b>	0,50
0,24	<b>Swaziland</b>	0,74
0,65	<b>Zambie</b>	0,83
0,36	<b>Zimbabwe</b>	0,84
<b>AFRIQUE DU NORD</b>		
0,49	<b>Algérie</b>	0,78
0,14	<b>Égypte</b>	0,57
0,64	<b>Libye</b>	0,80
0,16	<b>Maroc</b>	0,66
0,49	<b>Soudan</b>	0,84
0,14	<b>Tunisie</b>	0,52
<b>AFRIQUE CENTRALE</b>		
0,38	<b>Cameroun</b>	0,79
0,35	<b>Centrafrique</b>	0,81
0,88	<b>Tchad</b>	0,84
0,66	<b>Congo</b>	0,85
0,69	<b>Guinée équatoriale</b>	0,80
0,69	<b>Gabon</b>	0,85
0,57	<b>Sao Tomé-et-Principe</b>	0,66

Source : Centre de données de la CNUCED (<http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx>).

Note : Pas de données sur le Soudan du Sud.

### Concentration des exportations africaines

Le tableau 1.1 donne les indices de concentration (colonne de gauche) et de diversification (colonne de droite) des exportations des pays africains. S'agissant de la concentration des exportations, les pays industrialisés auraient des valeurs plus proches de zéro. Sur les 51 pays africains pour lesquels on dispose de données, près de la moitié enregistrent une valeur supérieure à 0,40 pour cet indicateur et un tiers de

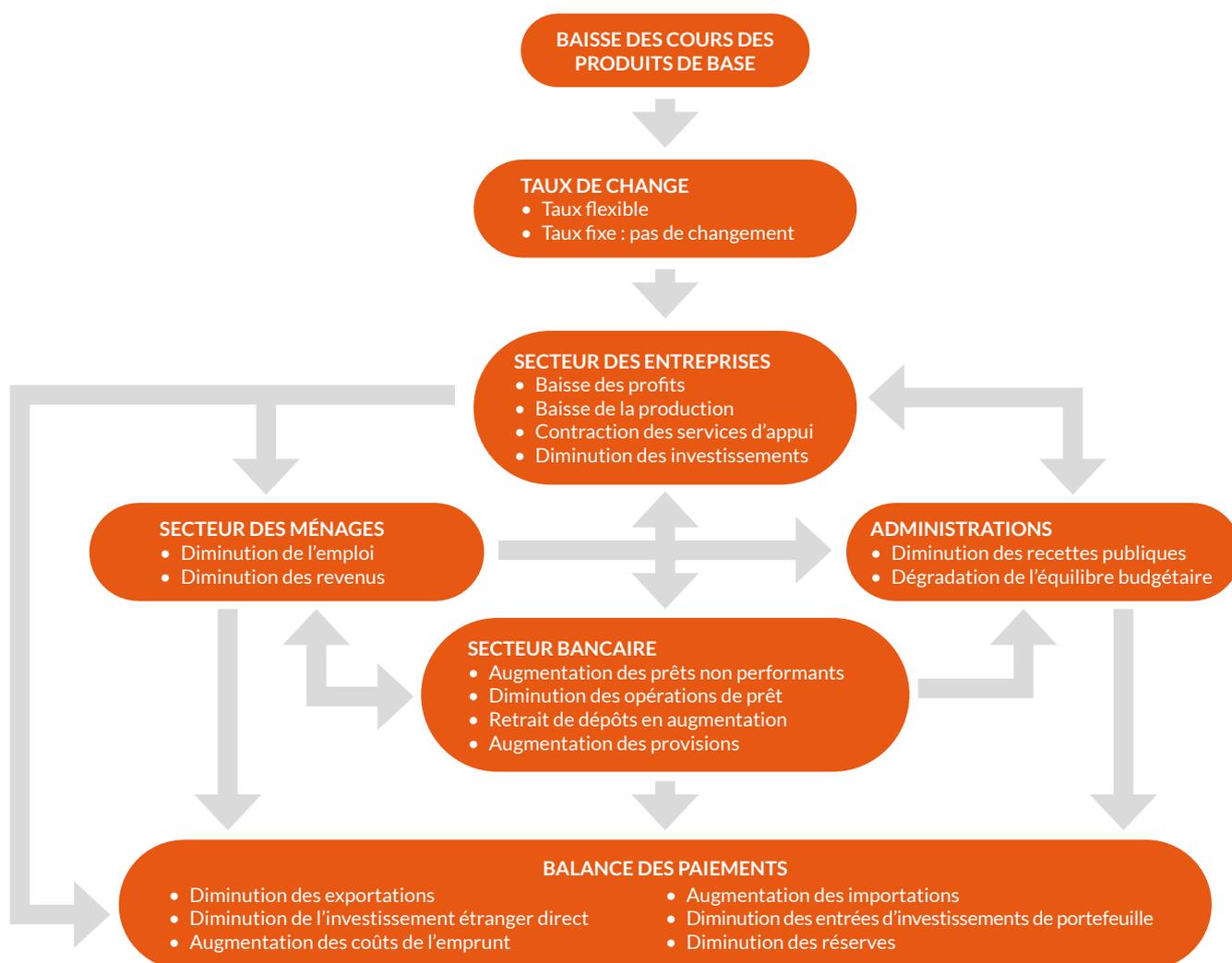
plus de 0,60. L'Angola, le Botswana, la Guinée-Bissau et le Tchad enregistrent un indice de 0,80 ou plus. Ces chiffres montrent la dépendance à l'égard d'un groupe très étroit de produits tels que les hydrocarbures en Angola, en Guinée équatoriale, en Libye et au Nigéria. S'agissant de la diversification des exportations, plus la valeur de l'indice est élevée, moins les exportations sont diversifiées. Tous les pays africains ont, pour cet indicateur, une valeur de 0,50 ou plus, et de 0,80 ou plus pour au moins la moitié d'entre eux.

Cette dépendance engendre des risques, les pays riches en ressources étant exposés aux fluctuations des cours internationaux, qui augmente l'instabilité macroéconomique et en fin de compte compromet la performance socioéconomique du pays. La concentration des exportations africaines sur les minéraux durs et le pétrole brut, sans addition de valeur, n'offre guère de perspectives à l'industrie manufacturière.

L'impact sur le reste de l'économie de la baisse des prix des produits exportés dans une économie fortement dépendante des ressources est analysé à la figure 1.2. La transmission commence dès le taux de change. La baisse des cours entraîne une baisse des rentrées de devises, ce qui pousse la monnaie locale à la baisse. Selon le régime des changes du pays, la première

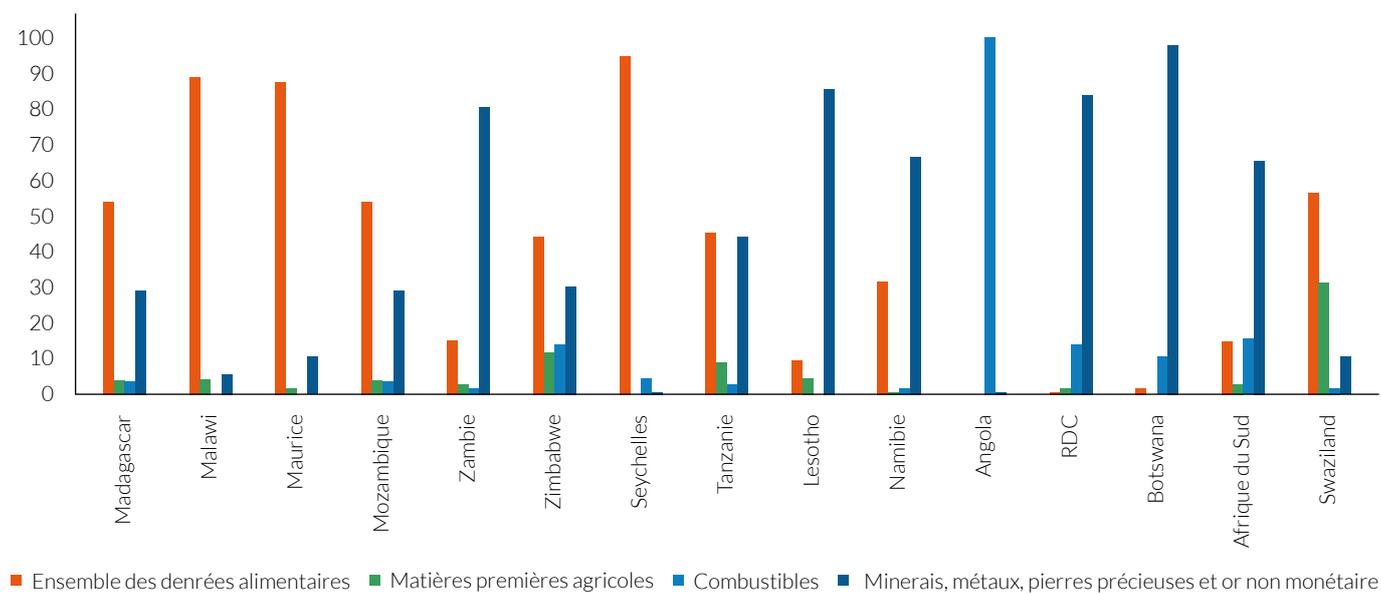
conséquence peut être un ajustement par la dévaluation (en cas de régime des taux de change flexible), un rationnement des devises ou l'épuisement des réserves. La baisse des cours des produits de base peut aussi conduire à la baisse de la production, des profits et des investissements des entreprises, avec des effets sur les ménages ; à des déficits budgétaires plus profonds et un endettement plus lourd ; à des déficits des opérations courantes ; et souvent, à l'instabilité macroéconomique. Les effets budgétaires immédiats de la baisse des cours des produits de base à l'exportation sont la réduction des recettes et des dépenses publiques et, en l'absence d'une politique budgétaire rigoureuse, des pressions sur les prix intérieurs (inflation) et une réduction de la marge de manœuvre budgétaire qui amène à tailler dans les dépenses publiques.

**FIGURE 1.2** La propagation des effets de la chute des cours des produits de base



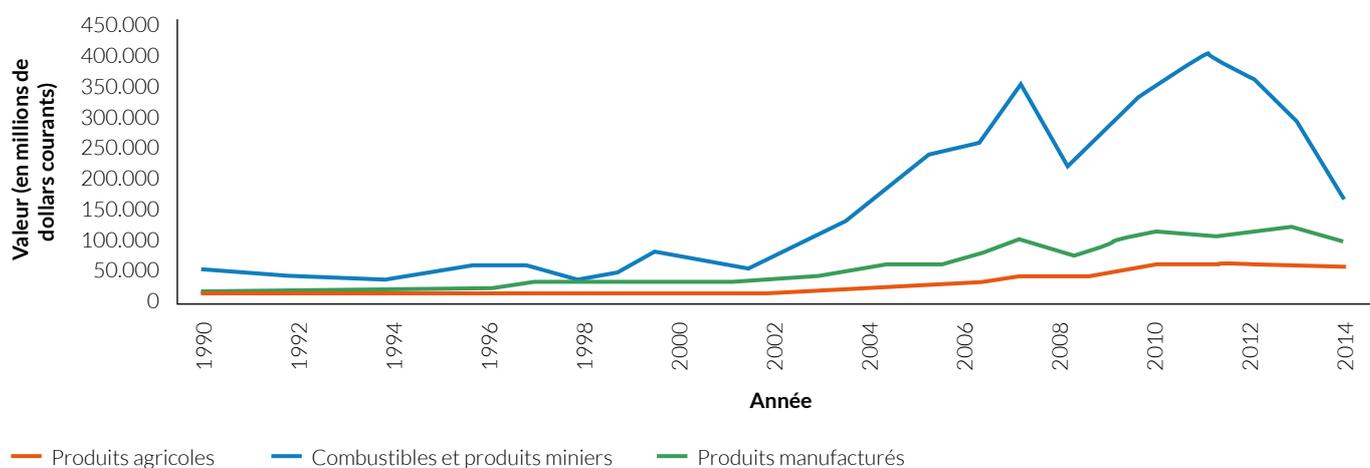
Source : Personnel de la CEA, d'après Christensen (2016).

**FIGURE 1.3** Exportations par catégorie à proportion des exportations totales de marchandises, pays membres de la Communauté de développement de l'Afrique australe, 2012-2013 (en pourcentage)



Source : Base de données statistiques de la CEA et Zimconsult.

**FIGURE 1.4** Valeur des exportations de marchandises de l'Afrique par secteur, 1990-2014 (en dollars courants)



Source : Base de données de l'OMC (<http://stat.wto.org/StatisticalProgram/WSDDBStatProgramSeries.aspx>).

La concentration des exportations se reflète aussi dans la contribution des exportations de produits de base aux recettes d'exportations. La figure 1.3 montre la part des différentes catégories de produits de base dans l'ensemble des exportations de marchandises dans certains pays membres de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), qui représente assez bien la structure observée dans l'ensemble du continent. L'Angola se distingue comme le pays le plus dépendant de l'exportation de produits de base – en l'occurrence les combustibles ; vient ensuite le Botswana (minerais) et puis les Seychelles, le Malawi et Maurice (produits agricoles).

La composition des exportations à l'échelle du continent montre la place prédominante des combustibles et des produits minéraux, la contribution de l'industrie manufacturière étant très faible (figure 1.4). En 2016, les deux premiers produits de base exportés représentaient 47 % des exportations de marchandises de la Côte d'Ivoire (cacao et pétrole), 47 % de celles du Cameroun (pétrole brut et fèves de cacao), 92 % de celles du Nigéria (pétrole brut et gaz) et près de 100 % de celles de l'Angola.

### Fluctuation des prix et des recettes de l'exploitation des ressources naturelles

Les exportations de produits de base contribuent aussi directement aux recettes publiques par le canal de redevances, d'impôts, de droits divers et de l'impôt sur le revenu des sociétés, mais cette contribution est modeste, sauf dans le cas du Botswana et des pays exportateurs de pétrole. Au Botswana, les produits minéraux représentaient en moyenne 50,9 % des recettes publiques entre 1985 et 1994, 52 % entre 1995 et 2004 et 39,9 % entre 2005 et 2014. Au Nigéria, pays exportateur de pétrole, les exportations d'hydrocarbures ont représenté en moyenne 70 % des recettes publiques au cours des deux dernières décennies. Par contraste, en Zambie, le secteur minier ne contribue que très peu, 0,1 % du PIB, aux recettes publiques en 2000-2017, tout en représentant environ 6,2 % du PIB.

Sauf dans le cas du Botswana (parmi les pays non exportateurs de pétrole), les recettes fiscales à proportion du PIB sont bien moins élevées que les exportations, à moins de 20 % dans la plupart des pays africains riches en ressources naturelles, à comparer à plus de 40 % dans le cas de la Norvège et de 30 % en moyenne dans les pays de l'OCDE.

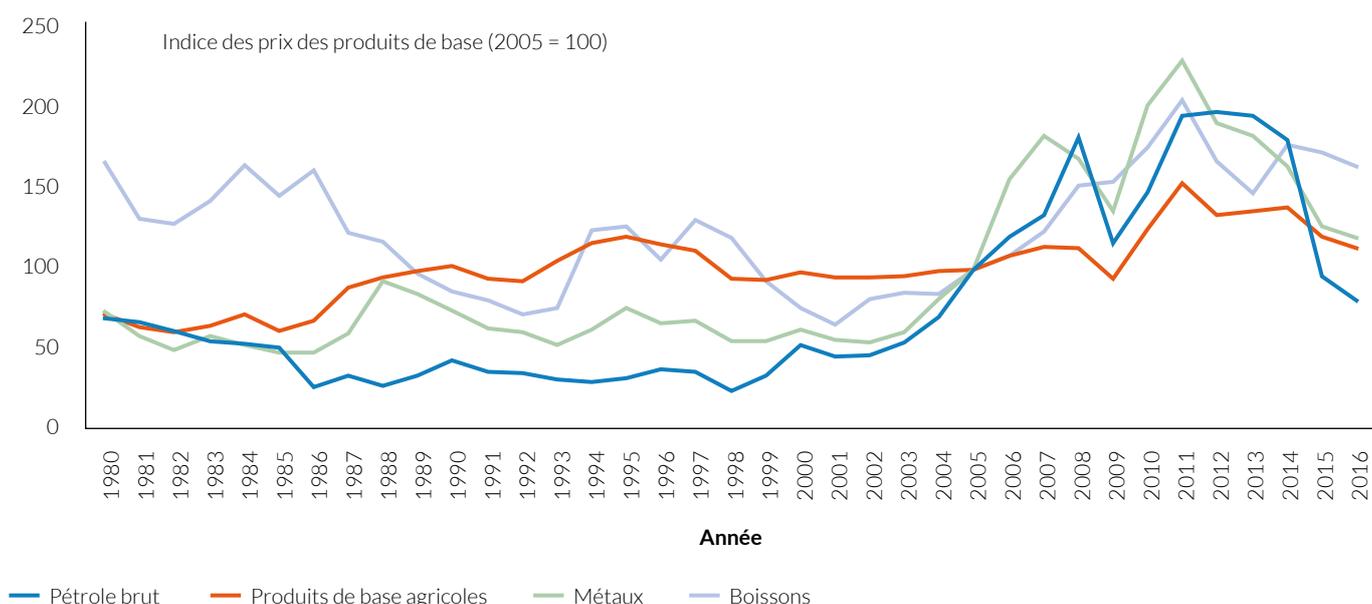
La figure 1.5 montre la diminution, entre 1982 et 2002, des cours de tous les produits de base (à l'exception des produits de base agricoles) et l'apparition d'un supercycle des produits de base qui commence en 2002-2003 et s'achève vers 2011. La figure indique aussi les

fluctuations des cours du pétrole brut et des métaux par rapport aux produits de base agricoles. Comme près de 70 % des exportations de l'Afrique, en valeur, proviennent du pétrole brut, du gaz naturel et des métaux, ces fortes fluctuations de prix lèsent considérablement les économies du continent, qu'il s'agisse des pays exportateurs ou importateurs de pétrole.

Les fortes fluctuations des recettes proviennent de l'instabilité des taux d'extraction (les volumes produits passent généralement par un maximum pendant les premières années de production puis baissent rapidement), des fluctuations des calendriers de paiement et des variations de la valeur de la ressource elle-même. Un autre facteur est peut-être la formule de partage des recettes entre les gouvernements et les compagnies minières, celles-ci ayant tendance à profiter des importantes incitations fiscales accordées aux premières phases d'une opération d'extraction. Et comme les pays producteurs doivent généralement accepter les cours des produits de base qui sont fixés par le marché mondial, ils sont vulnérables aux fortes fluctuations des prix et de la production, et cela déclenche parfois des problèmes de répartition entre les gouvernements et les compagnies minières (Barma *et al.*, 2012).

L'instabilité des cours affecte aussi les termes de l'échange (et donc le pouvoir d'achat des pays) en raison d'un cercle vicieux de baisses et d'une plus grande instabilité des cours des produits de base par rapport aux produits manufacturiers (voir plus bas). Ces tendances se

**FIGURE 1.5** Indice des prix des produits de base, 1980-2016 (2005 = 100)



Source : Moyennes annuelles calculées à partir de la base de données des cours mensuels des produits de base du Fonds monétaire international ([www.imf.org/external/np/res/commod/index.aspx](http://www.imf.org/external/np/res/commod/index.aspx)).

traduisent par une dégradation des termes de l'échange des produits primaires, ce qui entraîne une diminution de la croissance économique et des recettes publiques. La dépendance à l'égard des produits de base est donc liée à la faiblesse du revenu, c'est précisément cette préoccupation qui a amené à créer la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, la CNUCED ; elle montre la nécessité de l'industrialisation et, selon certains, d'une protection tarifaire. Les pays qui produisent et exportent des produits de base sont également exposés au phénomène dit des « ciseaux des prix » – l'écart grandissant entre les prix industriels et les prix agricoles<sup>9</sup>.

Les pays peuvent aussi subir une baisse de leurs recettes par l'effet des flux financiers illicites, les compagnies minières et les élites puissantes dissimulant leurs richesses dans des pays qui offrent le secret bancaire pour réduire au minimum leurs obligations fiscales, pour faciliter les transactions légitimes ou cacher, par exemple, les produits de la corruption ou de la vente de substances interdites. La Commission économique pour l'Afrique (CEA, 2010) estime que le volume annuel des flux financiers illicites sortant d'Afrique dépasse 50 milliards de dollars<sup>10</sup>. Parmi les mécanismes concernés figurent la fixation illégale des prix de transfert, la falsification de ces prix (sous-facturation des exportations et surfacturation des importations) et la contrebande de pierres et minéraux précieux.

Le volume et la stabilité des recettes provenant de l'exploitation des ressources naturelles sont également directement affectés par la gouvernance des recettes publiques, notamment par le cadre juridique et réglementaire de la prospection, l'octroi de licences et de concessions, le développement durable et la gestion des ressources naturelles, notamment la collecte et la distribution des recettes publiques. Ces dispositions, et leur succès, varient considérablement d'un pays à l'autre. Leur but est de réaliser des objectifs multiples, notamment la sécurité d'occupation, le partage des recettes et le contenu local, ainsi que la participation à la production. Parmi les inconvénients couramment constatés figurent une médiocre application et un médiocre suivi, avec une participation publique fragile (voir sect. 2.1.2, 2.3.5 et 2.3.6 du chapitre 2, sect. 3.2 et 3.4 du chapitre 3 et sect. 5.2, 5.4 et 5.6 du chapitre 5 pour un examen plus détaillé de la question).

## Croissance économique

Les ressources naturelles engendrent une rente, c'est-à-dire des profits extraordinaires, lors de leur production (Barma *et al.*, 2012) et devraient donc être une très importante source de moyens de financer le développement. Mais l'augmentation des exportations et en fin de compte de la rente des ressources (Barma *et al.*, 2012) ne s'est pas traduite par du développement humain et n'a pas augmenté à proportion la richesse dans la plupart des pays.

Certains pays ont réussi à valoriser leurs ressources naturelles pour obtenir des résultats novateurs et positifs, mais d'autres non : la trajectoire de développement appuyée sur les ressources naturelles, au Botswana et au Chili, a apporté la prospérité à ces pays ; la République démocratique du Congo présente d'inquiétants symptômes de malédiction des ressources, l'extraction minière étant caractérisée par des décennies de mauvaise gouvernance, de conflit et d'appauvrissement. Le Nigéria se situe quelque part entre ces deux extrêmes, avec un équilibre suboptimal, en raison des résultats médiocres de l'extraction des ressources naturelles dans ce pays (Barma *et al.*, 2012).

Alors que la trajectoire de croissance du continent africain suit de près les cycles conjoncturels mondiaux des cours des produits de base, depuis 1980 la croissance du PIB par habitant est dérisoire, tombant même en dessous de zéro dans beaucoup de pays lors des années 80 et au début des années 90 (figure 1.6), ce qui s'explique par la baisse des cours des produits de base et par la réduction des dépenses publiques dans le cadre des programmes d'ajustement structurel (voir sect. 2.1 du chapitre 2). La crise financière survenue en Asie à la fin des années 90 puis la crise financière mondiale survenue il y a 10 ans ont encore déprimé la croissance. La croissance du PIB par habitant s'est ressaisie après le début du siècle grâce au supercycle des produits de base, mais la plupart des pays riches en ressources naturelles ont vu leur croissance du revenu total à peine dépasser l'accroissement de leur population – en d'autres termes, la croissance du PIB par habitant est restée minimale (à quelques exceptions près comme le Botswana). (Les effets sur la répartition des revenus, par exemple dans leurs répercussions sur la montée de l'inégalité, sont également préoccupants comme on le verra dans la section suivante.)

9 Cela renvoie à un phénomène économique dans lequel la valeur globale de la production commerciale d'un certain groupe, à vendre en dehors de ce groupe, tombe en dessous de la valeur de la demande de marchandises produites en dehors du groupe après une période d'équilibre raisonnable. On a observé cela pendant la Grande Dépression, quand les prix des produits agricoles en Europe de l'Est sont tombés nettement alors que ceux des produits manufacturés sont restés assez stables.

10 Les dollars s'entendent des dollars des États-Unis, sauf mention contraire.

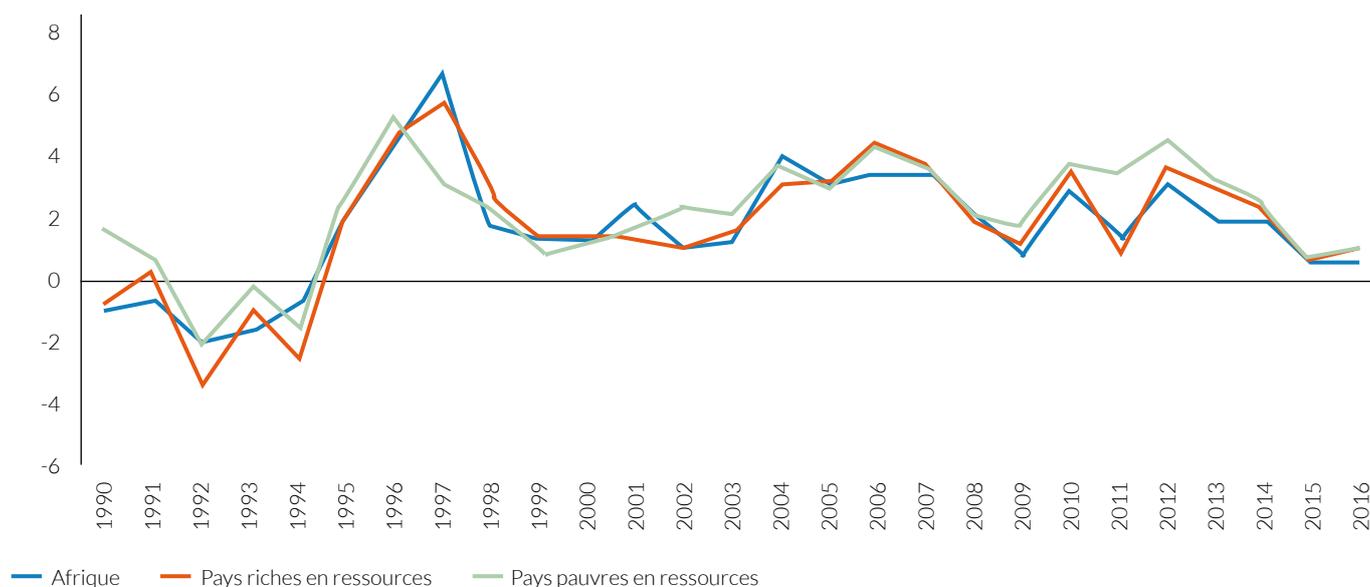
Les économies africaines ont énormément profité du supercycle des produits de base quand les cours ont atteint leur maximum en 2011-2012 (CNUCED, 2015). Entre 2000 et 2011, l'indice des cours des produits de base établi par la CNUCED a triplé de valeur, tandis que les indices des prix des produits minéraux, des minerais et des métaux, ainsi que du pétrole brut ont pratiquement quadruplé<sup>11</sup>. La croissance du PIB réel dans les pays africains a connu une forte poussée au début de la période mais s'est considérablement ralenti après 2014. Bien que la croissance du PIB réel du continent se soit redressée à partir de 2016, les pays africains n'ont pas réussi à entretenir leur croissance sur des périodes suffisamment longues, et les pays riches en ressources se sont moins bien débrouillés que les pays pauvres en ressources.

Plusieurs auteurs ont montré qu'un pays largement doté de ressources naturelles serait naturellement exposé à la malédiction du gagnant, comme dans la théorie des jeux. À long terme, son économie donnera de moins bons résultats que celle des pays moins riches en ressources naturelles (voir, par exemple, Auty, 1993 ; Auty et Gelb, 2001 ; Sachs et Warner, 1995). La figure 1.6 semble le confirmer – pour l'Afrique tout au moins. L'abondance des ressources naturelles peut également affecter la croissance à moyen terme, l'argument étant qu'elle affaiblit les incitations de l'État à épargner, taxer et investir.

Il y a peut-être aussi l'effet de l'épuisement progressif du capital fixe, qui s'applique surtout aux secteurs des ressources minérales et du pétrole. Comme ces ressources ne sont pas renouvelables, la consommation du produit de leur vente doit être considérée comme une consommation de capital et non pas de revenu : si toutes les recettes sont consommées pendant une période donnée, la valeur du capital diminue ; si les futures recettes sont hypothéquées pour la consommation actuelle (par l'endettement), le capital physique s'épuise plus vite encore, sauf s'il est reconstitué sous une autre forme, par exemple sous forme de capital humain. La pression de la population sur les gouvernements pour les inciter à consacrer des crédits à la protection sociale fait que les autorités ont du mal à convertir la richesse procurée par les ressources naturelles en d'autres actifs qui conduiraient à une croissance future, par exemple des actifs financiers. Comme on l'a noté plus haut, les flux financiers illicites contribuent aussi à épuiser le capital.

Un autre effet – l'effet d'attraction des ressources – est souvent ressenti quand, en raison d'une période de haute conjoncture, les recettes intérieures passent au secteur des ressources naturelles, augmentant les prix dans ce secteur (par exemple, les prix de la main-d'œuvre et des travaux de construction en général), et réduisent l'activité des secteurs productifs tels que l'industrie manufacturière ou l'agriculture commerciale.

**FIGURE 1.6 Croissance du PIB réel par habitant dans les pays riches et les pays pauvres en ressources en Afrique, 1990-2016 (en pourcentage)**



Source : Moyennes annuelles calculées à partir de la base de données des cours mensuels des produits de base, établies par le Fonds monétaire international ([www.imf.org/external/np/res/commod/index.aspx](http://www.imf.org/external/np/res/commod/index.aspx)).

11 Centre de données de la CNUCED (<http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx>).

La conséquence est une préférence pour le secteur des ressources naturelles et pour les secteurs dont la production ne fait pas l'objet d'échanges internationaux au détriment des secteurs traditionnellement exportateurs (l'agriculture dans les pays en développement, l'industrie manufacturière dans des économies plus développées). Ces tendances peuvent avoir des effets à long terme, parfois irréversibles, sur la compétitivité et donc la croissance à long terme, en particulier si les secteurs non privilégiés sont aussi ceux qui sont la source d'innovations et d'apprentissage par la pratique. Quand les cours des produits miniers finissent par baisser, ces autres secteurs ont habituellement du mal à se ressaisir, ce qui compromet les perspectives d'industrialisation et de diversification économique (Murshed, 2004).

Les efforts déployés pour diversifier l'économie peuvent également être entravés par des facteurs tels que : le sous-équipement, en particulier dans l'énergie et les transports ; la faible productivité des principaux secteurs économiques ; et le manque de politique industrielle ou sa mauvaise application, notamment l'absence de mesures pour encourager les liaisons interindustrielles et investir dans des qualifications recherchées par l'économie moderne. Très rares sont les pays africains qui ont réussi à appliquer une politique industrielle ; c'est le cas de l'Éthiopie et de Maurice, deux pays pauvres en ressources minérales et en hydrocarbures et, dans une certaine mesure, l'Afrique du Sud.

### Emplois

La contribution du secteur minier à l'emploi est très faible en raison de sa forte intensité capitalistique. Deux exemples : en 2007-2016, l'emploi direct dans l'industrie minière en Afrique du Sud, en pourcentage de l'emploi formel non agricole, n'a pas dépassé en moyenne 5,9 %, tandis que le secteur minier en Zambie, en 2014, n'employait que 1,4 % de la population active totale du pays. Pour la plupart des pays africains, la principale source d'emplois dans le secteur extractif n'est autre que la petite industrie minière artisanale. L'agriculture reste le principal employeur en Afrique – plus de 30 % au Ghana, 38 % au Nigéria, près de 50 % en Zambie et environ 64 % au Malawi (NSO Malawi 014).

### 1.2.3 Impacts sur la pauvreté et le développement social

Même après des décennies d'exportations des ressources naturelles, souvent à des cours favorables, dans beaucoup de pays africains riches en ressources la pauvreté demeure très répandue et le développement humain peu avancé. En 2014, avec un seuil de pauvreté de 2 dollars par jour, le taux de pauvreté dépassait 53 % au Nigéria et plus de 46 % en Tanzanie. Ce taux élevé de pauvreté au Nigéria peut être attribué en partie à la diminution de la croissance du PIB, mais il reste que l'extrême pauvreté touche plus de 40 % de la population depuis plus de 20 ans. En Ouganda, l'extrême pauvreté touche 30 % de la population et 28 % environ en Égypte.

Les ressources naturelles ont un effet direct et indirect sur le développement social. Les populations qui dépendent, pour leur existence quotidienne<sup>12</sup>, de l'exploitation des ressources naturelles risquent de voir leurs moyens d'existence directement menacés par de vastes activités extractives, entraînant pollution et destruction des terres arables. En revanche, parmi les effets indirects positifs figurent les avantages sociaux découlant des dépenses de recettes publiques (obtenues par l'exploitation des ressources naturelles) dans les secteurs de la santé publique, de l'éducation, de l'hygiène, de la protection sociale et du développement rural ou dans des travaux d'équipement qui créent des emplois.

Les pays riches en ressources obtiennent des résultats médiocres dans leur développement humain pour plusieurs raisons. D'abord, il y a l'impact des fortes fluctuations des cours et l'incertitude qui en résulte pour les dépenses publiques, et donc les effets sur la répartition des revenus, car rares sont les pays africains qui peuvent égaliser les dépenses tout au long du cycle conjoncturel. Deuxièmement, comme on l'a vu plus haut, les recettes procurées par les industries extractives sont très dépendantes des cycles conjoncturels des prix.

Troisièmement, il y a le déplacement de ressources entre secteurs. S'il y a une perte de compétitivité dans l'industrie manufacturière (ou dans un secteur autre que celui des ressources naturelles faisant l'objet d'échanges), l'industrie manufacturière étant la principale source

<sup>12</sup> Par exemple, les populations qui dépendent des produits vivriers de leurs terres, de la pêche, des forêts et des espèces sauvages, des médicaments produits grâce à la riche diversité biologique, du revenu du travail et des services fournis dans le secteur minier et des recettes de la production et des marchés d'exportation.

d'accumulation du capital humain, la trajectoire de croissance de l'économie en régime de libre échange sera moindre que celle des pays pauvres en ressources (Sachs et Warner, 1999). Une diminution du stock de capital humain peut également résulter de l'idée que « l'enrichissement rapide entraîne l'indolence », en d'autres termes que la période de haute conjoncture tend à donner à la population une fausse impression de sécurité et amène les gouvernements à perdre de vue la nécessité d'investir dans l'éducation et dans la formation d'une main-d'œuvre diversifiée et qualifiée (pour soutenir les autres secteurs économiques), de mettre en place des politiques favorables à la croissance et de créer des administrations efficaces et des institutions de qualité (Sachs et Warner, 1999). La part du revenu national consacrée à l'éducation dans les pays riches en ressources naturelles a tendance à diminuer, de même que les taux de scolarisation dans le secondaire. Le Nigéria est en un exemple.

### Mauvaise performance sociale

Malgré son abondante dotation en ressources naturelles, l'Afrique occupe une place prépondérante en queue de liste de l'indice de développement humain, puisque 36 des 41 pays où le développement humain est faible sont africains (PNUD, 2016). Seules l'Algérie, la Libye, Maurice, les Seychelles et la Tunisie sont dans la catégorie des pays à développement humain élevé. Le Botswana, le Cabo Verde, la République du Congo, l'Égypte, la Guinée équatoriale, le Gabon, le Ghana, le Kenya, le Maroc, la Namibie, Sao-Tomé-et Principe et la Zambie sont classés comme pays à développement humain moyen. L'inégalité des revenus est également intense dans les pays africains

riches en ressources (avec un coefficient de Gini de 42,2), dans les pays pauvres en ressources (42,8) et dans les pays sans littoral (43,3) (tableau 1.2).

Nkurunziza *et al.* (2017) ont également constaté l'existence d'une corrélation complexe, négative, entre la dépendance à l'égard des produits de base et le développement humain, en particulier dans les pays en développement et les pays où le développement humain est faible. Le conflit est également une conséquence trop courante de l'échec à transformer la richesse en ressources naturelles en une amélioration de la qualité de vie, avec une persistance d'inégalités causées par la répartition inégale des recettes (Collier et Sambanis, 2005 ; Fearon et Laitin, 2003 ; Kaldor *et al.*, 2007 ; Weinstein, 2007).

### Inégalité

L'inégalité est une autre préoccupation grave. Elle semble plus marquée dans les pays africains riches en ressources que dans les pays qui n'ont que peu de ressources naturelles, et la découverte de nouveaux gisements est associée à une poussée de l'inégalité des revenus. Le caractère enclavé de l'exploitation des hydrocarbures et des minéraux en particulier, avec très peu de liaisons en amont et en aval, limite les retombées sur le reste de l'économie. De même, il y a un risque considérable que les dépenses publiques, pendant une période d'augmentation rapide de la demande de produits de base, aggravent l'inégalité, par exemple en concentrant les dépenses dans le secteur formel, surtout dans les villes, faussant ainsi la répartition en excluant les ménages ruraux ou en donnant la priorité aux intérêts des élites. En raison de ces tendances, qui relèvent de

**TABLEAU 1.2** Abondance des ressources et performance sociale, en 2016

Caractéristiques	Indice du développement humain (0 : pas de développement humain ; 1 : développement humain maximum)	Inégalités (coefficient de Gini : 0, parfaite égalité ; 100 : inégalité totale)
Pays africains riches en ressources	0,52	42,2
Pays africains pauvres en ressources	0,55	42,8
Pays africains sans littoral	0,47	43,3
Pays africains sans littoral riches en ressources	0,47	41,7
Pays africains sans littoral pauvres en ressources	0,48	45,5
Pays africains côtiers	0,56	41,9
Pays africains côtiers riches en ressources	0,54	42,2
Pays africains côtiers pauvres en ressources	0,57	41,5
Ensemble de l'Afrique	0,53	42,4

Source : PNUD (2016) ; base de données WIDER de l'Université des Nations Unies (Institut mondial de recherche économique en matière de développement) ; base de données des indicateurs du développement de la Banque mondiale (<http://databank.worldbank.org/wdi>).

l'économie politique, la population dans son ensemble tend à assimiler la production et l'exportation de ressources naturelles et les intérêts des riches.

Les égalités sociales et spatiales sont particulièrement importantes étant donné le caractère informel de l'exploitation des ressources naturelles en Afrique, où la plupart des travailleurs gagnent un revenu faible et instable et ont peu ou pas d'accès à la protection sociale et aux services de base par rapport aux travailleurs du secteur formel (Benería et Floro, 2005 ; Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, 2010 ; voir aussi l'encadré 4.4 au chapitre 4). Le caractère informel de l'activité a de graves conséquences sociales, en particulier pour ceux qui sont déjà pauvres. La pauvreté s'installe parce que l'entreprise informelle n'a pas de véritables possibilités d'expansion, piégeant ainsi les employés dans des travaux subalternes et de mauvaises conditions de travail. Cependant, les emplois informels, dans le secteur des ressources naturelles, sont un moyen d'engendrer des revenus pour beaucoup de jeunes, leur permettant ainsi d'échapper à l'extrême pauvreté et de gagner un salaire un peu supérieur à celui de la simple survie (García-Bolivar, 2006).

Le développement axé sur les ressources naturelles a également de lourdes conséquences sur la condition féminine, en raison d'effets sexospécifiques résultant de la répartition, entre femmes et hommes, des rôles économiques et autres. La vie des femmes est dominée par leur rôle dans la procréation et celui des hommes dans celui de la production, d'où un conflit. Les femmes participent très peu à l'activité minière étant donné les préjugés et tabous culturels qui les empêchent de participer à la petite exploitation minière artisanale, notamment le creusement, de sorte que leur présence se limite aux activités de transformation, aux services et aux échanges. Les hommes participent à des opérations plus substantielles et traitent de matières non périssables, tandis que rares sont les employeuses qui emploient d'autres femmes.

Les femmes tendent également à représenter une fraction plus importante de la population employée dans le secteur informel des ressources naturelles – dans des opérations artisanales minières, comme ouvrières agricoles sans terre ou comme participantes à des commerces illégaux – et elles aboutissent souvent dans les couches les plus corrompues et les plus déviantes de ce secteur (Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, 2010). La majorité de ces femmes travaillent à domicile (dans des travaux en sous-traitance où elles sont fortement dépendantes, ou encore comme productrices indépendantes à leur compte ou travailleuses non

rémunérées dans des entreprises familiales), ou comme marchandes des rues (Chen, 2001).

Le lien entre l'emploi dans l'économie informelle et la pauvreté est plus fort pour les femmes que pour les hommes (Carr et Chen, 2001). Les hommes tendent à être surreprésentés dans les couches supérieures du secteur informel (y compris des ressources naturelles), les femmes l'étant au contraire dans les couches inférieures (Carr et Chen, 2001 ; Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, 2010). La répartition du pouvoir de décision dans les ménages et les préjugés sexospécifiques continuent à propager de telles inégalités entre les deux sexes.

Le travail des enfants est un problème qui se pose dans beaucoup de régions du monde, mais il est plus aigu encore dans les pays africains. Les enfants travaillent comme journaliers, nettoyeurs, dans le bâtiment, comme vendeurs ou domestiques, dans les activités saisonnières, dans de petits ateliers, souvent dans des conditions dangereuses où ils sont exploités (Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, 2010). Il est courant que les enfants travaillent comme mineurs dans l'activité artisanale et illégale, comme travailleurs agricoles et dans la fabrication du charbon de bois. Ces enfants sont très vulnérables à l'exploitation : souvent, ils doivent travailler sans pouvoir faire de pauses pendant de longues heures, et rares sont ceux qui ont accès à l'éducation, ce qui compromet leur avenir.

#### **1.2.4 Aspects politiques et institutionnels de l'impact de l'abondance des ressources naturelles en Afrique**

La situation politique est très diverse en Afrique. Par exemple, certains pays sont politiquement plus stables que d'autres. L'indice Mo Ibrahim de la gouvernance en Afrique salue le Botswana pour son score régulièrement élevé en matière de gouvernance, avec des résultats positifs pour la mobilisation intérieure des ressources et l'utilisation des ressources naturelles. Par contraste, l'Égypte et l'Ouganda ont connu plusieurs périodes de régime militaire et d'insurrection. La République démocratique du Congo, la Côte d'Ivoire, le Libéria et la Sierra Leone ont connu des guerres civiles, les chefs de gouvernement cherchant à prolonger indûment leur mandat, parfois avec succès.

Ces trajectoires différentes et ces différences dans la pratique démocratique constituent la toile de fond sociale et institutionnelle de la gouvernance des ressources naturelles, notamment s'agissant de la transparence, la responsabilisation, la participation et le développement solidaire, ainsi que l'équilibre entre institutions formelles et informelles.

## **L**es pays sont plus susceptibles de souffrir de la malédiction des ressources naturelles si leurs institutions sont déjà faibles.

Les pays sont plus susceptibles de souffrir de la malédiction des ressources naturelles si leurs institutions sont déjà faibles. Cela a un effet néfaste sur la performance économique en réduisant les incitations et les possibilités d'investir et d'innover, ce qui s'explique en dernière analyse par la théorie de l'État rentier, qui veut que la rente minérale réduise la nécessité, pour les pouvoirs publics, de lever des impôts, ce qui rend les dirigeants moins comptables de leurs actes devant les citoyens et plus disposés à pratiquer une politique de clientélisme, à chercher à capturer la rente et à céder à la corruption. La forte dépendance à l'égard des rentes extérieures produites par quelques acteurs seulement sape les bases mêmes d'une bonne gouvernance et affaiblit la mobilisation des recettes publiques en affaiblissant l'assiette de la fiscalité des personnes physiques et des entreprises.

Une mauvaise gouvernance résulte essentiellement de la facilité avec laquelle l'élite politique et économique cape la rente et l'utilise à des objectifs impopulaires ou illégaux, notamment l'enrichissement personnel. Dans certains cas, le pouvoir discrétionnaire de l'exécutif rendu possible par la rente des ressources naturelles réduit les chances de libéralisation politique (transition démocratique) et aggrave le risque d'effondrement de la démocratie (absence de consolidation des institutions démocratiques).

Certaines études constatent l'existence d'une forte corrélation négative entre la présence d'un important secteur des ressources naturelles et la démocratie en Afrique (Collier et Goderis, 2007 ; Ross, 2001). Ces auteurs montrent que l'abondance des ressources naturelles n'a pas seulement été un important facteur qui détermine la transition démocratique, dans un sens ou dans un autre, mais également un déterminant partiel du succès de la consolidation des institutions démocratiques dans certains pays africains. Ils montrent que les réformes démocratiques intervenues depuis la fin de la guerre froide des années 90 n'ont abouti que dans quelques pays pauvres en ressources, tels que le Bénin, le Mali et Madagascar, mais que le trucage des élections et le boycottage de l'opposition sont au contraire des phénomènes courants dans des pays riches en ressources, comme le Cameroun, le Gabon, le Togo et la Zambie qui

ont connu de sérieux défis démocratiques, y compris des truquages électoraux et des boycotts des partis d'opposition, tandis que d'autres (Algérie, République démocratique du Congo et Sierra Leone) semblaient dans un violent conflit de guerre civile (Algérie, République Démocratique du Congo et Sierra Leone) ou furent étiquetés avec des régimes autocratiques (dans le cas du Nigeria et de la Tunisie). Ces auteurs font valoir que les pays riches en ressources naturelles ne peuvent se démocratiser que s'ils introduisent des mécanismes efficaces de responsabilisation verticale et horizontale.

Ces auteurs montrent que l'abondance des ressources naturelles avive la compétition autour du contrôle de l'État, ce qui est générateur de violence politique et de conflit et accroît l'utilisation de la rente minière par les partis au pouvoir, pour maintenir leur mainmise sur le pouvoir politique. Les pays pauvres en ressources naturelles sont moins exposés à cette compétition, et cela favorise la constitution progressive d'institutions démocratiques. Selon ces auteurs, dans les régimes politiques autoritaires, l'abondance des ressources permet aux politiciens qui détiennent le pouvoir de conserver l'appui de leurs électeurs et de consolider leur mainmise sur le pouvoir politique. Ces auteurs pensent aussi que la vie politique dans les pays riches en ressources naturelles est dominée par la question de la répartition de la rente minière et non par un souci idéologique. Dans les régimes politiques à partis multiples, les titulaires du pouvoir font des offres sur l'utilisation de cette rente minière sur la base de la nécessité de préserver une coalition minimale qui les maintienne au pouvoir. Dans les régimes politiques autoritaires, les politiciens utilisent la rente minière pour acheter directement des faveurs, ce qui rend la démocratisation d'autant plus difficile.

Des conflits peuvent éclater entre l'élite au pouvoir, les compagnies minières et les populations concernées si les droits des uns et des autres sont contestés, en particulier sur les terres qui sont propriétés collectives et dans le sous-sol desquelles est extraite la ressource minière, si cette extraction menace les moyens d'existence quotidienne des populations locales. Le conflit prolongé du Delta du Niger, au Nigeria, riche en pétrole, a été caractérisé par la collusion entre les sociétés (en particulier les multinationales pétrolières) et les intérêts des élites dirigeantes contre les communautés locales, en particulier pendant les longues années de la domination militaire dans le pays (voir Ikome, 2005).

Dans des cas extrêmes – quand s'accumulent les effets de la recherche de la rente minière, d'un mauvais fonctionnement des institutions, de la destruction progressive de la démocratie, du pouvoir des élites,

de la corruption et des motifs de mécontentement des régions productrices – des conflits violents peuvent éclater. Les personnes politiquement exposées investissent beaucoup de capital personnel pour constituer des bandes criminelles et des milices appelées à piller les ressources naturelles. La violence persistante dans l'est de la République démocratique du Congo est un exemple de ces agissements, qui ont considérablement contribué à affaiblir l'autorité de l'État tout en facilitant l'enracinement des milices et autres groupes armés (voir CEA, 2015).

Même dans un système démocratique, avec une compétition politique légitime, selon ces auteurs, la dépendance à l'égard des ressources naturelles peut transformer progressivement le gouvernement en un régime autoritaire en rendant difficile la consolidation des institutions démocratiques. Quand la capacité de l'État est faible et qu'il ne parvient pas à appliquer la loi, les politiciens au pouvoir ont une large marge de manœuvre dans la répartition de la rente minière parmi les électeurs qui leur donnent leur suffrage. Si l'opposition est incapable de réduire cet avantage

dont dispose l'équipe au pouvoir, la rente minière peut aboutir à la domination d'un parti unique.

Ross (2015) relève des preuves nombreuses qu'un type de richesse minérale – le pétrole – a au moins trois effets délétères : le pétrole pérennise les régimes autoritaires, il aggrave la corruption, il aide à déclencher des conflits violents dans les pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire, en particulier quand les gisements pétroliers se trouvent dans les territoires de groupes ethniques marginalisés. Les effets de l'autoritarisme et du conflit semblent être des phénomènes récents, apparus après les années 70.

En bref, les ressources naturelles affectent les institutions, qui sont le moteur du développement, de la paix et de la sécurité. La qualité des institutions détermine dans une large mesure ce que feront les pays après avoir découvert des gisements de ressources naturelles ou qui traversent une surchauffe de leurs exportations, et donc connaissent une augmentation du revenu par habitant, de l'investissement étranger direct, de l'épargne réelle, de l'investissement total et de nombreux autres aspects de la vie économique<sup>13</sup>.

## CONCLUSIONS

On a vu dans le présent chapitre les liens théoriques et empiriques entre la dépendance à l'égard des ressources naturelles, dans une économie, et le développement économique, social et politique. Les travaux publiés montrent l'importance du caractère cyclique de l'évolution des exportations et des prix des ressources naturelles et les risques que ces variations cycliques introduisent dans l'économie, la vie politique et la société. Ces effets sont très généralement négatifs en Afrique, mais ils sont variables, notamment selon la qualité des institutions économiques et politiques.

La gouvernance, en tant que moyen de protéger les droits des populations sur leurs ressources et de recueillir les avantages de leur exploitation, est un aspect critique de la gestion des ressources naturelles, d'autant plus que plusieurs facteurs jouent : les utilisations concurrentielles possibles, les intérêts et les revendications contestées ; la tendance de l'élite politique à s'allier aux entreprises internationales pour capter la production des gisements minéraux ; et l'éloignement de la richesse créée par les ressources naturelles qui facilite la dépossession des populations locales. Une bonne gouvernance des ressources naturelles viserait à protéger les moyens d'existence des populations et à tenir les entreprises privées comptables de leurs décisions.

Les gouvernements ont plusieurs choix en ce qui concerne les politiques et institutions : ils peuvent choisir les modèles d'appropriation ; déterminer comment les droits d'extraction seront répartis ; comment imposer les opérations minières ; quels instruments administratifs utiliser pour collecter les recettes fiscales ; comment distribuer les ressources produites entre les citoyens ; et comment transformer ces ressources en actifs économiques productifs. Les gouvernements doivent donc garantir une gouvernance saine pour maximiser les avantages de l'exploitation des ressources naturelles mais, comme on le voit partout dans le présent rapport, la conception même de ces interventions, pour qu'elles soient efficaces, est redoutablement difficile.

<sup>13</sup> La qualité des institutions résulte généralement de facteurs tels que la protection des droits de propriété et l'état de droit, l'équipement social, les risques d'expropriation des investisseurs, l'efficacité bureaucratique et le degré de clientélisme dans le secteur public.

The background is a solid orange color. There are several decorative elements: a teal-colored rounded rectangle at the top right, a white rounded rectangle on the left side containing the number '2', and a teal-colored rounded rectangle at the bottom left. The number '2' is white and centered within the white rounded rectangle.

2

A white rounded rectangle is positioned on the left side of the page, partially overlapping the teal shape at the bottom left. It is empty and serves as a visual element.

**Les institutions et  
la réglementation**

Une grande partie du sous-développement économique persistant et de la faiblesse du développement humain de la plupart des pays africains riches en ressources peut être attribuée au régime de gouvernance des ressources naturelles. Il existe d'abondantes preuves montrant que la qualité des institutions détermine la croissance et le développement d'un pays (Acemoglu, 2008 ; North, 1990). Des institutions de gouvernance économique robustes sont également des facteurs critiques intervenant dans la croissance économique et le développement (Acemoglu *et al.*, 2001). Mehlum *et al.* (2006) montrent que les institutions exercent une influence décisive sur la façon dont les ressources naturelles déterminent la croissance économique. On le constate dans les pays où l'état de droit est médiocre, où les institutions sont fragiles, où les ressources naturelles contrarient la croissance, et où l'esprit d'entreprise délaisse la production pour se tourner vers des activités improductives ; ces facteurs sapent la capacité de l'économie de réagir aux chocs extérieurs (Rodrik, 1998). Les effets de l'expansion des recettes fiscales sur la croissance sont en fonction de la qualité de la gouvernance, principalement de l'efficacité des institutions (Collier et Goderis, 2007).

Les États se heurtent souvent à des obstacles dans l'exercice d'une bonne gouvernance des ressources naturelles. Certains pays africains appliquent des principes peu cohérents, avec un succès variable (voir chapitre 6). Parmi ces principes figurent les droits de l'homme, l'état de droit, la transparence et la responsabilisation, autant de facteurs qui déterminent les résultats des plans de développement.

La gouvernance remplit deux rôles principaux – réglementer et faciliter –, et la gouvernance des ressources naturelles doit être conceptualisée et gérée en gardant ces deux aspects à l'esprit, aux niveaux national et continental. Par exemple, quel sera le rôle des associations professionnelles industrielles et commerciales dans l'évolution des institutions ? Quels sont les problèmes institutionnels posés par l'administration fiscale ? Les politiques doivent être mutuellement cohérentes, et les décisions prises par les différents ministères et administrations ne doivent pas l'être en vase clos.

Le cadre institutionnel et réglementaire couvre tout un ensemble de domaines et varie selon le type de produit de base concerné. Ces régimes sont conçus

pour atteindre les objectifs relatifs à la propriété, l'attribution des droits, le partage et la gestion des recettes fiscales et l'expansion des capacités des entreprises locales, mais aussi pour maximiser le contenu local, resserrer les liaisons intersectorielles et assurer ainsi la diversification.

## 2.1

# LES STRUCTURES ACTUELLES ONT DU MAL À PROMOUVOIR UNE BONNE GOUVERNANCE DES RESSOURCES NATURELLES

### 2.1.1 Cadres institutionnels

La situation de la gouvernance des ressources naturelles en Afrique et les cadres institutionnels correspondants reflètent la persistance des normes, coutumes et pratiques locales dans l'utilisation des ressources naturelles, en particulier dans les zones rurales, et les interventions de l'État, du secteur privé et de la société civile depuis la période coloniale. Historiquement, les interventions en matière de gouvernance ont d'abord visé les ressources naturelles telles que les minéraux, les hydrocarbures, la terre et les forêts, avant tout pour promouvoir l'activité économique. Plus récemment, l'État est davantage intervenu pour assurer la protection de l'environnement et le respect de ses engagements internationaux (encadré 2.1).

Une constitution est la règle de droit la plus élevée qui régit la gouvernance au niveau national. Le tableau 2.1 donne des exemples de dispositions constitutionnelles et législatives dans dix pays africains. Depuis le début des années 90, la constitution de plusieurs pays africains montre un intérêt grandissant pour la bonne gouvernance des ressources naturelles, tout en reconnaissant les dispositions traditionnelles de protection des droits de propriété et d'indemnisation en cas d'expropriation.

## Appropriation et contrôle des ressources naturelles : un bref historique

Les droits de propriété sur les ressources naturelles sont un aspect très important de la gouvernance. Dans l'ensemble de l'Afrique, les ressources minérales et les hydrocarbures appartiennent à l'État, de par la constitution ou de par la loi, au nom de toute la nation. Les cadres institutionnels les plus développés, centralisés et influents sont ceux qui sont conçus pour gouverner l'exploitation des ressources minières en raison de leur importante contribution aux recettes d'exportation et aux recettes fiscales, poursuivant ainsi les structures observées durant la période coloniale.

Cet aspect central des avantages économiques de l'exploitation des ressources naturelles se reflète dans la législation relative à la propriété publique de toutes les ressources minérales et des forêts dans tous les pays. Au début de la période postcoloniale, les ressources minérales ont été nationalisées par la voie législative, c'était un moyen d'affirmer la souveraineté de la nation sur les ressources, aspect qui avait été également essentiel dans la conception de l'exploitation des colonisateurs.

En 1953, l'Égypte a adopté une loi nationalisant les ressources minérales, et beaucoup d'autres pays africains ont fait de même durant les années 60 et 70. Les pays qui ont accédé plus récemment à l'indépendance – la Namibie, le Soudan du Sud et le Zimbabwe – ont inscrit le principe de l'appropriation publique des ressources naturelles dans leur nouvelle constitution. Le Ghana, le Kenya et le Nigéria ont ainsi remplacé la législation de nationalisation adoptée au lendemain de l'indépendance par des dispositions d'un même esprit dans une constitution plus récente.

Au Nigéria, l'appropriation publique des minéraux, des huiles minérales et du gaz naturel découle de la section 44(3) de la Constitution de 1999 ; le pouvoir législatif qui s'exerce sur ces ressources est réservé à la législature fédérale. En Afrique du Sud, la loi sur l'exploitation minière et pétrolière prévoit que les ressources naturelles sont le bien commun de tous les habitants du pays, l'État en étant le gardien pour le bien de l'ensemble de la nation.

Les ressources en eau et la terre sont également propriété de l'État dans certains pays et, dans beaucoup de pays, l'État régleme rigoureusement l'accès aux ressources forestières quand elles n'ont pas été nationalisées. Des pays africains ont nationalisé la terre, et cela a des conséquences variables pour les titulaires antérieurs de droits de propriété. Le Land Use Act de 1978, au Nigéria, confie la gestion de la terre de chaque État de la fédération au gouverneur de l'État en question, au nom et pour le bien commun de tous les Nigériens. Cette loi abolit les droits de propriété des communautés locales et des individus et les convertit en droits d'occupation. La même loi est incorporée à l'actuelle Constitution du Nigéria. De la même façon, en Éthiopie, la terre a été nationalisée en 1975.

La nationalisation des ressources naturelles est souvent justifiée au motif qu'elle a pour effet de protéger et de faire avancer les intérêts communs de la nation. Sur cette base, le rôle de l'État est celui d'un administrateur, et l'utilisation des ressources doit être considérée comme contribuant à l'intérêt général dans un plan à long terme bien défini. Les mécanismes de gouvernance doivent également prévoir une responsabilisation à l'égard des citoyens, inscrite dans les principes de transparence, de participation, de gestion de la diversité et de l'accès à l'information. Certaines constitutions, notamment celles du Ghana, du Kenya et du Soudan du Sud, définissent des régimes de transparence et de responsabilisation pour l'exploitation des ressources naturelles.

Cependant, cette construction cohérente est fragile dans la plupart des pays africains et l'appropriation publique se réduit au contrôle des autorités politiques. Mais la situation actuelle évolue depuis le début de la période postcoloniale, époque où « l'État » et « le peuple » se confondaient avec l'élite au pouvoir.

Source : Personnel de la CEA

**TABLEAU 2.1 Droits de propriété, réglementation et répartition des recettes minières dans dix pays africains**

Pays	Article de la Constitution	Règle de gestion et de partage des recettes minières dans la constitution ou la législation
<b>Afrique du Sud</b>	Tous les citoyens ont le droit à un développement écologiquement durable et sûr et à une utilisation durable des ressources naturelles. (sect. 24).	La loi sur la mise en valeur des ressources minérales et pétrolières de 2002 dispose que les ressources minérales et pétrolières sont le bien commun de tous les habitants de l'Afrique du Sud et l'État en est le gardien, au nom de tous les Sud-Africains. La loi de 1999 sur la gestion des finances publiques dispose que le Ministère des mines et de l'énergie détermine la part qui revient à une collectivité locale donnée sur les redevances minières. Les sommes payées vont à la caisse locale de développement économique gérée par le Ministère de l'administration provinciale et locale.
<b>Angola</b>	Les ressources naturelles solides, liquides ou gazeuses existant dans le sol, dans le sous-sol, dans les eaux territoriales, dans la zone économique exclusive et dans le plateau continental sous juridiction de l'Angola sont propriété de l'État. (art. 16.)	L'État fixe les conditions de concession, de recherche et d'exploitation, aux termes de la Constitution, de la loi et du droit international (art. 16).
<b>Cameroun</b>	Le Parlement fait la loi. Sont du domaine de la loi : le régime domanial, foncier et minier, le régime des ressources naturelles (art. 26d).	Selon le décret d'application du code minier de 2002, les redevances perçues sur l'exploitation des minéraux (un impôt <i>ad valorem</i> ) sont réparties comme suit : 75 % vont à l'État et 25 % aux conseils locaux et populations riveraines. Selon la loi de 1999 sur l'exploitation des forêts, les redevances perçues sur les forêts vont pour 50 % à l'administration centrale et 50 % aux administrations locales.
<b>Éthiopie</b>	Le droit de propriété ... sur toutes les ressources naturelles est exclusivement dévolu à l'État et au peuple de l'Éthiopie (art. 40).	Le droit de propriété des terrains ruraux et urbains ainsi que de toutes les ressources naturelles, est dévolu exclusivement à l'État et au peuple de l'Éthiopie. (art. 40.3).
<b>Ghana</b>	Les minéraux, dans leur état naturel, dans le sol et le sous-sol, au Ghana, sont la propriété de la République et confiée au Président au nom de la nation ghanéenne (art. 257.6).	La Caisse de développement minéral, créée en 1993, reçoit 20 % des redevances minières. La moitié est attribuée aux zones d'extraction pour remédier aux effets de l'activité minière, 25 % par le canal des assemblées de district et le reste aux collectivités locales.
<b>Kenya</b>	La terre, au Kenya, appartient au peuple kényan collectivement comme nation, en tant que collectivités locales ou individus (art. 61f).	Tous les minéraux et huiles minérales tels que définis par la loi sont propriété publique (art. 62). L'État assure l'exploitation, l'utilisation, la gestion et la conservation durables de l'environnement et des ressources naturelles et en assure un partage équitable des gains en résultant (art. 69 de la Constitution).
<b>Nigéria</b>	Le Gouvernement fédéral est propriétaire et a le contrôle de tous les minéraux, huiles minérales et gaz naturel (sect. 162.1).	Le principe de calcul est systématiquement appliqué dans toute formule approuvée, et réserve pas moins de 13 % des recettes au Compte fédéral, provenant directement des ressources naturelles (sect. 162.2 de la Constitution).
<b>Ouganda</b>	La propriété des ressources minérales est dévolue au gouvernement au nom de la République ougandaise (art. 244).	Les minéraux et le pétrole sont exploités en tenant compte de l'intérêt des propriétaires individuels du sol, des collectivités locales et du gouvernement (art. 244 de la Constitution). Selon la loi minière de 2003, l'administration centrale reçoit 80 % des redevances, l'administration locale de la zone productrice a droit à 17 % et le propriétaire du sol obtient 3 %.
<b>République démocratique du Congo</b>	L'État exerce une souveraineté permanente, notamment sur le sol, le sous-sol, les eaux et les forêts, sur les espaces aérien, fluvial, lacustre et maritime congolais, ainsi que sur les eaux territoriales congolaises et sur le plateau continental (art. 9).	La loi de 2002 sur les mines fixe le partage des recettes provenant des ressources naturelles : 60 % vont à l'État et 40 % aux provinces, dont 10 % aux collectivités locales.
<b>Tchad</b>	L'État exerce sa souveraineté entière et permanente sur toutes les richesses et les ressources naturelles nationales pour le bien-être de toute la communauté nationale (art. 57).	Selon la loi de 1999 sur la gestion des recettes pétrolières, la région du Logoné oriental, productrice de pétrole, reçoit 4,5 % des redevances.

Source : Diverses sources.

Le secteur des ressources naturelles dans les pays africains subit de plus en plus les effets de plusieurs initiatives extérieures. Ce sont en particulier les instruments régionaux africains, l'influence exercée par les organismes mondiaux tels que les Nations Unies, les organismes régionaux tels que l'Union européenne, la législation nationale de plusieurs États puissants comme les États-Unis, qui a un effet extraterritorial, et diverses initiatives privées qui n'en sont pas moins influentes en raison du soutien que leur apportent les institutions multilatérales internationales. Cela est examiné à la section 2.3.

Ces instruments ont donc élargi l'ensemble des acteurs et des mécanismes. Les principaux acteurs sont les administrations centrales et locales (ministères techniques, agences de planification, administrations fiscales, bureaux de l'environnement, administrations locales et compagnies pétrolières ou minières nationales), le parlement et les commissions parlementaires et les organes judiciaires et quasi-judiciaires (figure 2.1). Les principaux acteurs non étatiques sont le secteur privé et les collectivités locales et leurs représentants ; les chefs traditionnels ; les organisations de la société civile, notamment les syndicats, les organisations confessionnelles et les médias. Les institutions des gouvernements donateurs demeurent influentes dans certains pays.

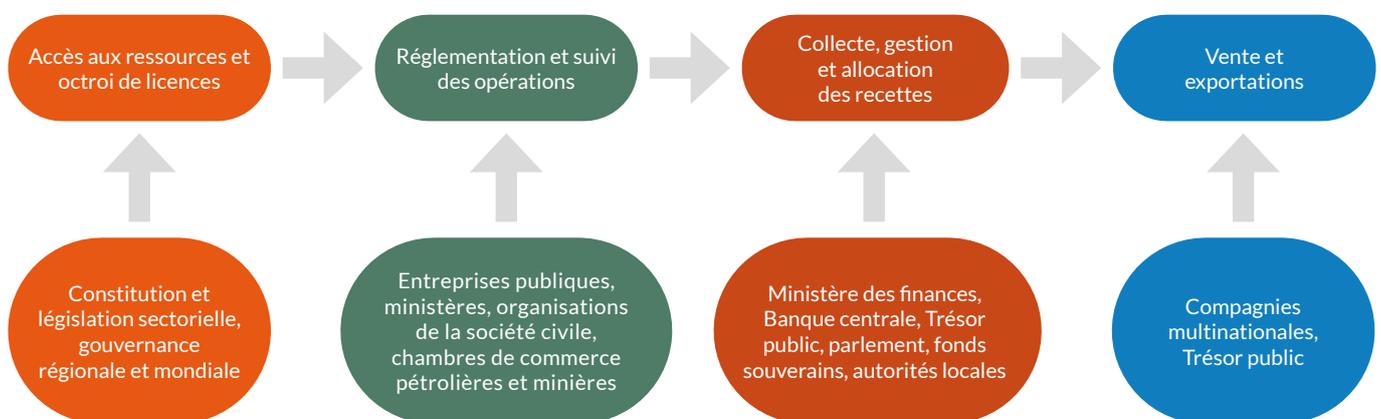
L'inclusion de clauses d'arbitrage dans beaucoup de contrats de concession des ressources naturelles conclus avec des investisseurs étrangers entre dans le cadre d'un processus de règlement des différends,

parfois litigieux. La libéralisation politique en Afrique et le consensus mondial sur la participation et la consultation publiques, dans le cadre des objectifs de développement durable, ont permis aux citoyens de se faire entendre et de participer à la gestion des ressources naturelles en Afrique, ce qui a pour effet de rendre floues les frontières entre les institutions formelles et informelles de gestion des ressources. Les organisations de la société civile et les citoyens sont de plus en plus impliqués très tôt dans le processus de décision sur les régimes de gestion des ressources, notamment lors de la négociation des contrats, en même temps que les médias jouent un rôle important pour assurer la responsabilisation et la transparence.

### 2.1.2 Ministères et administrations

Au sommet on trouve les organes d'administration, de réglementation et d'octroi de licences relevant du gouvernement, notamment les ministères des finances et de la planification, des terres, eaux et forêts, des mines, les organismes autonomes de la planification et les bureaux géologiques. Les principaux organes de contrôle sont le parlement et la cour des comptes. La gestion financière publique est confiée aux banques centrales et aux autorités fiscales, ainsi qu'aux fonds souverains, qui se chargent de la gestion des recettes (voir sect. 2.2 et encadré 4.6 du chapitre 4). Les pays africains ont pris diverses mesures pour créer des entités semi-autonomes ayant des fonctions spécialisées, comme, en Tanzanie, l'Agence de l'audit minier (tableau 2.2).

**FIGURE 2.1 Les institutions de la gouvernance des ressources naturelles**



Source : Personnel de la CEA, adapté de l'ITIE.

**TABLEAU 2.2 La gouvernance des ressources minérales en Tanzanie**

Institution ou organisme semi-autonome	Fonction
<b>Ministère de l'énergie et des minéraux</b>	Principal organe réglementaire : il accorde les concessions d'exploitation minière.
<b>Commissaire pour les produits minéraux</b>	Rôle consultatif : il accorde et traite les autorisations, notamment de prospection.
<b>Conseil consultatif minier</b>	Il conseille le ministre.
<b>Institut des ressources minérales</b>	Il assure la formation professionnelle.
<b>Ministère des finances</b>	Il gère les recettes publiques.
<b>Commission nationale du plan</b>	Elle conseille le gouvernement sur les stratégies à moyen et à long terme pour le développement socioéconomique et suit et analyse les tendances du développement.
<b>Pouvoir judiciaire</b>	Il poursuit les délits économiques et commerciaux.
<b>Parlement</b>	Une commission parlementaire des comptes publics assure le contrôle et l'obligation de reddition de comptes.
<b>Administration fiscale tanzanienne</b>	Elle collecte les recettes publiques.
<b>Compagnie minière d'État</b>	Elle supervise l'exploitation et la mise en valeur des ressources minérales par les compagnies privées au nom du Gouvernement.
<b>Initiative de transparence des industries extractives (ITIE), Tanzanie</b>	Elle supervise l'application en Tanzanie de l'ITIE ; 16 représentants sont délégués par les autorités, les entreprises et la société civile.
<b>Agence tanzanienne des audits miniers</b>	Elle suit la qualité et la quantité des exportations minérales et les résultats financiers des compagnies minières.
<b>Conseil national de la gestion environnementale</b>	Il applique les normes environnementales et réalise des études d'impact sur l'environnement.

Source : Diverses sources.

### Le parlement

Acteur essentiel, le parlement remplit trois fonctions – il légifère, contrôle et représente (figure 2.2), ce qui est d'importance critique pour valoriser les ressources naturelles et mobiliser ainsi des recettes publiques.

La fonction législative (la confection des lois) donne au parlement la responsabilité de rédiger et d'examiner les projets de loi et d'adopter la législation relative à la gestion ou à la réforme des ressources naturelles (Institut de la Banque mondiale, sans date). Le parlement peut introduire des lois dans le but de rendre les comptes plus transparents et d'assurer l'obligation de reddition des comptes, d'améliorer la valeur ajoutée dans la filière (voir sect. 3.4 au chapitre 3) et de définir des règles fiscales pour maximiser les recettes. Dans certains pays, le législateur a renforcé l'application de l'Initiative de transparence des industries extractives (ITIE) en veillant à l'adoption d'une loi à ce sujet.

Dans sa fonction de contrôle, le parlement a le pouvoir de lancer et de mener des investigations sur le respect de la politique et de la réglementation budgétaire concernant la gestion des recettes publiques et des dépenses. Le parlement peut, par exemple, tenir des audiences dans ses commissions parlementaires, enquêter sur les conclusions de l'auditeur public et approuver des poursuites judiciaires.

La plupart des parlements ont créé des commissions parlementaires des comptes et en ont fait des mécanismes d'investigation sur la répartition, par les autorités, des recettes et des dépenses. Certains parlements ont établi des sous-commissions plus spécialisées, telles que des commissions des finances ou des commissions du budget. Une commission des industries extractives est un bon moyen, pour le législateur, d'organiser et de coordonner sa participation. À ce sujet, l'Assemblée nationale du Nigéria a créé des commissions s'occupant expressément des diverses ressources, comme une commission des minerais solides, une commission du contenu local, une commission de l'industrie pétrolière en amont et en aval et une commission des ressources en eau. Cependant, bien souvent, ces commissions nombreuses entraînent des doubles emplois.

Par sa fonction de représentation, le parlement veille à ce que la gouvernance des ressources naturelles passe bien par l'écoute de l'opinion et recherche bien l'intérêt général, ainsi que celui des populations touchées par les opérations minières, notamment en organisant des audiences publiques, des interviews dans la presse et en écoutant les électeurs. Le législateur, idéalement, doit intégrer la contribution du citoyen aux processus de décisions, et ainsi susciter une prise de conscience publique des problèmes et des perspectives liées à la gestion des ressources naturelles, mais rares sont ceux qui le font vraiment.

**FIGURE 2.2** Trois principales fonctions du parlement dans la gouvernance des ressources naturelles

### FONCTION LÉGISLATIVE

- Assurer la divulgation publique des contrats d'exploitation minière par des audiences des commissions parlementaires
- Amender et ratifier la législation sur la gestion des ressources (lois régissant le régime fiscal, la collecte et la gestion des recettes publiques, et les conditions de prospection et de production)

### FONCTION DE CONTRÔLE

- Évaluer et suivre le respect des règles spécifiées dans les contrats et par la loi
- Suivre le fonctionnement des administrations responsables de la gestion des ressources naturelles
- Examiner de près les projections de recettes et les attributions de crédits dans le cadre de l'examen annuel du budget
- Enquêter sur les dépenses publiques relatives aux ressources naturelles et examiner l'information et les données sur l'activité minière

### FONCTION DE REPRÉSENTATION

- Édifier un consensus des partis politiques pour préserver, avant terme, les stratégies et les règles de gouvernance du secteur minier au fil des cycles politiques et des changements de gouvernement
- Consulter, informer et gérer les attentes des électeurs et des parties prenantes dans les régions riches en ressources et représenter les intérêts des électeurs

Source : Personnel de la CEA, adapté de NRG1 (2015).

#### Prépondérance du pouvoir exécutif

Dans la majorité des pays riches en ressources naturelles, le pouvoir exécutif exerce un contrôle considérable sur le parlement, de par la loi mais aussi en pratique. Au Ghana, le contrôle de l'exécutif sur l'industrie minière remonte à la période coloniale et la majorité des membres du parlement ne supervisent toujours pas la politique minière et ne l'influencent pas (Oxfam, 2016 ; Sakyi *et al.*, 2010). Malgré les progrès remarquables accomplis par le parlement ghanéen au fil des ans, la perception de sa faiblesse par rapport à l'exécutif persiste, y compris la conviction que son rôle dans l'examen et l'approbation du budget (encadré 2.2) est souvent amoindri par la pression exercée par le pouvoir exécutif pour obtenir l'adoption rapide d'une législation, sans amendements (Bryan et

Hofmann, 2007). La prépondérance du pouvoir exécutif et son influence dans la plupart des pays sont considérées comme exercées par la majorité dans les partis au pouvoir, qui peuvent souvent obtenir l'approbation d'une loi relative à leurs propositions budgétaires et formuler des propositions financières supplémentaires ou additionnelles sans qu'il y ait véritablement de justification budgétaire (ce qui explique en partie qu'il ne soit pas toujours possible de rendre compte de l'utilisation faite des recettes publiques). Alors qu'un pouvoir exécutif fort peut apporter une impulsion à long terme favorable à une bonne gestion des ressources, l'incapacité de respecter les fonctions législatives amoindrit la séparation fondamentale des pouvoirs, indispensable pour assurer leur bon équilibre et contrôler les excès du pouvoir exécutif et les abus du pouvoir d'État.

## ENCADRÉ 2.2

### La procédure budgétaire comme mécanisme de gouvernance des ressources naturelles

La budgétisation fait partie intégrante de la gouvernance, car c'est un moyen d'allouer et de redistribuer les ressources. Les budgets sont la base de la mobilisation et de l'allocation des recettes publiques aux différents domaines stratégiques de l'action gouvernementale et aux diverses priorités du pays (Olomola, 2006 ; Omolehinwa, 2001). Étant donné l'énorme contribution des recettes provenant de l'exploitation des ressources naturelles au budget de l'État, une analyse de la procédure budgétaire est utile.

Au cours des dix dernières années, les pays africains ont introduit des changements dans la gestion des finances publiques qui ont amélioré la budgétisation (CEA et OCDE, 2015). Pour répondre à un souci de transparence, des portails informatiques du budget aident à diffuser l'information budgétaire que les gouvernements sont tenus de publier, notamment au Botswana, au Kenya, en Ouganda et en Tanzanie. La participation de la société civile à la budgétisation augmente aussi dans ces pays.

En outre, les réformes institutionnelles telles que la création de services spécialisés chargés de coordonner la publication rapide de l'information budgétaire ont joué un rôle important. Par exemple, l'indice d'ouverture budgétaire constate des progrès de la transparence budgétaire dans plusieurs pays africains (Partenariat budgétaire international – PBI, 2015). Pour améliorer le rôle des parlements, certaines organisations sous-régionales (comme la Communauté de développement de l'Afrique australe) ont constitué des comités parlementaires pour examiner et partager entre pays des connaissances sur les pratiques budgétaires optimales afin d'élargir la participation effective du parlement et le contrôle du pouvoir exécutif dans l'utilisation des recettes publiques (Chizema, 2013).

Cependant, dans certains pays africains, l'examen du budget est marqué par des irrégularités, des abus et des pressions politiques qui expliquent que des dépenses extrabudgétaires non justifiées sont effectuées et que les règles budgétaires ne sont pas observées. Le manque de discipline budgétaire, de transparence et de responsabilisation du processus budgétaire est courant dans les pays riches en ressources naturelles, en particulier les principaux exportateurs de pétrole. Quelques pays seulement ouvrent largement l'accès à l'information budgétaire (PBI, 2015). Un problème courant est que le parlement n'a pas assez de temps pour examiner le projet de budget avant son adoption et n'a pas la capacité voulue d'analyse et de recherche. L'Égypte, la Guinée équatoriale, le Soudan et le Tchad ne publient toujours pas le projet de budget du pouvoir exécutif – document budgétaire essentiel pour amorcer un débat public et suivre la procédure (PBI, 2015).

Source : Personnel de la CEA

### Les institutions réglementaires et l'octroi de licences dans l'industrie extractive

La plupart des pays africains ont adopté une législation qui régit la prospection et la production des produits minéraux et des hydrocarbures. La faculté d'accorder des licences d'exploitation est habituellement dévolue au ministre chargé de ce secteur ou de la ressource en question. En Afrique du Sud et en Zambie, le ministre a le pouvoir discrétionnaire d'accorder des licences aux grandes exploitations minières (CEA et CADM, 2017). Ce pouvoir discrétionnaire du ministre varie d'un pays

à l'autre et est souvent assujéti à d'autres contraintes constitutionnelles et administratives. En Afrique du Sud, le ministre est aidé par les représentants des parties prenantes siégeant au Conseil du développement minier et de l'industrie minière (CEA et CADM, 2017). De nombreux pays ont créé dans les ministères des organes semi-autonomes de contrôle, des commissions et des services des produits minéraux pour réglementer les activités le long de la filière. Au Ghana, l'article 269(1) de la Constitution de 1992 prévoit la création de commissions chargées des produits minéraux, des forêts, des terres et des pêcheries, mais la loi portant création d'une

commission parlementaire des minéraux, de 1993, donne à la présidence le pouvoir exclusif de nommer et radier les membres de cette commission, ce qui fait que, tout comme les autres organes de contrôle, elle est pratiquement incapable de fonctionner de façon indépendante.

### Transparence insuffisante de l'octroi de licences

L'absence d'uniformité dans l'octroi de licences d'exploitation est un problème dans plusieurs pays. Chaque licence est à la discrétion du détenteur de l'autorité, qui peut ainsi influencer la rédaction de chaque contrat. Comme le montre l'expérience de la Zambie, il peut en résulter d'importantes pertes de recettes publiques (Simpasa *et al.*, 2013). Il existe de nombreux types de licences d'exploitation minière (prospection, exploration, production et petite activité minière artisanale), mais les principales difficultés tiennent au manque de transparence dans la concession des licences et à une application insuffisante de la législation et de la réglementation minières.

## **M**algré des efforts menés aux niveaux régional et mondial, le manque de transparence des contrats négociés et des concessions accordées est un problème récurrent en Afrique.

Malgré des efforts menés aux niveaux régional et mondial, le manque de transparence des contrats négociés et des concessions accordées est un problème récurrent en Afrique. Les huit études de cas réalisées pour le présent rapport montrent la persistance du secret dans l'octroi des licences d'exploitation (voir chapitre 6). Par exemple, alors qu'en Égypte la loi rend obligatoire l'appel d'offres, on ne voit pas clairement comment sont choisies les offres. Le contrat type, en Égypte, est publié, mais ce n'est pas le cas de la version définitive des contrats. De même, l'organisme qui établit l'indice de gouvernance des ressources estime en 2017 que l'octroi des licences, au Nigéria, est le point faible de l'exploitation du pétrole et du gaz, le score étant de 17 sur 100. Ce score reflète la forte opacité des décisions prises concernant la qualification des compagnies minières, les règles concernant les procédés utilisés et la divulgation (NRGI, 2017c).

En Ouganda, certaines parties prenantes interrogées par un membre du personnel de la CEA lors d'une mission de collecte de données dans le pays en mi-2017 ont indiqué qu'il existait de sérieuses failles dans la procédure d'octroi de licences selon le principe « premier venu, premier servi » qui permet parfois de remporter des offres par des entreprises non qualifiées, y compris en mettant à profit les connexions politiques. Pourtant, d'autres interviewés au cours de la mission sur le terrain ont expliqué que l'évaluation de la compétence et de la capacité des entreprises n'est parfois pas aussi rigoureuse que celle prévue dans diverses lois et réglementations, permettant diverses formes de corruption, en particulier les pots-de-vin. Diverses personnes interrogées et la littérature disponible convergent sur le fait que ces failles et les pratiques de corruption associées constituent un obstacle majeur à l'investissement étranger (Global Witness, 2017). De même, dans l'industrie pétrolière au Ghana, les appels d'offres ouverts ou les appels d'offres pour l'octroi de licences ne sont pas encore établis comme une pratique courante. Au contraire, les contrats continuent d'être attribués par le biais d'une procédure tenue secrète, ce qui est contraire à la loi sur la prospection et la production du pétrole (PNDC Law 84), qui rend obligatoire l'examen des demandes d'accords pétroliers par un conseil de surveillance publique (Oxfam, 2016). Cependant, il existe des pays comme l'Afrique du Sud, le Botswana, la Namibie et la Tanzanie où des pratiques optimales sont appliquées dans l'octroi des licences.

### Le pouvoir judiciaire

Un pouvoir judiciaire solide et indépendant – comprenant des tribunaux et des organes quasi-judiciaires qui sont chargés surtout de régler les différends et d'appliquer les lois – est d'importance décisive pour une bonne gouvernance des ressources naturelles. Ce pouvoir judiciaire est souvent appelé à régler les différends concernant l'interprétation de la constitution ou des lois connexes et à corriger les irrégularités. Il a également un rôle de contrôle et de responsabilisation car il a le pouvoir, par le jeu des mécanismes d'examen judiciaire, d'examiner la conduite ou les actes du pouvoir exécutif et des administrations de l'État, des organes publics, des ministères et des fonctionnaires (Sihanya, 2012, p. 5). Le pouvoir judiciaire a également l'obligation de faire appliquer la loi, par voie d'ordonnances ; cela concerne les contrats et les accords de licences, les accords de partage de la production, les clauses fiscales, ainsi que les obligations relatives à l'environnement et aux droits de l'homme. Dans beaucoup de pays africains, des organes quasi-judiciaires tels que des tribunaux de répression de la corruption et des crimes économiques ont poursuivi

des affaires de corruption et d'exportation illégale, mais ces organes restent vulnérables aux ingérences politiques et aux conflits d'intérêts, notamment dans les questions foncières.

Dans le secteur minier, bien que certains systèmes judiciaires des pays africains aient été en mesure de poursuivre un certain nombre de différends contre des sociétés multinationales, la majorité d'entre eux manque encore de la capacité de mener des procès ayant un caractère fortement technique. En conséquence, un nombre assez important d'affaires est porté devant les tribunaux du pays du siège des entreprises étrangères – comme en témoigne le long différend fiscal entre le gouvernement ougandais et Heritage Oil et Tullow Oil (voir Myers, 2010). Enfin, beaucoup d'organes judiciaires fonctionnent toujours en vase clos par rapport à d'autres institutions de tutelle.

### Compagnies pétrolières et minières nationales

Il existe une différence importante entre le secteur des hydrocarbures et le secteur des minéraux : les tâches différentes des compagnies pétrolières et des compagnies minières nationales. La plupart des compagnies minières nationales ont été dissoutes ou privatisées dans les pays africains au début des années 90, et les sociétés minières locales se limitent maintenant principalement aux petites opérations artisanales.

Dans le secteur des hydrocarbures en revanche, les compagnies pétrolières nationales telles que la Sonatrach (Algérie), la compagnie pétrolière nationale nigériane, la Sonangol (Angola) et GEPetrol (Guinée équatoriale) sont le cas général. Les pays qui sont récemment entrés dans le secteur pétrolier et gazier, en particulier en Afrique de l'Est, ont créé des compagnies pétrolières nationales ; c'est le cas de l'Ouganda, dont la compagnie pétrolière nationale a été créée en 2015. L'Afrique compte désormais près de 30 compagnies de ce type. Sur la base des recherches sur le contenu local dans le secteur pétrolier en Angola et au Tchad, Mushemeza *et al.*, (2016) estime que les compagnies pétrolières nationales représentent une institution d'importance décisive dans la gestion des ressources naturelles dans beaucoup de pays africains. Dans le monde, des compagnies telles que la Statoil (Norvège), Aramco (Arabie saoudite), Petrobras (Brésil) et les compagnies pétrolières nationales chinoises sont des acteurs essentiels dans la production, la vente et la promotion du contenu local et des liaisons économiques, puisqu'elles représentent l'essentiel des réserves pétrolières et de la production pétrolière mondiale. Les compagnies pétrolières internationales doivent habituellement passer par elles (Al-Fattah, 2013).

L'ensemble des compagnies pétrolières nationales en Afrique offre un tableau contrasté de l'efficacité, de l'obligation de rendre des comptes et de la transparence, et certaines compagnies pétrolières nationales et plus anciennes ont la réputation peu enviable d'être des symboles de l'opacité des fonds publics et sont donc des exemples de situations épineuses, en particulier pour la mobilisation des ressources intérieures. Par exemple, la Compagnie pétrolière générale égyptienne a d'assez mauvais résultats s'agissant de la divulgation des ventes (NRGI, 2017a). La Compagnie minière d'État tanzanienne a été ranimée en 2013 après une période d'inactivité. Son score assez mauvais s'agissant de l'évaluation de la gouvernance est dû en partie à l'absence de règles publiées concernant les transferts financiers entre cette compagnie et les autorités (NRGI, 2017b). Comme on prédit que les cours du pétrole resteront faibles et que la demande sera très certainement affectée par l'accélération du passage aux énergies renouvelables, certains observateurs estiment que les gouvernements africains devraient repenser la mission de leur compagnie pétrolière nationale pour les transformer en compagnies énergétiques qui mettraient à profit leur dotation actuelle en actifs physiques (PwC, 2017).

### 2.1.3 Petites opérations minières artisanales

Les petites opérations minières artisanales, tout en étant d'importants créateurs d'emplois directs et indirects, plus que ne le sont les grandes opérations, restent marginalisées et n'intéressent guère les gouvernements dans la plupart des stratégies de développement minier. Il est courant qu'il y ait des conflits entre les grandes compagnies minières et les petites opérations artisanales au sujet du foncier et des ressources et, généralement, les gouvernements prennent fait et cause pour les premières et même, dans des cas extrêmes, interdisent purement et simplement les petites opérations artisanales (Buxton, 2013). Alors que la Vision africaine des mines reconnaît l'importance des petites opérations et qu'un de ses programmes soit consacré, dans son plan d'action, à ce secteur, les efforts nationaux restent insuffisants. Même si certains pays africains ont réexaminé leur politique minière pour faire une place systématique aux petites opérations artisanales, la pratique reste généralement orientée vers un soutien aux grands opérateurs.

Pourtant, il est remarquable que la loi tanzanienne sur les mines contienne des dispositions relatives à un régime spécial de la petite activité minière artisanale, et notamment des dispositions simplifiant la réglementation, les procédures d'enregistrement, la détermination des droits minéraux et la durée des concessions. Le Gouvernement tanzanien a également

pris des mesures pour augmenter la capacité des petites opérations minières et promouvoir ce sous-secteur, qui est une importante source d'entreprises rurales et d'emplois dans les campagnes. Cependant, au Ghana, en Ouganda et dans d'autres pays, on constate avec préoccupation que les sous-secteurs des opérations minières artisanales continuent à faire l'objet d'une discrimination quant à l'accès aux gisements. La plupart des procédures d'octroi de licences sont trop peu souples pour faire une place aux petites opérations artisanales.

## 2.2

### LES INSTITUTIONS CHARGÉES DE LA COLLECTE, DE LA GESTION ET DE LA RÉPARTITION DES RECETTES

Les recettes fiscales, en Afrique, viennent surtout de l'exploitation des ressources naturelles : celles-ci représentent en moyenne 40 % des impôts collectés en 2008-2011. En Algérie, en Angola, au Botswana, en Guinée équatoriale, en Libye, au Nigéria, en République du Congo et au Tchad, la fiscalité des ressources minières représente

plus de 20 % du PIB. Les institutions chargées des recettes publiques ont la tâche de maximiser les recettes fiscales provenant des opérations minières, de stabiliser les flux financiers alors que les cours des produits de base sont très instables, de prévoir des réserves pour assurer l'équité entre générations et de partager équitablement les avantages recueillis entre l'État et les différents segments de la société (voir chapitre 4).

Il est généralement admis que la fiscalité des ressources naturelles, en Afrique, est optimale et favorise les investisseurs étrangers. Les gouvernements africains ont la tâche difficile de s'assurer que le trésor public recueille bien une part optimale des recettes découlant de l'exploitation minière tout en offrant aux investisseurs un régime attractif. L'équilibre n'est pas facile à trouver, en particulier dans les secteurs des produits minéraux et des hydrocarbures, en raison des lacunes et des asymétries dans les connaissances techniques, l'insuffisance du savoir-faire technique et les carences des institutions devant l'instabilité des marchés. Les secteurs des ressources naturelles présentent également des caractéristiques qui font que les règles fiscales y sont différentes des autres secteurs, ce qui crée des problèmes administratifs particuliers (Calder, 2014).

Ces problèmes ont des effets sur la mobilisation des ressources intérieures. Une solution consisterait à mélanger plusieurs régimes fiscaux et utiliser plusieurs

#### ENCADRÉ 2.3

##### **Administration fiscale zambienne : une opération de suivi de l'ensemble de la filière minérale**

En 2017, le Gouvernement zambien a donné pour instructions à son administration fiscale d'organiser une opération interministérielle de suivi de la production et des ventes des minéraux zambiens, dans une situation caractérisée par une coordination médiocre entre les administrations et des incohérences dans la publication des informations sur la production et les exportations de minéraux.

Cette opération a permis au Gouvernement zambien de vérifier le niveau de la production minière, par valeur, teneur et quantité, dans chaque mine et pour l'ensemble du secteur, en utilisant pour cela les machines les plus modernes – comme un spectromètre par fluorescence x – sur toutes les exportations de produits minéraux, de minerais et de concentrés avant qu'ils quittent le pays. Des règles moins contraignantes concernant les coûts et la conformité dans l'établissement des rapports au Ministère des mines ont également simplifié les procédures d'obtention des autorisations d'exporter et d'importer.

Source : Ministère zambien des finances, projet de suivi de la filière minérale ([www.mvc.org.zmm](http://www.mvc.org.zmm)).

instruments fiscaux<sup>14</sup>. Les taux d'imposition et les instruments fiscaux varient donc considérablement selon les pays et les produits de base. Les règles fiscales spécifiques s'appliquant à l'exploitation des produits minéraux sont souvent incluses dans des accords de concession distincts, qui comportent des clauses contraignantes de stabilité (CEA et CADM, 2017). Il en résulte une grande complexité de la fiscalité, et cela conduit à une fragmentation et à des problèmes supplémentaires de coordination entre les différentes administrations.

## **L** a prise de conscience croissante de l'existence de flux financiers illicites a récemment inspiré des interventions de plusieurs acteurs mondiaux et régionaux

Cela ouvre également la voie à la fraude fiscale.

La prise de conscience croissante de l'existence de flux financiers illicites a récemment inspiré des interventions de plusieurs acteurs mondiaux et régionaux désireux de réduire l'exploitation et l'exportation illégales des ressources naturelles. Les autorités fiscales de plusieurs pays riches en ressources, notamment la Zambie, ont lancé une nouvelle réglementation. La République démocratique du Congo, l'Afrique du Sud et la Zambie (encadré 2.3) ont ainsi créé des services d'investigation financière rattachés à leur banque centrale (CEA et CADM, 2017). Cependant, les compétences nécessaires et la capacité de s'occuper de flux financiers illicites complexes sont très limitées dans ces services.

### **2.2.1 Fonds de stabilisation et fonds souverains**

La création d'un fonds de stabilisation est une méthode couramment utilisée par les pays fortement dépendants des ressources naturelles pour gérer l'instabilité de leurs cours, lisser les transferts au budget de l'État et prévoir des réserves pour les générations futures. Cependant, Bagattini (2011) montre qu'il n'y a pas de raison économique d'établir un fonds de stabilisation dont les fonctions peuvent aussi bien être remplies par la politique fiscale et dont l'existence ne garantit

aucunement un comportement fiscal responsable des autorités. Le principal intérêt d'un tel fonds est donc politique car il signale l'intention de rectitude fiscale et, s'il est géré dans la transparence, de limiter les vols et de persuader les citoyens qu'ils possèdent bien les ressources naturelles de leur pays.

Les fonds de stabilisation se distinguent des fonds souverains, qui sont des fonds d'investissement dont le but est d'augmenter la richesse d'un pays (bien que la plupart des fonds souverains, en Afrique, soient hybrides). Plus de 70 % des actifs du continent africain dans les fonds souverains sont situés en Afrique du Nord. Quatorze des fonds souverains ont pour base le pétrole et le gaz, trois s'appuient sur les ressources minérales, mais plusieurs d'entre eux sont mal gérés, le contrôle étant minimal sur les soustractions de fonds par l'État (voir Chatham House, 2014).

### **2.2.2 Affectation territoriale des recettes publiques**

La plupart des recettes publiques provenant de l'exploitation des ressources naturelles vont à l'administration centrale alors que ce sont les populations vivant près des mines, qui en subissent le coût social, économique et environnemental. Cette proximité n'est aucunement une garantie que les populations locales en profitent. Le Cameroun, le Nigéria, l'Ouganda et le Tchad transfèrent à l'échelon territorial une proportion minimale des recettes dégagées. À Madagascar, la loi minière fait obligation de transférer les recettes fiscales provenant de l'impôt, des redevances et d'autres droits perçus sur l'exploitation des produits minéraux aux municipalités (à concurrence de 60 %), aux régions (30 %) et aux provinces autonomes (10 %).

Certains pays ne consacrent aucune partie des recettes minérales à l'échelon territorial. En Sierra Leone, l'administration centrale collecte les impôts directs et indirects et alloue une partie des recettes à des entités territoriales spécifiées selon une formule qui est rendue publique, mais dans d'autres pays l'administration centrale laisse la perception d'impôts spécifiques à l'échelon territorial (CEA et UA, 2011).

La plupart des militants de la transparence fiscale mettent l'accent sur l'utilisation nationale des recettes d'origine minérale, mais tout indique qu'il faudrait un meilleur contrôle territorial sur la dévolution des recettes publiques (Bauer *et al.*, 2016). Dans certains pays, l'efficacité des mécanismes de partage des recettes publiques provenant

<sup>14</sup> Y compris des impôts spéciaux tels que les redevances, les primes, les loyers, les paiements pour la production et le partage, la taxation des bénéfices, la taxation des surprofits et le rapatriement des impôts sur les bénéfices, ainsi que plusieurs régimes fiscaux négociés pour chaque concession (Lemgruber *et al.*, 2014).

des ressources naturelles fait problème. Les critiques vont de la mauvaise conception des systèmes fiscaux à la mauvaise gestion des fonds transférés aux autorités territoriales et leur capacité d'absorption limitée, ce qui conduit à des faits de corruption, des inégalités régionales ou des conflits. La pratique des transferts de recettes, dans un régime fédéral comme celui du Nigéria, est devenue une source de tensions régionales et ethniques. En particulier le ressentiment de la population du delta du Niger, gros producteur de pétrole, au sujet du manque de transparence dans le transfert des recettes pétrolières a entraîné des tensions récurrentes et la revendication d'une part plus grande des recettes du gouvernement fédéral (Ikome, 2015).

### **2.2.3 La gestion des répercussions de l'exploitation des ressources**

L'extraction des produits minéraux (en particulier dans les mines à ciel ouvert) et celle du pétrole s'accompagnent habituellement de répercussions telles que la pollution, la destruction d'écosystèmes, le déplacement de population et la perturbation des moyens d'existence dans les zones productrices. L'absence de mesures correctives peut se traduire, plus tard, par un alourdissement des coûts. Dans beaucoup de pays, les études d'impact sur l'environnement, sur le long terme, sont la principale méthode suivie pour déterminer, planifier et gérer les effets de l'exploitation minière. La réalisation et l'application de ces évaluations relèvent des administrations mandatées à cet effet, mais leur efficacité, dans ces études d'impact, est souvent mise en question. L'un des problèmes est la faible participation du public. Ainsi, les dégâts causés par l'exploitation minière ne sont pas correctement gérés et suivis, ce qui aggrave le sort des populations touchées.

### **2.2.4 La gouvernance des terres et des forêts**

La terre est la principale ressource pour les sociétés et économies africaines. C'est la principale source de moyens d'existence pour l'essentiel de la population, en particulier en milieu rural et parmi les agriculteurs. Les principaux

problèmes soulevés par la mobilisation des ressources intérieures et leur gestion découlent de l'insécurité de l'occupation foncière, de l'inégalité dans l'accès à la terre et de la dégradation de l'environnement. Les réponses données à ces problèmes sont déterminées par le fait que le régime foncier est caractérisé par un pluralisme juridique – d'une part, un mélange de normes définies formellement dans la loi et par les décisions des tribunaux et d'autre part, des pratiques coutumières chez les groupes ethniques ou les populations locales. La gestion des terres et, dans une moindre mesure, des forêts est moins centralisée que celle des ressources minérales et passe par des systèmes statutaires et coutumiers, et même parfois par des organisations de la société civile (FAO et ONU-Habitat, 2009).

Le contrôle de l'État sur les terres, qu'il les possède ou les administre, est largement répandu en Afrique, mais la terre demeure principalement la propriété des populations, des familles et des individus, généralement en vertu du droit coutumier. L'État exerce un rôle réglementaire en reconnaissant et faisant appliquer les droits fonciers. Il a la faculté d'acquérir des terres pour des raisons d'utilité publique, mais cela est souvent utilisé pour faciliter des opérations minières et des projets agricoles importants et déposséder de façon permanente les propriétaires et les usagers de la terre, ce qui a de lourdes conséquences politiques et socioéconomiques.

Dans tout le continent, la propriété coutumière du sol subit fait de plus en plus les effets de l'urbanisation, de l'agriculture commerciale, de l'exploitation minière, de la foresterie et du tourisme. En outre, certains dirigeants traditionnels abusent de leurs pouvoirs au détriment des groupes propriétaires en contractant des accords fonciers en vue de projets commerciaux. Le résultat est que les agriculteurs et les éleveurs perdent leurs moyens d'existence. Cette situation engendre des conflits multiples entre groupes différents ou au sein des groupes propriétaires. Le soupçon mutuel entre la population autochtone et les migrants augmente, alimenté par le manque de plus en plus marqué de terres. La concurrence pour la terre déclenche des conflits dans quelques pays et serait à l'origine de certains des troubles les plus graves dans des régions du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, du nord du Ghana et sur le plateau de Jos au Nigéria (Tsikata, 2015).

Plusieurs pays réforment leur politique foncière pour améliorer la sécurité d'occupation, souvent selon une approche plus générale qui consiste à reconnaître toutes les formes de droit foncier. La Côte d'Ivoire, l'Éthiopie, Madagascar, le Mozambique et l'Ouganda ont trouvé de nouveaux moyens de constater et enregistrer les intérêts

**L'absence de mesures correctives peut se traduire, plus tard, par un alourdissement des coûts.**

coutumiers dans le domaine foncier. En Côte d'Ivoire, cette méthode a commencé par une gestion communautaire des forêts (Amanor, 2012). Un nombre grandissant de pays décentralisent la délivrance et l'enregistrement des titres. Les partenaires de développement ont montré leur intention de soutenir les projets de réforme de l'administration foncière dans l'ensemble de l'Afrique. Des pays anciennement colonisés, comme l'Afrique du Sud, la Namibie et le Zimbabwe, doivent résoudre des problèmes particuliers de redistribution des terres et ont adopté des instruments de restitution et de redistribution (Cotula *et al.*, 2004).

**P**lusieurs pays réforment leur politique foncière pour améliorer la sécurité d'occupation, souvent selon une approche plus générale qui consiste à reconnaître toutes les formes de droit foncier.

C'est comme s'il existait une « malédiction foncière » étant donné les pressions démographiques qui, de plus en plus, créent en Afrique un potentiel de conflits, notamment en raison de l'insécurité, alimentaire ou générale, au niveau national (Kararach, 2014).

**Reconnaître les droits des femmes à la terre**

Malgré les garanties offertes par les constitutions sur l'égalité de traitement des hommes et des femmes, au-delà des conventions internationales et continentales sur l'égalité des sexes, les femmes, en Afrique, continuent à souffrir de discrimination sur les questions foncières. Leurs droits fonciers sont inférieurs à ceux des hommes dans la plupart des systèmes coutumiers, situation aggravée encore par la privatisation croissante des droits fonciers coutumiers. L'amélioration des droits des femmes en matière foncière est un aspect essentiel des campagnes menées par les associations, et plusieurs gouvernements ont adopté des réformes. En 2003, le Gouvernement éthiopien a introduit des certificats fonciers où les noms des deux conjoints doivent être inscrits. La loi organique sur la terre, au Rwanda, adoptée en 2005 reconnaît les droits des femmes sur la terre puisque hommes et femmes peuvent enregistrer leurs titres, tandis qu'en Ouganda la loi foncière de 1995,

amendée en 2010, requiert le consentement des deux époux pour toute cession ou vente de terre.

**Pratiques institutionnelles optimales et problèmes de la politique forestière**

En Afrique, la forêt est une importante ressource économique et environnementale. Contrairement à la terre, la propriété des forêts reste essentiellement domaniale, et c'est là un héritage de l'intérêt de la puissance coloniale pour l'exploitation commerciale du bois d'œuvre exporté. Plus de 98 % des zones boisées en Afrique subsaharienne sont ainsi propriété publique. Alors que la loi reconnaît les droits coutumiers, les autorités réglementent l'accès des populations rurales à la forêt, autorisé surtout pour un usage coutumier tel que la collecte de produits, comme le bois de feu, autres que le bois d'œuvre (USAID, 2012). En République démocratique du Congo, le bois de feu aurait une valeur dix fois supérieure à celle du bois d'œuvre exploité commercialement. La réglementation publique des ressources forestières n'a pas empêché le déboisement dans l'ensemble du continent, ce qui constitue une menace majeure pour l'environnement, le développement économique et la lutte contre le changement climatique. Des décennies de surexploitation commerciale ont prélevé un lourd tribut et l'abattage illégal de bois demeure très courant (Weng, 2015).

La nécessité d'améliorer la gouvernance forestière a suscité de nouvelles approches. Un nombre grandissant de pays passent d'une conception centralisée à la participation des populations locales, reconnaissant la portée et l'efficacité limitées des organismes publics et les restrictions que la centralisation impose aux populations locales par la gestion de « leurs » forêts.

De nouvelles méthodes cherchent à créer les moyens de reconnaître le rôle légitime de l'État dans la politique forestière, de façon à donner à la population locale l'autorité légale nécessaire pour gérer les ressources forestières pour l'avantage économique et environnemental de tous. La Tanzanie est parmi les premiers pays à avoir reconnu le rôle de la population locale dans l'appropriation et la gestion des forêts. La loi de 2002 sur les forêts entend déléguer les responsabilités de la gestion des ressources forestières au niveau le plus bas compatible avec la réalisation des politiques nationales. Cette démarche a été saluée comme une pratique optimale par les pays africains. Cet élément positif contraste avec d'autres expériences de dévolution des droits où, malgré les déclarations officielles, un contrôle centralisé demeure car les fonctionnaires de l'État et les élites nationales ne veulent pas s'en dessaisir (Roe *et al.*, 2009). Au Cameroun,

les révisions apportées à la loi sur les forêts ont permis aux associations et coopératives communautaires d'acquérir des droits exclusifs à la gestion et l'exploitation de forêts coutumières jusqu'à concurrence de 5 000 hectares, dans un contrat de 15 ans, et cela a aidé à créer plus de 100 nouvelles forêts communautaires (Roe *et al.*, 2009).

La gestion collective ou communautaire des ressources naturelles est appliquée, en particulier en Afrique de l'Est et en Afrique australe, avec la création de vastes zones de préservation de la nature et de réserves naturelles. Par exemple, des entreprises touristiques ont été lancées qui allient la défense de la vie sauvage et la vie des populations locales, au Kenya, sur des terres communales et privées ; en Namibie, des réserves naturelles communes couvrant plus de 14% du pays aident à faire revivre la faune sauvage et à réduire la chasse illégale (Roe *et al.*, 2009).

## 2.3

### INITIATIVES DE GOUVERNANCE DES RESSOURCES NATURELLES

Dans le présent chapitre, on examine six intéressantes initiatives de gouvernance des ressources naturelles, les facteurs qui les ont animées, leur portée et leurs applications pour la mobilisation de recettes publiques. Parmi ces initiatives, seule la Vision africaine des mines est d'origine proprement africaine. Ces initiatives se chevauchent dans trois vastes domaines : la certification, la transparence des contrats et des recettes, et la gouvernance générale.

#### 2.3.1 Gouvernance et gestion durable des forêts en Afrique

La Déclaration de Yaoundé sur l'application de la loi et la gouvernance dans les forêts d'Afrique a été adoptée en 2003 par plus de 20 gouvernements africains, par la Commission européenne et par d'autres pays comme le Canada et les États-Unis. C'est la suite du Programme d'action du G-8 de 1998 sur les forêts, qui privilégiait l'élimination de l'abattage illégal de bois d'œuvre et de son commerce par une action dans les pays producteurs et consommateurs. La Déclaration contient des principes et présente 30 activités à entreprendre dans les pays membres afin d'améliorer la totalité de la gestion du secteur forestier. La Déclaration est la base de plusieurs

décisions nationales de renforcer la gouvernance des ressources forestières.

Alors que la Déclaration de Yaoundé sur l'application de la loi et la gouvernance dans les forêts d'Afrique est essentiellement une initiative d'origine extérieure, elle présente pourtant le potentiel de ralentir l'abattage illégal, de réduire les flux financiers illicites et d'améliorer les recettes du secteur forestier. Mais elle a été critiquée pour son échec à examiner des questions importantes comme le système foncier des forêts, qui marginalise presque toujours les populations pauvres et qui dépendent des forêts, au profit des grands intérêts industriels d'abattage du bois d'œuvre (Counsell, 2005). La Déclaration n'a pas apporté une impulsion réelle à la diversification économique des ressources forestières brutes.

Mais la Déclaration ne peut pas, à elle seule, assurer l'exploitation des ressources forestières d'une façon qui entretienne la croissance et le développement. Comme le rythme de la déforestation et les problèmes qui touchent le secteur forestier sont importants, il faudrait une révision radicale de la Déclaration sur le fonctionnement du secteur forestier africain pour être pertinente. Il faut un cadre de gouvernance africanisé dégageant des prescriptions politiques et réglementaires plus complètes afin de transformer le secteur qui, pour le moment, privilégie l'exportation des grumes pour en faire un secteur plus intégré mettant en valeur l'ensemble des produits de la forêt.

#### 2.3.2 Dispositif de certification du Processus de Kimberley

Le dispositif de certification du Processus de Kimberley est consacré à un seul produit minier – le diamant – et il est issu des conflits régionaux de la fin des années 90 et du début des années 2000. Le processus vise à prévenir la fuite des diamants de conflit, tout en aidant à protéger le commerce légitime des diamants bruts. Il oblige les pays participants à se conformer aux règles, notamment en limitant les échanges avec d'autres membres du dispositif, et les oblige à certifier les expéditions de diamants comme provenant de zones hors conflit par la délivrance de certificats. Le dispositif compte 54 membres (dont l'Union européenne) représentant 81 pays. En 2015, la valeur des diamants échangés dans le cadre de ce dispositif était estimée à près de 14 milliards de dollars.

Le dispositif a amélioré la gouvernance dans l'exploitation et le commerce des diamants dans les pays participants et

réduit les exportations, légales ou illégales, de diamants sous-évalués à partir de l'Afrique. Par exemple, le Libéria a exporté 60 282,06 carats de diamants bruts en 2015, pour une valeur de 29,3 millions de dollars, contre 21 699,74 carats en 2007, d'une valeur de 2,7 millions de dollars. Cependant, certaines organisations, comme Global Witness (basée au Royaume-Uni), font observer que le dispositif se heurte à des limites structurelles quant à sa capacité de contrecarrer la non-observation des règles, la contrebande, le blanchiment d'argent et les violations des droits de l'homme dans le commerce des diamants. Cet organisme ajoute que comme le dispositif ne s'applique qu'aux diamants bruts, il a peu d'effet sur le commerce des diamants taillés et polis que les mouvements rebelles utilisent pour financer leurs opérations.

## 14 milliards

de dollars est la valeur estimée des diamants échangés dans le cadre du dispositif de certification du Processus de Kimberley.

### 2.3.3 Le Dodd-Frank Act

Adopté aux États-Unis en 2010, le *Dodd-Frank Act* (*Wall Street Reform and Consumer Protection Act*) est une loi nationale ayant un effet international en raison de l'importance des États-Unis dans l'économie internationale. La section 1504 porte sur la divulgation des paiements effectués par les compagnies minières. Cette section de la loi fait obligation à la Commission des opérations de bourse de demander aux compagnies cotées en bourse de divulguer l'information relative à tout paiement fait par elles, leurs filiales, ou toute autre entité sous leur contrôle à un gouvernement étranger ou au gouvernement fédéral [...] aux fins de l'exploitation commerciale du pétrole, du gaz naturel ou des produits minéraux. La section 1502 de la loi cherche à mettre un terme au commerce des produits minéraux qui alimente les conflits en Afrique centrale, en faisant obligation aux compagnies minières de vérifier si elles ne financent pas un conflit ou des violations des droits de l'homme par leurs achats de minéraux tels que l'étain, le tantale, le tungstène et l'or.

Le Président Donald Trump a ordonné un réexamen de cette loi, ce qui a suscité une préoccupation considérable (Dizolele, 2017 ; Pickles, 2017 ; Puzanghera *et al.*, 2017). La perspective d'une révision de la loi aurait de lourdes conséquences pour les pays de la région des Grands Lacs qui ont amendé leur réglementation en raison de la loi Dodd-Frank. Celle-ci est considérée comme une loi positive, et son abolition affaiblirait la lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles dans ces pays. Cependant, l'inconvénient de la loi Dodd-Frank est d'imposer un embargo de fait sur les exportations minières de la région en raison de l'absence de mesures d'accompagnement.

Une initiative de la région des Grands Lacs a élaboré, dans le même esprit, un mécanisme régional de certification qui est harmonisé avec les précautions qui s'imposent, formulées par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour une exploitation responsable de la filière minière dans les zones qui présentent un risque élevé ou qui sont affectées par des conflits. Ce dispositif a permis à la République démocratique du Congo et au Rwanda de vendre leur production minière sur le marché américain, tandis que d'autres pays membres de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL) ont progressé dans l'application du mécanisme régional de certification. Les pays de la région ont également lancé leur propre initiative contre l'exploitation illégale des ressources naturelles avant même l'adoption du *Dodd-Frank Act*. L'initiative régionale contre l'exploitation illégale des ressources naturelles, lancée en 2009 par la CIRGL<sup>15</sup>, a amené à établir le mécanisme régional de certification et à publier un manuel de la certification approuvé par les 11 chefs d'État concernés. Sa principale réalisation a été la création d'un instrument de certification qui permet de suivre la filière de certains minéraux, à savoir la cassitérite, le wolframite, le coltan et l'or, également désignés sous le nom de minéraux des conflits. Cependant, il est à craindre que ce dispositif ne réduise pas vraiment les conflits.

### 2.3.4 La Charte des ressources naturelles

Lancée en 2010, la Charte des ressources naturelles est une initiative privée de gouvernance des ressources minières dont la finalité est de maximiser les recettes et de les gérer prudemment. La Charte définit 12 préceptes organisés en trois groupes (figure 3.4 du chapitre 3).

15 La CIRGL a été lancée en 2006, à l'époque de la guerre qui sévissait dans la République démocratique du Congo (2002-2006), avec l'aide de l'Union africaine, des Nations Unies et de partenaires bilatéraux.

La Charte des ressources naturelles est propice à une augmentation de la mobilisation des recettes publiques intérieures. Cependant, elle traite principalement des questions fiscales, et pratiquement pas des autres. Alors que la Charte indique un intérêt manifeste pour les retombées bénéfiques locales des projets, son rapport le plus étroit avec l'ensemble de l'économie dans l'optique de la transformation structurelle est à rechercher dans le précepte 10 qui conseille aux gouvernements de faciliter l'investissement privé pour encourager la diversification.

## **L** La Charte des ressources naturelles a mis au point un système de critères pour l'évaluation des politiques et des réglementations de l'industrie extractive dans un pays

La Charte des ressources naturelles a mis au point un système de critères pour l'évaluation des politiques et des réglementations de l'industrie extractive dans un pays, par exemple le Nigéria (pétrole et gaz), la Sierra Leone et la Tanzanie. En 2011, la Charte des ressources naturelles a été adoptée par le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) comme programme vedette d'examen de la gouvernance des ressources naturelles; la Charte a été entérinée en 2009 par la Banque africaine de développement.

### **2.3.5 L'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE)**

L'ITIE a été lancée en 2003 pour lutter contre la corruption dans l'industrie minière en encourageant la transparence des paiements et des recettes. Elle couvre maintenant 51 pays, dont 23 pays africains. L'ITIE examine la situation des pays membres sur la base de la norme de l'ITIE et formule des recommandations en vue d'améliorations. L'Initiative regroupe des gouvernements, des sociétés extractives et la société civile, et elle a élargi l'ensemble des questions traitées imposant une divulgation et indique comment procéder à cette divulgation.

Lehmann (2015, p. 8 de l'anglais) dit que l'ITIE est le cadre normatif le plus ambitieux et le plus pratique pour la gouvernance de l'extraction des ressources

naturelles. L'Initiative a aidé à améliorer la transparence et la responsabilisation dans les gouvernements où elle a été adoptée, en raison de son cadre polyvalent faisant obligation de rendre compte aux niveaux international, national et sous-régional et aussi parce que l'Initiative facilite le dialogue entre les organisations de la société civile et les pouvoirs publics des pays riches en ressources. Au Cameroun, l'ITIE est appliquée par un comité, présidé par le Ministre des finances, aidé par un secrétariat technique comprenant la Commission anticorruption, des maires des régions riches en ressources et des représentants de Transparency International et « Publiez ce que vous payez », entre autres organismes. Grâce à l'engagement des parties prenantes et à la divulgation de l'information, en Zambie la population de Solwesi a réussi à obtenir des autorités locales l'adoption d'un arrêté leur garantissant 10 % des recettes, affectées aux services sociaux (ITIE, 2017).

La démarche pluraliste utilisée pour appliquer l'ITIE a amélioré la coordination technique dans l'administration et la gestion des ressources au niveau national. En particulier, les structures de coordination et les services regroupant plusieurs acteurs ont assuré une meilleure information et permettent de mieux répondre aux problèmes du secteur minier. Le Groupe de travail sur les recettes des industries extractives en Sierra Leone est un bon exemple à cet égard : il a réussi à obtenir la réduction des droits d'exportation sur l'or et réduit la contrebande (ITIE, 2017).

Grâce à l'Initiative ITIE, les pays africains suivent mieux ce qui se passe dans leur secteur minier. L'ITIE a joué un rôle majeur dans le projet de suivi de la filière minière en Zambie (voir encadré 2.3). Cette initiative a également renforcé la capacité de suivi des ministères des mines.

L'ITIE a aidé à augmenter les recettes collectées dans l'industrie extractive. Son rapport sur le Nigéria a repéré un trou dans la caisse de près de 10 milliards de dollars. Après un audit officiel, 2 milliards de dollars ont été récupérés pour le Gouvernement fédéral grâce à l'action de l'ITIE (ITIE, 2013). En Guinée, ce sont au moins 11 millions de dollars qui ont été versés aux collectivités locales et plus de 9 millions de dollars sont allés au développement local (ITIE, 2017).

Une lacune de l'ITIE (Lehmann, 2015, p. 9 de l'anglais) est l'absence de liens de causalité ou de théorie du changement sur la façon dont l'Initiative entend contribuer au développement national à long terme. La transparence en soi ne suffit pas comme objectif ultime car, si les autorités peuvent occasionnellement être amenées à « ouvrir les livres de comptes », dans beaucoup de pays les organisations de la

société civile n'ont pas la capacité d'interpréter les données. En Ouganda, la faible collaboration entre les organisations de la société civile (Van Alstine *et al.*, 2014) explique les difficultés de mise en œuvre. Ainsi, alors que la transparence s'est généralement améliorée, l'ITIE n'a jusqu'à présent pas contribué à une transformation sociétale à long terme, ni même à une importante diminution de la corruption (Le Billon, 2011 ; Lehmann, 2015).

L'ITIE a aussi recours aux mécanismes de la société civile pour obliger les gouvernements à respecter leur obligation de rendre des comptes, ce qui implique que là où les organisations de la société civile sont fragiles ou que leur action est freinée par le gouvernement, l'Initiative ne donne pas de bons résultats. À cela il faut ajouter le fait qu'elle suppose une bonne relation entre l'État et les acteurs non étatiques, alors que dans beaucoup de pays ils sont en opposition ; en fait, l'espace de la société civile dans beaucoup de pays africains continue à se rétrécir (Oxfam, 2016). Plus généralement, l'ITIE semble fonctionner, dans beaucoup de pays africains, comme une enclave de bonne gouvernance qui améliore l'image sociale des compagnies extractives dans un pays, alors que tout autour il y a une vaste corruption des milieux officiels et du secteur privé.

Autre critique adressée à l'ITIE, ne pas imposer suffisamment d'obligations aux compagnies minières, en particulier dans leurs transactions transfrontalières. Cela soulève la question de l'objectif de l'Initiative et est perçu comme contraire à l'intention même de transparence.

L'ITIE inclut une petite minorité de pays miniers seulement, comprenant des compagnies minières et des sociétés auxiliaires. La plupart des membres de l'Initiative sont des pays pauvres fortement dépendants de l'aide (Compaoré, 2013). Le caractère volontaire de l'Initiative est également mis en doute, les critiques faisant observer l'influence des pays et institutions donateurs comme principale raison expliquant que beaucoup de pays en développement adhèrent à l'Initiative, comme on l'a vu en 2005-2011 quand leur nombre est passé de 8 à 35 et quand le Fonds monétaire international a fait de la participation à l'ITIE une condition pour bénéficier de l'initiative PPTTE (pays pauvres très endettés) d'allègement de la dette, rendant ainsi floue la limite entre incitations et conditionnalités. Les pays comme le Cameroun, le Congo, la République démocratique du Congo, la Sierra Leone et le Tchad auraient ainsi adhéré à l'ITIE non pas de façon volontaire, mais en raison des impératifs de l'Initiative PPTTE (Ferreira, sans date). En outre, c'est quand ils étaient sous occupation des États-Unis que l'Afghanistan et l'Iraq ont adhéré à l'Initiative.

### 2.3.6 La Vision africaine des mines

La Vision africaine des mines, adoptée par les chefs d'État et de gouvernement africains en février 2009, est la plus importante initiative de gouvernance des ressources naturelles à l'échelle du continent de la dernière décennie. Elle définit les aspirations à long terme pour une exploitation transparente, équitable et optimale des ressources minérales de l'Afrique, pour concourir largement à une croissance et à un développement socioéconomique durables. Il ne s'agit pas seulement d'une politique du secteur minier, mais d'un programme intersectoriel portant sur la façon dont la production minière peut contribuer à la transformation structurelle des économies africaines par l'industrialisation, d'une façon qui tienne compte des problèmes de l'impact, du rôle de la petite exploitation minière artisanale, de la participation populaire, de la transparence et de la responsabilisation, et de la nécessité d'améliorer les institutions.

Le plan d'action de la Vision donne une forme opérationnelle aux objectifs poursuivis ; il est organisé en neuf programmes et groupes : recettes minières et gestion de la rente minérale ; création de capacités humaines et institutionnelles ; gouvernance du secteur minier ; liaisons et diversification ; et mobilisation de l'investissement minier et d'infrastructure (figure 2.3). Chaque groupe d'activités est organisé autour d'un objectif de programme et les résultats attendus sont définis par des activités aux niveaux national, sous-régional et continental et appellent l'intervention des institutions d'État, du secteur privé, des organisations de la société civile et des organismes internationaux. La Vision africaine des mines comporte un cadre d'actions qui seront mises en œuvre à court terme (0-5 ans), à moyen terme (5-20 ans) et à long terme (20-50 ans). Étant donné les contraintes de capacités, certains pays prendront peut-être plus de temps pour les réaliser. Cependant, depuis 2009, plusieurs pays ont introduit des réformes de la politique minière et de la législation du secteur minier conformément à la Vision africaine des mines, avec l'aide du Centre africain de développement minier, un secrétariat commun qui est chargé d'aider les pays à appliquer la Vision. Plus d'une dizaine de pays africains ont eux-mêmes commencé à définir leur propre vision des mines, qui est l'équivalent national de la Vision et prend en compte les questions nationales et régionales pertinentes. La Vision africaine des mines a été intégrée dans la législation du Tchad et du Lesotho, et cette incorporation est aussi en cours dans 24 autres pays, notamment le Ghana, la Guinée, le Malawi, la Sierra

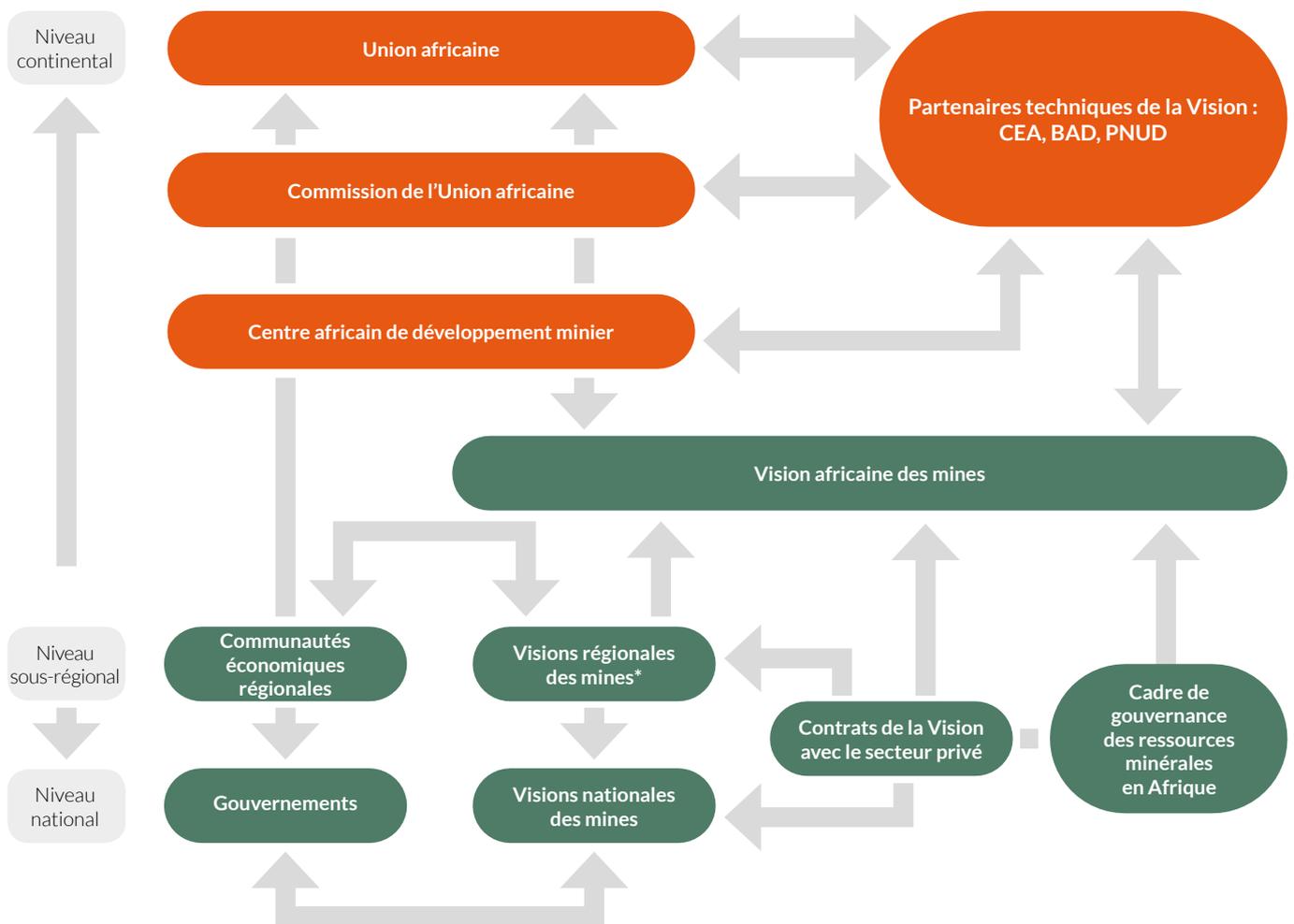
Leone et la Zambie, comme il est indiqué dans le rapport du Comité technique spécialisé de l'Union africaine sur le commerce, l'industrie et les minerais, qui a tenu une réunion à Addis-Abeba en mai 2016. En outre, le Centre africain de développement minier et son système d'information géologique et minérale seront un moyen essentiel de gérer l'information géologique et minérale et d'appliquer la Vision.

Le plan d'action donne une place importante au niveau régional et aux communautés économiques régionales. Certaines de ces communautés ont pris des initiatives de gouvernance des ressources minérales dans le but d'harmoniser les régimes nationaux et de faciliter

l'intégration de leur économie en établissant des chaînes de valeur régionales viables.

Comme la Charte des ressources naturelles et l'ITIE, la Vision africaine des mines présente des avantages importants s'agissant des processus de gouvernance, mais la Vision s'écarte radicalement des autres cadres de politique minière qui sont axés sur des questions spécifiques (Oxfam, 2017, p. 11 de l'anglais) en définissant une stratégie qui s'appuie sur des liens multiples – en amont, horizontaux et en aval – le long de la chaîne de valeur. Il y a toutefois une lacune manifeste que la Vision n'est pas conçue pour combler, contrairement à la Charte des ressources naturelles et à l'ITIE : la gouvernance du pétrole et du gaz.

**FIGURE 2.3** La structure d'application de la Vision africaine des mines



Source : Ushie (2017).

La Vision africaine des mines, adoptée par l'organe de décision politique le plus élevé en Afrique, jouit d'une légitimité que n'ont pas l'ITIE ni la Charte des ressources naturelles, mais cela n'a guère fait progresser l'application de la Vision. Les initiatives d'origine extérieure bénéficient au contraire d'un

soutien financier solide. La CEA et les États membres cherchent des parties prenantes pour exécuter le programme de la Vision et sensibiliser le public à cet égard, mais il y a encore beaucoup à faire. Il est nécessaire de constituer une base financière, organisationnelle et intellectuelle suffisante.

## CONCLUSIONS

Les régimes de bonne gouvernance des ressources naturelles en Afrique restent lacunaires : le régime des ressources foncières est inadéquat dans la plupart des pays et celui qui s'applique au secteur minier est trop axé sur les processus. L'une des graves lacunes est celle de l'allocation des concessions sur la base du principe « premier arrivé, premier servi ». La Vision africaine des mines et la Charte des ressources naturelles cherchent une plus grande ouverture par des appels à la concurrence afin de maximiser la valeur qu'en retirent les pays qui possèdent les ressources, mais cela suppose des investissements dans des institutions géologiques pour créer le savoir nécessaire sur la dotation de ressources. Et malgré l'importance de la transparence et de la responsabilisation, les mécanismes d'application de ces principes sont généralement fragiles, ce qui montre que les îlots de progrès auront du mal à émerger dans la mer des insuffisances de la gouvernance. À cela s'ajoute la faiblesse générale de la participation, en particulier à la préparation et à l'élaboration des projets.

Dans l'ensemble de l'Afrique, les régimes de gouvernance des ressources naturelles et les institutions correspondantes traitent mal le secteur de la petite exploitation minière artisanale, les opérateurs de tronçonneuses, les petits exploitants et les femmes. Or c'est dans ces groupes que l'on trouve la plupart des producteurs africains, de sorte que le cadre institutionnel et réglementaire doit être réformé de façon que l'expansion économique puisse augmenter les recettes publiques en Afrique plutôt que celles qui vont aux investisseurs étrangers.

Les pays africains appliquent actuellement des régimes concurrents de gouvernance des ressources naturelles soutenus par les pays et institutions donateurs, ce qui ajoute une obligation de rendre des comptes, orientée vers l'extérieur, qui n'est pas toujours propice à un renforcement mutuel des institutions et régimes nationaux non plus qu'à la coopération intra-africaine et à un partage de l'apprentissage. Des facteurs tels que l'instabilité des cours des produits de base font qu'on est loin d'une réponse internationale concertée.

Les initiatives de gouvernance des ressources naturelles telles que la Vision africaine des mines sont des faits nouveaux d'une grande importance, tant en raison de leur intérêt propre que du fait qu'elles reflètent une nouvelle compréhension de l'importance de la coopération intra- et interétatique. Pourtant, dix ans après son adoption, la Vision africaine des mines reste loin d'être une référence essentielle pour la gouvernance minérale en Afrique, et il faudrait pour la mettre en œuvre un soutien politique et financier des gouvernements africains.

Les régimes de gouvernance des ressources naturelles doivent être approfondis et rendus plus efficaces, notamment s'agissant de la gestion des investissements et des contrats, des opérations de transformation, de l'enrichissement minéral, des questions d'environnement et de santé publique et de règlement des différends. Les institutions de gouvernance des ressources naturelles doivent également avoir de meilleures capacités de planification. C'est à ces conditions que les pays africains pourront affirmer leur souveraineté sur leurs ressources naturelles.

A decorative graphic featuring a teal background with orange and white elements. A white line starts from the left edge, curves down and right, then curves up and right, ending in a rounded shape that contains the number 3. In the top right corner, there is a large orange U-shaped outline. In the bottom left corner, there is a large orange shape with a white rounded rectangle cutout.

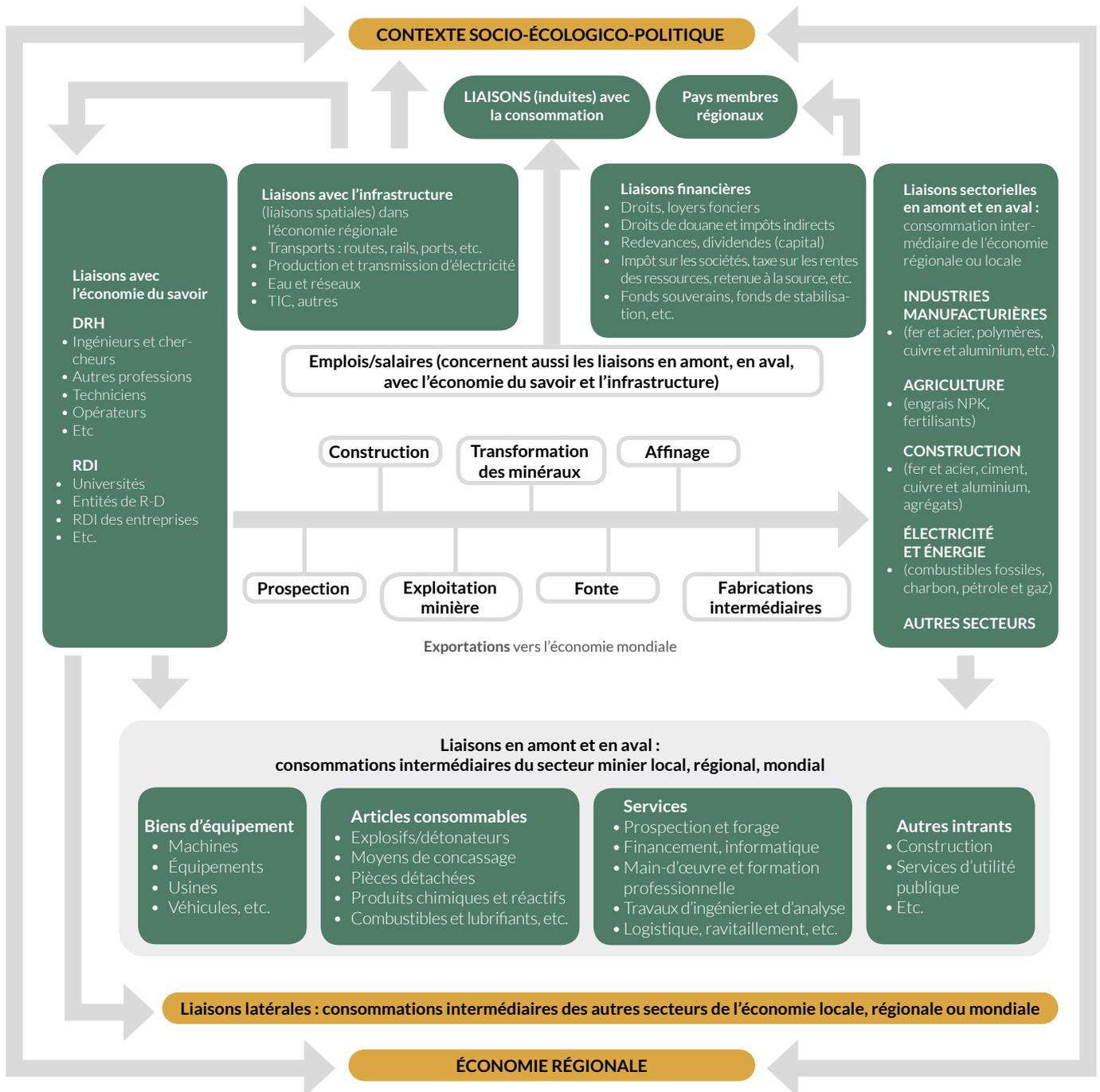
**3**

**Vers une nouvelle  
planification du  
développement basée  
sur les ressources**

La planification est essentielle. Grâce à elle, les gouvernements fixent des objectifs à long terme, classent par priorité les politiques à appliquer, déterminent la répartition des ressources, dégagent un consensus national en faveur du développement, fixent des stratégies de diversification concernant les liaisons

économiques, définissent des politiques industrielles et font converger les objectifs de l'investissement public et de la transformation économique. Les pays qui prennent la planification très au sérieux, comme l'Éthiopie et le Rwanda, obtiennent souvent de bien meilleurs résultats que d'autres.

**FIGURE 3.1 Exemple de planification transformatrice**



Source : Personnel de la CEA, adaptation de la Vision régionale des mines CADM/SADC (à paraître).

La planification d'un développement global et solidaire, basé sur les ressources est un élément essentiel de la gouvernance, sans lequel l'exploitation des ressources naturelles ne peut se traduire en gains de développement. Une telle planification suppose une stratégie nationale complète et solidaire qui couvre tous les processus nécessaires à la gestion des ressources tout en tenant compte des besoins des générations futures.

La dotation des pays africains en ressources naturelles ne peut ni dégager des ressources financières intérieures suffisantes ni amorcer une transformation structurelle authentique et durable si cette dotation n'est pas d'abord convertie en contributions aux autres secteurs de l'économie (figure 3.1). Cela nécessite une planification du développement portant sur la totalité de la chaîne de valeur des ressources naturelles, intégrée dans des stratégies de création de valeur ou cherchant à relier le développement et la diversification de l'économie par des instruments de politique industrielle ou commerciale.

Bien que beaucoup de pays se soient dotés d'une vision ou d'un plan à long terme, bien souvent ceux-ci sont incomplets ou mal reliés aux plans sectoriels, en particulier s'agissant des ressources naturelles. Par ailleurs, rares sont les plans de développement qui sont accompagnés d'une budgétisation détaillée et de matrices de résultats, et il n'y a pas de cadre de suivi et d'évaluation. Et, surtout, la plupart des pays africains ont du mal à appliquer leurs plans.

## 3.1

### MODÈLES DE DÉVELOPPEMENT DEPUIS L'INDÉPENDANCE

La dynamique économique et politique actuelle de l'Afrique continue à refléter son passé colonial, caractérisé par l'exploitation primaire des produits de base avec très peu de création de valeur ajoutée, des effets pervers de dépendance et en matière de développement (Amin, 1973 ; Cheru, 2017 ; Rodney, 1972). Une fois leur indépendance acquise, les pays africains se sont lancés dans l'édification et le développement de leur nation, adoptant pour cela une conception de la planification qui, pensaient-ils, ouvrirait la voie à des changements économiques et sociaux (CEA et CUA, 2011). Cependant, le projet nationaliste et sa conception de la planification reposaient apparemment sur trois hypothèses de travail erronées.

La première est la théorie de l'avantage comparatif, qui encourage la poursuite des exportations de matières premières minérales et de produits agricoles non transformés dans l'espoir de recueillir des devises permettant d'importer des articles manufacturés. La deuxième erreur a été de penser qu'à mesure que les économies croîtraient, les forces du marché permettraient un « ruissellement », une percolation des avantages de la croissance sur le reste de la population, de sorte qu'il ne serait plus nécessaire pour les gouvernements de chercher à remédier aux inégalités de revenus. La troisième erreur a été de croire que les gouvernements lanceraient des programmes sociaux pour amortir les effets défavorables des inégalités entraînées dans un premier temps par la croissance économique (Adesina, 2007 ; Rostow, 1960).

Pour développer une agriculture entraînée par les exportations conforme à la théorie de l'avantage comparatif, les pays africains se sont lourdement endettés pour financer de grands ouvrages d'équipement ou des projets prestigieux, coûteux et inutiles, des « éléphants blancs ». Certains pays ont également tenté une industrialisation visant à remplacer les importations par des productions locales pour dynamiser l'économie locale et faciliter ainsi l'industrialisation. On faisait valoir qu'avec la croissance des économies, les pays pourraient rembourser leurs prêts (Cheru, 2017). Pourtant, ces politiques n'ont pas abouti à une transformation structurelle malgré des taux de croissance impressionnants immédiatement après l'indépendance, qui reflétaient surtout les conditions initiales.

Le modèle de développement basé sur les exportations de produits de base que les pays africains ont suivi a commencé à battre de l'aile au milieu des années 70 pour des raisons tant internes qu'externes (Cheru, 2017 ; Kararach, 2014). La plupart des pays ont essuyé des difficultés économiques résultant des fortes fluctuations des cours des produits de base. Par exemple, entre 1975 et 2005, les prix des produits exportés par les pays africains subsahariens étaient deux fois plus instables que les produits exportés par l'Asie de l'Est et près de quatre fois plus instables que les produits exportés par les pays développés (Brown et Tiffen, 1992 ; Cheru, 2017 ; CNUCED, 2003). L'instabilité des cours des produits de base a été aggravée par la concurrence exercée par les produits de substitution, résultat de l'innovation technologique ; ainsi, le coton a été remplacé par les fibres synthétiques, le cuivre par l'aluminium et le sucre par le sirop de maïs. Les tentatives des pays africains pour compenser la diminution des cours mondiaux de leurs produits en augmentant leur part du marché mondial ont déclenché un effet de cliquet qui a encore abaissé les cours de leurs produits. Ces problèmes sont aggravés par

l'escalade tarifaire, discriminatoire contre les produits africains, et par un accès limité aux marchés des pays industrialisés (Kararach, 2014).

La médiocrité des résultats de développement du continent a aplani les dividendes attendus de l'indépendance et de la démocratie. À mesure que la société exigeait une amélioration des niveaux de vie et des conditions socioéconomiques, des tensions sont apparues entre les citoyens et les dirigeants. Une mauvaise gouvernance politique s'est ainsi installée, les élites politiques ne rendant pas de comptes, souvent soutenues par la compétition des blocs occidental et soviétique, sont devenues des élites prédatrices corrompues utilisant abusivement leurs fonctions et exerçant une répression (Chabal, 1986 ; Rothchild et Chazan, 1988). Le développement, qui avait pour but de sortir les Africains de la pauvreté, est devenu un instrument d'accumulation de richesses personnelles par les dirigeants et leurs amis (Cheru, 2017). Le contrôle de l'économie par l'État s'est consolidé de plus en plus, alors que l'on ne prêtait guère attention à la prestation des services et à l'efficacité opérationnelle (Kararach, 2016).

**L**es pays africains ont amélioré leur croissance économique depuis le début des années 2000, mais le caractère solidaire et durable de cette croissance est cause de préoccupation.

À mesure que l'Afrique entrait dans les années 80, l'optimisme de la première décennie qui avait suivi l'indépendance a fait place au désespoir, à la désintégration sociale et à l'instabilité politique. Les pays africains n'étaient plus capables de préserver le caractère productif de leur économie en raison de l'augmentation de la facture pétrolière après les hausses brutales des cours coordonnées par l'Organisation des pays exportateurs de pétrole en 1973 et 1979, la part toujours importante des importations dans les politiques d'industrialisation visant à remplacer les importations par une production locale, la faiblesse de la productivité agricole et l'alourdissement de la dette intérieure et extérieure. Certains gouvernements africains se sont tournés vers le Fonds monétaire international et la Banque mondiale pour obtenir de nouveaux prêts et restructurer leur dette. Les problèmes

de devises des pays africains et l'alourdissement de la dette ont été les principales raisons de l'introduction de programmes d'ajustement structurel depuis le début des années 80 comme condition du rééchelonnement de la dette. Ces programmes ont orienté les politiques suivies vers un ensemble de mesures privilégiant la stabilisation macroéconomique, la réforme du secteur public et la libéralisation des marchés et des échanges internationaux (Gibbon *et al.*, 1992 ; Mkandawire, 1994 ; Olukoshi, 1998).

À partir des années 80, la structuration de la dette et l'aide assortie de conditions sont devenues les principaux instruments avec lesquels a été géré le développement en Afrique, et la gouvernance conduite « par personne interposée ». La dépendance à l'égard des deux institutions de Bretton Woods a eu un effet délétère sur les économies africaines, réduisant la marge de manœuvre des dirigeants africains dans la gestion indépendante de leur économie. Au cœur des crises économiques on trouvait des crises politiques qui ne pouvaient être réglées par des réformes économiques d'orientation libérale. Cette idée est désormais bien comprise. Alors que les conditions de l'aide des donateurs se bornaient initialement à des réformes économiques, la restructuration de la politique intérieure des pays africains est devenue un aspect prédominant des programmes d'ajustement structurel du début des années 90.

Les donateurs estimaient en effet que les marchés libres et des élections libres étaient des éléments essentiels de leurs programmes d'aide et que le relèvement économique exigeait la fin de la tyrannie de l'État, qui paraissait contraire à la démocratie et à la liberté des marchés (Gibbon *et al.*, 1992). Dans l'application du Consensus de Washington, le souci d'action sociale limité des années 60 et 70 (qui incluait des subventions alimentaires, des programmes de protection sociale, l'uniformisation des prix à l'échelle d'un territoire et l'africanisation) a été éliminé ou réduit car il passait pour une preuve de corruption et de clientélisme. Sous l'influence grandissante des donateurs dans le choix des politiques intérieures, les gouvernements africains ont abandonné l'obligation de rendre des comptes à leurs électeurs (Ake, 1991 ; Beckman, 1992 ; Mkandawire, 1994).

L'expérience de l'Afrique dans les réformes économiques privilégiant le marché contraste brutalement avec les succès des nouveaux pays industriels d'Asie de l'Est qui ont obtenu des résultats remarquables de développement en investissant dans l'éducation, la réforme agraire, l'infrastructure, les capacités technologiques intérieures sous la direction d'un État capable et fort (Cheru, 2017 ; Wade, 2003) – l'enseignement le plus marquant peut-être.

Les pays africains ont amélioré leur croissance économique depuis le début des années 2000, mais le caractère solide et durable de cette croissance est cause de préoccupation. Comme durant les années 70, la croissance récente ne s'est pas traduite par des améliorations des indicateurs socioéconomiques non plus que par un développement économique large (CEA, 2014).

L'urgence de la transformation structurelle des économies africaines doit être vue dans l'optique de la division internationale du travail. Une dépendance excessive à l'égard de la production de produits de base et le fait que la valeur ajoutée est très limitée présentent des pièges. La transformation structurelle devrait mettre un terme au processus pervers de la stabilisation néolibérale à court terme, politique qui a prédominé dans le choix des politiques de développement en Afrique. L'accent doit au contraire être mis sur le développement à long terme, la production manufacturière et la création de valeur ajoutée, et non pas sur l'agriculture de subsistance (CEA, 2014, 2015). À cette fin, les équipes dirigeantes se sont engagées à mettre en œuvre des cadres de planification, notamment l'Agenda 2063 de l'Union africaine, le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et la Vision africaine des mines (pour cette dernière, voir la section 2.3.6 au chapitre 2).

L'Agenda 2063 s'appuie sur l'expérience des plans antérieurs, notamment le Plan d'action de Lagos, le Traité d'Abuja et le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique, ainsi que sur plusieurs autres plans continentaux et régionaux. Il définit le rôle de chacun des principaux acteurs, les communautés économiques régionales, les États membres, la société civile, le secteur privé et les partenaires de développement. Le rôle des communautés économiques régionales est très important dans le cadre des efforts plus généraux de transformation structurelle. L'adoption de l'Agenda 2063 a coïncidé avec les débats sur un programme de développement pour l'après-2015, et donc avec la définition de la Position commune africaine qui a introduit une plus grande cohérence dans les thèmes et les stratégies des pays africains.

## 3.2

### PLANS DE DÉVELOPPEMENT : CONCEPT ET APPLICATION

La planification du développement consiste en une approche systématique de la détermination, la formulation,

le classement par ordre de priorité et la satisfaction des besoins économiques et sociaux et des aspirations d'un pays dans les limites d'une enveloppe de ressources donnée (souvent limitée) (CEA, 2015). Les pays de l'Asie du Sud-Est ont établi des systèmes de gouvernance légitimes, crédibles, responsables et capables, fonctionnant dans un cadre de planification du développement (CEA, 2015). Leur succès économique peut être attribué en partie à la planification du développement.

Il est indispensable de systématiser la planification du développement en Afrique, en particulier pour que le continent réalise l'Agenda 2063 et le Programme 2030. Une bonne gouvernance des ressources naturelles passe par une idée maîtresse ou stratégie nationale commune, assortie d'objectifs clairs et réalistes et d'un calendrier de réalisation pratique (ONU, 2013).

L'expérience de l'Afrique en matière de planification du développement avant l'accès à l'indépendance était hérissée de difficultés (comme on vient de le voir). De par les différentes phases de la planification (ou du fait de l'absence de celle-ci) au lendemain de l'indépendance, le secteur des ressources naturelles est resté essentiellement sous-exploité – car il continuait à répondre aux besoins de matières premières de l'ancien colonisateur – ou a été pillé. Les facteurs politiques et institutionnels, notamment la fragilité de la capacité administrative et du financement, ont mis à mal l'application du plan. Plus d'un demi-siècle après l'indépendance, il n'est pas surprenant que beaucoup de pays africains en soient toujours à la phase de la prospection et de la découverte du potentiel de leurs ressources naturelles, ce qui témoigne directement d'un déficit de planification.

La planification du développement est redevenue chose assez courante en Afrique au cours des 20 dernières années. La planification a lieu à deux niveaux essentiels : les plans à long terme, d'une période de 10 à 30 ans, souvent appelés « visions » et des plans à moyen terme qui en découlent, d'une période de cinq à sept ans, assortis de plans et d'interventions détaillés.

Les pays africains sont de plus en plus nombreux à adopter des plans de développement qui sortent du cadre étroit de l'élimination de la pauvreté pour s'ouvrir sur des perspectives à long terme plus vastes, accompagnées de plans sectoriels, notamment pour l'exploitation des ressources naturelles. On peut citer en exemple la Vision 2020 de l'Éthiopie et de son second plan de croissance et de transformation, ou encore la Vision 2030 de la Tanzanie et son plan décennal de mise en œuvre. Les difficultés qui ont marqué la planification depuis l'accès à l'indépendance demeurent pourtant, et ce sont notamment la faiblesse de la conception, des objectifs trop ambitieux, la faiblesse des capacités institutionnelles, les chocs exogènes et l'instabilité politique.

### 3.3

## UNE PLANIFICATION DU DÉVELOPPEMENT FONDÉE SUR LES RESSOURCES

La planification est indispensable pour une bonne gouvernance des ressources naturelles car beaucoup de pays africains sont riches en ressources, mais rares sont ceux qui ont réalisé un développement durable et une amélioration des conditions de vie de leurs populations, et parce que les ressources minières, qui sont des produits de base, font l'objet d'importantes fluctuations des cours. Sans une planification avisée et une exécution solide, le potentiel d'augmentation de la richesse grâce aux ressources naturelles dans la transformation des pays à faible revenu reste précisément cela : un potentiel. La dotation des pays africains en ressources naturelles ne peut déclencher une transformation durable de l'économie si elle n'est pas utilisée comme contribution à l'activité d'autres secteurs de l'économie, ce qui suppose des stratégies de création de valeur ajoutée, la formation de liens critiques avec les autres secteurs et la diversification de la structure de l'économie, notamment par des politiques industrielles et commerciales.

La plupart des plans conçus pour l'exploitation des ressources naturelles se traduisent par une chaîne de décisions complexes (voir figure 3.2) sur une longue période, faisant intervenir des acteurs multiples. La période de l'expérimentation du choix de la trajectoire de développement offre aux pays des possibilités d'intégrer la gestion des ressources naturelles dans leurs plans de développement.

Cependant, la perspective à long terme peut ne pas être compatible avec la recherche de gains politiques à court terme. En outre, il faut collecter et analyser l'information, définir des cadres et des normes

juridiques de l'exploitation et améliorer les capacités, avec d'autres ressources. Si elle est bien appliquée, la planification du développement basée sur les ressources naturelles peut être un moteur de développement durable. L'absorption de pratiques optimales demeure ainsi un impératif pour les dirigeants.

Les pays riches en ressources naturelles tendent à avoir des objectifs et des stratégies plus spécifiques sur les moyens de mettre en valeur les ressources naturelles, et les plans les plus récents tendent à couvrir un plus grand nombre de questions relatives aux ressources naturelles que ce n'était le cas dans les anciens plans. Mais bien souvent les plans sectoriels n'ont pas d'indication d'une liaison claire avec les objectifs nationaux et sont souvent élaborés et appliqués en vase clos. La plupart de ces plans voient dans la bonne gouvernance une question transversale, avec des interventions stratégiques comportant des éléments de renforcement institutionnel et de participation des acteurs, notamment le secteur privé, à la gestion des ressources naturelles.

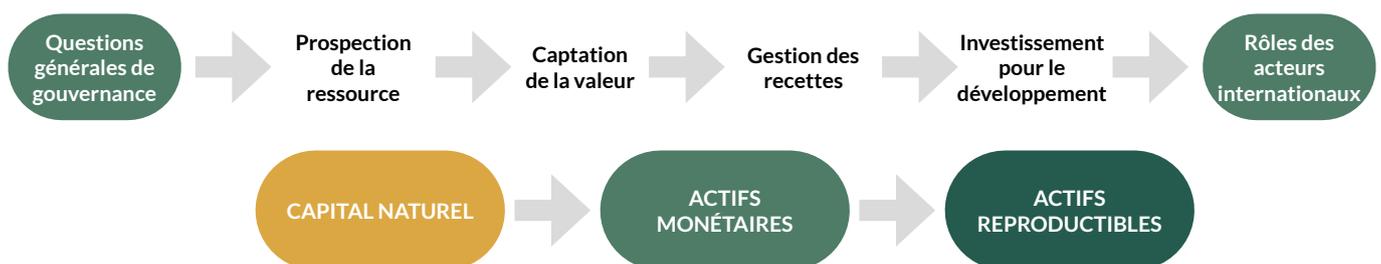
Sur le plan institutionnel, généralement les plans nationaux sont du ressort des organismes nationaux de planification, habituellement les ministères des finances, du plan et du développement économique. Certains pays ont désigné à cet effet des services dans leur ministère des ressources naturelles, avec des stratégies adaptées à chaque secteur (encadré 3.1).

### 3.4

## LA MODÉLISATION DES CHÂÎNES DE VALEUR DES RESSOURCES NATURELLES

Les chaînes de valeur, dans le secteur des ressources naturelles, comprennent une série de liaisons

FIGURE 3.2 La chaîne des décisions



Source : Personnel de la CEA, d'après le NRGI.

intersectorielles que les pays dépendant des ressources doivent bien comprendre pour transformer la rente des ressources en richesse pour le développement (Mayorga-Alba, 2009). Ce cadre d'analyse n'est pas strictement chronologique car des décisions prises en aval, pendant une période donnée, auront inévitablement un impact sur

les décisions à prendre en amont relatives à l'extraction durant la période suivante. L'économie politique intervient systématiquement dans un cadre qui aide à informer le choix des priorités et le séquençage des mesures à prendre, l'accent étant mis sur les méthodes qui sont techniquement saines et compatibles avec la situation du pays.

### ENCADRÉ 3.1

#### Exemples d'organes de planification dans trois pays africains

Au Cameroun, la coordination du plan de développement est assurée par le Ministère de l'économie, du plan et du développement qui a des délégations dans les 10 régions et dans les 58 départements du pays. Ce ministère n'a pas de services s'occupant uniquement des ressources naturelles car ses activités feraient double emploi avec celles d'autres ministères comme le Ministère des mines, de l'industrie et du développement technologique et le Ministère des forêts. Le Ministère des finances est responsable de l'estimation des devis et de la détermination des impôts à payer sur les ressources naturelles.

Au Nigéria, du fait du caractère fédéral du pays, plusieurs organes autonomes sont chargés de la planification, avec le Ministère du budget et du plan au sommet. Le mandat de celui-ci est de déterminer les besoins et de conseiller le gouvernement fédéral sur le développement national et la gestion de l'économie, en dehors de la présentation du budget du pays. Divers services coordonnent les plans sectoriels, notamment ceux qui concernent les ressources naturelles.

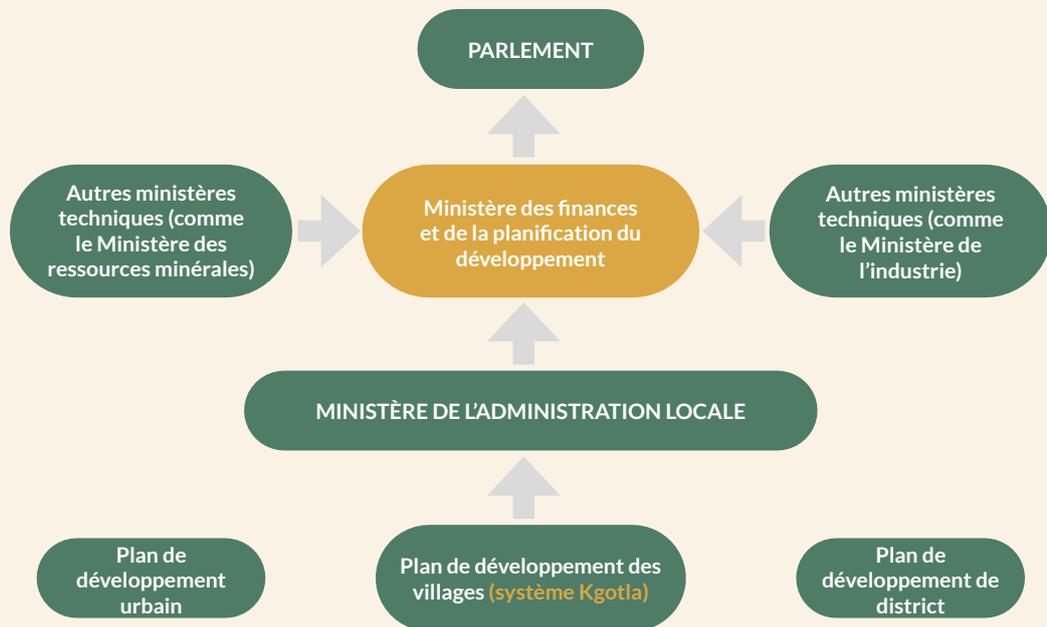
Au Botswana, le Ministère des finances et du plan coordonne les plans dans un groupe thématique interministériel ; les plans sectoriels sont alors examinés et approuvés par le Parlement. Le plan de développement dure cinq ans, mais les « visions » sont à un horizon de 20 ans. Le onzième plan de développement sera examiné tous les trois ans ; la planification était impérative quand le pays dépendait fortement des donateurs, et le caractère limité des ressources explique sa poursuite. Alors que le Ministère des finances et de la planification du développement ne comporte pas de services s'occupant exclusivement des ressources naturelles, chaque ministère technique comporte un service de planification auprès duquel le Ministère des finances et de la planification du développement détache un fonctionnaire. Le processus de planification dure d'un an et demi à deux ans. Le Ministère des finances et de la planification du développement invite tous les ministères à soumettre des propositions. Dans ce ministère, un groupe de référence comportant des représentants de l'État, des autorités locales, du secteur privé, des organisations non gouvernementales, des syndicats, des femmes, de l'environnement, des centres de réflexion et autres, examine le projet de plan. Chaque ministère soumet des propositions qui forment la base sur laquelle le Ministère des finances et de la planification du développement va établir un ordre de priorité et concilier les différents objectifs.

Cette conception de la planification du développement qui, au Botswana, part de la base est une pratique optimale, et elle améliore l'inclusion et la participation puisque les opérations commencent au niveau du village puis remontent ensuite vers l'administration centrale (voir la figure de l'encadré). L'un des aspects importants du système est le *Kgotla*<sup>16</sup>, qui est un mécanisme de consultation et de participation de la base.

Source : Personnel de la CEA

16 <http://yourbotswana.com/index.php/2017/01/05/botswanas-kgotla-system/>

**FIGURE DE L'ENCADRÉ La planification de bas en haut au Botswana**



Source : Illustration établie par la CEA à l'aide de données provenant des consultations nationales.

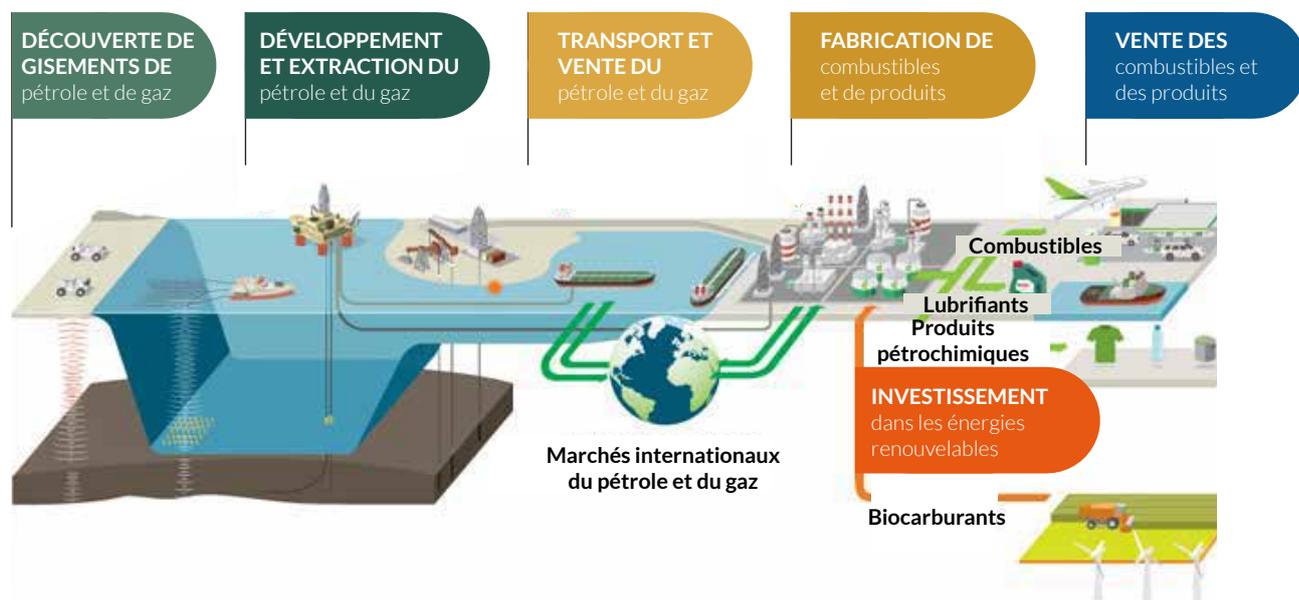
Différents modèles de ces chaînes de valeur existent : celui de la Vision africaine des mines, celui de la chaîne de valeur des industries extractives de la Banque mondiale et la chaîne de valeur de l'Institut de gouvernance des ressources naturelles (figures 3.3 et 3.4). Dans ce dernier cas, le cadre d'analyse comprend 12 préceptes répartis en trois niveaux (local, sectoriel et mondial) et assortis de questions sur les normes et les pratiques optimales. Par exemple, le précepte 4 traite des stratégies fiscales et le précepte 11 du rôle des compagnies multinationales (pour une planification à long terme dans un pays donné). Ce cadre d'analyse intègre le fait que les pays ont atteint un niveau différent dans la chaîne de valeur, qu'ils ont des capacités institutionnelles variées et ont différentes méthodes de développement et d'exploitation des ressources naturelles.

Les priorités de la planification, dans les pays, dépendent de leurs chaînes de valeur. Les pays qui n'ont que récemment découvert des ressources naturelles préfèrent amorcer le choix d'une politique, la définition d'un cadre juridique et institutionnel, tandis

que ceux où l'exploitation des ressources naturelles est déjà mûre se concentrent sur la création de valeur ajoutée, l'enrichissement minéral, l'établissement de liens intersectoriels et la diversification. De même, les pays où le secteur des ressources naturelles est une importante source de recettes publiques tendent à privilégier les activités situées en amont (voir Botswana, Cameroun, Nigéria et Tanzanie à l'annexe).

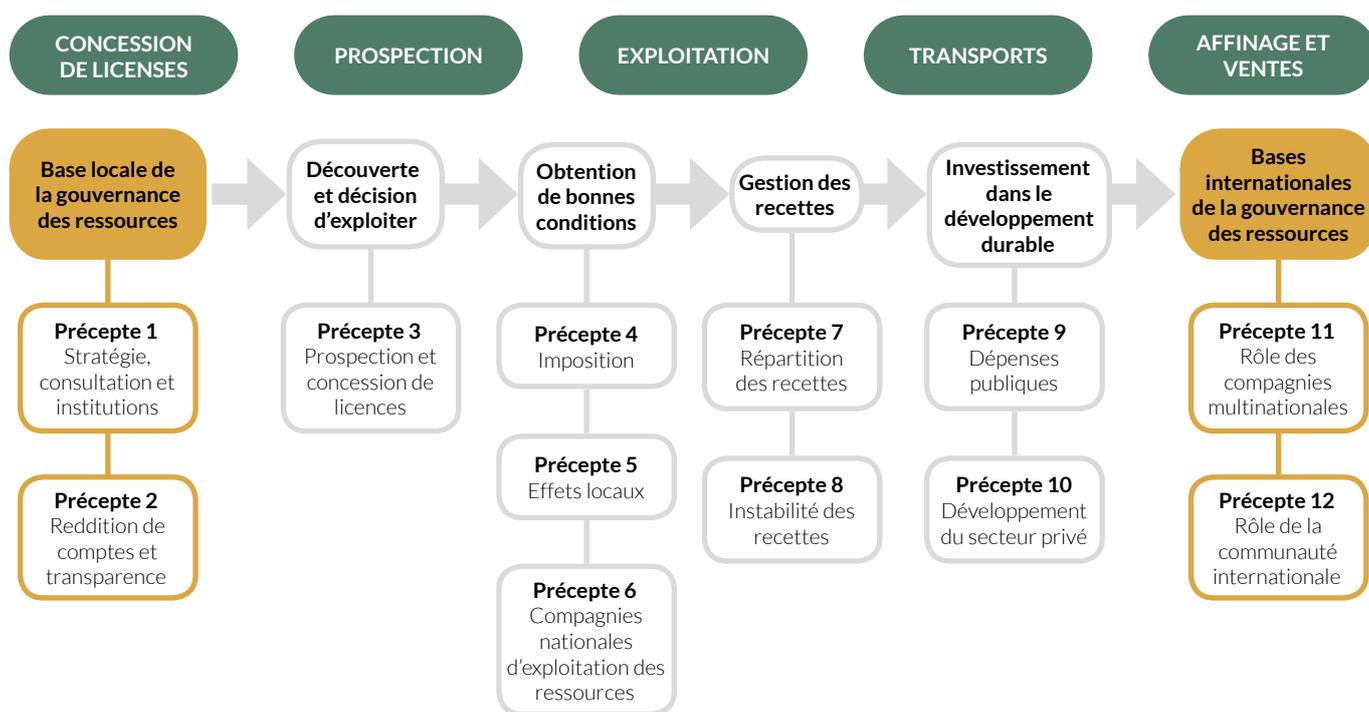
Les cinq principales étapes de l'extraction de la valeur (figure 3.5) nécessitent une planification pour englober tous les acteurs. Des stratégies spécifiques telles que la fixation d'objectifs en matière de contenu local et l'expansion des compétences productives des fournisseurs locaux doivent figurer dans le cadre d'analyse retenu. Les gouvernements doivent déterminer et aligner les politiques relatives aux autres secteurs, notamment l'exemption des droits d'importation accordés aux entreprises locales et étrangères pour encourager la constitution de liens en amont (Mjimba, 2011).

**FIGURE 3.3** La chaîne de valeur dans le secteur pétrolier



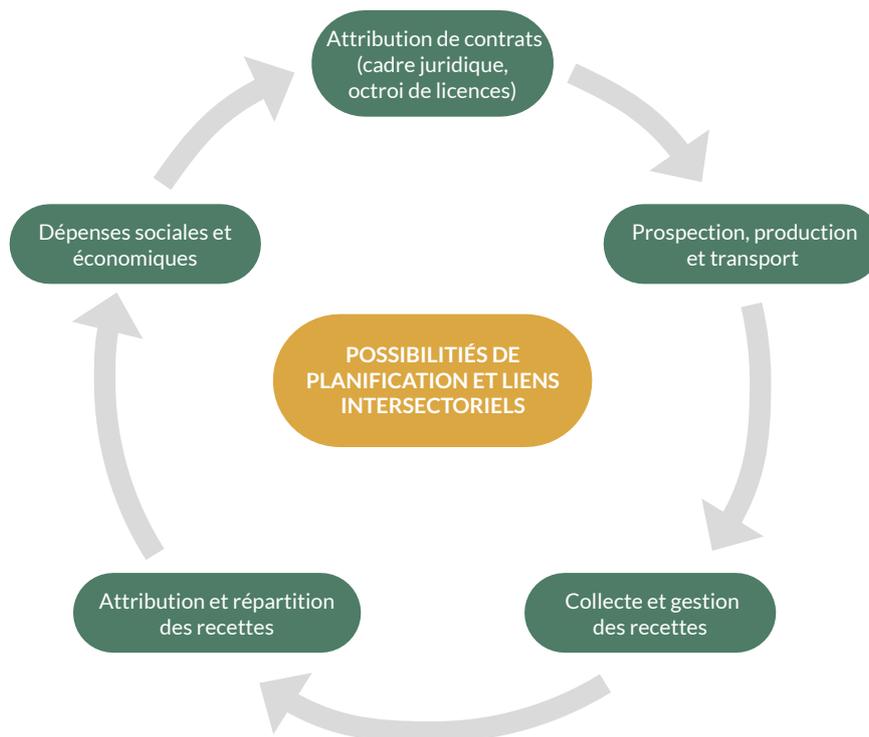
Source : NRGi (2015).

**FIGURE 3.4** La chaîne de valeur et les préceptes d'analyse pour les produits minéraux et les métaux



Source : Adapté de NRGi (2015) ; CEA et CADM (2017).

**FIGURE 3.5** La planification le long de la chaîne de valeur extractive



Source : Personnel de la CEA.

### **Attribution de contrats (cadre juridique et octroi de licences)**

Ce qui se passe dans un pays au début de la chaîne de valeur, avant l'attribution de contrats, détermine ce qui se passe à la fin de celle-ci et au-delà, notamment l'établissement de liens intersectoriels et les possibilités de mobilisation pour la diversification dans les différentes interventions pour capter les avantages attendus. Comme les gouvernements prennent la décision de valoriser les ressources naturelles, ils ont besoin d'un plan et de créer des capacités, en particulier de former des personnes capables de rédiger et de négocier des contrats. Le travail du Centre africain de développement minier sur les contrats montre que le succès des grands projets dépendra principalement de la qualité des négociations menées par les partenaires – en particulier les gouvernements hôtes – qui doivent s'efforcer d'étaler, de partager ou d'atténuer les risques. Il est indispensable que les négociateurs connaissent bien les techniques de négociation. Les gouvernements qui prennent trop de risques ou des risques dangereux compromettent leurs chances de succès.

Plusieurs pays reconnaissent que l'existence d'un cadre solide sur les plans juridique, politique et institutionnel

est une condition préalable de l'exploitation de la richesse que représentent les ressources naturelles. Cependant, il y a des disparités : certains pays, dans leurs plans, cherchent à lancer ou développer ces cadres d'analyse ; d'autres cherchent simplement à renforcer, réviser ou amender la législation, les politiques et les institutions existantes pour résoudre des problèmes nouveaux, en particulier quand l'industrie extractive représente une forte proportion de l'économie. Ainsi, l'objectif du Plan de développement national de l'Afrique du Sud 2030 est de modifier la loi sur la mise en valeur des ressources minérales et pétrolières de 2002 pour garantir un cadre réglementaire compétitif, prévisible et stable de l'activité minière. Le Programme de développement de l'Angola 2013-2017 vise avant tout le renforcement du rôle de la Sonangol, la compagnie pétrolière nationale, dans l'exploitation du pétrole et du gaz.

Certains pays ont rédigé de nouvelles lois ou de nouvelles politiques. Ainsi, la Stratégie de développement économique et de réduction de la pauvreté du Rwanda 2013-2018 restructure le secteur minier par de nouvelles règles et nouveaux systèmes. En Libye, la Vision 2020 applique une nouvelle loi pétrolière définissant de nouvelles conditions d'octroi d'accords de partage de la production.

## Prospection, production et transport

On s'oriente vers une plus grande ouverture, une plus grande transparence des concessions de licences et des attributions de contrats, mais c'est la mise en œuvre qui pose problème. En Libye, la Vision 2020 encourage l'adoption de règles ouvertes et compétitives pour la prospection et les droits de production ; cet instrument définit en outre les conditions d'un impact social et environnemental qui doit être évalué avant l'attribution de contrats. En Angola, le Programme de développement 2013-2017 vise une prospection contrôlée du pétrole, intervention unique en son genre parmi les plans.

L'investissement dans la recherche et l'obtention de données est un autre moyen important à appliquer à l'étape de la prospection. Le Plan de développement tanzanien 2016/17-2020/21 comporte la création d'une banque de données houillères, ainsi qu'un échantillonnage et une analyse du charbon. Le deuxième Plan de développement de l'Ouganda 2015/16-2019/20 comporte des cibles relatives au

développement et à la préservation d'une base de données intégrée sur les ressources pétrolières et gazières nationales, et pour investir davantage dans la réalisation de levés géologiques et la prospection étant donné les découvertes récentes. Le Programme de transformation du Nigéria 2011-2015 envisage de nouveaux mécanismes de production de données géographiques fiables pour faciliter la prospection.

En Namibie, le quatrième Plan de développement 2012/13-2016/17 montre que c'est la chaîne de valeur qui inspire la planification. Le Plan est centré sur la création de valeur ajoutée en amont et en aval. Il met en avant la création de valeur ajoutée et la transformation des diamants. Le document de stratégie de la Sierra Leone 2013-2018 cherche à utiliser les meilleures pratiques internationales dans la gestion des ressources naturelles en appliquant en particulier la Charte des ressources naturelles et la Vision africaine des mines.

En Zambie, la Vision 2030 résume bien les efforts de diversification et la volonté de réduire la dépendance à l'égard de la production de cuivre par la promotion des

### ENCADRÉ 3.2

#### L'importance de l'infrastructure

Aux phases de la découverte, la prospection, la production et le transport, il est indispensable de prévoir les infrastructures nécessaires. Ce sont les liaisons ferroviaires, routières, les télécommunications qui renforcent les liens et améliorent la croissance des activités de production et de transformation des ressources par l'exploitation des économies d'échelle pour une nouvelle expansion de l'infrastructure (BAD, OCDE, PNUD et CEA, 2013).

Certaines sous-régions de l'Afrique ont élaboré des plans de développement commun de l'infrastructure. En Afrique de l'Est, un accord bilatéral a été conclu entre la Tanzanie et l'Ouganda pour la construction d'un pipeline qui sera une étape importante (Mbabazi, 2017)<sup>17</sup>. Le pétrole brut exploité dans la région pétrolière de l'Ouganda sera exporté par le port tanzanien de Tanga.

Le développement régional de l'infrastructure, notamment dans le Programme panafricain de développement des infrastructures, reste essentiel. Ce développement offre non seulement des perspectives de valorisation des chaînes de valeur à l'échelle régionale, mais aide aussi à mettre en commun les ressources pour le financement des projets d'exploitation des ressources naturelles. En outre, les pays riches en ressources mais sans littoral tels que l'Ouganda, la République centrafricaine et le Tchad sont fortement dépendants des chaînes de valeur et des infrastructures de la région.

Source : Personnel de la CEA

<sup>17</sup> On reproche à ce pipeline de ne pas encourager la création de chaînes de valeur régionales car il continue de donner la priorité au transport et à l'exportation de pétrole brut, sans création de valeur.

liens avec les autres secteurs. Le gouvernement prévoit d'encourager les exportations de produits autres que le cuivre et d'attirer des investissements étrangers directs dans les secteurs non miniers. La deuxième phase du Plan de développement économique de la Guinée équatoriale : horizon 2020, porte sur la diversification de l'économie et vise la pêche, l'agriculture, le tourisme et les finances.

Certains plans visent aussi un développement et une expansion de l'infrastructure de transport des hydrocarbures et des minerais. Au Ghana, le deuxième Plan-cadre de développement national à moyen terme 2014-2017 vise l'achèvement de la construction de l'usine de transformation du gaz et des pipelines de connexion, ainsi que la construction d'un port en eaux profondes doté de son propre terminal gazier et pétrolier, une base à terre et un centre de fabrication. Le secteur des ressources naturelles a un besoin incontestable d'infrastructures (encadré 3.2).

Dans l'optique de la planification, cette étape de la chaîne de valeur est peut-être la plus complexe, en raison du grand nombre d'acteurs et d'intérêts concernés qui peuvent parfois être en conflit et doivent donc être gérés au mieux. Comme le secteur privé est d'importance critique à ce stade, les plans de création de conditions favorables à son rôle dans la facilitation des liaisons de la croissance sont essentiels. Ces plans doivent s'appuyer sur des mesures de soutien aux capacités technologiques, au développement des capacités et à l'entrée dans les réseaux de vente et de distribution. Les mesures prises pour réduire le coût de l'activité manufacturière et des consommations intermédiaires et pour améliorer l'infrastructure sont d'importance vitale pour une amélioration de la performance du secteur privé.

### Collecte et gestion des recettes

Les plans de la plupart des pays mettent en avant le renforcement de la fiscalité ou l'élaboration de lois fiscales distinctes s'appliquant au secteur minier ou à celui des hydrocarbures. Mais rares sont les plans qui prévoient des cibles chiffrées pour les recettes fiscales du secteur minier. En Sierra Leone, dans le troisième document de stratégie pour la réduction de la pauvreté 2013-2018, une partie des recettes provenant de l'exploitation des ressources naturelles est « mise à l'abri dans une caisse spéciale » dont le but est de promouvoir un développement économique inclusif.

### Allocation et répartition des recettes

Certains pays, dans leurs nouveaux plans de développement, ont introduit des changements de façon que les populations locales aient bien accès à une partie des recettes. En Libye, la Vision 2020 comporte une nouvelle loi pétrolière qui créera des conditions plus transparentes et équitables de gestion du secteur pétrolier et gazier et traitera notamment du partage des recettes entre l'administration centrale et les collectivités locales. Au Mozambique, la Vision 2025 comporte un plan du Gouvernement tendant à appliquer la législation pour assurer que les populations locales et les zones où sont exploitées les ressources naturelles reçoivent bien une part des recettes.

### Dépenses sociales et économiques

La plupart des plans de développement traitent du développement durable, mais la différence réside dans les cibles. L'Afrique du Sud, important producteur de charbon, a défini une cible de réduction des émissions de carbone dans son plan de développement 2030. Le Kenya prévoit de mettre en place des garanties pour protéger l'environnement et éviter les risques habituellement associés aux énormes apports de capitaux résultant des recettes d'exportation des ressources naturelles. De même, au Ghana, les stratégies à moyen terme cherchent à mobiliser les possibilités offertes par le secteur pétrolier et gazier pour créer des emplois, en particulier pour les jeunes travailleurs.

## 3.5

## DIVERSIFICATION, LIAISONS INTERSECTORIELLES ET TRANSFORMATION STRUCTURELLE

Les stratégies de diversification de l'économie et de constitution de liaisons entre le secteur minier et les autres secteurs de l'économie sont nécessaires pour qu'un pays riche en ressources puisse s'industrialiser, créer des emplois et préserver les recettes. Ces stratégies peuvent également s'appliquer ou non aux différentes étapes des chaînes de valeur. Une telle

diversification et cette création de liaisons ajoutent plus de valeur par l'enrichissement minéral que par l'extraction minière elle-même<sup>18</sup>.

Une stratégie basée sur les ressources doit développer les secteurs à forte intensité de travail en amont et les prolonger vers l'aval (voir encadré 3.4), au-delà des biens intermédiaires à forte intensité capitalistique vers la fabrication à forte intensité de main-d'œuvre, souvent entravée par la pratique très courante de fixation monopolistique des prix des articles industriels intermédiaires. Les stratégies régionales et nationales passeront par des phases similaires d'industrialisation, une

importance moindre étant accordée à l'avantage comparatif procuré par les ressources et une importance plus grande accordée à l'avantage comparatif lié aux compétences.

Étant donné que ne sont pas toujours compatibles la croissance menée par les activités minières, l'atténuation des effets du changement climatique, la croissance verte et la nécessité de reconsidérer les effets de l'instabilité des cours des produits de base, une économie diversifiée est le meilleur moyen d'atténuer la vulnérabilité économique liée à la dépendance à l'égard d'un seul produit primaire sur un marché d'exportation instable (Callen *et al.*, 2014) (encadré 3.3).

### ENCADRÉ 3.3

#### Le débat sur la diversification

La diversification reste un concept ouvert à débat, étant donné le manque de données, en particulier dans les pays exportateurs de pétrole, et la diversité des situations nationales (Ross, 2017). Elle peut se définir comme le passage à une structure de production plus variée, impliquant l'introduction de nouveaux produits ou l'essor de produits existants, notamment vers une plus grande qualité (FMI, 2014). Les mesures actuelles et standard de diversification des exportations tiennent compte de trois facteurs : le nombre de produits exportés, le nombre de marchés d'exportation et la valeur relative de chaque produit (Ross, 2017).

Comme la diversification comporte une augmentation du nombre d'articles produits ou exportés et une amélioration de leur qualité telle que mesurée par leur valeur unitaire (Papageorgiou *et al.*, 2013), cette notion comporte le potentiel de compléter le développement du secteur privé et peut être un moyen pour les économies de s'industrialiser et de s'intégrer dans les chaînes de valeur régionales.

Papageorgiou et Spatafora (2012) ont montré l'existence d'une forte corrélation entre diversification économique et croissance soutenue dans les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire. Dans ces deux groupes de pays, une augmentation du PIB par habitant et une moindre instabilité sont en corrélation étroite avec la diversification de la production et des exportations. De même, la diversification de la production et celle des exportations, en particulier dans les pays riches en ressources naturelles, sont étroitement liées.

Cependant, la diversification est laborieuse et difficile (OCDE et ONU, 2011), et elle doit surmonter des obstacles, notamment la spécialisation excessive, l'instabilité économique (liée à une trop forte dépendance à l'égard des recettes pétrolières ou minérales), l'effet corrosif que ces recettes ont sur la gouvernance et les institutions, et les risques que les recettes pétrolières amènent une surévaluation du taux de change (« syndrome hollandais »). Ainsi, le succès de la diversification dépendra de l'application de politiques appropriées, bien avant que ne commence le déclin des recettes provenant des ressources naturelles.

Source: Personnel de la CEA.

<sup>18</sup> Rappelons que l'infrastructure et le développement humain sont les bases de la diversification et du développement des autres secteurs (Callen *et al.*, 2014).

Un pays en développement peut changer sa structure industrielle et économique en modifiant la structure de sa dotation en ressources (Lin, 2011), s'il suit l'avantage comparatif déterminé par sa dotation en ressources de façon à développer l'industrie. Les ressources naturelles sont l'avantage comparatif de l'Afrique, ce qui signifie que la transformation structurelle, dans le continent, impliquera une diversification et une industrialisation par la formation de liens intersectoriels.

L'expérience acquise par les pays riches en ressources comme le Brésil, la Finlande, la Malaisie, la Norvège et le Venezuela montre que les secteurs des ressources naturelles peuvent faciliter la diversification par l'établissement de liens avec d'autres secteurs de l'économie par des plans bien conçus de développement de ces liaisons économiques.

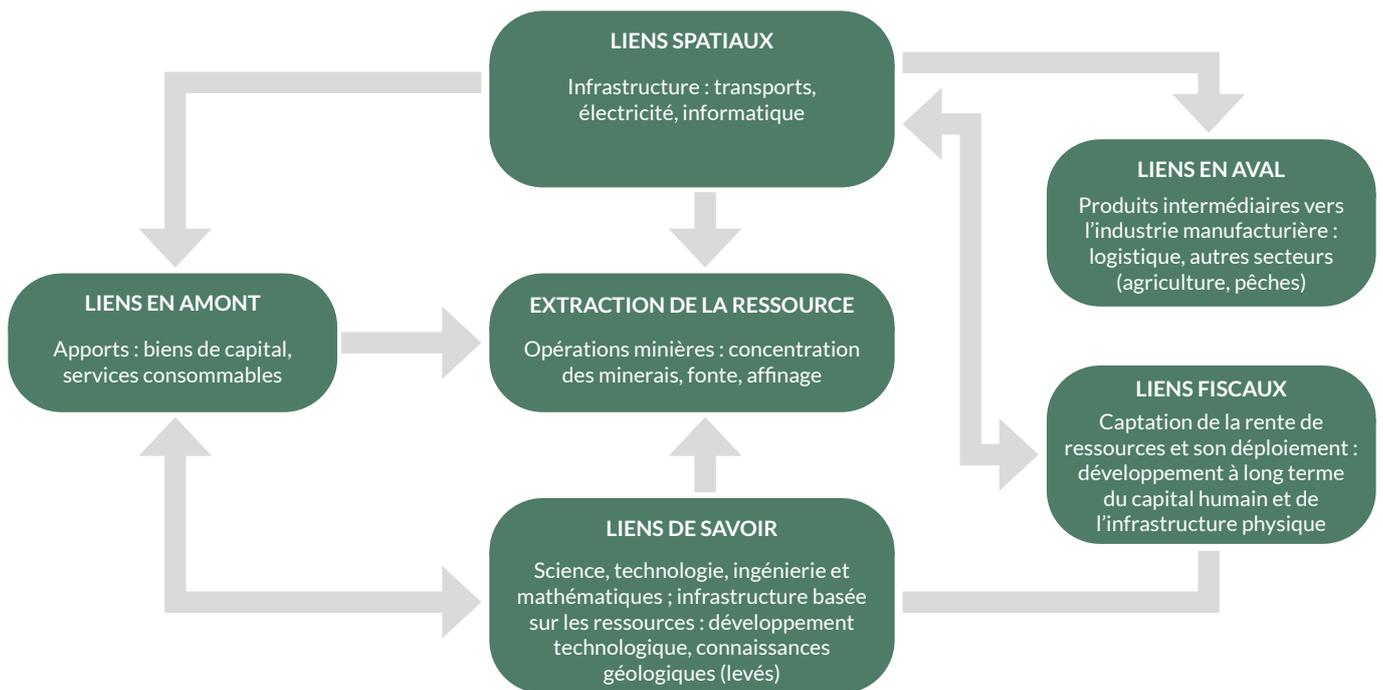
Les pays africains créent de la valeur ajoutée par l'exploitation de leurs produits de base et développent des liens intersectoriels en amont et en aval (voir la définition de « Liens de production » à l'encadré 3.4). La solidité de ces liens varie selon les pays et la création de valeur ajoutée demeure modeste, surtout parce que des contraintes propres aux pays ou aux secteurs exigeraient une politique industrielle. Quand ils sont bien menés, les projets miniers peuvent effectivement stimuler et améliorer le reste de l'économie, non seulement par les liens de production, mais aussi par les liens fiscaux

et les liens de consommation (Hirschman, 1977). En théorie, ces opérations minières peuvent être l'assise de l'industrialisation, en particulier par leur contribution au développement d'industries manufacturières naissantes (CEA, 2016), mais c'est rarement le cas en Afrique.

Dans le secteur minier, les travaux sur la diversification et l'industrialisation par le jeu de ces liens de production reconnaissent la nécessité d'aller au-delà d'une démarche sectorielle, en vase clos vers des interventions intersectorielles, pour mettre en œuvre des réponses à la transformation de l'économie liée aux ressources (BAD, OCDE, PNUD et CEA, 2013 ; CEA, 2013 ; Pedro, 2017). La Vision africaine des mines poursuit cette démarche (figure 3.6).

Selon la Vision africaine des mines, les pays riches en ressources peuvent s'industrialiser par le jeu d'un ensemble de liens de production, notamment les liens fiscaux, où la rente des ressources est réinvestie à long terme dans l'infrastructure du développement humain, social et physique pour remplacer le capital de la ressource utilisé par un capital neuf qui peut survivre aux opérations minières. Les liens miniers directs comprennent la création de valeur ajoutée en amont et en aval (enrichissement minéral), les liens de savoir (science, technologie, ingénierie et mathématiques, développement des compétences et de la recherche, innovation) et les liens spatiaux (infrastructure liée à la ressource minérale) (CADM, 2014).

**FIGURE 3.6** Les liens de production dans le secteur minier selon la Vision africaine des mines



Source : D'après CADM (2014).

## ENCADRÉ 3.4

### Types de liens économiques

Les **liens de production** vont vers l'aval ou vers l'amont. Vers l'aval, il s'agit de la transformation des produits de base en articles manufacturés. Ces liens en aval comprennent la création de valeur ajoutée par la transformation ou l'affinage des produits minéraux ainsi que leur utilisation dans les industries locales, et ils peuvent être étendus par l'application de techniques modernes de gestion et d'une capacité de gestion qui contribuent au reste de l'économie. Les liens en amont concernent les apports (emplois, capital et matériaux) utilisés dans la production des produits de base.

Une autre catégorie de liens de production couvre les liens horizontaux, qui sont considérés comme un ensemble complexe, réunissant les fournisseurs et les utilisateurs dans la chaîne de valeur, qui développent les capacités de contribuer à la chaîne de valeur d'autres industries ou services. Ces liens de production peuvent également être des liens latéraux résultant de la nécessité, pour les autres secteurs, de recourir aux marchés des actions, aux services financiers, aux services d'utilité publique, à la logistique et à la communication.

Parmi les autres liens de production, il faut mentionner les liens spatiaux relatifs à l'utilisation d'un corridor d'infrastructures inclusif, multimodal et multifonctionnel. Ces liens spatiaux sont importants pour ouvrir les industries extractives et mobiliser les possibilités d'investir dans l'infrastructure liée aux ressources naturelles. Les liens de savoir concernent le développement des compétences, la recherche-développement et les retombées technologiques découlant de l'activité du secteur minier et les liens marchands aux niveaux national, régional et international.

Les **liens fiscaux** concernent les recettes publiques engendrées pour le propriétaire de la ressource, dans la plupart des cas l'État. Il s'agit de la rente de ressources que le gouvernement peut collecter dans le secteur des produits de base sous la forme d'impôts sur les sociétés, de redevances, d'impôts sur les salaires des employés. Les recettes fiscales peuvent être utilisées pour promouvoir le développement industriel dans d'autres secteurs de l'économie.

Les **liens de consommation** sont associés à la demande de la production des articles fabriqués par les autres secteurs découlant du revenu gagné ou des dépenses encourues dans le secteur minier. La demande engendrée par les employés du secteur minier peut apporter une impulsion sensible à la production industrielle par le jeu des dépenses consacrées aux produits et services.

Sources : CADM (2014) ; CEA (2013).

Les liens en amont sont les premiers à apparaître dans une opération minière et les premiers à disparaître quand celle-ci s'achève. La valeur du produit minéral (en poids) par rapport à sa valeur initiale augmente généralement à chaque phase des opérations vers l'aval. À mesure qu'on descend la chaîne de valeur minérale, l'influence des apports que sont les compétences et la technologie sur les liens en amont et en aval augmente (CADM, 2014).

Il y a lieu de répéter ici que le développement des liens en amont, horizontaux et en aval est d'importance critique pour la diversification de l'économie. Étant donné la nature plurisectorielle de ces liens, le processus exige un soutien public à long terme au secteur privé pour

qu'il soit mondialement compétitif. Parmi les facteurs critiques de succès figurent le prix, la qualité, les délais de production, les capacités dynamiques et la conformité aux normes techniques, privées, sanitaires et environnementales. Le développement des liens de production est ainsi un investissement cumulatif et continu. Pour que le secteur privé s'emploie à développer ces liens de production, l'une des conditions préalables est une bonne gouvernance économique (qualité de la réglementation et respect de la légalité).

Comme les entreprises qui contrôlent les chaînes de valeur régionales et mondiales n'ont pas nécessairement les incitations qui les amèneraient à promouvoir de

tels liens de production, les gouvernements peuvent intervenir le long des chaînes de valeur de façon que les entreprises du pays puissent fournir un contenu local. L'importance de l'établissement de ces liens intersectoriels dans le secteur des ressources naturelles justifie une planification du développement basée sur les ressources naturelles dans l'exploitation de celles-ci, en particulier parce que, en Afrique, cette stratégie a pour l'essentiel échoué et n'a pas été un moteur de développement (encadré 3.5).

Les liens en amont, particulièrement en Afrique, sont indispensables pour l'industrialisation basée sur les ressources naturelles car les liens en aval sont beaucoup plus difficiles à développer du fait de leur intensité de capital et de savoir (Buur *et al.*, 2013). En Afrique du Sud, les liens en amont ont joué un

rôle important dans la croissance industrielle, depuis plus d'un siècle, grâce à un regroupement spatial des entreprises intervenant dans la métallurgie, la fabrication et l'équipement mécanique, l'équipement électrique et les biens et services de construction (Walker, 2005). Le Ghana localise de plus en plus l'activité productive, y compris celle détenue par des intérêts locaux, au service de l'industrie de l'extraction de l'or (Bloch et Owusu, 2011).

L'établissement de liens en amont offre aussi la possibilité de mettre au point des politiques et des stratégies de contenu local pour stimuler le recours aux facteurs de production locaux. En 2017, dans l'optique de la mise en route de la production de pétrole, l'Autorité ougandaise du pétrole et le contrôleur du secteur pétrolier ont lancé une base de données des fournisseurs ougandais, qui

### ENCADRÉ 3.5

#### Les opérations minières ont-elles un esprit d'équipe ?

Le principal argument utilisé pour expliquer l'échec des grandes opérations minières dans le développement de l'ensemble de l'économie renvoie à la nature enclavée de ces opérations (Stevens *et al.*, 2015).

À partir du concept d'étrangeté technologique formulé par Hirschman, les projets miniers tendent à être à forte intensité technologique et donc à exiger des équipements et des opérations complexes. Si une telle opération est réalisée dans un environnement en développement, il est probable qu'elle restera isolée de l'économie locale, en particulier des petites et moyennes entreprises. Il n'y a pas nécessairement sur place des entreprises capables de desservir le projet, non plus que des professionnels spécialisés pouvant être employés par lui.

En outre, la production de pétrole brut, par exemple, offre des perspectives limitées d'une utilisation industrielle créant de la valeur ajoutée, étant donné les conditions économiques défavorables qui sont souvent associées au raffinage et aux opérations situées en aval. Ces inconvénients sont encore aggravés par le fait que les liens fiscaux entre l'industrie extractive et le reste de l'économie concernent des « recettes ponctuelles » qui vont bien au gouvernement, non pas des impôts provenant de tout un ensemble d'activités génératrices de recettes. Ainsi, quelques personnes seulement décident comment ces ressources sont dépensées et en ont la responsabilité. C'est tout à fait l'opposé de l'agriculture paysanne où les liens fiscaux sont extrêmement dispersés entre un grand nombre de producteurs et où les dépenses des fonds publics engendrés par le secteur dépendent d'un grand nombre de décisions et d'intérêts particuliers.

Enfin, il faut examiner comment et à quelle vitesse le secteur se développe et comment les ressources sont produites (Stevens *et al.*, 2015). Il existe une solide tendance dans les pays qui viennent de découvrir des ressources naturelles à lancer aussi vite que possible des projets et même à viser un épuisement rapide de la ressource. Deux causes incitent à le faire : le gouvernement hôte et les compagnies minières. Cependant, le développement des projets, de cette façon, pose plusieurs problèmes, en particulier pour les pays en développement qui ont une capacité institutionnelle et réglementaire limitée, ce qui rend d'autant plus solide la justification de la planification du développement.

Source : Personnel de la CEA

sera un guichet unique pour les fournisseurs locaux et internationaux du secteur du pétrole et du gaz (*Uganda Business News*, 2017).

Les travaux publiés montrent que si l'on privilégie le développement des activités industrielles situées en aval, en particulier dans le secteur extractif, ce choix n'est pas une stratégie viable pour beaucoup de pays africains (Asche et al., 2012). En effet, les apports intermédiaires exigés par un secteur de pointe sont souvent trop coûteux, trop difficiles à absorber, en raison de l'existence d'une fracture technologique dans les pays africains qui dépendent des ressources naturelles.

L'Indonésie, la Malaisie et le Mexique sont des exemples de diversification parmi les pays où l'activité minière est importante, mais dans chacun de ces pays

la diversification ne s'est accélérée qu'après que les recettes de l'exploitation minière ont commencé à baisser, surtout parce que des incitations étendues ont été accordées à des activités industrielles à haute productivité, au transfert de technologie et au développement des compétences. Ces pays ont également adopté des politiques énergétiques détaillées pour guider l'utilisation des combustibles fossiles dans leur économie. Par contraste, la diversification dans les pays membres du Conseil de coopération du Golfe – l'Arabie saoudite, Bahreïn, les Émirats arabes unis, le Koweït, Oman et le Qatar – aurait échoué parce que le pétrole continue à occuper une place fortement prépondérante dans la composition du PIB de ces pays, et donc comme source de recettes d'exportation et de recettes fiscales. L'encadré 3.6 résume l'expérience de deux pays africains.

### ENCADRÉ 3.6

#### La diversification au Botswana et à Maurice

Le Botswana et Maurice sont des bons exemples d'expériences différentes en matière de diversification par la planification du développement. Au Botswana, les autorités ont reconnu qu'il fallait diversifier l'économie au-delà des diamants, et c'est ce que fait le onzième plan de développement. Une première stratégie de diversification économique à court, moyen et long termes (2011-2016) avait déjà été instituée afin d'aller plus loin que la transformation des diamants et que le Pôle des diamants, lancé en 2008 dans le cadre du neuvième plan de développement. Pourtant, malgré des stratégies suivies dans les secteurs du cuir, des produits laitiers, des textiles et de l'habillement en 2012/13 (Matambo, 2014), la diversification économique au Botswana n'a pas été un succès, et l'émergence de l'industrie manufacturière et la diversification économique demeurent très lentes (Dzimiri, 2015). Le onzième plan de développement cherche à poursuivre la diversification. La transformation structurelle au Botswana reste fragile, comme le montre la contribution sectorielle au PIB où l'industrie minière et les services publics continuent à occuper une place prépondérante dans l'activité économique, faute surtout de création des liens de production nécessaires.

En revanche, Maurice a réalisé sa transformation structurelle, mais sur une période beaucoup plus longue, plus de deux décennies. On relève aussi de profonds changements dans la composition sectorielle de l'économie : entre 1976 et 2010, la part du secteur primaire a diminué, passant de 23 % à 6 % du PIB, celle du secteur secondaire augmentant de 23 % à 28 % et celle du secteur tertiaire d'un peu plus de 50 % à près de 70 % (Zafar, 2011, cité dans Shumuye, 2015). La diversification a été rendue possible par le jeu de plusieurs facteurs : des institutions robustes, une fonction publique autonome et très professionnelle, la clairvoyance à long terme de l'équipe dirigeante, la stabilité politique, les partenariats internationaux et la contribution du secteur privé aux différents niveaux de la planification et de l'exécution des plans.

Source : Personnel de la CEA

## L'IMPORTANCE DE LA GOUVERNANCE POUR LA DURABILITÉ À LONG TERME

La durabilité est liée à la rareté et à l'allocation de ressources naturelles habituellement limitées, à la protection sociale et à l'équité entre générations. La durabilité devrait ouvrir des possibilités d'amélioration de la qualité de vie pour les générations présentes et futures, notamment leurs aspirations écologiques et sociales (Kant et Berry, 2005). Les aspirations à la transformation structurelle des pays africains doivent donc s'appuyer sur l'impératif de durabilité.

L'impact environnemental de l'extraction et de l'exploitation des ressources naturelles reste une préoccupation largement répandue (Le Billon, 2012 ; Mehta, 2010). La protection de l'environnement est, pour certains, le principal moyen de garantir l'avenir de l'humanité (Duffy, 2014 ; Homer-Dixon, 2010 ; Martin, 2013). Or, certaines des principales exportations minérales de l'Afrique, notamment le pétrole et le charbon, figurent parmi les ressources naturelles les plus contraires à la protection de l'environnement, et il faut donc trouver d'autres solutions.

Le passage progressif à des sources plus vertes de production énergétique laisse attendre une future réduction de la demande et de la consommation de combustibles fossiles. Une transition complète, où l'énergie serait produite à 100 % par des énergies renouvelables, est possible. On prévoit aussi que le coût des énergies renouvelables continuera à baisser (REN21, 2017). Les pays africains riches en ressources naturelles doivent donc intégrer l'exploitation et la gestion de leurs propres ressources naturelles pour assurer la durabilité environnementale et économique.

Les structures actuelles de la gestion des ressources naturelles, qui donnent encore la priorité aux exportations de produits de base non transformés, ne sont pas viables du point de vue financier non plus, en particulier en raison de leur vulnérabilité à l'instabilité des cours mondiaux des produits de base

(voir sect. 1.2.2 au chapitre 1). Les pays africains doivent donner la priorité à leur diversification et à la création de valeur ajoutée, non seulement pour réduire la vulnérabilité de leur économie aux effets du cycle conjoncturel mais également pour entretenir une croissance économique durable.

Le risque que l'extraction des ressources naturelles détériore la gouvernance et compromette le fonctionnement des institutions est bien connu (Atkinson et Hamilton, 2003 ; Auty, 2001 ; Leite et Weidmann, 2002 ; Katsaiti et Anshasy, 2013 ; Ross, 2001 ; Torres *et al.*, 2013 ; voir aussi la section 2.1.1 au chapitre 2). Les travaux publiés montrent qu'une forte dépendance à l'égard de la richesse créée par les ressources naturelles entrave l'action menée pour mobiliser d'autres formes de recettes publiques, notamment l'impôt, ce qui entraîne un amoindrissement de la capacité institutionnelle de l'État et une dégradation du lien entre l'État et la société que constitue l'obligation de rendre des comptes, facteur critique du maintien de la légitimité fiscale (BAD, OCDE, PNUD et CEA, 2010 ; Parlement européen, 2014). La diversification et le soutien apporté aux régions moins bien dotées permettraient d'accélérer la création d'institutions de qualité.

Beaucoup de pays africains riches en ressources peinent à établir les institutions nécessaires pour entretenir de façon durable les ressources naturelles et assurer la transparence, la participation et l'obligation de rendre des comptes. L'indice de la gouvernance des ressources, qui mesure la qualité de la gouvernance dans le secteur pétrolier, gazier et minéral de 81 pays, dont 33 pays africains, montre que la qualité de la gouvernance est l'un des facteurs qui expliquent pourquoi les pays riches en ressources obtiennent une croissance plus lente que les pays pauvres en ressources (NRGI, 2017). La plupart des pays africains riches en ressources n'ont pas les données nécessaires pour bien connaître leur dotation en ressources, notamment savoir quels volumes ont été extraits et exportés. Ainsi, 20 % seulement des pays membres de l'Organisation africaine des institutions supérieures anglophones de contrôle des finances publiques ont réalisé des audits de leur industrie extractive (CEA, 2017). L'économie des pays riches en ressources croît plus lentement que celle des pays pauvres en ressources.

## CONCLUSIONS

Le fait que malgré leur énorme dotation en ressources naturelles, les pays africains ne parviennent toujours pas à transformer leur économie laisse perplexes beaucoup d'observateurs. Alors que le continent a connu des périodes de croissance impressionnante, celles-ci, du fait de leur relative brièveté, de l'absence d'une planification à long terme du développement reposant sur les ressources naturelles, effectuée par les gouvernements, et les faiblesses de la gouvernance (notamment le mal que l'État a à percevoir les recettes fiscales sur les ressources naturelles), ont empêché le déclenchement de la diversification de l'économie.

C'est là que les plans à long terme de gouvernance des ressources naturelles doivent intervenir. Beaucoup de pays africains doivent adopter des méthodes plus détaillées et plus solidaires, notamment dans les institutions et l'administration, domaine prioritaire et condition préalable de l'amorce du lent processus de restructuration de l'économie. Comme une telle planification présente de nombreux aspects vulnérables, notamment du fait de la distorsion de l'intégration de l'Afrique dans l'économie mondiale, elle doit être renforcée et appliquée sur l'ensemble de la chaîne de valeur des ressources naturelles ; de même, les stratégies en matière de ressources naturelles doivent être pleinement intégrées dans les plans de développement à long terme.

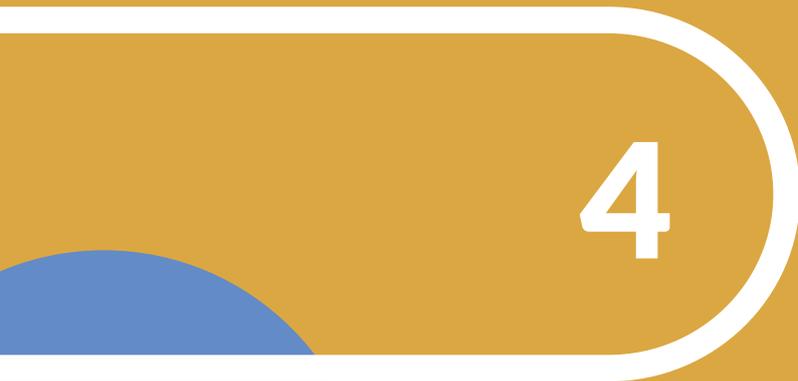
Pour ces raisons, les organismes nationaux de planification doivent pouvoir fixer eux-mêmes leurs priorités et créer des services de programmation au niveau de chaque entité publique opérationnelle ; réunir un consensus sur les principales attributions de l'organisme de planification ; se mettre d'accord sur la répartition appropriée des fonctions de planification, notamment les attributions en matière de plans opérationnels annuels, des relations avec les services du budget et le bureau de statistique, sur la responsabilité dans l'élaboration des projets et programmes et la coordination de l'application des plans ; et obtenir un consensus sur la place de l'organisme de planification dans l'administration en prévoyant des garanties constitutionnelles et législatives susceptibles d'assurer l'efficacité (CEA et CUA, 2011). De telles réformes seront indispensables pour une bonne mobilisation des recettes publiques et aideront à revitaliser la gestion des fonds publics, réduire les flux financiers illicites et encourager la transparence dans la gestion des ressources naturelles.

# Annexe

## DISPOSITIONS RELATIVES À LA PLACE DES RESSOURCES NATURELLES DANS LA CHAÎNE DE VALEUR, DANS LES PLANS DE DÉVELOPPEMENT DE 21 PAYS AFRICAINS

Pays	Type de produit de base	Cible des dispositions dans la chaîne de valeur
<b>Afrique du Sud</b>	Minéraux	Amendements à la législation, production et collecte des recettes publiques (Plan de développement national 2030)
<b>Angola</b>	Pétrole	Prospection et production, développement durable (Programme de développement national 2013-2017)
<b>Bénin</b>	Minéraux	Organisation et institutions du secteur (Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté 2011-2015)
<b>Botswana</b>	Minéraux	Gestion et répartition des recettes, enrichissement minéral et création de valeur ajoutée (Plan de développement national, avril 2017-mars 2023)
<b>Burkina Faso</b>	Minéraux	Législation et réglementation, suivi et gestion des recettes (Stratégie de croissance accélérée et de développement durable 2011-2015)
<b>Cameroun</b>	Pétrole	Prospection et production et création de valeur ajoutée (Vision 2035) ; organisation et institutions du secteur et gestion des recettes (Document de stratégie pour la croissance et l'emploi 2010-2020)
<b>Congo</b>	Pétrole et minéraux	Politique générale et législation, prospection et production, création de valeur ajoutée, organisation et institutions du secteur et développement durable (Plan de développement national 2012-2016)
<b>Éthiopie</b>	Minéraux	Politique générale, législation et réglementation, prospection, production et création de valeur ajoutée et développement durable (deuxième Plan de croissance et de transformation 2015/16-2019/20)
<b>Ghana</b>	Pétrole	Politique générale, législation et réglementation, organisation et institutions du secteur, prospection et production, gestion des recettes et développement durable (deuxième Cadre à moyen terme pour la politique de développement 2014-2017)
<b>Kenya</b>	Pétrole	Politique générale, cadre juridique et institutionnel, gestion et répartition des recettes publiques, exploitation durable (Vision 2030) ; organisation et institutions du secteur, prospection et production, gestion des recettes publiques (deuxième Plan à moyen terme 2013-2017)
<b>Lesotho</b>	Minéraux	Politique générale, législation et réglementation, prospection, production et création de valeur ajoutée (Plan de développement stratégique 2012/13-2016/17)
<b>Libéria</b>	Minéraux	Réglementation et contrôle des opérations, dépenses socioéconomiques et exploitation durable (Programme pour la transformation-Liberia Rising 2030)
<b>Libye</b>	Pétrole	Mise à jour des politiques, législation et réglementation, réévaluation des méthodes de concession des contrats et des licences, prospection et production, gestion et allocation des recettes, dépenses socioéconomiques et développement durable (Vision Libye 2020)
<b>Namibie</b>	Minéraux	Développement minier et enrichissement minéral, développement durable (quatrième Plan de développement national 2012/13-2016/17)
<b>Nigéria</b>	Pétrole	Production et diversification (Vision 2020) ; prospection et exploitation durables, organisation et institutions du secteur, réglementation et suivi des opérations (Transformation Agenda 2012-2015)
<b>Ouganda</b>	Pétrole et minéraux	Production et création de valeur ajoutée, organisation et institutions du secteur (Vision 2040) ; pétrole et gaz : prospection et production, création et soutien des institutions du secteur, suivi et réglementation des opérations ; minéraux : politique générale et législation et réglementation et suivi des opérations (deuxième Plan de développement national 2015/16-2019/20)
<b>République centrafricaine</b>	Minéraux	Politique générale et législation, organisation et institutions du secteur, gestion des recettes publiques (Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté, 2011-2015).
<b>République démocratique du Congo</b>	Pétrole et minéraux	Organisation et institutions du secteur, politique et législation, concessions, prospection et développement durable (deuxième document de stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté (2011-2015)
<b>Rwanda</b>	Minéraux	Nouvelle politique, législation et réglementation (Stratégie de développement économique et de réduction de la pauvreté 2013-2018)
<b>Tanzanie</b>	Minéraux	Cadre juridique, institutions du secteur, collecte des recettes publiques, production et création de valeur ajoutée (Plan quinquennal de développement 2016/17-2020/21)
<b>Zambie</b>	Minéraux	Diversification, réglementation et suivi des opérations, collecte et gestion des recettes publiques (Vision 2030) ; examen de la législation et des politiques minières, production durable et collecte des recettes publiques (sixième Plan de développement national 2013-2016)

Source : Personnel de la CEA, d'après les consultations avec les pays et l'examen de leurs plans de développement.



4



**Mobiliser les recettes  
intérieures**

Il est communément admis que la mobilisation des recettes intérieures est la voie de développement économique la plus pérenne. De nombreux pays africains doivent ainsi améliorer leur capacité à lever et à gérer leurs recettes fiscales, et élargir leur base d'imposition. Les résultats de développement qu'ils tirent de leurs richesses naturelles restent en effet trop peu diversifiés. Ils doivent également donner un degré de priorité élevé aux politiques qui optimisent les effets des ressources, en particulier l'amélioration du bien-être des populations. Les gouvernements devraient renforcer leurs politiques budgétaires, assurer l'équité des dépenses publiques et multiplier les mesures qui augmentent la transparence et la responsabilité dans la gouvernance des ressources naturelles. Ils doivent en outre encourager l'amélioration de la gouvernance des entreprises au moyen d'une politique industrielle élargie susceptible de renforcer le lien entre les ressources naturelles et le développement.

Au niveau international, les initiatives suscitant un environnement mondial propice à la bonne gouvernance doivent se multiplier et cibler l'évasion fiscale, les flux financiers illicites et les pratiques tarifaires déloyales.

## 4.1

### LES RECETTES INTÉRIEURES SONT DE DEUX TYPES – PUBLIQUES ET PRIVÉES

Il existe deux grandes catégories de recettes intérieures en Afrique. La plus importante est celle des recettes intérieures publiques principalement constituées des impôts, notamment des taxes sur les ressources. Depuis le début des années 90, les recettes fiscales ont augmenté en Afrique de 22 % du PIB continental en 1990 à 28,1 % en 2008. Elles ont ensuite brutalement chuté à moins de 25 % en 2011 et à 24,8 % en 2014, en raison de la volatilité des cours des produits de base exportés (figure 4.1)<sup>19</sup>. Ces fluctuations ont eu lieu dans tous les pays, que leur revenu soit faible, intermédiaire ou élevé.

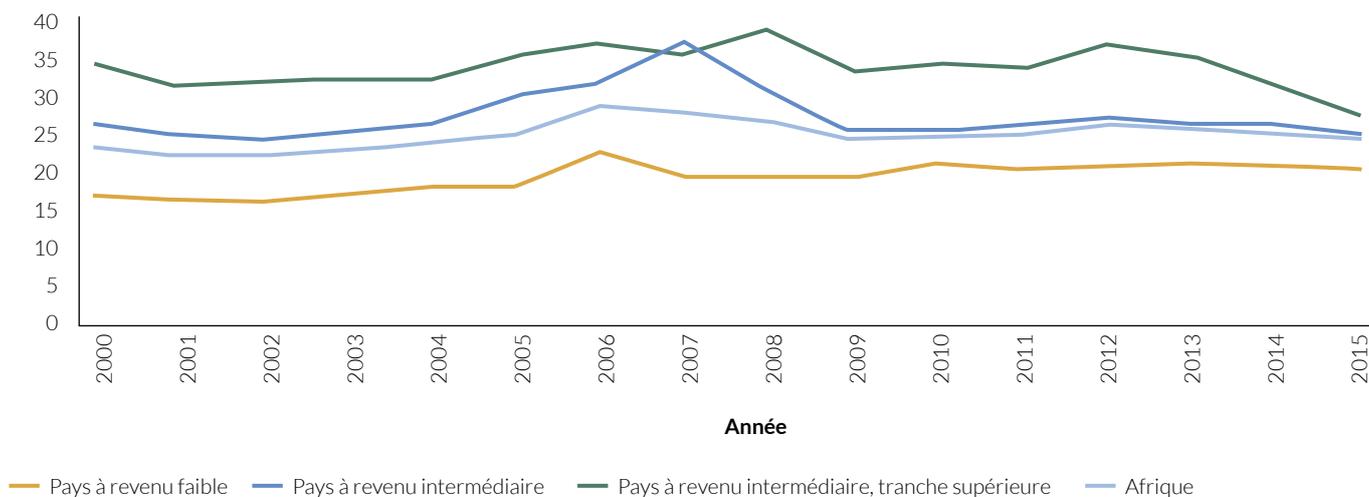
La seconde catégorie regroupe les recettes intérieures privées collectées dans les secteurs formel et informel. Elle est plus difficile à estimer. La taille du secteur financier (en particulier des établissements bancaires, des marchés financiers et des compagnies d'assurance) constitue toutefois un précieux indicateur. La Commission économique pour l'Afrique considère que ces ressources restent « inexploitées », et déplore la non-utilisation des réserves excédentaires, d'une valeur de 1 000 milliards de dollars, qui « pourraient efficacement contribuer au développement de l'Afrique » (CEA, 2016a). La croissance de la capitalisation boursière – notamment due à l'obligation qui est faite par certains pays aux entreprises exploitant des ressources naturelles d'être cotées en bourse sur le territoire national – met en évidence l'utilité des marchés financiers. La capitalisation boursière a augmenté de 113 milliards de dollars en 1992 à 2 000 milliards de dollars en 2007 en Afrique. Elle a toutefois chuté de 25 % en 2012, à 1 500 milliards de dollars, suite à la crise financière mondiale (ACM-Insight, 2013). Les autres sources de recettes privées intérieures formelles incluent les fonds de pension et les compagnies d'assurance. À ces sources formelles s'ajoute le vaste secteur financier informel.

Ce sont les ressources naturelles qui contribuent le plus aux recettes intérieures publiques en Afrique. Près de la moitié des pays-membres africains de l'Initiative pour la transparence des industries extractives perçoit plus d'un quart des recettes publiques auprès des industries extractives (la part des recettes d'exportation est plus importante encore) (figure 4.2). Si les pays exportateurs de pétrole collectent plus de recettes que les pays importateurs de pétrole, ces dernières sont moins diversifiées puisque les pays importateurs lèvent des impôts directs sur le revenu personnel et les sociétés ainsi que des impôts indirects tels que la taxe sur la valeur ajoutée (Banque africaine de développement, OCDE, PNUD et CEA, 2010).

La dépendance structurelle des économies africaines richement dotées en ressources à l'égard des exportations d'un seul, ou de plusieurs, produits de base les rend vulnérables à la volatilité des cours et de la demande (figure 4.3). Les recettes publiques provenant des taxes imposées aux ressources naturelles ont bondi de 45 milliards de

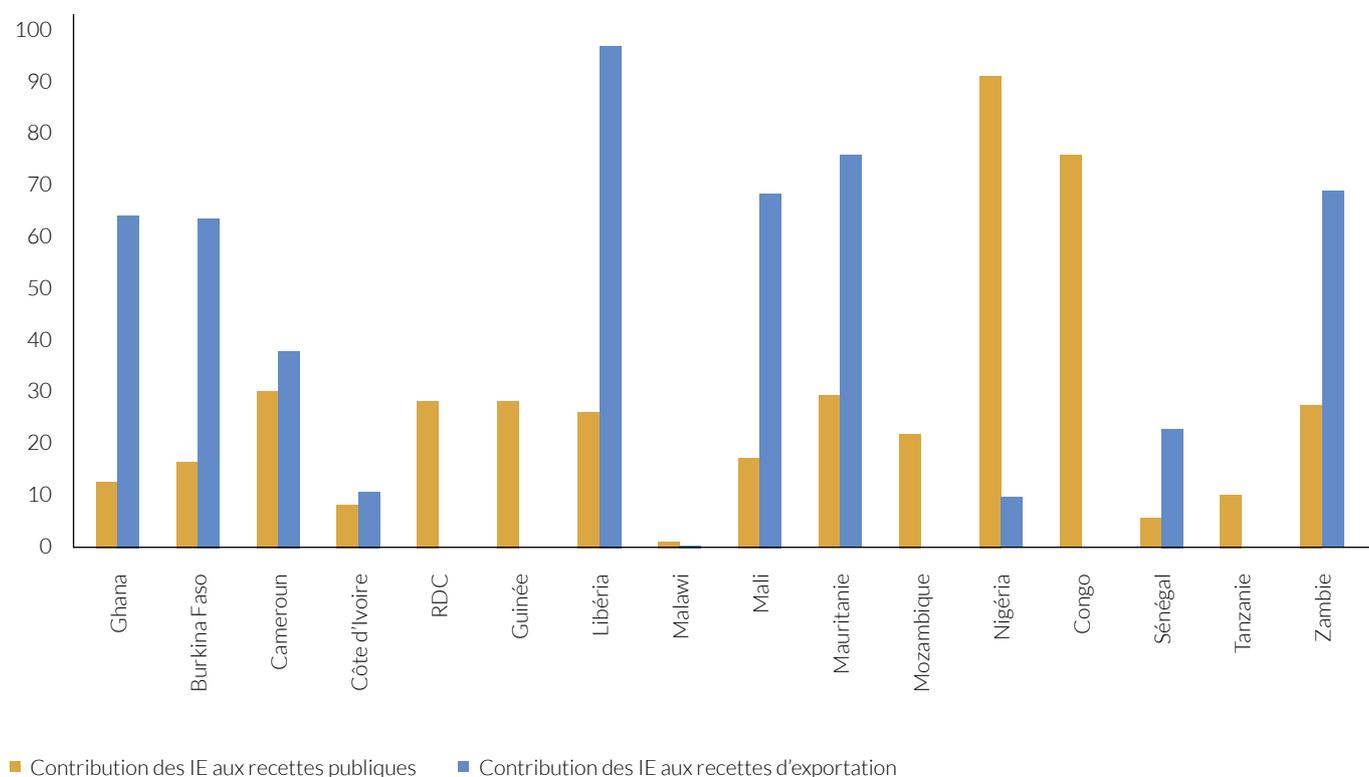
<sup>19</sup> La moyenne continentale cache les différences existant entre les pays richement dotés en ressources et les autres. Ceux-là ont par exemple davantage élargi leur base d'imposition (CEA, 2016a).

**FIGURE 4.1 Recettes publiques générales africaines par groupe de revenus en 2000-2015 (en pourcentage du PIB)**



Source : CEA (2016a).

**FIGURE 4.2 Contribution des industries extractives aux recettes publiques et d'exportation en 2013 (en pourcentage)**



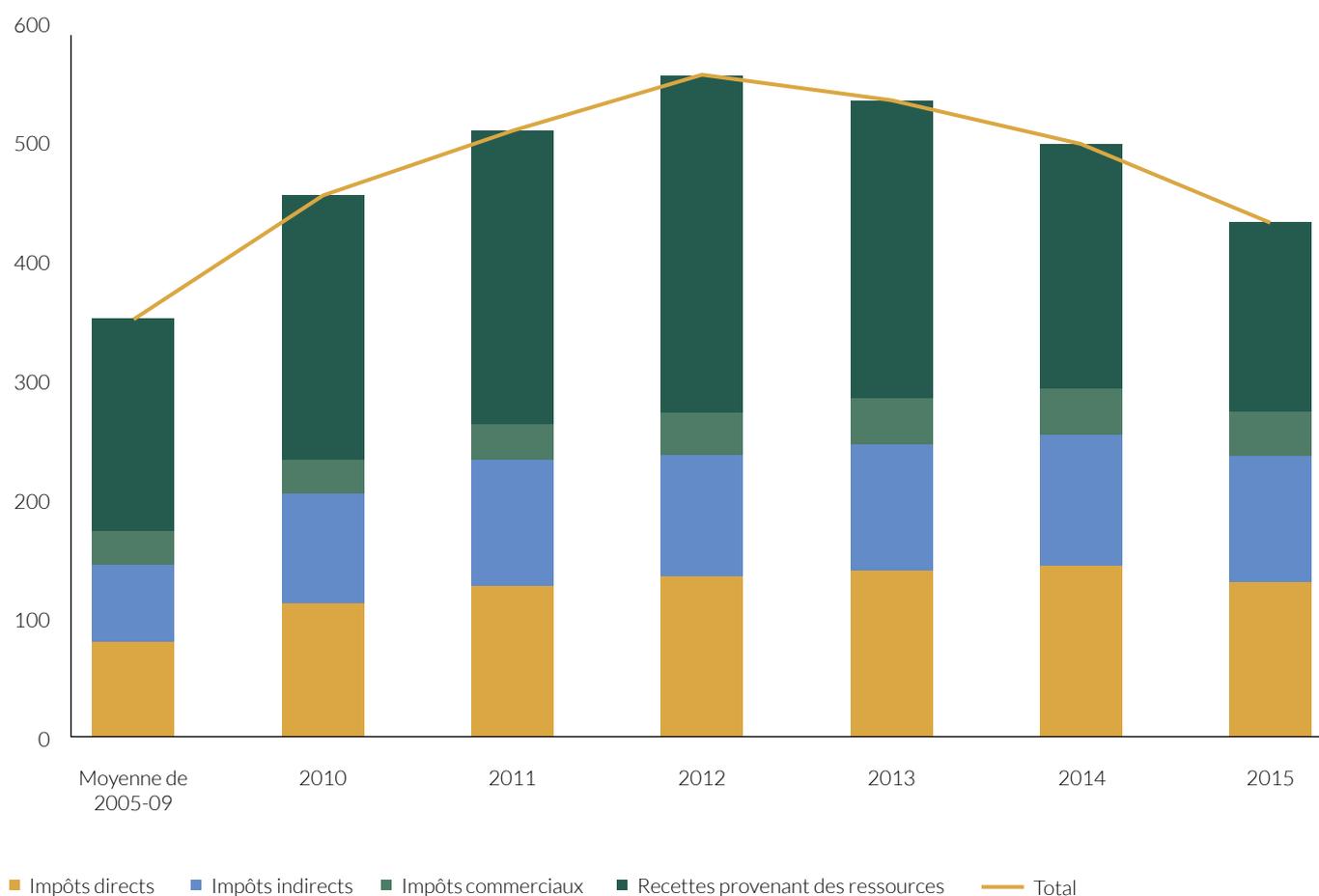
Source : Base de données de l'Initiative pour la transparence des industries extractives.

dollars en 2002 à 230 milliards de dollars en 2008. Elles ont toutefois chuté de près de 50 %, à 129 milliards de dollars en 2009, en raison de l'effondrement des cours des produits de base (suite à la crise financière mondiale). La récession internationale a causé une grave crise budgétaire au Botswana, et mis en lumière la forte dépendance du pays à l'égard du diamant, l'État ayant été contraint d'emprunter 1 milliard de dollars à la Banque africaine de développement.

Les recettes provenant des ressources ont de nouveau bondi après 2009, contribuant à un redressement global de 561,50 milliards de dollars en 2012 avant de rechuter après la forte baisse des cours des produits de base, notamment

du pétrole. Les recettes intérieures publiques ont reculé de 22 % entre 2012 et 2015, en raison principalement de la chute de 43,7 % des recettes provenant des ressources qui a eu des effets extrêmement graves sur les recettes publiques et les économies de plusieurs pays dépendants à l'égard du pétrole (Algérie, Angola, Gabon et Tchad). Leurs recettes tirées des ressources ont baissé de plus de 50 %. À l'inverse, les pays africains pauvrement dotés en ressources, tels que l'Éthiopie, le Malawi, le Rwanda, les Seychelles, le Swaziland et le Togo, ont augmenté leurs recettes publiques intérieures entre 2012 et 2016, en accroissant leurs impôts directs (Banque africaine de développement, OCDE et PNUD, 2017).

**FIGURE 4.3 Composition des recettes fiscales africaines en 2005-2015 (en milliards de dollars)**



Source : Banque africaine de développement, OCDE et PNUD (2017).

## OBSTACLES À LA MOBILISATION DES RECETTES INTÉRIEURES

La contribution des ressources naturelles à la mobilisation des recettes intérieures publiques et privées repose sur six facteurs principaux.

### 4.2.1 Volatilité des cours des marchés de ressources naturelles

Les ventes des ressources naturelles africaines sont principalement orientées vers les marchés étrangers et internationaux, mais ces derniers sont volatils et les économies africaines en pâtissent. Si l'offre et la demande réelles pèsent sur les cours des produits de base, c'est la spéculation qui leur est la plus préjudiciable. Cette spéculation résulte de la masse considérable de liquidités échangées sur les marchés financiers internationaux, et des taux d'intérêt relativement faibles. Elle est en quête de rendements plus importants que ceux des actions ordinaires ou des titres de dette (CNUCED, 2008).

Plusieurs des documents précités montrent la manière dont les dynamiques mondiales ont fortement influé sur la contribution des ressources naturelles à la mobilisation des recettes intérieures. En Afrique, la plus forte décennie de croissance économique de ces 30 dernières années a coïncidé avec la flambée des cours des produits de base. Les ressources naturelles contribuent ainsi à environ 35 % de la croissance continentale depuis 2000. Le cours moyen des minéraux (incluant les métaux) a progressé de 260 % entre 2000 et 2007, et le cours du pétrole, d'environ 25 dollars en 2000 à 141 dollars en juillet 2008. Les investissements étrangers effectués directement dans le secteur des industries extractives ont permis à l'Afrique de saisir les opportunités offertes par les marchés, tandis que l'envolée des cours du pétrole accélérât l'exploration et la découverte de nouveaux gisements de pétrole et de gaz, et faisait entrer plusieurs pays tels que le Ghana dans le club des nouveaux producteurs de pétrole. La demande en minéraux ayant également flambé, la production mondiale d'acier brut a bondi de 6,8 % par an entre 2000 et 2007.

Elle était principalement le fait d'économies émergentes, notamment de la Chine. Cette dernière a en effet doublé sa contribution à la production industrielle mondiale entre 1995 et 2005 en amplifiant sa consommation de minéraux. Entre 2000 et 2007, la part de la Chine dans la consommation mondiale a augmenté de 13 % à 32,5 % pour l'aluminium, de 11,8 % à 26,2 % pour le cuivre, de 10,1 % à 30,6 % pour le plomb, de 6 % à 24,9 % pour le nickel, de 18,6 % à 39,9 % pour l'étain et de 15,6 % à 48,2 % pour le minerai de fer marin (CEA et Union africaine, 2011).

Le récent fléchissement de la demande chinoise a exercé une forte pression à la baisse sur les cours des produits de base (figure 4.4). Cette baisse, qui a principalement concerné le pétrole depuis 2012, a eu un effet négatif important sur plusieurs pays, l'Angola (producteur de pétrole) et la Zambie (productrice de cuivre) subissant une récession économique et une forte dévaluation de leurs devises. Le Ghana n'a pas été épargné, en raison de la chute des cours de l'or et du pétrole qui constituent ses deux exportations principales. La flambée des cours des produits de base et la forte croissance ont, certes, dissipé la morosité économique qui avait cours depuis vingt ans, mais le ralentissement qui a suivi a ressemblé au long déclin économique des années 70 à 90, qui était dû à la baisse des cours des produits de base et à la dégradation des termes de l'échange africains.

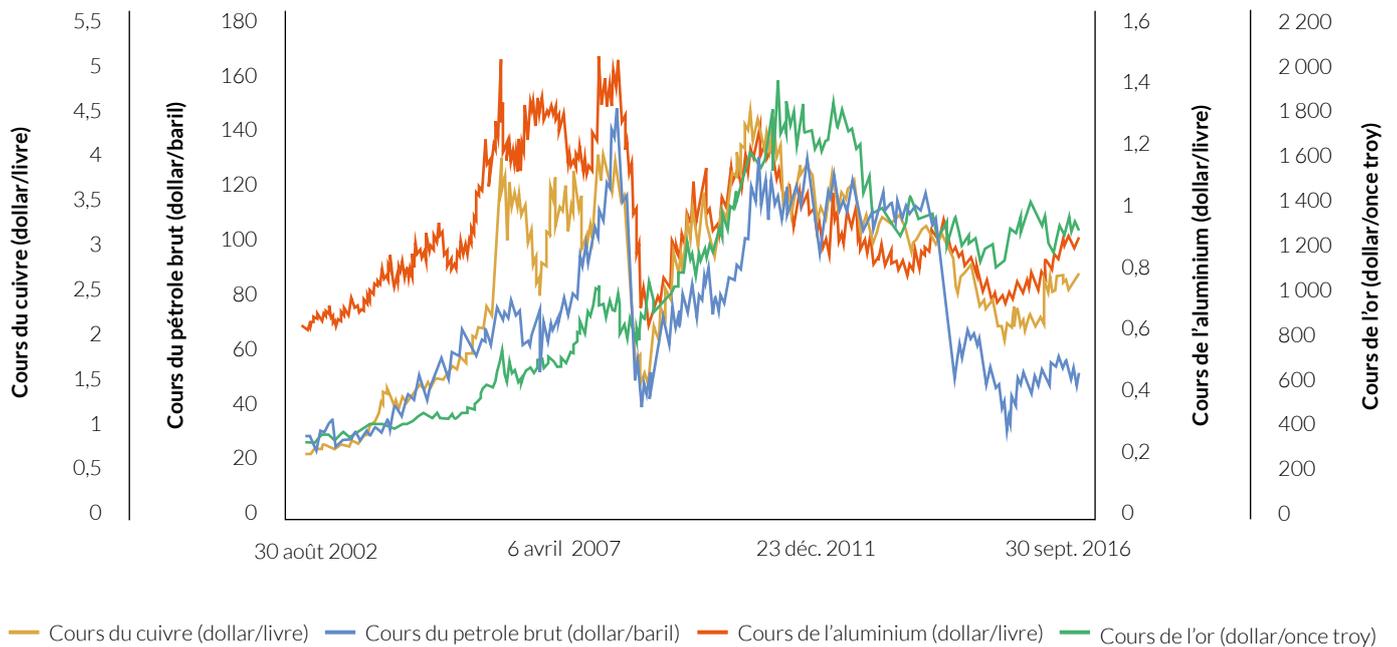
La volatilité de la production et des cours des ressources naturelles africaines a des répercussions au-delà de l'économie, en particulier sur les politiques des États qui collectent d'abondantes recettes exceptionnelles. Les gouvernements qui prennent de mauvaises décisions empêchent ces recettes exceptionnelles d'apporter les améliorations sociales attendues (Stevens, 2003). Ils sont également incités à adopter des politiques qui négligent de développer les éléments productifs de l'économie et étouffent le développement industriel. Le Nigéria, par exemple, a peu modernisé le secteur du raffinage de pétrole lorsque les cours pétroliers étaient florissants et exporte la majeure partie de sa production sous forme brute<sup>20</sup>.

Toute flambée, même temporaire, des cours mondiaux entraîne pourtant les effets secondaires suivants (Frankel, 2012) :

- Une forte appréciation de la devise, sous la forme d'une augmentation de la valeur nominale, lorsque

<sup>20</sup> Selon Krause (1995) et Mikesell (1997), de nombreux pays africains richement dotés en ressources ont omis de transformer la flambée des cours des ressources et des produits de base du début des années 70 et 80 en développement industriel. De même, la flambée des recettes provenant des ressources incite parfois les pays à introduire des programmes de subventions qui s'avèrent intenables à long terme (Auty, 1994), ou à imposer le protectionnisme au secteur concerné.

**FIGURE 4.4** Variation des cours du cuivre, du pétrole brut, de l'aluminium et de l'or entre 2002 et 2016



Source : Site Web d'InfoMine (<http://www.infomine.com>).

le pays a opté pour un régime de taux de change flottants, ou d'un fort afflux de devises et l'inflation, lorsqu'il a opté pour un régime de taux de change fixes (Chen et Rogoff, 2003 ; Edwards, 1986) ;

- Une augmentation de la dépense, en particulier de la dépense publique, le gouvernement disposant de recettes fiscales et de redevances plus importantes ;
- Un enchérissement des biens et services non échangeables (tels que l'immobilier non négocié à l'échelle internationale) par rapport à ceux échangeables (produits manufacturés et autres biens échangés à l'échelle internationale, hors produits de base exportés) ;
- Une fuite de la main-d'œuvre et des avoirs fonciers du secteur des produits de base non exportés, en raison de l'attraction exercée par le rendement des produits de base exportés et des biens et services non échangeables ;
- Un déficit du compte courant, qui apparaît malgré l'amélioration des recettes provenant des exportations des produits de base et aggrave l'endettement international qui sera difficile à combler en fin de cycle (Arezki et Brückner, 2010 ; Manzano et Rigobon, 2001).

Le résultat est une concentration plus importante des exportations africaines ces 30 dernières années (CEA, 2013). La croissance nourrie par les exportations de ressources naturelles, qui a cours depuis le début des années 2000, a aggravé la dépendance à l'égard des produits de base exportés ; exacerbé les distorsions structurelles de nombreux pays africains (CNUCED, 2017) ; et nourri l'industrialisation rapide de la Chine et d'autres économies industrialisées émergentes – non africaines. La dépendance de la région de la Communauté de développement de l'Afrique australe à l'égard des exportations de minéraux (incluant le pétrole et le gaz) s'est accrue de 54 % en 2001 à 75 % en 2008, ces chiffres étant même supérieurs à 80 % pour l'Angola, le Botswana, la République démocratique du Congo et la Zambie. La dépendance de Madagascar à l'égard des minéraux a bondi de 1 % à 24 % en 2016. L'industrie manufacturière africaine a également ralenti sur la période de 2001-2016 (CNUCED, 2011).

#### 4.2.2 Connaissance exacte des richesses naturelles d'un pays

La plupart des pays africains connaissent mal leurs ressources naturelles (terres, forêts et minéraux) et en tiennent peu compte lors de la planification politique, notamment lorsqu'ils doivent choisir entre plusieurs utilisations ou demandes opposées.

L'intérêt des informations géologiques ne se limite pas à la seule amélioration de l'exploitation minière – ces informations permettent de modifier l'utilisation qui est faite de certains sols, afin qu'elle soit plus bénéfique qu'une activité minière. Les données géoscientifiques sont essentielles au développement économique d'un pays, à l'atténuation des géorisques (Ericsson et Gylesjö, 2014) et à la résolution des problématiques anciennes de la qualité des sols et des minéraux. Les puissances coloniales ont établi des organismes nationaux chargés des enquêtes géologiques dans de nombreux pays africains, afin de faciliter les projets d'extraction des ressources. Le Département ghanéen des études géologiques, fondé en 1913, a par exemple découvert des gisements de manganèse, ce qui faisait directement écho à un besoin de la Grande-Bretagne engagée dans la Première Guerre mondiale. Ces organismes ont fait l'objet de douloureux programmes d'ajustement structurel. S'ils restent aujourd'hui fonctionnels, ils manquent pour la plupart de ressources, notamment d'équipements, de moyens de communication et de ressources humaines, ces dernières étant en outre peu qualifiées (Ericsson et Gylesjö, 2014).

#### **4.2.3 Conditions d'accès des producteurs et partage des avantages**

Si l'activité informelle est courante en Afrique, les États africains continuent d'exercer un strict contrôle sur l'octroi des droits d'exploitation applicables au bois, aux minéraux susceptibles d'être exportés, au pétrole et au gaz, qui constituent d'importantes sources de recettes publiques. Les organismes qui accordent ces droits et facilitent l'exploitation des minéraux, du pétrole, du gaz et, dans une moindre mesure, des ressources forestières, sont fortement orientés vers l'appui aux grands opérateurs qui sont le plus souvent des sociétés étrangères. Si les pays africains producteurs de pétrole et de gaz comptent tous des entreprises publiques engagées dans la production directe, leur nombre variant de l'un à

l'autre, la production est dominée par des sociétés étrangères dans la plupart de ces pays, en vertu d'accords de partage de production. Les sociétés minières publiques ont été démantelées ou privatisées dans le cadre de réformes libérales. Les conditions d'accès de ces sociétés sont un facteur essentiel de la contribution des secteurs du pétrole, du gaz et des minéraux à la mobilisation des recettes intérieures.

L'enjeu central de ces accords concerne l'équilibre qui doit être trouvé entre l'intérêt public (obtenir une part équitable des richesses provenant de l'exploitation d'une ressource minérale non renouvelable) et le rendement satisfaisant que les investisseurs doivent retirer, afin qu'ils soient encouragés à investir dans le développement optimal des ressources (Daniel *et al.*, 2010). Il est communément admis que les conditions d'exploitation du pétrole, du gaz et des minéraux africains qui s'appliquent aux sociétés (principalement) étrangères n'optimisent pas les recettes et ne bénéficient pas au développement économique des pays africains (Banque africaine de développement, OCDE, PNUD et CEA, 2010 ; CEA et Union africaine, 2011). Aujourd'hui, les pays producteurs de pétrole tirent un plus grand parti de leur activité, en matière de valeur, que les producteurs de minéraux, en raison notamment des clauses contractuelles appliquées. Les pays producteurs de pétrole et de minéraux sont toutefois confrontés aux mêmes difficultés que représentent la maîtrise et le contrôle des coûts et des volumes de production, ainsi que l'exportation illicite de ressources par les sociétés étrangères, en cas de libéralisation excessive (encadré 4.1). Cette libéralisation avait été prônée par la Banque mondiale et d'autres défenseurs du libéralisme comme « la juste part de la rente économique générée par le secteur ».

Le triplement des cours des minéraux, survenu en 2000-2011, a généré des bénéfices sans précédent pour les sociétés minières. Entre 2002 et 2006, le bénéfice net moyen des plus grandes sociétés minières a bondi de plus de 1 400 %. Entre 2003 et 2011, leurs bénéfices ont augmenté en moyenne de 20 % par an. Le secteur a rapidement rebondi après la crise financière mondiale, les recettes des 40 plus grandes sociétés minières mondiales ayant progressé de 32 % de 2009 à 2010, en atteignant pour la première fois le seuil de 400 milliards de dollars ; et leurs bénéfices nets, de 156 % (PwC, 2011, 2012). Ces bénéfices ont fait clairement apparaître les conditions inéquitables qui sont appliquées aux concessions minières par les États africains (CEA et Union africaine, 2011).

**L**a plupart des pays africains connaissent mal leurs ressources naturelles et en tiennent peu compte.

## ENCADRÉ 4.1

### La libéralisation a-t-elle été trop loin ?

Depuis que le Ghana a adopté des lois libérales en 1986, et mené des réformes en ce sens, plus de 30 pays africains ont libéralisé leur régime minier afin d'attirer les investissements étrangers directs (Besada et Martin, 2013). L'activité minière a été modifiée dans la majorité des programmes de libéralisation africains, adoptés sous la forme de lois et de contrats, notamment par la privatisation des sociétés minières publiques (entraînant le licenciement de dizaines de milliers d'employés), la suppression de la participation directe de l'État à la production, l'adoption de nouvelles législations minières libéralisant les modalités fiscales (nombreuses exonérations fiscales, taux d'imposition réduits, liberté de conserver les recettes hors du pays hôte et de rapatrier les bénéfices et les dividendes, et liberté d'importer de nombreux intrants en franchise de droits), la stabilité fiscale, la suppression des objectifs fixés pour les contenus intérieurs, ou des pressions exercées sur eux, l'octroi de généreuses conditions aux concessions minières, et la création de points de contact uniques pour faciliter l'investissement et fournir des services aux investisseurs (Campbell, 2004). Depuis la fin des années 80, les pays africains rivalisent pour bénéficier d'investissements miniers, et leur appui aux nouvelles initiatives minières financées par des acteurs étrangers prime sur les autres modes d'utilisation des terres, ainsi que sur les préoccupations environnementales, ce qui les conduit à négliger l'agitation sociale concomitante.

Leurs réformes ont hissé l'activité minière au rang de « destination privilégiée » des investissements étrangers directs dans la plupart des pays exportateurs de produits d'extraction, tandis que la production et les exportations ont bondi en même temps que les cours des produits de base. En 2004, les entrées d'investissements étrangers directs ont atteint 15 milliards de dollars (CNUCED, 2005). Au début des années 2000, les multinationales étrangères ont supplanté les entreprises publiques qui dominaient le marché, et commencé à bénéficier de privilèges considérables. Au Ghana, le secteur aurifère est devenu la principale destination des investissements étrangers directs, en attirant plus de 6 milliards de dollars entre 1983 et 2002, et la production d'or a quadruplé (Akabzaa *et al.*, 2007), le métal devenant l'exportation la plus intéressante du pays.

La libéralisation des échanges a placé le Mali et la Tanzanie parmi les nouvelles destinations des investissements étrangers directs, et les principaux exportateurs d'or. Au terme d'une période de privatisations troublée, la Zambie – qui est l'un des principaux pays miniers de l'Afrique – a attiré de nouveaux investissements et accru sa production de cuivre, passée de 250 000 tonnes en 2000 à près de 700 000 tonnes en 2009.

Source : Personnel de la CEA

Prenons l'exemple de la Zambie : de 2004 à juin 2008, le cours du cuivre a plus que quadruplé, passant d'environ 1 800 dollars à plus de 8 000 dollars par tonne, ce qui a fait bondir les bénéfices des sociétés étrangères. Les bénéfices de la compagnie *Konkola Copper Mines* ont presque quadruplé, passant de 52,7 millions de dollars à 206,3 millions de dollars. À l'inverse, la Zambie a gagné seulement 10 millions de dollars au titre des redevances en 2005-2006, ce qui représente l'un des taux les moins élevés au monde (Lungu, 2008). Ce faible gain est dû aux modalités fiscales des accords de partage des revenus qui, dans certains cas, prévoient un taux de redevance de seulement 0,6 % pour les recettes brutes, et autorisent des pratiques discutables (Simpasa *et al.*, 2013).

Si les pays en développement exportateurs d'hydrocarbures et de minéraux ont amélioré leurs termes de l'échange en 2004 à travers le monde, l'augmentation de leurs revenus nets reçus des paiements (effectués aux multinationales) a sensiblement amoindri les gains acquis par les exportateurs de minéraux, exception faite des exportateurs de pétrole (CNUCED, 2008) (tableau 4.1).

Avant la flambée des cours des produits de base, de nombreux gouvernements africains considéraient que les critiques formulées contre la libéralisation des régimes miniers faisaient peser une menace sur les stratégies qui visaient à attirer des investissements étrangers directs. Les inégalités apparues dans le

**TABLEAU 4.1** Modification des termes de l'échange et des revenus nets reçus des paiements par groupe de pays en développement

Effet de la modification des termes de l'échange et des revenus nets reçus des paiements sur le revenu national disponible de trois groupes de pays en développement en 2004 (en moyenne et en pourcentage du produit intérieur brut)				
		Effet dû à la modification des termes de l'échange	Effet dû à la modification des revenus nets reçus des paiements	Effet net
	<b>Pays exportateurs de pétrole</b>	7,3	-0,2	7,0
	<b>Pays exportateurs de minéraux et de produits d'extraction</b>	5,7	-4,6	1,2
	<b>Pays exportateurs d'autres produits de base</b>	-0,2	-0,1	-0,3

Source : CNUCED (2008).

partage des bénéfices lors de la flambée décennale des cours ont toutefois convaincu une partie croissante des élites africaines d'opter pour le changement, ce qui a conduit un nombre croissant de gouvernements à le faire.

Depuis 2006, une série de pays africains a amendé ses lois ou renégocié les contrats passés avec les sociétés minières avec plus ou moins de succès<sup>21</sup>. Les changements les plus notables incluent l'augmentation des taux de redevance et d'imposition des sociétés, même si les clauses de stabilité visées aux contrats limitent ses effets dans plusieurs pays. Le Ghana a augmenté son taux de redevance de 3 % à 5 % en 2010 pour toutes les sociétés minières. Deux de ses plus importants producteurs d'or bénéficiant de clauses de stabilité bloquant les taux d'imposition, le Gouvernement ghanéen n'a pas appliqué sa mesure et l'a même retirée. En 2016, suite à la chute des cours de l'or et à l'annonce

faite par l'une des premières multinationales du secteur aurifère du possible licenciement de centaines d'employés, le Gouvernement ghanéen a suscité la controverse en accordant à cette société un nouveau contrat incluant des clauses de stabilité et des modalités fiscales extrêmement généreuses. Son geste a été condamné pour violation du droit minier (Third World Network-Afrique, 2016).

La tentative menée par la Zambie pour imposer un impôt exceptionnel a suscité la résistance des multinationales, ainsi qu'une opposition politique. L'État a dû reculer. Un changement gouvernemental a toutefois remis à l'ordre du jour le projet de réforme fiscale (OSISA *et al.*, 2009). Une résistance s'est également manifestée au Ghana, au Malawi et en Tanzanie, parmi les sociétés minières qui ont invoqué le caractère inviolable des contrats.

La Chine (encadré 4.2) offre-t-elle un meilleur système ?

21 Elle inclut le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Ghana, la Guinée, le Kenya, le Libéria, Madagascar, le Malawi, la République démocratique du Congo, la Sierra Leone, la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe.

## ENCADRÉ 4.2

### Contrats « infrastructures contre ressources »

Les contrats chinois « infrastructures contre ressources » ont introduit un nouvel élément en termes d'accès. Ils prévoient en effet que la Chine fournisse des financements aux pays africains, afin qu'ils développent leurs infrastructures, en échange de produits de base issus de ressources naturelles, agricoles et minérales.

En 2011, par exemple, 10 projets d'une valeur de 22 milliards de dollars ont été signés pour la construction de barrages, de routes et d'autres infrastructures, en échange de volumes de cacao, de minéraux et de pétrole livrés sur plusieurs périodes convenues (Konijn, 2014). L'important déficit en infrastructures des pays africains est un facteur qui joue en faveur de ces contrats, de même que la difficulté des pays à obtenir des financements auprès de sources occidentales.

Ces arrangements soulèvent la question de savoir de quelle façon les pays africains peuvent déterminer avec exactitude les éventuels profits qu'ils retireront des contrats. Ils pèsent également sur les liens noués avec les autres secteurs de l'économie nationale qui sont délaissés, du fait de la priorité donnée aux entreprises chinoises, aux intrants chinois et, plus fréquemment encore, à la main-d'œuvre chinoise. Ils posent également des problèmes en terme de gouvernance, puisque les contrats « infrastructures contre ressources » sont le plus souvent tenus secrets, et échappent à l'examen conduit fréquemment pour les contrats d'exploitation de ressources.

Source : Personnel de la CEA

#### 4.2.4 Flux financiers illicites et corruption

Les deux plus grands obstacles à la gouvernance des ressources naturelles dans la mobilisation des recettes intérieures concernent les flux financiers illicites et la corruption. L'Afrique perd entre 50 et 65 milliards de dollars environ chaque année par suite des flux financiers illicites (Union africaine et CEA, 2015). Les flux en provenance d'Afrique sont inégalement répartis entre les pays (d'après les données disponibles), et certains secteurs de l'économie (et les pays où ces secteurs sont très visibles), particulièrement ceux de l'activité extractive, sont plus exposés à la formation de ces flux.

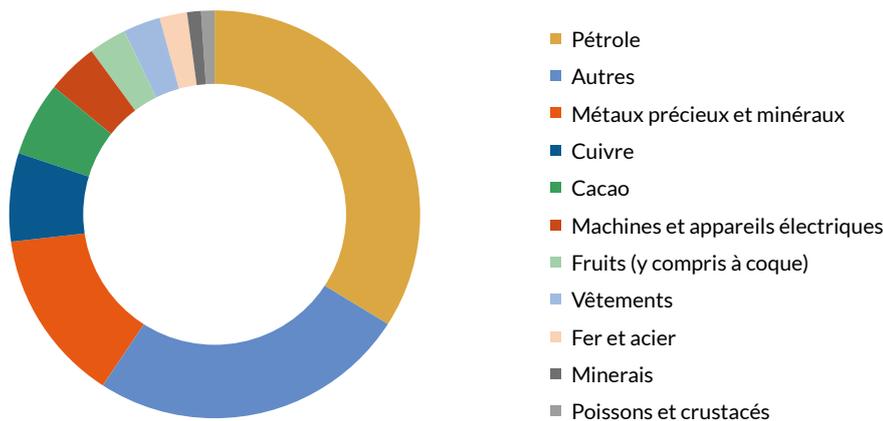
Il ressort de la répartition sectorielle pour 2010, la dernière pour laquelle des données sont disponibles, que le pétrole, les métaux précieux et les minerais forment la majeure partie du montant total des flux financiers illicites enregistrés entre 2000 et 2010 (figure 4.5). Il est nécessaire de mieux comprendre les dynamiques de la gouvernance dans ces deux secteurs.

Plusieurs facteurs exposent le secteur africain des ressources naturelles aux flux financiers illicites provenant de la corruption. Le secteur est

fortement contrôlé ou façonné par l'élite politique ou des personnes proches des milieux politiques. À cause de la complexité des cadres juridiques et réglementaires et du nombre d'intervenants (incluant les producteurs locaux, les organismes publics et les sociétés multinationales), il est difficile de garantir la transparence, la participation équitable de tous, la possibilité de se faire entendre et l'obligation de rendre des comptes. Comme l'indique Le Billon (2011, p. 3), « cela ouvre la voie à la manipulation, particulièrement si l'autorité de vérification est défaillante ou corrompue ». Dans le secteur minier par exemple, les flux financiers illicites provenant de la corruption peuvent survenir à chaque étape de la chaîne de valeur (CEA, 2016c). Cette réalité rend nécessaire l'instauration de réglementations plus sévères qui assureront une meilleure mobilisation des recettes intérieures.

Les sociétés multinationales tirent parti des lacunes et des failles des cadres juridiques et réglementaires pour entreprendre des activités, telles que la falsification des prix de transfert, l'érosion de l'assiette fiscale, le transfert de bénéfices et des actions illicites, ce qui reflète l'insuffisante application de la loi et des règlements.

**FIGURE 4.5 Répartition sectorielle des flux financiers illicites en 2010**



Source : Union africaine et CEA (2015).

Ces sociétés rapatrient du continent des sommes considérables sans s'acquitter des obligations convenues, en cédant par exemple à la fraude dans la passation des marchés, aux délits d'initiés, aux dons politiques illicites, au détournement de fonds, à la fraude fiscale, aux pots-de-vin et aux commissions illicites (Baker, 2005). Ces activités ont contribué à amoindrir les efforts déployés par les pays africains dans la mobilisation des recettes intérieures.

Le différend qui a opposé, au début de 2017, le Gouvernement tanzanien et la société *Acacia Mining* – détenue majoritairement par le premier producteur d'or mondial *Barrick Gold* – repose sur des allégations de ce type et fait apparaître les faiblesses des régimes fiscaux et administratifs. Le Gouvernement tanzanien a accusé *Acacia* d'avoir sous-déclaré le volume et la valeur de sa production d'or et d'autres minerais, et d'avoir ainsi privé le pays de milliards de dollars de recettes entre 1998 et 2017. Plusieurs questions se posent, notamment celle des conditions d'investissement inéquitable qui ont bénéficié à *Acacia*, en lui permettant de verser 444 millions de dollars de dividendes entre 2010 et 2015, sans payer aucun impôt sur les sociétés en Tanzanie durant cette période ; celle de l'appréciation manifestement différente, pour *Acacia* et les institutions réglementaires tanzaniennes, de la géologie de ces mines ; et celle des capacités défailtantes de plusieurs institutions tanzaniennes telles que la *Mineral Audit Agency* (organisme d'audit du secteur minier).

Il est également préoccupant que les flux financiers illicites en provenance de l'Afrique soient dissimulés sur des territoires pratiquant une opacité financière (paradis fiscaux ou établissements financiers offshore). Ces territoires offrent des structures juridiques complexes qui facilitent l'évasion fiscale pour les personnes physiques ou morales (encadré 4.3).

#### 4.2.5 Prédominance de l'économie informelle – dans l'emploi et l'exploitation de certains produits de base, hors imposition fiscale

L'économie informelle prédomine couramment dans plusieurs secteurs des économies africaines. Elle emploie la plupart des actifs et entretient des liens complexes avec le secteur formel. Elle est négligée par l'État, qui lui est parfois hostile. Le secteur des ressources naturelles n'échappe pas à cette dualité, qui a des répercussions sur sa contribution à la mobilisation des recettes intérieures. Le secteur compte principalement des indépendants et des petites et moyennes entreprises. La taille de l'économie informelle n'est toutefois pas mesurée avec exactitude. Une estimation indique toutefois qu'elle fournit 90 % des emplois de certains pays africains (notamment le Bénin, la Tanzanie et la Zambie) et assure la subsistance de plusieurs populations vulnérables (OIT, 2009, citée dans Weng, 2015). Les définitions la concernant sont également opaques (encadré 4.4).

En Afrique, l'économie informelle est un important producteur de matières premières issues de ressources naturelles, de minéraux et de produits forestiers ligneux et non ligneux. Elle contribue beaucoup moins aux ressources publiques. Si on inclut l'utilisation qui est faite des terres agricoles, elle fournit des moyens de subsistance aux populations rurales et produit d'importants volumes de biens concurrençant ceux de l'économie formelle. Les petits exploitants du secteur informel cultivant la terre selon le droit coutumier possèdent 80 % des exploitations agricoles de l'Afrique subsaharienne et produisent jusqu'à 90 % des denrées alimentaires dans certains pays. Ils fournissent également une large partie des produits de base agricoles exportés (Weng, 2015). Ceux qui sont

## ENCADRÉ 4.3

### Le secret prive le Nigéria de millions de dollars

En mai 2012, l'organisation *Global Witness* a assemblé plusieurs documents judiciaires et éléments de preuve détaillés révélant de quelle manière les filiales nigérianes de *Royal Dutch Shell* et du géant pétrolier italien *Eni* avaient convenu de verser 1,1 milliard de dollars en échange de l'un des blocs pétroliers les plus lucratifs du Nigéria, l'OPL245.

Le versement a été effectué par *Shell* et *Eni* au Gouvernement nigérian qui avait séparément convenu de verser la même somme à la société *Malabu Oil and Gas*, communément connue au moment du versement comme étant dirigée par l'ancien Ministre nigérian du pétrole condamné pour blanchiment d'argent<sup>1</sup>, Dan Etete. En juillet 2013, une Haute Cour britannique<sup>2</sup> a jugé que Dan Etete était le principal actionnaire de *Malabu*. En attribuant le bloc pétrolier à *Malabu* alors qu'il occupait les fonctions de Ministre du pétrole sous la junte du général Abacha<sup>3</sup>, Dan Etete s'était en fait attribué l'un des blocs pétroliers les plus intéressants du pays.

*Shell* et *Eni* ont récusé toute accusation de versements d'argent à *Malabu Oil and Gas* (*The Economist*, 2013 ; correspondance d'*Eni* avec *Global Witness*, octobre 2012). Les procédures de la Haute Cour, ainsi que d'autres éléments de preuve rapportés par *Global Witness*, ont toutefois révélé que *Shell* et *Eni* savaient et avaient convenu que l'accord était établi au bénéfice de *Malabu*, et avaient même rencontré personnellement Dan Etete à plusieurs reprises. Les témoignages entendus dans le cadre du procès ont révélé qu'un dirigeant de *Shell* avait préalablement négocié directement avec lui, « autour d'une coupe de champagne », et que plusieurs dirigeants de *Shell* avaient dîné avec lui dans un palace de Milan.<sup>4</sup>

*Global Witness* a fait observer que l'accord était principalement structuré en vue de permettre à *Shell* et à *Eni* d'affirmer qu'ils n'avaient conclu aucune transaction avec Dan Etete ou *Malabu*. En procédant au paiement incriminé, *Shell* et *Eni* ont toutefois acquis le bloc pétrolier auprès de Dan Etete, pour un montant supérieur à 1 milliard de dollars. Ils ont ainsi monétisé un actif acquis par *Malabu* dans des circonstances hautement suspectes et manifestement illégales.

*Global Witness* a signalé qu'une partie de l'argent versé à *Malabu* (801 millions de dollars) avait ultérieurement été transférée à cinq sociétés écrans détenues par des actionnaires cachés, ce qui soulève des inquiétudes au sujet des réels bénéficiaires de l'accord.

1 Dan Etete a été condamné pour blanchiment d'argent en France en 2007.

2 *Affaire Energy Venture Partners c. Malabu Oil and Gas*, Tribunal de commerce de la Chambre du Banc de la Reine, 2011-2013. L'affaire a été présentée par un commissionnaire qui a reproché à Dan Etete de ne pas l'avoir rémunéré pour les recherches qu'il avait menées en vue de trouver un acquéreur pour le bloc OPL245. *Shell* et *Eni* n'ont pas été cités dans cette procédure.

3 Après la disparition du général Abacha en 1998, le gouvernement du Président Obasanjo a annulé la licence attribuée à *Malabu* pour l'accorder à *Royal Dutch Shell*. Toutefois, au terme de plusieurs batailles juridiques, un tribunal nigérian a réattribué la licence à *Malabu* en 2006.

4 *Affaire Energy Venture Partners c. Malabu Oil and Gas*, Tribunal de commerce de la Chambre du Banc de la Reine, 2011-2013. L'affaire a été présentée par un commissionnaire qui a reproché à Dan Etete de ne pas l'avoir rémunéré pour les recherches qu'il avait menées en vue de trouver un acquéreur pour le bloc OPL245. *Shell* et *Eni* n'ont pas été cités dans ce dossier.

Source : D'après *Global Witness* (<https://www.globalwitness.org/en/archive/scandal-nigerian-oil-block-opl-245-0/>).

## ENCADRÉ 4.4

### Définir l'économie informelle

Le terme d'« économie informelle » – ou de « secteur informel » – est défini de différentes manières dans les articles universitaires et la littérature traitant de l'action des pouvoirs publics.

Pour Meier et Rauch (2005), l'économie informelle présente plusieurs caractéristiques : elle constitue une porte d'entrée facile pour commencer une activité ; les relations employeurs-employés manquent de stabilité ; les activités sont menées à petite échelle ; l'accès à des compétences acquises hors de l'éducation formelle et à des services essentiels, tels que le financement, l'information et les organismes d'aide aux entreprises, est limité.

L'OIT (2009) considère que la plupart des employés du secteur informel, y compris les indépendants et les salariés, n'ont accès à aucun emploi sûr, à aucun bénéfice, à aucune protection sociale ni à aucune représentation.

Weng (2015) définit, à la suite de Schneider (2002), l'économie informelle d'une manière générale, en la qualifiant d'« activité économique non assujettie à la réglementation gouvernementale, à l'imposition ou à l'observation ».

Source : Personnel de la CEA

tournés vers l'exportation se trouvent à la portée de l'administration fiscale en raison des circuits commerciaux utilisés. La situation est différente pour les secteurs des minéraux et la sylviculture puisque leurs ressources sont officiellement contrôlées par l'État.

Les petits exploitants miniers doivent ainsi obtenir une licence auprès des autorités de l'État. La pratique est toutefois différente pour les entreprises forestières. Le Ghana interdit les activités de bûcheronnage et de broyage de petite envergure, tandis que le Cameroun leur accorde des licences. Les producteurs informels des deux secteurs assurent la majeure partie de la production, quel que soit le régime réglementaire appliqué. L'orientation prise par les États africains à l'égard des marchés internationaux des matières premières issues de ressources naturelles a conduit le secteur informel animé par les producteurs autochtones à être majoritairement présents sur les marchés nationaux et régionaux du bois et des minéraux tels que le sel.

Un tiers de la production aurifère ghanéenne est le fait de l'activité minière et artisanale à petite échelle, qui compte peu d'entreprises titulaires d'une concession légale. Il est estimé que l'exploitation aurifère informelle ghanéenne, qui ne fait l'objet d'aucune concession légale, emploie près de 500 000 personnes. Son impact majeur sur

l'environnement lui a valu plusieurs initiatives militarisées de la part du Gouvernement ghanéen qui cherche à l'éradiquer, la dernière datant de 2017.

En République démocratique du Congo, environ 90 % des ressources minières sont produites par des entreprises minières artisanales informelles (Banque mondiale, 2008). Malgré l'interdiction de la production de bois à petite échelle au Ghana depuis 1979, le secteur informel du bois emploie plus de 100 000 personnes. Il est le principal fournisseur de bois sur le marché intérieur. Au Cameroun, au Congo et en République démocratique du Congo, les bûcherons ruraux non enregistrés vendent plus de bois que les entrepreneurs inscrits au registre du commerce (Eba'a Atyi *et al.*, 2013). Le pourcentage des récoltes illégales est estimé à 30 % au Ghana, à 50-60 % au Cameroun, au Mozambique et en Guinée équatoriale, à 70 % au Gabon et à 80-90 % au Bénin et au Nigéria (Parlement européen, 2017).

Les États africains sont principalement préoccupés par les pertes de recettes liées à la production informelle ; le fait que le secteur échappe aux régimes notamment environnementaux, sanitaires et sécuritaires pose un problème moins grave à leurs yeux. Les pertes de recettes pour l'État ne correspondent toutefois pas toujours aux contributions fiscales manquantes de l'activité économique informelle. Des données anecdotiques montrent de quelle

façon les économies et les investissements effectués par les petites entreprises africaines d'exploitation minière ou de bûcheronnage non enregistrées ont développé l'économie des zones rurales, mais les pertes de recettes publiques pour cette activité primaire sont bien réelles, tout comme l'effet multiplicateur concret des gains des opérateurs à petite échelle.

**Il y a un consensus que la qualité des institutions et des mécanismes de responsabilisation est essentielle à la gestion pratiquée par les pays pour les ressources naturelles et les résultats de développement.**

La corruption et la collusion qui prévalent dans la fonction publique et parmi certaines élites politiques et économiques favorisent le dynamisme du secteur informel des minéraux et du bois. Ce dynamisme est également encouragé par l'absence ou l'insuffisance du contrôle exercé par l'État sur les activités informelles. Ces pratiques sont notamment héritées de la période coloniale durant laquelle les droits coutumiers étaient acceptés ou reconnus. La plupart des puissances coloniales centraient leur action sur plusieurs domaines économiques et autorisaient les autochtones à poursuivre certaines de leurs pratiques coutumières comme s'approprier des minerais à des fins de construction ou récolter du bois de chauffage et d'autres produits forestiers. Les habitants de nombreux pays africains s'approprient et utilisent encore aujourd'hui des minéraux appartenant à l'État (sable, pierre et sel) en toute liberté, en particulier dans les zones rurales, sans autorisation publique préalable. De nombreuses communautés restent fortement attachées aux pratiques coutumières qui sont acceptées de longue date par l'État, et considèrent que cette acceptation rend illégitime toute tentative publique menée pour revendiquer une autorité.

#### **4.2.6 Qualité des institutions publiques et des mécanismes de responsabilisation**

Dans le débat sur la nature et les effets de la « malédiction des ressources naturelles », on s'accorde de plus en plus à dire que la qualité des institutions et

des mécanismes de responsabilisation est essentielle à la gestion pratiquée par les pays pour les ressources naturelles et les résultats de développement. Le diagnostic de la croissance, établi d'après les théories de Hausmann *et al.* (2006), est centré sur l'idée que la qualité des institutions est un déterminant majeur de la croissance et qu'il est inutile de recommander une politique macroéconomique ou microéconomique donnée si les structures institutionnelles sont dans l'incapacité d'appuyer sa mise en application.

De nombreux auteurs font valoir que la faiblesse des institutions peut mener à l'inégalité, à des périodes occasionnelles de dictature et à l'absence de toute contrainte empêchant les élites et les hommes politiques de piller le pays (Acemoglu et Robinson, 2012 ; Easterly et Levine, 2002 ; Rodrik *et al.*, 2003). L'expérience acquise par le continent dans la négociation des contrats, la conception de cadres fiscaux, l'élaboration et l'application de normes environnementales, la mise en œuvre d'obligations fiscales applicables aux entreprises, la gestion des recettes et l'acquisition d'informations pertinentes sur les richesses naturelles met en évidence l'importance de la qualité des institutions.

La fuite des ressources du fait de la corruption renforce l'unanimité croissante quant à l'importance de mécanismes solides de responsabilisation et de transparence. Il est communément admis en Afrique que de tels mécanismes de transparence visant le secteur des ressources naturelles, comme la publication des contrats et des paiements préconisés par l'Initiative pour la transparence des industries extractives, ne suffisent pas et qu'il reste encore beaucoup à faire. La plupart des lois adoptées en ce sens ont été décevantes pour ce qui est des responsabilités de surveillance dévolues aux instances exécutives (voir section 2.1.1 au chapitre 2). De nombreux gouvernements africains sont également réticents à l'idée d'adopter des lois qui étendraient le droit à l'information de leurs administrés.

## **4.3**

### **RENFORCER LA MOBILISATION DES RECETTES INTÉRIEURES**

Les gouvernements africains peuvent renforcer la mobilisation des recettes intérieures de quatre façons.

### 4.3.1 Optimiser la collecte et stabiliser les recettes

Les effets produits par la flambée des cours des produits de base, la crise en cours depuis 15 ans et les inégalités indéniables découlant des régimes de partage des bénéfices ont mis en évidence la nécessité pour les États de collecter de nouvelles recettes et de se protéger contre l'instabilité des cours, en tirant parti de plusieurs enseignements intéressants (encadré 4.5).

#### Enrayer les flux financiers illicites

L'harmonisation fiscale contribuera à résoudre la problématique des flux financiers illicites. Le Forum africain sur l'administration fiscale a estimé que les flux financiers illicites avaient représenté en moyenne 5,5 % du PIB de l'Afrique subsaharienne en 2003-2012, contre 3,9 % du PIB de l'ensemble des pays en développement. S'ils sont conscients de l'importance de ces montants, les pays africains ont du mal régler le problème des flux financiers illicites en raison des contraintes pesant sur leurs capacités, des lacunes de leurs législations et de l'attention insuffisamment portée aux spécificités africaines telles que l'influence de l'Histoire et des modes d'extraction de la période coloniale sur les flux financiers illicites, ainsi que la résistance des grandes puissances à porter la problématique devant une instance multilatérale digne de ce nom, telle que les Nations Unies.

**L'**harmonisation fiscale contribuera à résoudre la problématique des flux financiers illicites.

L'étude d'Agbazue *et al.* (2017) a recensé les difficultés rencontrées par 25 pays africains dans ce domaine. La lutte contre les flux financiers illicites fait toutefois l'objet d'une coopération croissante à l'échelle du continent, mobilisant des acteurs tels que le Forum africain sur l'administration fiscale. Ce dernier a en effet aidé plusieurs pays africains à rédiger des lois sur la tarification des prix de transfert, au titre des responsabilités qui lui incombent dans la production et la diffusion de connaissances électroniques sur les questions budgétaires. Il doit également éclairer la formulation des politiques et des législations, favoriser la transparence et l'obligation redditionnelle et améliorer la collecte des recettes. Le Forum renforce également les capacités.

### Stabiliser les recettes

La plupart des gouvernements africains ont donné une orientation pro-cyclique aux dépenses publiques lorsque les cours des produits de base étaient élevés. Cette option a causé des difficultés économiques à plusieurs d'entre eux lorsque les cours ont commencé à baisser, et mis en évidence le fait que leurs stratégies ne suffisaient plus à atténuer les effets de l'instabilité des cours. Cette question est liée à la gestion des recettes qui a pour piliers la transparence, la participation et la responsabilisation (voir chapitre 2).

### 4.3.2 Aider et simplifier le secteur informel des ressources naturelles

En Afrique, les enclaves du secteur minier industriel dominées par des sociétés étrangères coexistent avec les acteurs de l'activité minière artisanale et à petite échelle essentiels à l'économie et dynamiques, qui emploient et aident beaucoup plus de personnes que les grandes sociétés mais continuent toutefois d'être négligés par les dirigeants gouvernementaux. Le secteur formel africain du bois, orienté vers les marchés d'exportation, est moins intégré que le secteur informel correspondant à l'échelle du pays et de la région. Les acteurs du secteur informel des mines et de l'exploitation forestière ne forment pas un groupe homogène puisque la plupart d'entre eux doivent lutter pour survivre. Quelques-uns conduisent également d'importantes activités commerciales. Les exploitants du secteur informel fournissent une large part des ressources intérieures privées mobilisées et font vivre des millions de personnes en Afrique. Leur contribution aux recettes intérieures publiques (et privées) peut encore s'améliorer.

Les gouvernements africains ont accordé plus d'attention aux producteurs informels du secteur minier qu'aux exploitants forestiers informels, en raison des pertes de recettes supposément dues à l'activité minière artisanale et à petite échelle orientée vers les minéraux d'exportation. Leurs efforts ont principalement porté sur la délivrance de licences aux producteurs de minéraux d'exportation même si les limites posées par leur approche sont connues.

En Afrique, le secteur informel est le principal producteur de « minéraux du développement », sa production représentant plusieurs milliards de dollars. Les minéraux et matériaux du développement sont extraits, transformés, manufacturés et utilisés dans l'industrie, notamment le bâtiment, la fabrication et l'agriculture (Franks *et al.*, 2016). Ce secteur reçoit toutefois peu

### Enseignements tirés de mesures budgétaires

La flambée des cours et la crise qui l'a suivie montrent l'intérêt des réformes auxquelles les gouvernements pourraient accorder plus d'attention lorsqu'ils cherchent les moyens de faire face à une rapide augmentation de cours. Il semble également que des cadres législatifs sont préférables à des contrats pour gérer l'exploitation des ressources parce qu'ils réduisent la marge d'appréciation, la possibilité de mauvais accords et la corruption, et facilitent la transparence et la comparabilité. La concurrence qui a prévalu pour les investissements a exercé une pression à la baisse sur les régimes fiscaux appliqués au secteur extractif africain, étant entendu que les pays ont tenté d'offrir les meilleures incitations possibles aux investisseurs étrangers, et facilité ainsi un « nivellement par le bas ».

Plusieurs cadres et accords continentaux et régionaux, tels que le Plan d'action de la Vision africaine des mines, la directive d'harmonisation de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, sa politique de mise en valeur des richesses minérales et la Vision régionale de l'industrie minière de la Communauté de développement de l'Afrique australe, reconnaissent de plus en plus l'intérêt de la coopération. En juillet 2016, la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine a annoncé qu'elle accompagnerait l'harmonisation fiscale en demandant à la Commission économique pour l'Afrique d'entreprendre une étude sur l'élaboration d'une loi type, en incluant des directives à l'intention des États membres souhaitant réviser leurs régimes de redevances et leurs régimes fiscaux. Le rapport établi en réponse à cette demande a constaté qu'en Afrique, les régimes fiscaux appliqués aux chaînes de valeur des minerais continuaient d'être incohérents et lacunaires (Centre africain de développement minier, 2016). Les pays auraient également intérêt à investir dans le développement des informations géologiques afin d'améliorer leur pouvoir de négociation.

Source : Personnel de la CEA

d'aides publiques même s'il fait l'objet de moins de tracasseries administratives que les producteurs de minéraux d'exportation. L'inscription au Registre du commerce et des sociétés et la formalisation des petites entreprises minières artisanales et à petite échelle sont essentielles à l'augmentation de leur contribution aux recettes intérieures dans un environnement plus incitatif.

Les mesures prises pour faciliter l'inscription et la formalisation peuvent contribuer à briser la perception parmi les petits exploitants miniers artisanaux qu'il existe peu de différences entre le statut légal et le statut illégal. Elles consistent à organiser des consultations et des échanges de vues à l'échelle locale ; à corréliser la prestation des appuis techniques et financiers et le renforcement des capacités (notamment sur la sécurité et la santé) à l'inscription et à la formalisation ; à faire appliquer les législations relatives à la formalisation ; à réduire la bureaucratie en simplifiant les procédures d'inscription ; à décentraliser les services d'inscription ; à réduire les frais d'inscription ; et à délimiter les terres offrant un fort potentiel de minéralisation aux

entreprises minières artisanales et à petite échelle (Collins et Lawson, 2014).

La loi ghanéenne de 1989 sur l'exploitation minière artisanale et à petite échelle a été une première en Afrique subsaharienne et, vers le milieu des années 90, 36 pays africains avaient légalisé cette activité (Hilson *et al.*, 2014). La majorité des pays ne sont pourtant toujours pas dotés de législation régissant les activités minières artisanales et à petite échelle. Le Plan d'action de la Vision africaine des mines inclut un volet programmatique sur le secteur minier artisanal et à petite échelle et plusieurs cadres régionaux (tels que la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest) reconnaissent la valeur de l'activité.

#### 4.3.3 Tirer parti des recettes intérieures et des instruments de financement novateurs

Les recettes provenant des ressources naturelles étant limitées et volatiles, l'Afrique doit mobiliser les recettes à l'échelle des pays et gérer ces ressources de manière

prudente et viable (CEA, 2016b). Les recettes intérieures pourraient représenter plus de 520 milliards de dollars par an, alors que l'aide publique au développement ne s'élève qu'à 50 milliards de dollars et la production de minéraux et de combustibles minéraux, à 168 milliards de dollars (CEA et NEPAD, 2014). L'augmentation des recettes fiscales africaines, passées de 331 milliards de dollars en 2009 à \$561,5 milliards de dollars en 2012 (Banque africaine de développement, OCDE et PNUD, 2017) résulte de l'augmentation des recettes provenant des ressources, notamment dans les pays exportateurs de pétrole.

Le Botswana est connu pour son optimisation des recettes provenant des ressources naturelles et l'utilisation qu'il en fait pour améliorer ses résultats socioéconomiques, même si sa diversification reste limitée en raison de sa lente industrialisation. L'économie botswanaise continue de reposer principalement sur le diamant.

Le Groupe de réflexion inter-institutions sur le financement du développement a constaté que les recettes fiscales médianes avaient augmenté dans l'ensemble des groupements de pays après 2000, réduisant l'écart qui existe entre les pays des régions développées et ceux des régions en développement, malgré le ralentissement de la mobilisation des recettes dû à la crise financière mondiale. « Les recettes fiscales médianes ont particulièrement augmenté dans les pays les moins avancés, passant de moins de 10 % du PIB en 2001 à 14,8 % en 2015. L'écart cité continue toutefois de séparer les deux catégories de pays et de signaler les possibilités qu'ont les pays en développement d'accroître leurs recettes par les impôts » (Nations Unies, 2017).

Le lien existant entre la mobilisation des recettes et la prestation de services est bien connu. Les données factuelles fournies par Gaspar *et al.* (2016) montrent par exemple que les pays où les recettes fiscales représentent moins de 15 % du PIB ont du mal à financer les services publics de base. Les recettes de la moitié des pays les moins avancés sont inférieures au seuil de 15 % du PIB, en particulier lorsque ces pays font face, ou ont récemment fait face, à un conflit (Nations Unies, 2017).

Les besoins en financements du Programme de développement durable à l'horizon 2030 étant plus élevés que le montant de l'aide publique au développement,

une combinaison d'instruments et de sources de financement doit être mise au point pour répondre aux attentes des pays africains en matière de développement. L'ONU estime que des ressources supplémentaires de 1,4 billion de dollars par an sont nécessaires pour atteindre les ODD dans les pays en développement, y compris en Afrique. Cela correspond à un PIB moyen de 11%. (Schmidt-Traub, 2015) La mobilisation des recettes publiques et privées intérieures s'inscrit ainsi parmi les domaines de responsabilité prioritaires des États membres dans le document final du Programme d'action d'Addis-Abeba sur le financement des objectifs de développement durable<sup>22</sup>. Les États membres se sont également engagés à « améliorer l'administration fiscale en modernisant les systèmes fiscaux, en consolidant les politiques fiscales et en accroissant l'efficacité du recouvrement de l'impôt ». En Afrique, les recettes fiscales (incluant principalement les impôts directs, les impôts indirects et les taxes sur les échanges commerciaux) étaient estimées à 280 milliards de dollars en 2015, ce qui représente 61 % des recettes totales (458 milliards de dollars)<sup>23</sup> et marque une amélioration par rapport aux années précédentes. L'augmentation des recettes fiscales résulte majoritairement des politiques fiscales correctement mises en œuvre et du bon fonctionnement de l'administration, et concerne notamment les recettes provenant des ressources naturelles.

Plusieurs analystes ont affirmé que la forte dépendance de la base d'imposition à l'égard des ressources naturelles (des cours des produits de base) contribue fortement à limiter les ressources publiques. D'autres analystes ont examiné le nombre limité des recettes intérieures qui sont actuellement mobilisées dans la plupart des pays africains, et préconisé que les efforts déployés par les gouvernements, et les appuis fournis par les partenaires de développement s'accroissent en vue de les augmenter. La CEA (2016b) a recensé les instruments de financement susceptibles d'augmenter les recettes intérieures en Afrique. Ils incluent les fonds souverains d'investissement (encadré 4.6), les fonds de pension, les fonds de développement des infrastructures et les fonds de la diaspora. Elle a également souligné la nécessité de développer les marchés financiers africains, afin qu'ils contribuent à la viabilité fiscale sur le long terme ainsi qu'à l'amélioration des investissements intérieurs et étrangers.

22 Résolution 69/313 de l'Assemblée générale (A/RES/ 69/313).

23 Données budgétaires de Perspectives économiques en Afrique ([www.africaneconomicoutlook.org](http://www.africaneconomicoutlook.org)).

### Fonds souverains d'investissement (et fonds similaires) dans trois pays africains

Diallo *et al.* (2016) estime la capitalisation des fonds souverains d'investissement africains à 16,2 milliards de dollars – ce qui représente seulement 0,24 % de la capitalisation totale des fonds souverains d'investissement (6 831 000 milliards de dollars). L'Asie est plus performante (avec 40 % du total mondial). L'Afrique pâtit du risque politique élevé perçu par les investisseurs, ainsi que de la piètre qualité de la gouvernance de ses fonds souverains d'investissement. Deux pays africains gèrent à leur manière leurs gains exceptionnels dans le cadre de fonds souverains d'investissement.

Le fonds botswanais *Pula Fund* est chargé de préserver une partie des bénéfices produits par le diamant pour les générations futures. Il est composé de valeurs mobilières libellées en devises étrangères. Il agit comme un fonds d'amortissement pour compenser la disparition progressive des diamants et atténuer les fluctuations mondiales. Il est géré au quotidien par des professionnels de la gestion d'actifs indépendants et fait rarement l'objet d'ingérences politiques.

Le fonds souverain d'investissement nigérian a été établi en 2012 à partir de l'*Excess Crude Account* et ses actifs représentaient 1,5 milliard de dollars au début de 2017. Il compte trois priorités : stabiliser les actifs, préserver les générations futures et investir dans les infrastructures. Pour sa part, l'*Excess Crude Account* a été établi en 2004, afin d'épargner les recettes pétrolières supérieures à un montant de base déterminé par le prix de référence. Il doit ainsi principalement protéger les budgets prévisionnels contre les montants manquants créés par la volatilité des cours du pétrole brut. En dissociant les dépenses publiques des recettes pétrolières, l'*Excess Crude Account* cherche à protéger l'économie nigérienne des chocs externes. La flambée des cours du pétrole brut l'a conduit à accroître ses réserves, passées de 5,1 milliards de dollars en 2005 à plus de 20 milliards de dollars en novembre 2008. Ces réserves ont représenté plus du tiers des réserves externes du Nigéria à cette date. Elles ont toutefois chuté, en juin 2010, à moins de 4 milliards de dollars, en raison des déficits budgétaires enregistrés à tous les niveaux de l'État et de l'effondrement des cours du pétrole. L'*Excess Crude Account* a été reconstitué en mai 2017 lorsque 87 millions de dollars ont été ajoutés à son actif, qui était de 4 milliards de dollars en 2010.

Le Cameroun ne possède aucun fonds souverain d'investissement officiel mais la *Société nationale des hydrocarbures* fonctionne en tant que tel. Elle régleme l'ensemble du secteur pétrolier et perçoit ses recettes (le Trésor et l'administration fiscale exercent des fonctions similaires). La *Société nationale des hydrocarbures* coopère étroitement avec le Ministère des finances et, moins étroitement, avec l'administration fiscale. Elle coordonne les secteurs pétrolier et gazier, et partage l'information relative à la création des revenus provenant de sociétés pétrolières dans ses rapports. Elle est une entreprise publique. Elle a financé des marchés publics ainsi que des dépenses de consommation publiques. Le Gouvernement camerounais publie les informations relatives à la production et aux recettes sur le site Web national de l'*Initiative pour la transparence des industries extractives*, hébergé par la *Société nationale des hydrocarbures*. Il est toutefois difficile de déterminer avec clarté les règles qui régissent les retraits effectués par l'État, ce qui rend nécessaire un effort de cohérence.

Source : Personnel de la CEA

#### 4.3.4 Vers des États plus volontaristes

Les difficultés et avancées de la gouvernance des ressources naturelles et de la mobilisation des recettes intérieures, présentées précédemment, exigent d'adopter de nouveaux modèles d'institutions publiques (de meilleure qualité). Elles exigent plus généralement d'accroître le volontarisme des États et de rompre avec l'approche suivie ces 30 dernières années. Il convient de réduire l'attention portée à l'extraction et à l'exportation des produits de base issus des ressources naturelles, et de diversifier l'économie en établissant de solides liens entre les secteurs des ressources naturelles et le reste de l'économie nationale et régionale. Cette réorientation exigera des institutions qu'elles soutiennent les politiques intégrant l'activité minière, l'industrie et le développement (CEA et Union africaine, 2011). Elle nécessitera également de la part des dirigeants politiques qu'ils puissent offrir une vision intégrée et accompagner

la société en ce sens (Kitaw, s.d.). Les données historiques montrent que les États actifs d'autres régions du monde, qui ne se contentent pas de créer un environnement propice à la prospérité mais agissent de manière stratégique pour orienter l'économie, réussissent à mobiliser d'importantes recettes intérieures en vue de la transformation structurelle de l'économie.

Le programme de gouvernance des ressources et les perspectives politiques sur le continent ont évolué, passant de la focalisation étroite sur la maximisation des rentes des ressources à l'exploitation des ressources du continent pour atteindre une plus grande inclusion, une croissance durable, des résultats concrets en matière de développement et une transformation économique (Bello, 2014). Cette évolution s'est traduite par la mise en place de cadres de transformation reposant sur les ressources naturelles à l'échelle continentale, sous-régionale et nationale (voir section au chapitre 2 et encadré 4.7).

#### ENCADRÉ 4.7

##### La Vision africaine des mines

La Vision africaine des mines a suscité de nombreuses attentes, en raison de son caractère prospectif et de son potentiel. Elle rencontre toutefois des obstacles persistants.

Le plus important d'entre eux concerne la constitution d'un groupe viable de parties prenantes favorables au changement, parmi les sociétés et les gouvernements africains très présents dans l'économie des ressources minières. Un autre obstacle est posé par la courte durée des mandats de nombreux dirigeants africains qui manquent de temps pour réformer le secteur minier. Ce « court-termisme » est aggravé par la dépendance structurelle des pays à l'égard des recettes provenant de leurs exportations de produits miniers. Les aspects les plus transformatifs du programme de la Vision africaine des mines impliquent par conséquent de bousculer la situation existante. Un autre obstacle concerne l'option récemment choisie par certains gouvernements d'opter pour les solutions de facilité permises par le programme de la Vision, en annonçant des réformes qui ne détruisent pas totalement le statu quo.

Source : Personnel de la CEA

## CONCLUSION

Les pays africains doivent renforcer leur capacité à lever et à gérer les recettes fiscales, et s'attaquer aux difficultés qui limitent la mobilisation des recettes intérieures, notamment les flux financiers illicites, l'évasion fiscale et les régimes fiscaux concurrentiels (comme ceux qui créent un « nivellement par le bas »). Ils doivent, au-delà de la mobilisation des recettes intérieures, formaliser le secteur des ressources naturelles et résoudre les problématiques des mauvaises conditions de travail, des bas salaires et des pratiques néfastes pour l'environnement.

Si plusieurs pays ont réalisé des avancées en adoptant des cadres de gouvernance pour les ressources naturelles, tels que l'Initiative pour la transparence des industries extractives et le Système de certification du processus de Kimberley, ils doivent accorder un degré de priorité élevé au cadre africain que constitue la Vision africaine des mines. Les communautés économiques régionales doivent de toute urgence harmoniser leurs régimes fiscaux, afin de promouvoir les chaînes de valeur régionales. Le volontarisme des communautés locales dans les décisions relatives à la planification sera décisif.



5

**Un aperçu des expériences  
de huit pays africains  
dans la gouvernance des  
ressources naturelles**

## 5.1

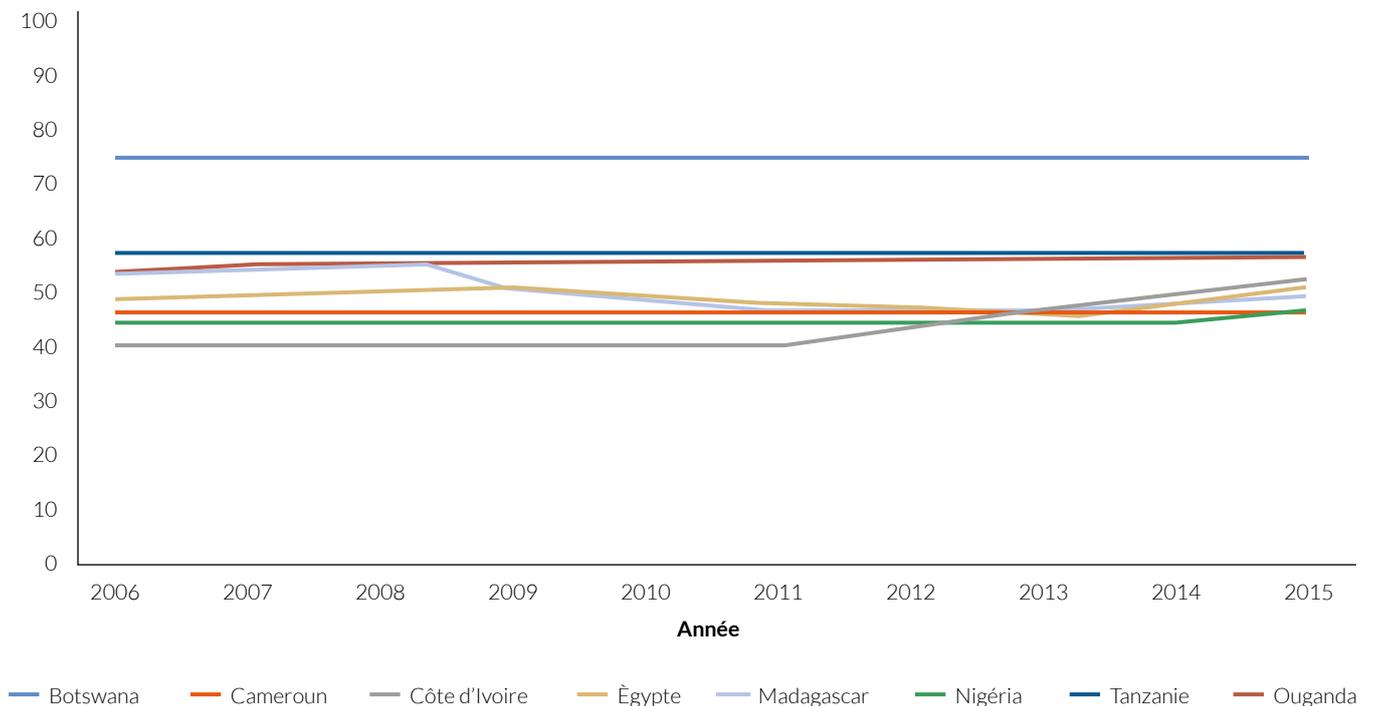
### CARACTÉRISTIQUES DES HUIT PAYS ÉTUDIÉS

#### 5.1.1 Gouvernance politique

Le présent chapitre examine les effets distincts des ressources naturelles dans huit pays africains représentant plusieurs régions géographiques et modalités de gouvernance. Les pays de l'étude de cas sont le Botswana, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, l'Égypte, le Nigéria, Madagascar, la Tanzanie et l'Ouganda. En termes de méthodologie, des visites sur le terrain ont été effectuées dans chaque pays étudié et des réunions ont eu lieu avec des représentants du gouvernement, des partenaires au développement, le secteur privé, la société civile et d'autres parties prenantes. Les parties prenantes ont été interrogées sur la base d'un questionnaire visant à collecter et analyser des données quantitatives et qualitatives sur quatre grands thèmes, à savoir la planification du développement, la gouvernance des ressources naturelles, la mobilisation des recettes intérieures et la transformation structurelle.

La gouvernance et le système politique sont particuliers à chacun des pays. Le Botswana est un pays démocratique et stable, qui respecte l'indépendance du pouvoir judiciaire<sup>24</sup>. Il tient régulièrement des élections et se classe parmi les pays les moins corrompus en Afrique. L'indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique lui a accordé l'une de ses meilleures notations en 2006-2015 (figure 5.1)<sup>25</sup>. La vie politique botswanaise

**FIGURE 5.1** Notes des huit pays étudiés selon l'indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique entre 2006 et 2015 (notation progressive de 0 à 100)



Source : Site Web de l'indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique (<http://mo.ibrahim.foundation/iiag/>).

<sup>24</sup> Site Web de l'Agence américaine pour le développement international (<https://www.usaid.gov/botswana>).

<sup>25</sup> Site Web de l'indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique (<http://mo.ibrahim.foundation/iiag/>).

**La croissance du PIB des huit pays, qui a été en moyenne de 4,2 % en 2016, est supérieure à la croissance du PIB africain, estimée à 2,2 %. Pourtant, le pourcentage des personnes vivant en-dessous du seuil de pauvreté – fixé à 2 dollars par jour en termes de parité du pouvoir d'achat – a toutefois été de 18,2 % (Botswana) à 81,8 % (Madagascar) en 2016.**

est toutefois dominée par un parti unique qui est au pouvoir depuis l'indépendance en 1966. À l'approche des élections de 2019, l'idée d'un changement de régime est soulevée par les Botswanais qui se plaignent de la complaisance croissante des dirigeants politiques et de la multiplication des injustices sociales.

La Tanzanie est un autre pays africain stable d'un point de vue politique. Elle est la locomotive de l'Afrique de l'Est et du continent. L'organisation réussie de quatre élections majeures difficiles et plusieurs transitions politiques pacifiques lui ont valu d'être bien perçue, comme le montre son classement relativement bon dans les indices mondiaux de la gouvernance. Ses avancées politiques résultent des réformes qu'elle a conduites dans la gouvernance économique et la gouvernance d'entreprise, notamment sa réforme du système de gestion des finances publiques, du développement institutionnel, ainsi que du régime d'autonomie et des capacités des collectivités locales.

L'Ouganda a connu neuf coups d'État ou changements de régime depuis son indépendance en 1962. Il est actuellement gouverné par un système multipartite mis en place après un référendum organisé en juillet 2005. Des heurts continuent toutefois d'opposer plusieurs groupes ethniques, notamment dans l'ouest du pays où se trouvent les plus grandes réserves pétrolières.

Au Cameroun, 64 % des adultes se disent « insatisfaits » du fonctionnement de la démocratie, 23 % considèrent qu'il est « défaillant », 14 % souhaitent que l'armée contrôle l'action décisionnelle politique et moins de 10 % souscrit à l'idée que le pays devrait être dirigé par un « homme fort » (Institut national de la statistique

du Cameroun, 2017). Les cercles économiques et politiques s'intéressent prioritairement aux élections de 2018, à la perspective d'une alternance politique, à la recherche de l'inclusion et, plus généralement, à la bonne gouvernance. Cette dernière apparaît en effet comme l'un des principaux obstacles de l'amélioration du climat d'investissement, de l'environnement économique et, plus généralement, de la paix, de la sécurité et du développement du Cameroun.

Bien que la Côte d'Ivoire, l'Égypte, Madagascar et le Nigéria aient connu des crises politiques ou des risques d'instabilité politique, ils ont déployé d'importants efforts pour assurer la bonne gouvernance et la reprise économique. Depuis la fin de la crise politique ivoirienne de 2010-2011, le pays a pris des mesures pour améliorer la gouvernance, en créant notamment une brigade anti-corruption et en adoptant un plan national de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption (2013-2017). Les capacités de la fonction publique ivoirienne restent toutefois insuffisantes à l'échelle centrale et locale. Des difficultés persistantes gênent la gestion et la passation des marchés publics ainsi que l'élaboration, l'exécution et le suivi-évaluation des programmes et projets centrés sur les ressources naturelles ivoiriennes. L'État de droit reste fragile, en raison de la faible capacité du système judiciaire et des forces de sécurité à faire appliquer à la loi, eux-mêmes étant limités par le manque d'indépendance, la corruption et l'insuffisance de leurs ressources techniques et financières (Yoboué, 2016).

En Égypte, l'instabilité politique associée au Printemps arabe a mis à mal l'économie. Depuis 2011 toutefois, le pays a regagné des places dans le classement de nombreux indicateurs économiques ou de gouvernance grâce à ses réformes. Ses plus grandes difficultés incluent la baisse de la compétitivité au plan mondial, qui a baissé de la 119<sup>e</sup> place au classement mondial de 2015 à la 115<sup>e</sup> au classement mondial de 2017 (Forum économique mondial, 2017), l'insuffisance des ressources, l'inefficacité de la gestion et de l'exploitation des ressources, la forte bureaucratie et l'insécurité.

Depuis son indépendance en 1960, Madagascar est dirigée par un régime politique libéral-démocrate. Elle a traversé plusieurs crises politiques et économiques, et connu quatre républiques, chacune d'entre elles étant dotée d'une constitution propre. La dernière crise politique a duré de 2009 à 2013. Elle a ralenti le développement et précarisé la situation financière du pays. Ce dernier a dû fortement limiter le financement des services socioéconomiques de base. La croissance économique malgache a chuté de 7,2 % en 2007-

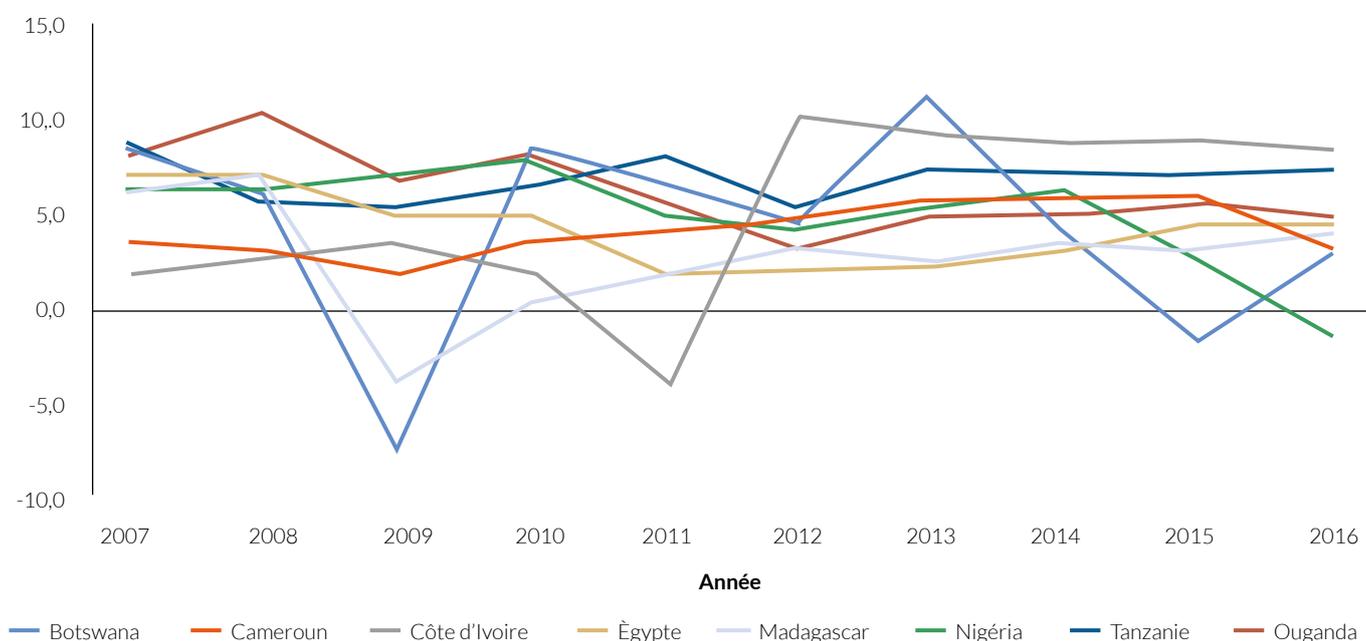
2008 à 3,5 % en 2009. Elle a toutefois recommencé à s'améliorer lentement en passant de 0,26 % en 2010 à 4,2 % en 2016. Le taux de pauvreté était de 90 %, et le taux de prévalence de l'insécurité alimentaire de 33 %, en 2017. (Programme alimentaire mondial, 2017).

Le Nigéria est une fédération de 36 États autonomes, dont la société compte de nombreuses ethnies et cultures. Il est au premier rang des pays africains pour sa population, avec quelque 186 millions d'habitants en 2016, soit 47 % de la population ouest-africaine. Malgré l'abondance de ses richesses naturelles (le pays est le premier exportateur africain de pétrole et le détenteur des plus importantes réserves de gaz naturel du continent), 67,1 % de sa population vivait dans la pauvreté en juin 2017<sup>26</sup>. Si sa note selon l'indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique s'est améliorée de 2,5 points entre 2006 et 2015,<sup>27</sup> le Nigéria a encore des problèmes de bonne gouvernance, en raison de plusieurs facteurs structurels et sociaux comme la menace que font peser des groupes extrémistes violents (tels que Boko Haram) ou des opposants présents dans la région du delta du Niger riche en pétrole.

### 5.1.2 Contexte économique et social

La croissance du PIB des huit pays, qui a été en moyenne de 4,2 % en 2016, est supérieure à la croissance du PIB africain, estimée à 2,2 % (figure 5.2). Le pourcentage des personnes vivant en-dessous du seuil de pauvreté – fixé à 2 dollars par jour en termes de parité du pouvoir d'achat – a toutefois été de 18,2 % (Botswana) à 81,8 % (Madagascar) en 2016 (figure 5.3). Le pourcentage relativement faible du Botswana s'explique par les fondamentaux macroéconomiques positifs du pays, eux-mêmes étant permis par la stabilité de l'environnement politique, la rigueur budgétaire, la capitalisation du système bancaire et l'adéquation du régime de parités mobiles au niveau des taux de change<sup>28</sup>. Malgré sa forte dépendance à l'égard des recettes minières, le Botswana applique une politique budgétaire contracyclique et veille à limiter son taux d'endettement. L'indice de développement humain du Botswana (0,698) est supérieur à la moyenne des pays du groupe de développement humain moyen (0,631) et à celle des pays de l'Afrique subsaharienne (0,523) (PNUD, 2016).

**FIGURE 5.2 Croissance du PIB réel des huit pays étudiés entre 2007 et 2016 (en pourcentage)**



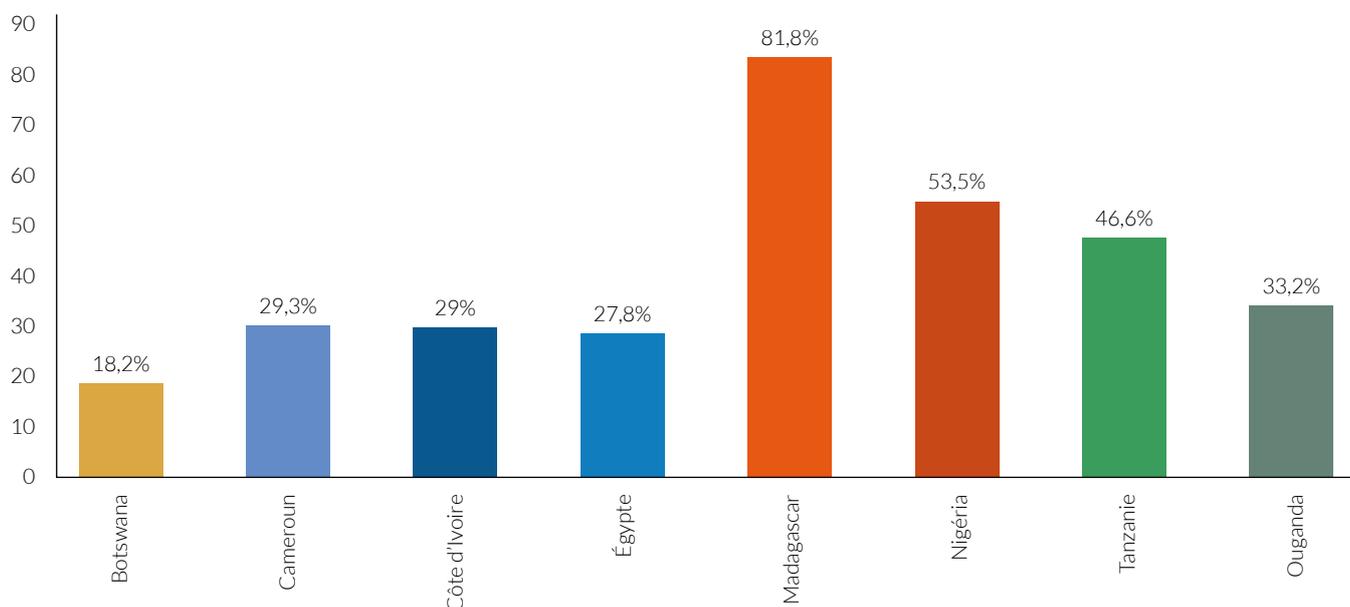
Source : CEA (2017).

26 Site Web de l'Office nigérien de statistique (<http://www.nigerianstat.gov.ng>).

27 Site Web de l'indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique (<http://mo.ibrahim.foundation/iiag/>).

28 Site Web de l'Agence américaine pour le développement international (<https://www.usaid.gov/botswana>).

**FIGURE 5.3** Pourcentage de la population vivant sous le seuil de pauvreté (2 dollars par jour) en 2016 dans les huit pays étudiés



Source : CEA (2017).

À Madagascar, l'incidence de la pauvreté sensiblement plus élevée dans les zones rurales que dans les zones urbaines met en évidence le parti pris des politiques publiques et des systèmes de sécurité sociale en faveur des zones urbaines. La Politique nationale de protection sociale, mise au point par le Gouvernement malgache en 2015 pour faire face à la précarité sociale, a été bloquée par le manque de financements. Le déficit budgétaire du pays a atteint 3,3 % du PIB en 2015, contre 2,3 % en 2014 (FMI, 2017).

Au Nigéria, le taux de pauvreté élevé (53,5 %) s'explique en partie par le récent ralentissement de la croissance économique, ramenée de 6,3 % en 2014 à 1,5 % en 2016, en raison de la chute des cours du pétrole. Le Gouvernement nigérian peine également à redistribuer les richesses efficacement.

La croissance économique de l'Égypte et de l'Ouganda s'est également ralentie ces dix dernières années. Si la reprise égyptienne a été d'environ 4,3 % en 2014-2016, contre seulement 1,8 à 2,2 % en 2011-2013, elle reste loin derrière son record de 7,2 % enregistré en 2008. La croissance ougandaise a été en moyenne de 8,4 % en 2007-2010, grâce aux bonnes conditions climatiques et à l'augmentation du cours du café. Elle a toutefois ralenti à 4,8 % en 2016, à cause principalement de la baisse de plus de 25 % du shilling ougandais survenue en 2015, et de l'augmentation de l'inflation portée à 8,5 % à la fin de décembre 2015.

Les économies du Cameroun et de la Tanzanie sont relativement stables. La croissance tanzanienne a été en moyenne de 6,8 % en 2010-2015, contre 7,2 % en 2016. Le pays se classe ainsi parmi les économies dont la croissance est la plus forte en Afrique de l'Est. Il doit sa performance à l'information, à la communication, à la fonction publique, à la défense, aux finances et à l'activité minière (CEA, 2015a). L'agriculture continue d'employer les deux-tiers des actifs.

Au Cameroun, il est prévu que la croissance continue à 4,5 % en 2018-2021 après s'être maintenue entre 4 et 5 % en 2010-2016. L'inflation camerounaise a été limitée à 0,9 % en 2015. Les entrées d'investissements étrangers directs ont atteint 501 millions de dollars en 2014, contre seulement 326 millions de dollars en 2013 (CEA, 2015b). Les entrées d'investissements étrangers directs au Cameroun ont toujours été modestes par rapport au fort potentiel économique du pays. Elles ont encore baissé en 2016 à 128 millions de dollars, contre 627 millions de dollars en 2015 et 726 millions de dollars en 2014 (CNUCED, 2014). Si le pétrole attirait la majeure partie des investissements, il doit maintenant céder du terrain aux infrastructures.

La Côte d'Ivoire s'est classée au premier rang africain pour sa croissance moyenne en 2012-2016, qui était de 9,1 %. Sa performance avait été moins bonne en 2011, à 4,2 %. Sa croissance a été permise par l'augmentation de la productivité agricole (le secteur assure environ 60 % du total des exportations), la vitalité des transports, du commerce et de la téléphonie, et l'amélioration de l'environnement économique et macroéconomique.

Les huit pays étudiés doivent presque tous réduire le chômage, atténuer la vulnérabilité aux chocs économiques externes et trouver de nouvelles voies de croissance durables.

**Les huit pays étudiés doivent presque tous réduire le chômage, atténuer la vulnérabilité aux chocs économiques externes et trouver de nouvelles voies de croissance durables.**

### 5.1.3 Richesses naturelles

La base des ressources naturelles des huit pays étudiés est diverse. Les industries extractives sont prédominantes dans deux économies : au Botswana et au Nigéria. En 1985-2014, c'est le secteur minier (essentiellement le diamant) qui a le plus contribué au PIB botswanais (avec une part, en moyenne, de 31,7 %), aux recettes publiques (47,6 % en moyenne) et aux recettes d'exportation (Jefferis, 2016a). Ces vingt dernières années, les produits hydrocarbonés ont assuré plus de 70 % des recettes publiques et des gains de change au Nigéria. Suite à la chute récente de son cours mondial, le pétrole a moins contribué à l'économie, passant d'environ 40 % du PIB à moins de 25 % du PIB en 2017 (Bureau national de la statistique du Nigéria, 2017).

Les industries extractives sont moins importantes dans les six autres économies. En Côte d'Ivoire et au Cameroun, la contribution des secteurs minier et pétrolier au PIB a atteint respectivement 5,2% (Initiative pour la transparence des industries extractives, Côte d'Ivoire, 2017) et 4,4 %<sup>29</sup> en 2015 ; à Madagascar<sup>30</sup> et en Ouganda, la contribution des industries extractives au PIB a été de moins d'1 % (Autorité ougandaise de planification nationale, 2015b).

Les exportations de ressources naturelles sont importantes pour les huit pays (tableau 5.1). La part très élevée des produits utilisant des ressources naturelles dans le total des exportations botswanaises

et nigérianes fait ressortir la faible diversification. Les exportations camerounaises, égyptiennes et tanzaniennes incluent également un pourcentage relativement élevé de minéraux et de produits pétroliers. À l'inverse, la Côte d'Ivoire, Madagascar et l'Ouganda exportent principalement des produits de base non miniers et agricoles (tels que les fèves de cacao, le café et la vanille).

Le Nigéria est le premier exportateur de pétrole en Afrique. Il possède également les plus grandes réserves de gaz naturel du continent. Il est estimé que les exportations nigérianes de pétrole brut et de gaz naturel ont représenté respectivement 36,8 milliards de dollars et 7,2 milliards de dollars en 2016. Le Cameroun possède d'importants gisements de minéraux essentiels tels que la bauxite, le cobalt, l'or, le diamant, le fer et l'uranium, et d'importants gisements d'hydrocarbures, notamment des gisements pétroliers au large des côtes. Il a mis en service un oléoduc au Tchad.

La Côte d'Ivoire possède une grande variété de richesses naturelles telles que le diamant, l'or, le manganèse, le minerai de fer, le cobalt, la bauxite, le nickel, le tantale et le sable siliceux. Les stratégies de développement qu'elle a élaborées après son indépendance étaient orientées vers l'agriculture. Cette dernière assurait plus de 66 % des exportations, et employait quelque deux tiers des actifs, dans les années 90. Suite à l'effondrement des cours mondiaux des produits agricoles survenu au début des années 2000, le pays est progressivement passé d'une économie agricole à une économie basée sur les ressources minérales et pétrolières (Yoboué, 2016). Les produits extractifs ont assuré 10,8 % des exportations ivoiriennes en 2016. Ces exportations comptent par ailleurs les fèves de cacao (29 %), la pâte de cacao (6,9 %), ainsi que la noix de coco, la noix du Brésil et la noix de cajou (6,5 %).

Le capital naturel de Madagascar comprend des ressources extractives (nickel, cobalt, titane, chrome, uranium, charbon, ilménite, pierres précieuses, pétrole, huiles lourdes et gaz à l'état sec) et des ressources renouvelables (terres agricoles, pâturages, pêche, forêt et zones préservées). Il est estimé que la vanille et le nickel brut ont représenté respectivement 19 % et 18 % des exportations en 2016. Les ressources naturelles renouvelables malgaches ont assuré près de 92 % de la valeur du stock de capital naturel du pays, estimé à

29 Site Web de l'Institut national de la statistique du Cameroun (<http://www.statistics-cameroon.org>).

30 Site Web de l'Institut national de la statistique de Madagascar (<http://www.instat.mg>).

**TABLEAU 5.1** Exportations des huit pays étudiés en 2016

Pays	Exportations totales (en milliards de dollars)	Deux premiers produits exportés (en pourcentage du total des exportations)	
Botswana	7,32	Diamant	Nickel brut
		88	3,2
Cameroun	4,73	Pétrole brut	Fèves de cacao
		35	12
Côte d'Ivoire	12,7	Fèves de cacao	Pétrole raffiné
		29	8,8
Égypt	22,4	Or	Pétrole brut
		12	8,1
Madagascar	2,18	Vanille	Nickel brut
		19	18
Nigéria	47,8	Pétrole brut	Gaz naturel
		77	15
Ouganda	2,31	Café	Tabac brut
		19	5,1
Tanzanie	4,74	Or	Tabac brut
		35	7,6

Source : Calculs des auteurs fondés sur les données de la base de données onusienne Comtrade (<https://comtrade.un.org/>) et celles de l'Observatoire de la complexité économique de l'Institut de technologie du Massachusetts (<https://atlas.media.mit.edu/en/>).

quelque 152 milliards de dollars en 2014, soit environ 6 500 dollars par habitant, en 2014<sup>31</sup>. En Ouganda, le secteur des services prédomine l'économie depuis plusieurs années.

La dépendance de la majorité des huit pays étudiés envers les ressources naturelles – manifestée par le pourcentage relativement élevé des exportations de ressources naturelles dans le total des exportations (voir tableau 5.1), et par le pourcentage des rentes prélevées sur les ressources naturelles dans le PIB (figure 5.4) – freine le développement économique inclusif et la transformation structurelle. Les élites peu nombreuses de beaucoup de pays africains dépendant des ressources naturelles contrôlent les rentes provenant des ressources et s'abstiennent de les investir dans la croissance généralisée. Au Nigéria, la part des rentes prélevées sur les ressources naturelles dans le PIB a atteint 38,2 % en 2000, alors que le PIB par habitant est l'un des moins élevés d'Afrique (à 2 258 dollars) (figure 5.5). Ce dernier

s'est toutefois amélioré après la récente baisse des cours mondiaux du pétrole, qui a eu un effet majeur sur les exportations de ressources naturelles et sur les recettes provenant des ressources naturelles. Cette amélioration témoigne, à certains égards, du renouvellement des politiques nationales de diversification économique.

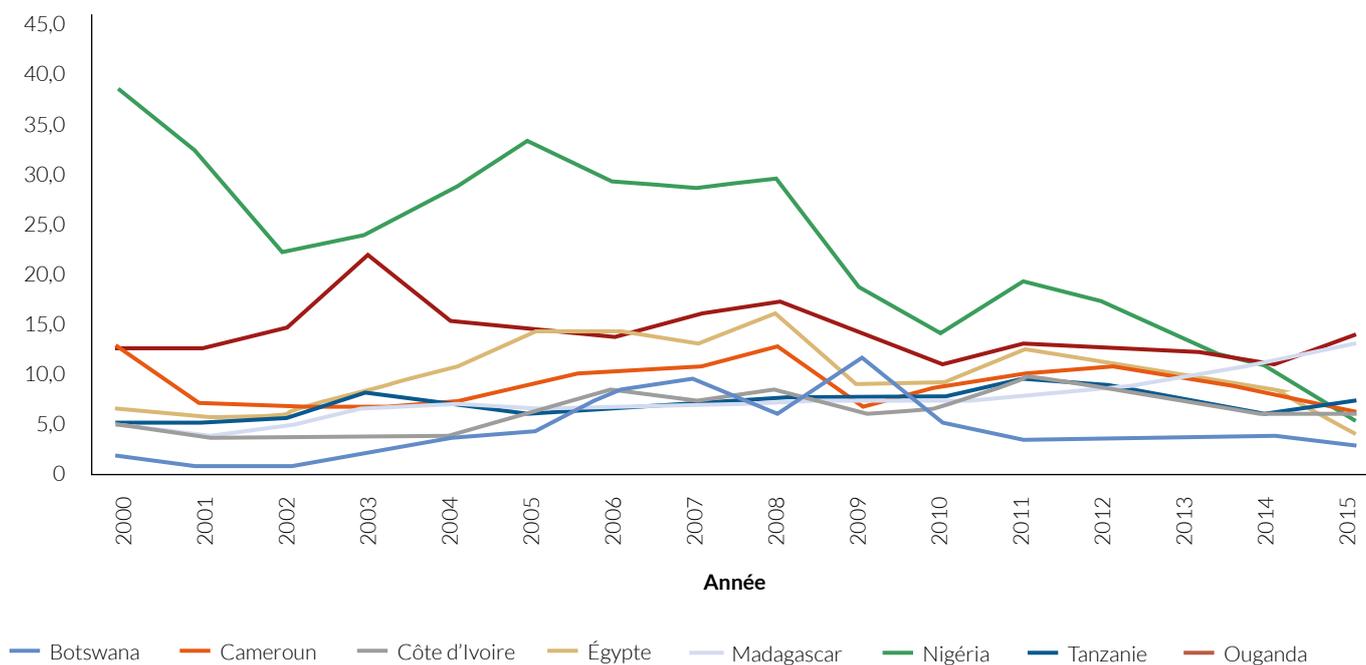
Si l'Égypte semble suivre la même évolution, il convient de corrélérer avec prudence l'effet des rentes des ressources naturelles sur la croissance et les recettes avec la crise sociopolitique ayant pris fin en 2011. La baisse des rentes, exprimées en pourcentage du PIB, et l'augmentation constante du PIB par habitant, sont une réalité depuis 2011, soit après le Printemps arabe si dommageable pour l'économie. Une reprise économique est toutefois observée depuis 2013, grâce aux politiques de réforme mises en œuvre par le Gouvernement égyptien<sup>32</sup>. Ces politiques ont contribué à restaurer la confiance dans l'économie égyptienne, tant à l'intérieur du pays que sur le plan international<sup>33</sup>.

31 Site Web de l'Institut national de la statistique de Madagascar (<http://www.instat.mg>).

32 Site Web du Ministère égyptien des finances (<http://www.mof.gov.eg>).

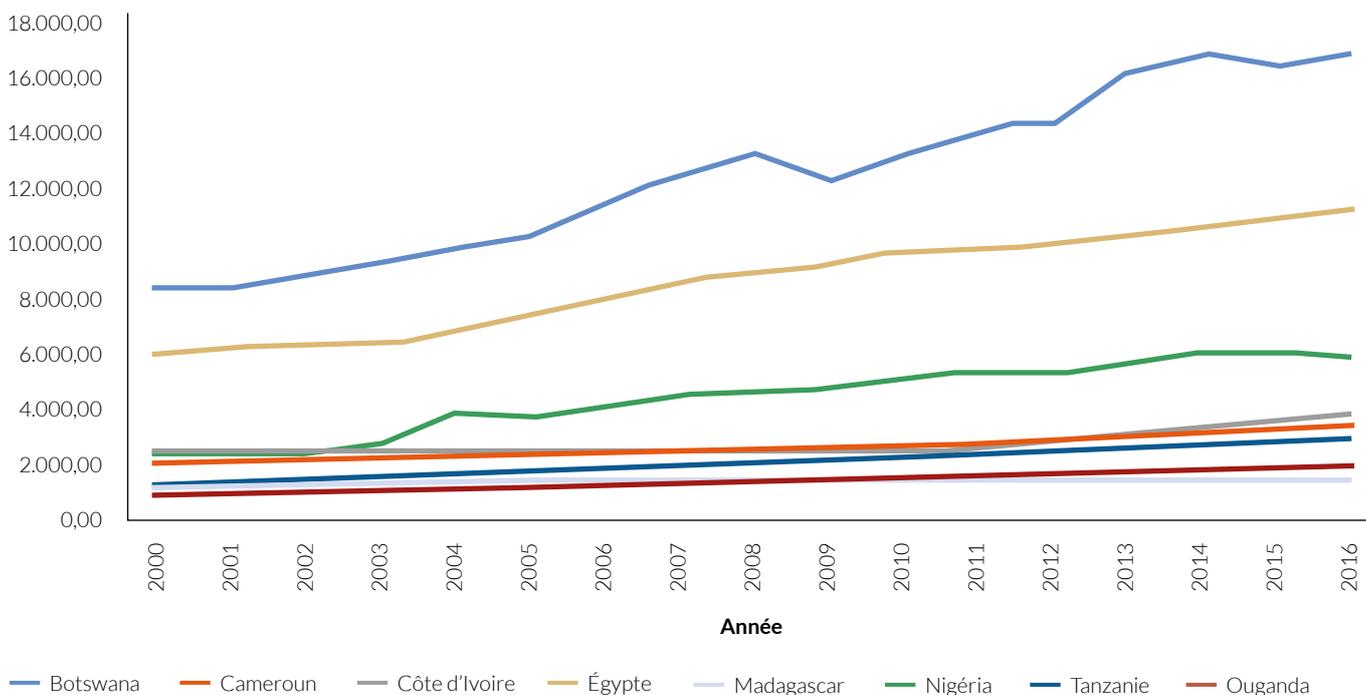
33 La croissance du PIB en 2014-2015 a été d'environ 4,2 %, contre seulement 2,1-2,2 % de 2010-2011 à 2013-2014.

**FIGURE 5.4 Rentes des ressources naturelles entre 2000 et 2015 (en pourcentage du PIB)**



Source : Calculs des auteurs fondés sur la base de données de la Banque mondiale relative aux indicateurs du développement dans le monde (<http://databank.worldbank.org/wdi>).

**FIGURE 5.5 PIB par habitant des huit pays étudiés entre 2000 et 2016 (en dollars courants)**



Source : Calculs des auteurs fondés sur la base de données de la Banque mondiale relative aux indicateurs du développement dans le monde (<http://databank.worldbank.org/wdi>).

## **L**a forte dépendance de l'Égypte et du Nigéria à l'égard des ressources naturelles – en particulier du pétrole et du gaz – a contribué à leur vulnérabilité face à la volatilité des cours des produits de base.

### **RÉSULTATS DE DÉVELOPPEMENT**

Les huit pays n'établissent pas tous un lien entre la taille du secteur des ressources naturelles et le degré d'inclusivité de la croissance. Cet effet est relatif en Égypte et au Nigéria. Au Cameroun, à Madagascar, en Tanzanie et en Ouganda, le développement et la gestion des ressources naturelles ont généré peu d'avancées socioéconomiques. Les richesses naturelles ivoiriennes ont parfois été associées à des résultats négatifs tels que le déclin économique, la dépossession socioéconomique, la corruption, l'instabilité politique et les conflits armés. Compte tenu de son régime fiscal minier efficace et des revenus investis dans le développement, le Botswana est considéré par certains intervieweurs comme une réussite, bien que les fortes inégalités autorisent toutefois à s'interroger sur la réalité de cette réussite.

Les politiques adoptées par l'Égypte et le Nigéria n'ont pas encouragé les liens d'amont et d'aval qui ont également été partiellement limités par l'insuffisance du suivi-évaluation, la lenteur budgétaire et les ingérences politiques. La forte dépendance des deux pays à l'égard des ressources naturelles – en particulier du pétrole et du gaz – a contribué à leur vulnérabilité face à la volatilité des cours des produits de base. L'Égypte a cherché à s'en protéger, en établissant des fonds de stabilisation chargés de mettre en réserve une partie des recettes provenant des ressources naturelles, l'objectif étant de constituer une épargne, notamment lors des périodes de flambée des cours, afin de mieux faire face aux dépenses en cas de chute des cours. Le Nigéria a tenté de satisfaire aux exigences en matière de contenu local – notamment dans le ciment et le bâtiment. Les gouvernements successifs ont ainsi adopté des règles et des lois sur les contenus locaux, notamment une loi relative au

développement des contenus de l'industrie pétrolière et gazière, afin de renforcer les capacités des entreprises nigérianes et d'inciter ces dernières à étendre leurs activités industrielles. Ces activités restent modestes, en raison de l'insuffisance de la capacité à concourir et à satisfaire aux exigences industrielles s'appliquant aux services tels que la fabrication et la construction.

Au Cameroun, le lien existant entre les ressources naturelles et les résultats de développement est très discuté. Certaines personnes interrogées au Cameroun ont fait remarquer que les ressources naturelles, en particulier le pétrole et le gaz, n'ont bénéficié qu'à un nombre limité de personnes. D'autres estiment qu'il est impossible à ce stade d'établir une corrélation significative entre les ressources naturelles et leur impact sur le développement, car le secteur minier reste peu développé et le pays offre une économie et une base d'exportation relativement diversifiées.

À Madagascar, les effets économiques et sociaux indirects des ressources naturelles n'ont pas suffi à diversifier l'économie. Les recettes des industries extractives étaient pourtant estimées à 27 millions de dollars en 2016, et susceptibles d'atteindre aisément plus de 40 millions de dollars par an (en cas de collecte améliorée des taxes et des redevances et de gestion modernisée des recettes). Le pays est contraint par la faiblesse des capacités institutionnelles et des vulnérabilités structurelles. La gouvernance politique reste fragile malgré les améliorations apportées à la mise en œuvre de la Politique anti-corruption et du Programme public de modernisation. Les infrastructures ne suffisent pas à générer les ressources énergétiques requises, ni à promouvoir l'industrialisation.

Certaines des personnes interrogées en Tanzanie estiment qu'en dépit de l'abondante dotation en ressources naturelles de la Tanzanie et des nombreuses années d'exploitation des ressources naturelles, les recettes générées par le secteur ne correspondent pas au volume des ressources naturelles qui quittent le pays. Le secteur minier représente seulement 3,5 % du PIB, même si des prévisions estiment qu'il pourrait atteindre 10 % du PIB d'ici à 2025 (Ministère tanzanien des mines et des minéraux, 2015). Les industries extractives fournissent quelque 12 % des recettes publiques. Ces recettes ont augmenté de 28 %, passant de 602 millions de dollars en 2013 à 754 millions de dollars en 2014, en raison principalement de la hausse de la production aurifère et des impôts sur les sociétés. La majeure partie des recettes provenant des industries extractives sont des taxes<sup>34</sup>. On s'accorde de plus en

plus à reconnaître que la Tanzanie doit impérieusement trouver le juste équilibre entre l'établissement des dispositifs de collecte nécessaires à un prélèvement équitable des recettes (générées par les ressources naturelles) et l'instauration d'un environnement propice aux activités commerciales et aux investissements.

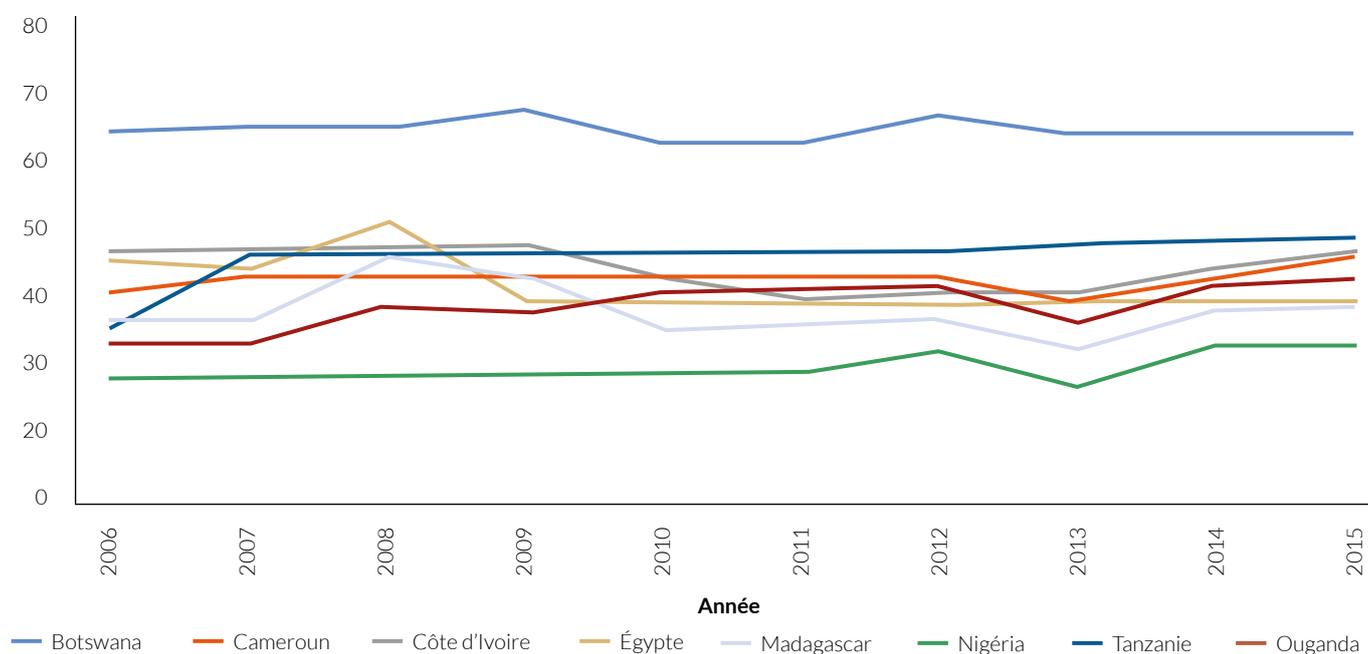
Les résultats de développement dus aux ressources naturelles ont également été modestes en Ouganda. Les populations qui vivent près des mines ou des gisements de ressources sont souvent les plus pauvres du pays, et insatisfaites des activités. Elles sont en effet expropriées sans qu'une juste compensation ne leur soit versée, déplacées de force et privées d'infrastructures modernes. Les entreprises sont en outre autosuffisantes la plupart du temps. Elles emploient rarement des personnes locales. Le Gouvernement ougandais a toutefois adopté une politique relative aux contenus locaux dans le secteur pétrolier. Il a toutefois négligé d'être ferme à leur sujet, en exigeant seulement de la part des entreprises concernées

qu'elles « préfèrent » acheter des biens et services ougandais, et employer ou former des ressortissants ougandais. Il a également accru sa participation dans la production pétrolière (OAGU, 2015).

Selon l'indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique, les huit pays étudiés sauf le Botswana mobilisent timidement les recettes intérieures (figure 5.6)<sup>35</sup>.

Comme le montre leur ratio recettes fiscales/PIB relativement élevé, le Botswana, le Cameroun, la Côte d'Ivoire et l'Égypte ont mobilisé des recettes intérieures (figure 5.7). Plusieurs de ces pays ne disposent toutefois pas encore de moyens suffisants pour gérer efficacement leurs ressources budgétaires et financières, et en rendre compte. La figure 5.8 présente les changements opérés dans la gestion budgétaire par les huit pays en 2006-2015. Elle montre la plus grande amélioration en Côte d'Ivoire, et la plus grande détérioration en Tanzanie.

**FIGURE 5.6** Comparaison des mobilisations des recettes intérieures des huit pays étudiés entre 2006 et 2015 (notation progressive de 0 : pire score africain, à 100 : meilleur score africain)

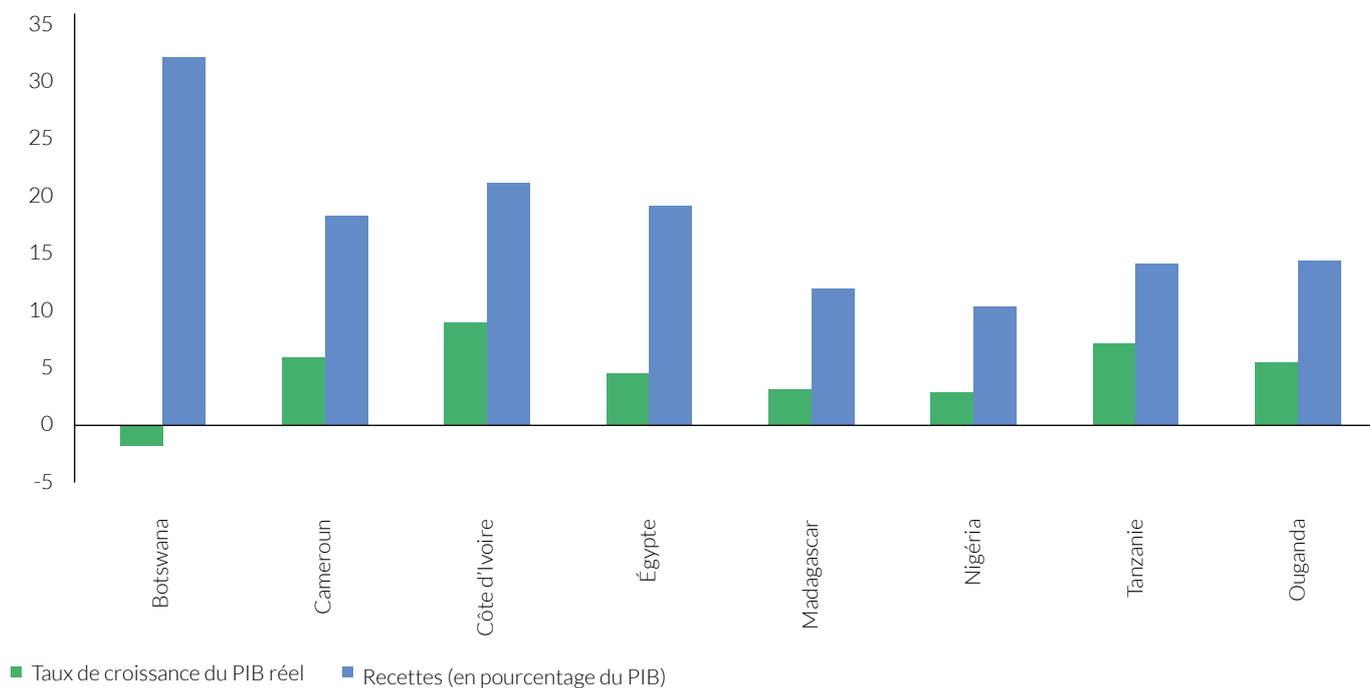


Source : Site Web de l'indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique (<http://mo.ibrahim.foundation/iiag/>).

34 Initiative pour la transparence des industries extractives, Tanzanie (<https://eiti.org/tanzania>).

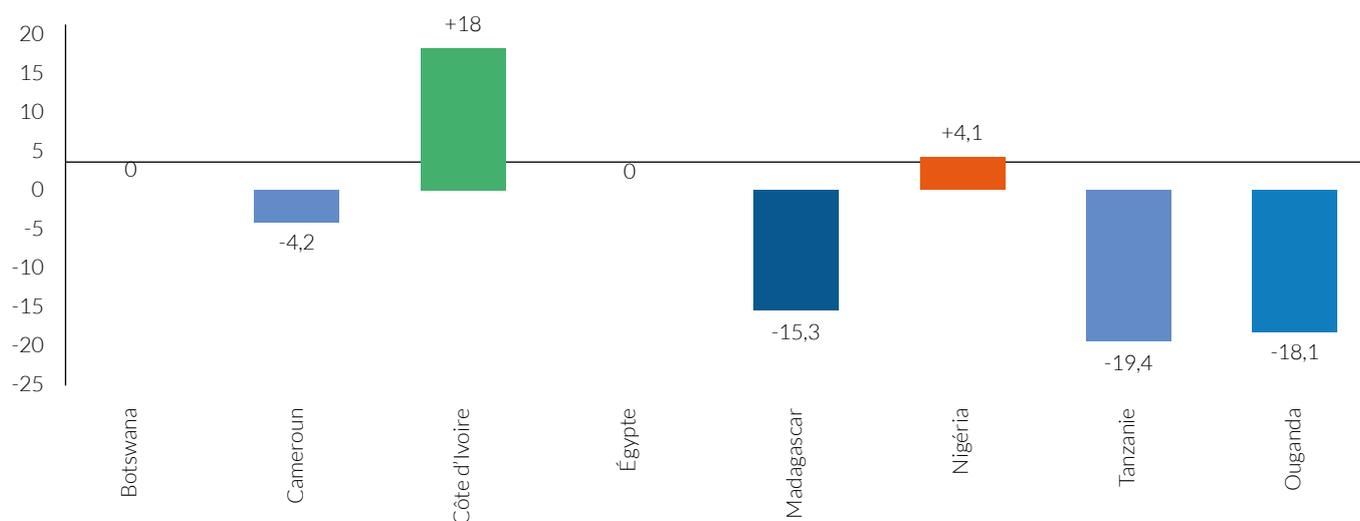
35 Site Web de l'indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique (<http://mo.ibrahim.foundation/iiag/>).

**FIGURE 5.7 Recettes fiscales en pourcentage du PIB et taux de croissance du PIB réel dans les huit pays étudiés**



Source : Calculs des auteurs fondés sur les données de la CEA, la base de données de la Banque mondiale relative aux indicateurs du développement dans le monde (<http://databank.worldbank.org/wdi>) et le site Web de l'indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique (<http://mo.ibrahim.foundation/iiag/>).

**FIGURE 5.8 Évolution de la gestion budgétaire dans les huit pays étudiés entre 2006 et 2015**



Source : Calculs des auteurs fondés sur les données de la CEA, la base de données de la Banque mondiale relative aux indicateurs du développement dans le monde (<http://databank.worldbank.org/wdi>) et le site Web de l'indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique (<http://mo.ibrahim.foundation/iiag/>).

## CADRES INSTITUTIONNELS ET RÉGLEMENTAIRES

Des fonctionnaires gouvernementaux et des acteurs non étatiques estiment que le lien existant entre les ressources naturelles et le développement en Côte d'Ivoire fonctionne correctement, en bénéficiant au bien-être des Ivoiriens. D'autres experts, notamment les partisans d'une gouvernance appliquée aux ressources, relie les richesses naturelles au déclin économique, à la dépossession socioéconomique, à la corruption, à l'enrichissement personnel, à l'instabilité politique et aux conflits armés. L'argument selon lequel les ressources naturelles contribuent aux conflits, en les suscitant et les entretenant, en est un bon exemple. Il a été souvent avancé lors de la crise politique de 2010-2011.

**S**elon l'indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique, les huit pays étudiés sauf le Botswana mobilisent timidement les recettes intérieures.

Le Botswana réussit à collecter l'ensemble des recettes générées par ses ressources naturelles (voir figure 5.7). Des consultations menées dans le pays révèlent que sa réussite est principalement due aux compétences de ses administrations et de ses institutions. Toutefois, « l'expérience botswanaise présente des caractéristiques particulières qui la rendent difficile à reproduire dans un autre pays. Il y a notamment les rentes très élevées provenant de l'exploitation du diamant et le fait que l'activité minière est principalement conduite par une seule entreprise, *Debswana* » (Jefferis, 2016b, p. 32). Le régime mis en place, qui repose sur la Loi sur l'activité minière et la Loi sur l'impôt sur le revenu, a pour principal atout de disposer des structures nécessaires pour mobiliser efficacement les recettes provenant des ressources naturelles et les redistribuer de manière équitable. Ce régime possède un autre atout. Il s'agit de son calcul d'imposition dégressif qui s'adapte aux réalités, en imposant les bénéfices exceptionnels lorsqu'il y en a, et en autorisant les amortissements qui peuvent être reportés en cas de pertes. Le régime a deux points faibles : le prix élevé de ses exigences d'octroi de licence et l'inexistence d'incitations fiscales. La réussite botswanaise en matière de gouvernance des ressources naturelles est ainsi partielle. Le pays a donné un degré de priorité élevé à la gestion des recettes, mais doit encore diversifier son économie.

Les huit pays étudiés ont tous mis en place des cadres juridiques et réglementaires qui orientent l'exploration, le développement durable et la gestion des ressources naturelles, notamment la collecte et la redistribution des recettes. La responsabilité de faire respecter les droits de la propriété, de contrôler l'exploitation minière et de protéger les ressources naturelles incombe au Gouvernement de la majorité des huit pays.

Ces derniers pratiquent également le pluralisme juridique, en raison de ses racines historiques, de l'existence de groupes ethniques et de l'importance des coutumes, des religions et des croyances. Les nombreux chevauchements des réglementations juridiques créent toutefois des concurrences, voire même des contradictions.

Au Botswana, c'est le Ministère des mines, de l'énergie et des ressources en eau qui est chargé de faire appliquer les droits miniers (Melaetsa, 2017). L'exploration et l'exploitation des minéraux sont régies par la Loi sur les mines et le développement minier, adoptée pour la première fois en 1969, et révisée en 1976 et en 1999. Son article 51 énumère les exigences des procédures d'octroi de licences applicables aux minéraux, et stipule que les concessions d'exploitation du diamant résulteront d'une procédure de négociation entre le demandeur et le Gouvernement botswanaise.

Au Cameroun, le secteur pétrolier est supervisé par le Ministère des mines, de l'industrie et du développement technologique. Ce dernier est chargé d'élaborer des politiques sur la gestion, l'évaluation et le suivi des ressources extractives, et de les faire appliquer. Le secteur pétrolier est relativement libre. L'activité minière reste encore peu développée. Le Gouvernement camerounais cherche à développer et à exploiter le potentiel minier, en renforçant les capacités des exploitants artisanaux à petite échelle et en attirant les investissements directs, son objectif étant d'accroître considérablement la production minière (République du Cameroun, 2009).

En Côte d'Ivoire, le secteur des ressources naturelles est réglementé par plusieurs lois nationales et encadré par diverses conventions régionales et internationales. Le pays suit l'Initiative pour la transparence des industries extractives et le Système de certification du processus de Kimberley.

En Égypte, à Madagascar et en Ouganda, les licences et les concessions concernant les ressources naturelles sont octroyées selon le principe du « premier arrivé, premier servi », qui induit des cas de mauvaise gouvernance ou de non-transparence. En Égypte, le régime appliqué aux minéraux solides présente plusieurs caractéristiques de la Vision africaine des mines, notamment la sécurité d'occupation, le principe de la « capacité utilisée ou perdue » et l'existence d'un Bureau du cadastre minier chargé d'octroyer les licences d'exploitation des hydrocarbures et des minéraux, et de faire respecter l'activité minière artisanale à petite échelle. Le régime égyptien peine toutefois à promouvoir et à concrétiser la participation et les droits des communautés obligées d'accueillir des activités minières, à transférer des compétences et à évaluer les conditions de vie des exploitants miniers artisanaux. Il semble également trop généreux à l'égard des investisseurs étrangers, possiblement au détriment du volume de ses recettes.

## 5.4

### CADRES DE PLANIFICATION

Les huit pays étudiés disposent tous de plans de développement nationaux, eux-mêmes incluant des plans d'action quinquennaux, ainsi que de politiques sectorielles. La plupart d'entre eux continue de rencontrer des difficultés dans la mise en œuvre.

Le Botswana a concrétisé plusieurs plans de développement nationaux à moyen et long termes, dont l'actuel onzième Plan de développement national qui arrivera à échéance en 2023. Il compte également un plan sectoriel, le Plan stratégique du Ministère des mines, de l'énergie et des ressources en eau 2009-2016, qui prévoit, dans ses dispositions, des mesures pour diversifier le secteur minier et accroître les recettes minières. Ce plan a permis plusieurs avancées : l'établissement d'une société d'investissement ayant des intérêts dans les mines, la *Minerals Development Company of Botswana*, l'établissement d'une entreprise publique, la *Diamond Trading Company of Botswana*, la réalisation de plusieurs études d'évaluation concernant les minéraux industriels, et la promotion de la valorisation et de la création de valeur ajoutée dans l'activité minière. Une stratégie ministérielle pour 2017-2023 a en outre été adoptée.

Le Botswana n'a élaboré aucun plan d'industrialisation alors qu'il occupe une place centrale dans tout effort de diversification ou de valorisation, mais dispose de politiques et de stratégies dans ce domaine. L'actuelle politique d'industrialisation est en cours d'application, dans l'attente des résultats espérés des stratégies connexes telles que la diversification économique.

Le Cameroun a présenté un programme de transformation structurelle explicite. Sa Stratégie nationale pour l'industrialisation était en attente de l'approbation des plus hautes instances gouvernementales au deuxième trimestre de 2017, après avoir été validée dans le cadre d'une procédure de consultations nationales. Cette stratégie fournit des orientations sur la création de valeur ajoutée dans le secteur minier et sur la valorisation des minéraux. Elle encourage le renforcement des compétences, le développement technologique, la recherche et le développement, ainsi que l'innovation. Aucune politique ne cible toutefois les contenus locaux.

La Côte d'Ivoire est plus stable et plus sûre depuis la fin de la dernière crise politique. Elle connaît une reprise économique et met en œuvre des réformes institutionnelles dans le cadre de son Plan national de développement 2012-2015. Elle déploie de nouveaux efforts pour consolider ces acquis dans le cadre du nouveau Plan national de développement 2016-2020. Ce dernier vise à transformer le pays, afin qu'il se hisse au rang des pays émergents et dispose d'une solide base industrielle d'ici à 2020. Le Plan souligne également l'importance de « consolider le développement du secteur minier, notamment par la simplification des procédures d'acquisition des permis d'exploitation, la sécurisation du cadastre minier et la multiplication des activités locale de sous-traitance ».

L'Égypte s'est dotée d'un plan et d'une vision à long terme, et de plusieurs plans de développement sectoriels à moyen terme. Sa stratégie pour le développement durable : Vision Égypte 2030 fixe la voie de développement que le pays suivra pour devenir « une nation moderne et prospère, respectueuse de la justice économique et sociale », et encourager le développement durable, la justice et la croissance équitable. Ses plans de développement sectoriels sur l'exploitation des ressources naturelles sont centrés sur la création d'emplois, la hausse des recettes, la diversification économique et d'autres initiatives connexes.

Le Plan national de développement 2015-2019 de Madagascar aspire à susciter une croissance économique partagée et durable, afin d'assurer la résilience de la société face aux chocs externes, en

s'appuyant sur le capital naturel, humain et productif de façon inclusive, intégrée et durable. Son financement est garanti par la Stratégie de mobilisation des ressources intérieures 2016-2030, mise au point par le Gouvernement malgache, et comptant cinq volets, le troisième d'entre eux étant dédié aux ressources naturelles. Elle cible « un capital naturel bien géré et bien exploité, raisonnablement et efficacement utilisé en vue d'enrayer les flux financiers illégaux ». Madagascar a également adopté des politiques sectorielles, notamment la Politique pour la diversification du secteur extractif, qui a été concrétisée par des réformes ciblant les investissements privés.

**La planification des ressources naturelles a pris du retard dans les huit pays. Certaines des difficultés rencontrées concernent l'insuffisance des données brutes sur les ressources naturelles, ce qui fait qu'il est difficile d'assurer le suivi des produits, des exportations et des taxes dues, ainsi que de poser les bases de la planification.**

Le Nigéria s'est doté d'un plan à long terme et de plusieurs plans sectoriels à moyen terme. Son Plan pour la reprise économique et la croissance reprend la vision à long terme de la Feuille de route pour la croissance et le développement du secteur minier nigérian. Le pays compte plusieurs organismes de planification autonomes du fait de son régime fédéral. Ses plans de développement sont

centrés sur la création d'emplois, la collecte des recettes et la diversification économique. Ils ont récemment fait l'objet de consultations élargies aux communautés accueillant des activités minières. Le Nigéria vient de recenser ce qu'il appelle les « sept réussites majeures » qu'il entend concrétiser en vue de transformer en profondeur le secteur des ressources naturelles. Sa Politique pour le pétrole et le gaz, adoptée en 2017, vise à diversifier les modes d'approvisionnement en gaz, afin d'assurer la sécurité des livraisons et d'affiner les règles d'investissement.

La Tanzanie possède une longue expérience de la planification puisqu'en 1967, dans la période immédiate de l'après-indépendance, c'est à elle que l'on doit la Déclaration d'Arusha. Sa Vision du développement 2025 a pour ambition de transformer le pays, afin qu'il se hisse au rang des pays à revenu intermédiaire et semi-industrialisés d'ici à 2025.

Enfin, l'Ouganda a, comme les autres pays, entrepris de planifier son action ces dernières années. Sa Vision 2040 fixe le cadre général de la transformation du pays, qui passe d'une économie paysanne à une économie moderne et prospère d'ici à 2040 (Autorité ougandaise de planification nationale, 2015a). La Vision 2040 s'ajoute au Plan de développement national II. Les deux instruments annoncent que les recettes provenant du pétrole et du gaz serviront à financer le développement d'infrastructures. Le Plan donne également un degré de priorité élevé aux industries extractives considérées comme un facteur de développement.

La planification des ressources naturelles a pris du retard dans les huit pays. Certaines des difficultés rencontrées concernent l'insuffisance des données brutes sur les ressources naturelles, ce qui fait qu'il est difficile d'assurer le suivi des produits, des exportations et des taxes dues, ainsi que de poser les bases de la planification. Bien que les collectivités locales disposent de leurs propres plans, la plupart des communautés locales sont laissées à l'écart et les problématiques sont souvent confiées à plusieurs organismes de planification<sup>36</sup>. Ces lacunes irrésolues ralentissent le développement des ressources naturelles.

<sup>36</sup> Au Nigéria, par exemple, les minéraux peuvent être classés sur la liste « exclusive », « concurrente » ou « résiduelle » de la Constitution. La liste exclusive recense les ressources naturelles, ce qui empêche les collectivités locales d'exercer un rôle important dans la procédure de planification, étant donné que les décisions relatives aux minéraux visés incombent exclusivement au Gouvernement central. Cela signifie que seuls ce dernier ou le Gouvernement fédéral peut légiférer, et que toute ingérence d'une collectivité régionale ou d'un gouvernement d'un État du pays peut être déclarée « nulle » lorsqu'elle cible un minéral de la liste.

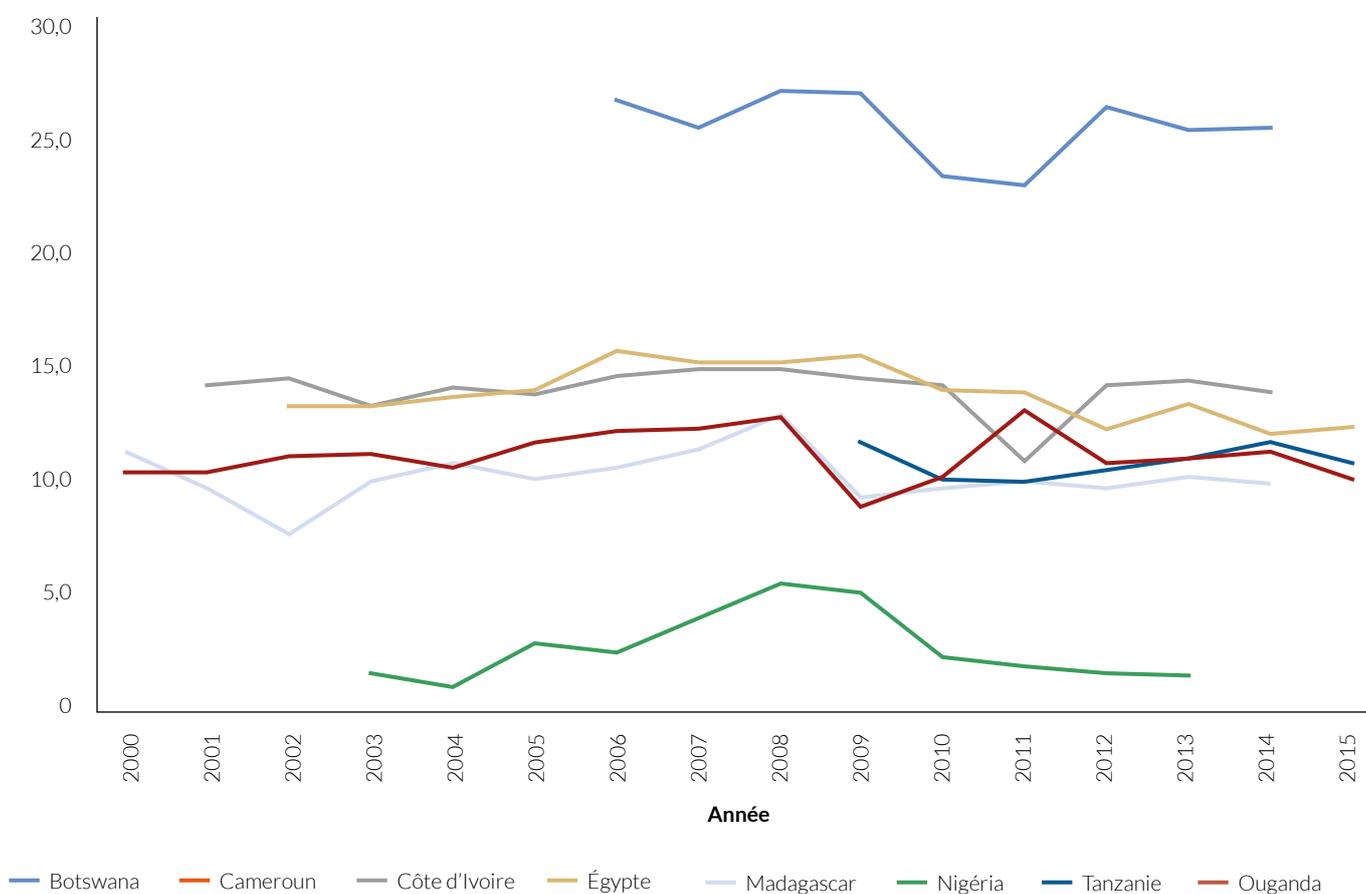
## 5.5

## MODALITÉS DE PARTAGE DES RECETTES

Chacun des huit pays a adopté une approche particulière pour le partage des recettes. La plupart d'entre eux inscrivent toutefois les recettes prélevées sur les

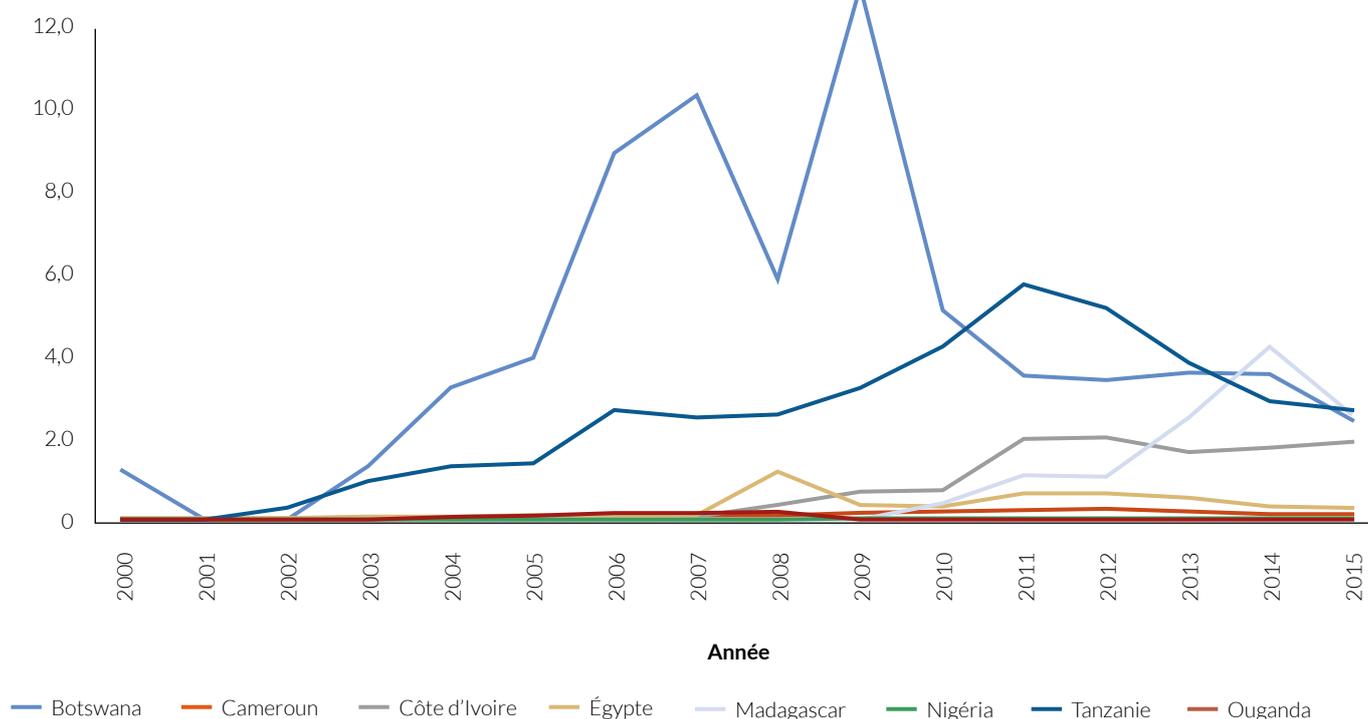
ressources naturelles dans leur budget national. Ils redistribuent également les recettes provenant des industries extractives parmi les secteurs et les régions, alors que leurs dépenses publiques dépendent de la nomenclature budgétaire définie dans les lois de finance, ainsi que des mesures prioritaires fixées par le Plan de développement national. La plupart des pays disposent d'une certaine marge pour réussir à instaurer la bonne gouvernance, la transparence et l'obligation redditionnelle dans le cadre de la répartition équitable des recettes.

**FIGURE 5.9** Recettes fiscales des huit pays étudiés, en pourcentage du PIB, entre 2000 et 2015



Source : Personnel de la CEA.

**FIGURE 5.10 Rentes minières des huit pays étudiés, en pourcentage du PIB, entre 2000 et 2015**



Source : Personnel de la CEA.

Certains pays disposent de cadres juridiques ou réglementaires explicites sur la réallocation des recettes minières aux dépenses publiques, à l'investissement et à l'épargne. D'autres transfèrent ces recettes directement à des fonds d'affectation spéciale, afin qu'elles soient épargnées à court terme ou investies à long terme. Ces fonds appliquent la plupart du temps des règles précises pour les prélèvements ou retraits de crédits et les encaissements (Jefferis, 2016a). La figure 5.9 et la figure 5.10 montrent les dynamiques des recettes fiscales et des rentes tirées des recettes minérales en pourcentage du PIB et par pays. Une tendance se distingue : le Botswana qui est en tête et le Nigéria à la traîne pour ces deux dynamiques.

Au Botswana, les recettes minières ne sont pas séparées entre les institutions, mais acquittées au niveau d'un centre général de perception appelé *Fonds consolidé de la Banque du Botswana*. Si des directives régissent les dépenses effectuées grâce au total des recettes provenant des minéraux, aucun principe légal ne les régit. Les recettes sont classées par type de minerai et ne tiennent pas compte des états financiers des sociétés minières concernées. Toute recette déposée à la Banque centrale fait l'objet

d'une note adressée au Ministère des mines, de l'énergie et des ressources en eau, ainsi qu'au Ministère des finances et de la planification du développement. Le *Fonds Pula* est une autre pratique exemplaire du Botswana. Il permet de gérer les recettes provenant des ressources naturelles. Il a été créé en 1994 grâce aux recettes prélevées sur le diamant. Il est le plus ancien et le plus grand des fonds africains de même catégorie. D'une manière générale, les recettes perçues des ressources naturelles sont toutes versées au *Fonds consolidé de la Banque du Botswana*.

Au Cameroun, les entretiens de divers intervenants ont révélé que les recettes perçues sont toutes versées au Trésor, qui rapproche le montant des collectes effectuées par l'administration fiscale avec les reçus des banques, et certifie ensuite l'exactitude des reçus provenant des bénéficiaires. Les recettes provenant des industries extractives sont également inscrites au budget national. Elles sont toutes centralisées afin d'être redistribuées dans le cadre du budget annuel. Certains des interviewés ont avancé qu'il n'existe aucune commission parlementaire chargée d'examiner les rapports relatifs aux recettes provenant des ressources, mais le Parlement camerounais compte une commission chargée du budget.

37 Site Web de l'Institut pour la gouvernance des ressources naturelles (<https://resourcegovernance.org>).

La Côte d'Ivoire procède inversement. La loi exige de la part du Gouvernement qu'il présente publiquement les données relatives aux recettes que lui ont versées les industries extractives. Cette pratique semble satisfaisante<sup>36</sup>. L'administration fiscale ivoirienne n'est toutefois pas tenue de vérifier l'activité des industries extractives, ni de faire elle-même l'objet d'un audit de la part d'un commissaire aux comptes. Cette situation laisse une porte ouverte à la corruption.

En Égypte, les principales difficultés de la gouvernance des ressources naturelles concernent l'insécurité des droits de propriété et d'exploitation, ainsi que l'absence de tout partage des recettes à l'échelle infranationale. Les liens noués avec la sécurité, la santé et les plans d'urgence restent fragiles, en raison de l'éloignement des sociétés minières. L'accès du public à l'information relative aux procédures législatives engagées dans le secteur est limité et il existe peu de programmes pour le renforcement des capacités des organisations de la société civile et des communautés locales. La gouvernance, la transparence et l'obligation redditionnelle suscitent des inquiétudes.

À Madagascar, les impôts, les frais de douane et les autres paiements directement effectués par les industries extractives sont versés au compte du Trésor public. Ces ressources sont ensuite redistribuées à des entités publiques conformément à la Loi de finances 2017 et aux mesures prioritaires fixées par le Plan de développement national. Les taux de répartition applicables aux redevances administratives imposées aux sociétés minières, aux redevances minières et aux ristournes sont déterminés par le Code minier.

Le cadre politique et juridique de l'administration fiscale nigériane s'inspire des mécanismes établis au titre de la Constitution, ainsi que de la Loi sur la responsabilité fiscale adoptée en 2007. Cette loi requiert que les ressources nationales soient gérées de manière prudentielle, afin d'assurer la stabilité macroéconomique à long terme. Elle vise à accroître la responsabilisation et la transparence des transactions fiscales, à faire respecter le cadre à moyen

terme qui les régit, et à exiger de chacune des analyses effectuées sur les régimes fiscaux des industries extractives, qu'elles se plient au régime général de gestion budgétaire.

La Tanzanie a initié des réformes sur la gouvernance des ressources naturelles à différentes périodes, de façon à ce que le développement bénéficie plus fortement de ses richesses naturelles. Ses réformes les plus audacieuses ont été menées de 1995 à 1999, lors de la transition qui a transformé l'économie socialiste du pays en une économie de marché libérale, conformément aux demandes de libéralisation émanant du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale. Les résultats de développement escomptés ne sont toutefois pas devenus réalité. Le mécontentement général, dû à l'échec des réformes, a obligé le Gouvernement ivoirien à entreprendre des réformes différentes, à partir de 2010, et à redistribuer équitablement les recettes des industries extractives. Les initiatives du Gouvernement ont également encouragé la création de valeur ajoutée et la consolidation des liens d'amont et d'aval entre le secteur des ressources naturelles et les autres secteurs.

En Ouganda, la loi exige que les recettes provenant des ressources naturelles sont toutes enregistrées auprès du Trésor public, contrairement aux périodes précédentes durant lesquelles les recettes touristiques collectées par l'*Office de la faune sauvage* étaient directement redistribuées sans être enregistrées auprès du Trésor. Pourtant, certains des intervenants interrogés ont fait valoir que la plupart des recettes collectées continuent toutefois d'être perdues à cause de la corruption et de la non-application de certaines lois. Les recettes provenant des sociétés minières sont inscrites au budget national d'une manière non explicite. Seules les recettes provenant du pétrole et du gaz sont versées au *Fonds pour le pétrole*. Ce Fonds n'est pas pris en considération dans le budget ordinaire, mais il finance le développement des infrastructures. La Loi sur la gestion des finances publiques de 2015 prévoit que les recettes sont partagées avec les collectivités locales.

## CONCLUSION

La plupart des exemples africains qui concernent la décentralisation des activités d'exploitation des ressources naturelles mettent en évidence la difficulté d'appliquer des réformes institutionnelles susceptibles d'accroître l'autorité des collectivités locales sur les ressources et d'élargir les droits d'exploitation concernant ces ressources (Batterbury et Fernando, 2006). Les huit pays étudiés ne font pas exception. La plupart d'entre eux sont dotés de législations et de plans sur la modernisation des chaînes de valeur minières. Le Botswana et le Nigéria ont mis en place des dispositifs décentralisés<sup>38</sup>. Les changements opérés sont principalement freinés par les intérêts d'acteurs contraignant la société, et les incitations que certains groupes d'intérêts imposent dans la formulation et l'exécution des politiques. Le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Nigéria, l'Ouganda et la Tanzanie ont cherché à contourner ces difficultés et, comme beaucoup de pays africains, ils ont adhéré à plusieurs cadres de gouvernance régionaux et internationaux applicables aux ressources naturelles.

L'État exerce une grande influence sur les ressources naturelles dans la majorité des huit pays étudiés. S'il prétend parfois agir de manière décentralisée, comme au Botswana et en Ouganda, il concentre en réalité les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire à l'échelle des collectivités locales reconnues de tous. Cette « aliénation » des populations locales proches des richesses naturelles a notamment généré un conflit dans le delta du Niger (Nigéria), pour cause d'exploitation pétrolière, et à Amuru (nord de l'Ouganda), pour cause de cultures de terres. L'expérience du Cameroun et du Nigéria semblent valider l'idée que le fractionnement ethnique qui marque la gouvernance en Afrique a stimulé la croissance fondée sur certains produits de base sans réussir l'inclusion ou la démocratie (Mamdani, 1996).

La gouvernance des ressources naturelles reste centralisée dans la plupart des huit pays étudiés. Cet état de fait est dû à l'héritage colonial, aux intérêts des élites soucieuses de contrôler les ressources de grande valeur et à ceux des autorités discrétionnaires connexes, ainsi qu'aux modes commerciaux et d'investissement. Certains des experts interrogés ont fait valoir que les réformes destinées à déléguer ou à décentraliser des droits applicables aux ressources, aux communautés locales, sont fréquemment contrecarrées par de puissants acteurs défendant leurs intérêts, résultant ou étant conduit par des mécanismes de responsabilité faible. Ces obstacles aux droits applicables aux ressources naturelles locales, qui incluent les droits de propriété, obligent les communautés locales, les défenseurs de la nature, les autorités publiques et les organismes de développement à chercher les moyens qui réformeront efficacement les dispositifs de gouvernance des ressources, afin qu'ils soient plus équitables, et les résultats de développement, afin qu'ils soient plus viables.

---

38 Même si les niveaux de délégation des responsabilités dépendent, au Nigéria, de la présence, ou non, de la ressource naturelle sur la liste exclusive.



6

**Vers un cadre politique  
de gouvernance pour les  
ressources naturelles**

Une gouvernance effective, incluant une bonne planification à long terme de la gestion des diverses ressources naturelles de l'Afrique, est une condition nécessaire à l'amélioration du bien-être des millions d'Africains et à la base de la transformation des économies du continent à long terme. Des données factuelles et théoriques démontrent toutefois sans ambiguïté que le secteur africain des ressources naturelles a été l'un des moins bien gouvernés, en négligeant d'orienter ses activités selon une planification inclusive, rigoureuse et durable à long terme.

La plupart des pays africains richement dotés continuent d'exploiter et d'exporter leurs ressources naturelles sous une forme brute, après une valorisation faible ou sans aucune valeur ajoutée. Le chômage, les inégalités socioéconomiques et la grande pauvreté ont ainsi augmenté durant la flambée des cours des produits de base tandis que la dégradation de l'environnement s'étendait (Elhiraika et Sloan, 2015). La part des recettes provenant de l'extraction et de l'exportation des ressources reste généralement modeste et volatile. Il en va de même pour celle utilisée au bénéfice de la fabrication, qui reste faible par rapport à la pratique des autres continents. Les ressources naturelles sont ainsi marginalisées dans les efforts d'industrialisation et de transformation structurelle des pays.

## 6.1

### SITUATION ACTUELLE DE L'AFRIQUE

Le continent reste fortement tributaire des ressources naturelles pour ses activités productives et des millions d'Africains ont directement besoin d'elles pour vivre. Les recettes provenant de la production et de la vente des ressources représentent une part importante des ressources financières intérieures indispensables aux États pour investir dans le développement. Les ressources naturelles peuvent impulser l'industrialisation et l'innovation technologique en amont et en aval des chaînes de valeur.

Cette dépendance « en dents de scie » pose toutefois de graves risques aux économies des pays africains, à leur stabilité politique et à leurs populations. Tout gouvernement soucieux de bien agir tirera parti de la flambée des cours des ressources pour renforcer le capital humain, en développant les

compétences indispensables au développement industriel, et constituera un capital financier dans le cadre de fonds de stabilité et de fonds souverains d'investissement susceptibles d'atténuer les effets des cours. Ce gouvernement investira également dans le développement social, consolidera ses institutions politiques et suscitera l'émergence d'une classe moyenne. La diversification économique reste néanmoins la manière la plus sûre d'atténuer les vulnérabilités économiques inhérentes à la dépendance des pays aux produits de base.

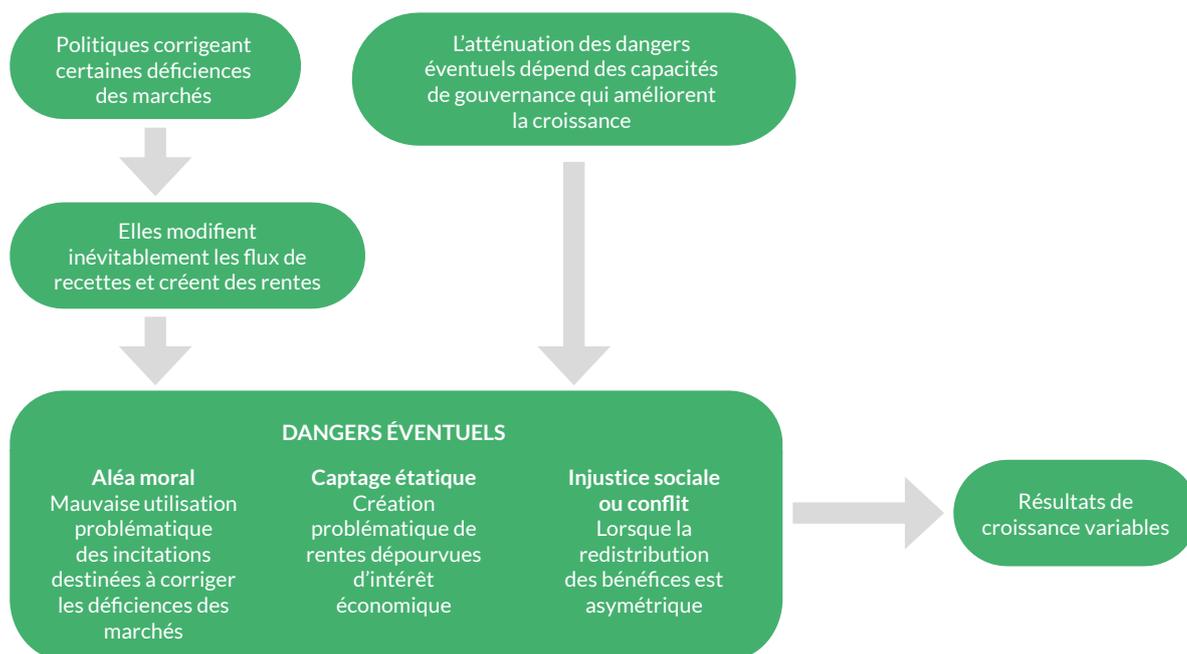
Les richesses naturelles qui sont abondantes et indispensables freinent le développement économique de multiples manières, notamment en exerçant des effets macroéconomiques directs (sur la croissance, la stabilité, les recettes et l'emploi) et indirects (sur la qualité des institutions, qui peuvent être tentées de rechercher des rentes à tout prix, et l'accumulation de capital humain). La transformation des ressources naturelles en bienfaits exige une gouvernance effective et des États compétents.

Les effets négatifs de la dépendance « en dents de scie » aux ressources naturelles sont également dus en définitive aux déficiences des marchés. La résolution de ces déficiences, dans le cadre de politiques ou de réformes institutionnelles, génèrera des rentes (appelées « flux de revenus ») qui auraient été inexistantes en l'absence de toute mesure corrective (figure 6.1).

Ces rentes ne doivent pas être abusives – c'est-à-dire nuisibles au bien-être des populations ou à la croissance économique. L'enjeu est de veiller à ce que ces mesures ne suscitent pas une « ruée vers les rentes », ni des affectations dévoyées (captation par une élite très puissante). Les rentes doivent ainsi être gérées de manière bénéfique. L'aspect le plus important à cet égard concerne la capacité des organismes à mettre en œuvre les politiques choisies. Ces organismes doivent en effet connaître les dangers de la mise en œuvre (tels que l'aléa moral, la captation de l'État ou les inégalités). Les capacités les plus nécessaires sont celles qui permettent de diminuer les risques et de favoriser la croissance. De par leur nature, les capacités en matière de gouvernance ne peuvent être renforcées que progressivement.

La qualité des institutions est un élément décisif de la transformation des richesses naturelles en « bienfait » ou en « malédiction », que ce soit pour le développement inclusif et transformatif, la paix et la sécurité, l'amélioration de la démocratie ou la protection de l'environnement. La qualité des institutions influe sur la gestion des recettes, le cadre de partage des rentes provenant des ressources et le contexte

**FIGURE 6.1 Capacité de gouvernance des États face aux déficiences des marchés**



Source : Khan (2012).

dans lequel ces ressources servent au développement. Lorsque les institutions se fragilisent ou dysfonctionnent, le désordre ne tarde pas à apparaître.

En Afrique, la gouvernance des ressources naturelles s'appuie sur une mosaïque de structures institutionnelles, de procédures et d'intervenants. Ce sont les industries extractives qui disposent des cadres les plus explicites. Une bonne gouvernance permet aux acteurs institutionnels d'agir de concert avec ceux de la planification, de la production des recettes et de la gestion des recettes, de nouer des liens dans les domaines requis et de réussir la diversification économique. Leurs fonctions s'étendent à la réglementation, à la surveillance, à la mise en œuvre et à la justification de l'action menée. Les institutions de contrôle, que sont (en théorie) le parlement et ses commissions, sont essentielles à la gouvernance des ressources naturelles, en particulier lors des procédures d'accès et d'octroi des concessions, et de justification des recettes. Ces institutions sont organisées différemment dans chaque pays mais la plupart des parlements africains surveillent encore insuffisamment le pouvoir exécutif. Les cadres réglementaires de nombreux pays se basent également sur des politiques nationales insuffisantes ou inappropriées en matière d'activité commerciale, d'investissement dans les ressources naturelles et de protection de l'environnement, et exercent ainsi d'importants effets négatifs sur les procédures d'octroi des concessions d'exploitation minière.

La capacité à planifier est la plus essentielle à la transformation des richesses naturelles en une prospérité généralisée. La bonne gouvernance commence par l'adoption d'une vision nationale partagée. La planification à long terme est particulièrement importante dans les secteurs des produits hydrocarbonés et des minéraux, en raison de la longueur des cycles des projets.

Les stratégies nationales seront également plus fructueuses si elles sont inclusives. Elles ne pourront pas faire l'économie de la création d'un organisme de coordination au plus haut niveau, par exemple à la Présidence ; de l'adoption d'une vision expliquant la manière dont les ressources s'inscriront dans le plan de développement ; de l'établissement de seuils de référence ; et du renforcement des capacités, notamment de celles permettant de recenser et de consolider les aptitudes à la gouvernance. Toute planification de grande qualité – qui réussit la mise en œuvre – améliore les résultats de développement produits par les ressources naturelles.

Si l'Afrique a déployé de nouveaux efforts de planification pour le développement, elle doit encore faire face à de graves problèmes. La situation budgétaire des organismes de planification d'un pays varie en fonction des affectations reçues du Ministère des finances, mais leurs difficultés sont les mêmes partout : absence de liens entre les plans et les budgets,

raccourcissement des cadres dû aux cycles électoraux, faible utilisation pratique des plans à long terme, non-intégration de la planification politique et spatiale (en cas de plan de planification spatiale). La majorité des organismes de planification manquent de ressources et d'effectifs, et restent peu reconnus sur le plan politique.

La responsabilité de gouverner les ressources naturelles, qui incombe aux États, inclut également de veiller à la manière dont leurs revenus sont dépensés, investis et transformés en capital humain, social et physique. Les préoccupations soulevées par l'inefficacité des mécanismes de partage des ressources de plusieurs pays africains concernent l'insuffisance de la conception et de la gestion des recettes transférées aux collectivités infranationales, la faible capacité d'absorption des organismes bénéficiaires (qui donne lieu à des cas de corruption), les inégalités régionales et les conflits. On s'accorde de plus en plus à reconnaître que la redistribution des recettes provenant directement de l'exploitation des ressources naturelles a été injuste ces dernières décennies. Cet état de fait s'explique notamment par les déficiences des régimes budgétaires et contractuels (notamment des politiques budgétaires abusives), la fragilité des institutions, la mauvaise foi ou la corruption des entreprises, l'importance des flux financiers illicites, l'injustice faite aux collectivités et communautés locales privées de recettes.

## **U**ne autre préoccupation majeure concerne l'effet des richesses naturelles sur l'aggravation des inégalités.

Une autre préoccupation majeure concerne l'effet des richesses naturelles sur l'aggravation des inégalités. Ces inégalités ont plusieurs facettes : elles varient en fonction des pays, du sexe, des lieux géographiques et des catégories socioprofessionnelles. Elles sont principalement dues au captage des rentes, qui est le fait d'élites peu nombreuses, et à la baisse des incitations à investir dans l'éducation et la santé (au bénéfice de la majorité). Ces modes de dépenses nuisent parfois à l'économie des pays, en particulier aux secteurs qui créent des emplois durables.

## 6.2

### RECOMMANDATIONS DE POLITIQUES

Les États africains doivent favoriser le développement dans le cadre de la gouvernance et de la gestion des ressources naturelles, et posséder la capacité et la volonté de mettre en place des politiques et des pratiques en ce sens. La réalité veut que ces États ont souvent besoin d'être motivés ou renforcés, sous la pression de la société civile, des obligations constitutionnelles qui leur sont faites (et incluent les droits des peuples), des normes juridiques, des cadres réglementaires et des accords internationaux. Les conditions sont dans ces cas propices à la transparence, à la participation et à la justification des décisions publiques prises le long des chaînes de valeur des ressources naturelles. De trop nombreux États restent toutefois limités par l'insuffisance des capacités, qui se traduit par une bureaucratie de piètre qualité, peu qualifiée et peu compétente (notamment pour négocier), la fragilité de la planification du développement et de la mise en œuvre des plans, l'incohérence politique, la dépendance à l'égard des marchés extérieurs (qui peuvent affaiblir l'indépendance des décideurs) et l'état d'avancement de la transition démocratique (qui peut réduire l'espace de l'action civique).

Les recommandations de politiques suivantes ont pour ambition de résoudre les difficultés posées par les insuffisances de capacités ou de volonté politique, et d'atténuer les réalités négatives recensées dans les chapitres précédents.

#### **6.2.1 Renforcer les cadres institutionnels et réglementaires**

Les gouvernements africains devraient adopter une définition générale de la gouvernance des ressources, et la faire respecter, en intégrant les principes de la transparence, de l'obligation redditionnelle, de la prise en compte des effets exercés sur les populations et la nature, afin qu'ils sous-tendent la conception des politiques et la pratique suivie par les institutions publiques, l'objectif étant que les États réussissent à tirer parti des richesses naturelles au bénéfice du développement durable et de la transformation économique. Les gouvernements devraient s'assurer que les richesses naturelles favorisent la transparence, l'obligation redditionnelle, la

## **L**es gouvernements devraient s'assurer que les richesses naturelles favorisent la transparence, l'obligation redditionnelle, la participation de tous, la protection concrète de l'environnement et l'amélioration de la qualité de vie.

participation de tous, la protection concrète de l'environnement et l'amélioration de la qualité de vie. Plus précisément, les gouvernements doivent :

- Investir dans la consolidation des organismes de contrôle, tels que le parlement, et assurer la participation de la société civile à la gouvernance des ressources ;
- Reconnaître les droits d'accès et de propriété applicables aux ressources naturelles, comme le sol, en respectant notamment les intérêts coutumiers. Cette reconnaissance contribuera fortement à apaiser les tensions existantes. Le Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique, mis au point par l'Union africaine en 2009, aide les gouvernements qui auraient tout intérêt à les faire appliquer ;
- Renforcer la capacité des institutions publiques, afin qu'elles assurent l'efficacité et la durabilité de la gestion des ressources naturelles, et mettre en œuvre de toute urgence la Vision africaine des mines et son Plan d'action, en raison de la nature centrale des institutions.

### **6.2.2 Favoriser la transparence et la responsabilisation dans la gouvernance économique**

L'instauration de la transparence le long de la chaîne décisionnelle (qui s'étend de la collecte de l'information sur les gisements de ressources à la conclusion d'accords, au développement de l'activité, à l'extraction, à la création de valeur ajoutée en aval, à l'achèvement des projets et à la restauration de l'environnement) facilitera la justification de l'action gouvernementale devant les parties prenantes. Le renforcement de la transparence et de l'obligation redditionnelle le long de cette chaîne est ainsi essentiel à la transformation des ressources naturelles en prospérité durable. Les gouvernements devraient à cette fin :

- Approuver et faire appliquer de toute urgence des lois sur l'information. La transparence exige que les décisions soient prises et mises en œuvre conformément aux règles et règlements applicables. Elle implique également que l'information soit libre d'accès et facilement disponible aux populations affectées par une activité minière ;
- Garantir la divulgation de l'information gouvernementale sur les questions relatives aux ressources naturelles, ainsi que son utilisation par le grand public ;
- Être à l'écoute des actions de la société civile et nouer le dialogue avec les citoyens, afin que leurs opinions, observations et contributions enrichissent la gouvernance des ressources naturelles ;
- Veiller à ce que les médias exercent la fonction essentielle qui est la leur, en assurant leur indépendance.

### **6.2.3 Renforcer et donner un degré de priorité élevé à la planification du développement axé sur les ressources**

La planification de l'exploitation des ressources doit s'inscrire dans le plan de développement national, qui sera inclusif et complété par des mesures décentralisées. Les gouvernements doivent à cette fin :

- Moderniser la planification à long terme de l'exploitation des ressources, dans le cadre de la programmation nationale du développement, et mieux gérer la volatilité des cours mondiaux due à leur dépendance aux richesses naturelles ;
- Établir des organismes de coordination, chargés de consolider l'action décisionnelle et d'amplifier les effets de la planification sur la gouvernance des ressources naturelles ;
- Renforcer les capacités, notamment celles des offices de statistique et des instituts géologiques.

### **6.2.4 Favoriser la gestion macroéconomique et les résultats de développement**

Les actifs miniers devraient être convertis en actifs immobiliers, technologiques, professionnels, éducatifs et en actifs financiers sur le long terme. Les gouvernements devraient, pour ce faire :

- Renforcer leur capacité à analyser les risques posés, et à atténuer ceux induits par la volatilité des recettes. Il est essentiel d'utiliser des instruments juridiques et financiers novateurs pour atténuer, répartir et gérer certaines catégories de risques ;
- Engager des dépenses contra-cycliques, afin d'atténuer les effets macroéconomiques des flambées et des chutes des cours, et d'éviter tout endettement intenable en période de récession prolongée ;
- Utiliser les gains de change sur le marché intérieur pour financer les dépenses publiques, en s'appuyant sur les richesses naturelles pour faire face aux besoins en devises ; financer les dépenses locales avec les recettes fiscales locales ; et favoriser la diversification des exportations et le développement des industries d'amont et d'aval.
- Adopter des stratégies exhaustives sur les ressources naturelles, afin qu'elles développent les activités à forte intensité de main-d'œuvre des secteurs d'amont, ainsi que celles situées très en aval, après la fabrication des produits intermédiaires à forte intensité de capital, afin qu'elles emploient plus de main-d'œuvre. Ces stratégies nationales ou régionales contribueront de toute évidence à remplacer les importations et à diversifier les exportations ;
- Renforcer les compétences spécialisées (ingénierie, produits chimiques, biologie, technologies de l'information et de la communication) et le développement humain partagé ;
- Affecter des crédits aux infrastructures légères et lourdes essentielles, notamment aux services logistiques et connexes, en suscitant des effets multiplicateurs.

**L**es stratégies sur la diversification et la création de liens sont nécessaires à l'industrialisation, en tirant parti des richesses naturelles, en créant des emplois et en pérennisant la production de recettes.

### **6.2.5 Accélérer la diversification et approfondir les liens propices à la transformation structurelle**

Les stratégies sur la diversification et la création de liens sont nécessaires à l'industrialisation, en tirant parti des richesses naturelles, en créant des emplois et en pérennisant la production de recettes. Les gouvernements devraient :

- Adopter des politiques propices à la diversification et accélérer le développement industriel, en réorientant les rentes provenant des ressources naturelles vers les activités qui stimulent le développement en créant de la valeur ajoutée ; réorienter l'épargne et les recettes intérieures vers les investissements productifs, tout en luttant fermement contre la corruption, l'inefficacité et le gaspillage ;

### **6.2.6 Promouvoir le secteur privé national**

La multiplication des entreprises locales est un élément important de la diversification qui permet aux chaînes de valeur de relier entre elles ces entreprises parmi, et dans, les communautés économiques régionales. Les gouvernements auront ainsi à cœur de :

- Cibler des mesures qui améliorent les financements, la prestation d'avis techniques, la formation et l'application d'incitations fiscales, ainsi que l'égalité hommes-femmes ;
- Élaborer et mettre en œuvre des politiques de contenu local, afin de mieux partager les bénéfices entre les sociétés étrangères et les économies locales. Ces initiatives incluent par exemple la création d'emplois, les activités de sous-traitance et la prestation de services d'aval pour les entreprises locales.

### **6.2.7 Renforcer la mobilisation des recettes intérieures**

Les gouvernements doivent surmonter les obstacles posés à la mobilisation des recettes intérieures provenant du secteur des ressources naturelles. Plus précisément, ils devraient :

- S'assurer que les décisions prises au sujet de la collecte des recettes intérieures interviennent à la fin de la chaîne de valeur sectorielle ; améliorer la coopération

relative aux aspects budgétaires des activités extractives, et faire cesser tout « nivellement par le bas » dû à la concurrence fiscale mutuellement néfaste ; et harmoniser les régimes fiscaux des industries extractives. Le volet programmatique du Plan d'action de la Vision africaine des mines consacré à la gestion des recettes minières et des rentes minières doit être mis en œuvre à l'échelle nationale et régionale ;

- Lutter contre les flux financiers illicites dans le cadre de la coopération intra-africaine et internationale ; utiliser des initiatives régionales pour aider les campagnes menées par la société civile pour la justice fiscale ; renforcer les activités douanières, afin de mieux combattre la surfacturation des importations et la sous-facturation des exportations ; accorder plus d'attention au volet programmatique du Plan d'action de la Vision africaine des mines consacré à ces activités ;
- Dynamiser la gestion et la responsabilisation des finances publiques ; élaborer, à l'échelle continentale, des procédures permettant aux décideurs chargés des finances publiques d'optimiser les bénéfices sociaux et de réduire le coût des politiques budgétaires.

### **6.2.8 Améliorer les mécanismes de partage des ressources**

Les inégalités et les piètres résultats de développement des pays africains richement dotés en ressources doivent faire l'objet de mesures vigoureuses. Les gouvernements devraient :

- Réformer les systèmes de partage des ressources, afin d'optimiser les recettes versées aux collectivités infranationales, en respectant le principe d'équité, et renforcer la capacité d'absorption des organismes bénéficiaires, afin de limiter la corruption, les inégalités régionales et les possibilités de conflits ;
- Améliorer la redistribution des recettes, en consolidant les régimes fiscaux (c'est-à-dire en évitant toute politique budgétaire abusive), les systèmes contractuels et les institutions, et combattant la corruption parmi les acteurs sectoriels.

## **CONCLUSION**

Les mesures concrètes nécessaires pour que les pays convertissent leurs ressources naturelles en développement durable sont de grande envergure et spécifiques à chaque contexte. Les capacités de gouvernance doivent être fortement renforcées, afin que les gouvernements puissent s'intéresser aux vraies problématiques et examiner l'ensemble des risques posés. Ce processus progressif sera affiné par la pratique. Les pays ont beaucoup appris depuis le dernier super-cycle des produits de base. Leur maîtrise des déséquilibres macroéconomiques, dans un contexte marqué par la récession économique, en témoigne. Leur optimisme corrobore, plus qu'aucun autre fait, le point de vue selon lequel les gouvernements africains ont la responsabilité de gérer de manière prudentielle les risques posés par les cours « en dents de scie » des ressources naturelles, et d'optimiser les résultats de développement.

La difficulté reste de déterminer la meilleure manière de réussir l'industrialisation, quelle que soit l'importance des richesses naturelles existantes. L'une des réponses peut être la valorisation de l'agriculture, qui a été récemment considérée comme un domaine prioritaire dans toute l'Afrique.

# Références bibliographiques

## Chapitre premier

- Auty, R.M. (1993). *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. Londres, Routledge.
- Auty, R.M. et A.H. Gelb (2001). "Political Economy of Resource-Abundant States" dans R.M. Auty (dir. de publ.), *Resource Abundance and Economic Development*. Oxford (R.-U.), Oxford University Press.
- Barma, N.H., K. Kaiser et L. Vinuela (2012). *Rents to Riches? The Political Economy of Natural Resource-led Development*. Washington, Banque mondiale.
- Benería, L. et M. Floro (2005). "Distribution, Gender and Labor Market Informalization: A Conceptual Framework and a Focus on Homebased Workers" dans N. Kudva et L. Benería (dirs. de publ.), *Rethinking Informalization: Precarious Jobs, Poverty and Social Protection*. Ithaca (É.-U.), Cornell University Press e-Publishing.
- Bush, R. et G. Harrison (2014). "New African Development?" *Review of African Political Economy*, Vol. 41(sup.1), S1-S6.
- Campbell, H. (2012). "Planning to Change the World: Between Knowledge and Action Lies Synthesis". *Journal of Planning Education and Research*, Vol. 32, No. 2, p. 135 à 146.
- Carr, M. et M.A. Chen (2001). "Globalization and the Informal Economy: How Global Trade and Investment Impact on the Working Poor". Rapport commandité par le Groupe de travail du BIT sur l'économie informelle. Genève, Bureau international du Travail.
- Chen, M.A. (2001). "Women in the Informal Sector: A Global Picture, the Global Movement". *SAIS Review*, Vol. 21, No. 1, p. 71 à 82.
- Christensen, B.V. (2016). "Challenges of Low Commodity Prices for Africa". Document No. 87. Bâle (Suisse), Banque des règlements internationaux.
- CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement) (2015). *Rapport sur le commerce et le développement 2015 : Mettre l'architecture financière internationale au service du développement*. Genève.
- Collier, P. et B. Goderis (2007). "Commodity Prices, Growth, and the Natural Resource Curse: Reconciling a Conundrum". Oxford (R.-U.), University of Oxford.
- \_\_\_\_\_, et N. Sambanis (2005). *Understanding Civil War: Evidence and Analysis*. Vol. 1: Africa. Washington, Banque mondiale.
- \_\_\_\_\_, V.L. Elliott, H. Hegre, A. Hoeffler, M. Reynal-Querol et N. Sambanis (2003). *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Developmental Policy*. Washington, Banque mondiale.
- Fearon, J.D. et D. Laitin (2003). "Ethnicity, Insurgency, and Civil War". *American Political Science Review*. Vol. 97, No. 1, p. 75 à 90.
- Garcia-Bolivar, O.E. (2006). "Informal Economy: Is It a Problem, a Solution or Both? The Perspective of the Informal Business". Law and Economics Paper 1. Chicago (É.-U.). Northwestern University School of Law.
- Gerschenkron, A. (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge (É.-U.), Harvard University Press.
- Kaldor, M., T.L. Karl et S. Yahia (dirs. de publ.) (2007). *Oil Wars*. Londres, Pluto Press.
- Kararach, G. (2014). *Development Policy in Africa: Mastering the Future?* Basingstoke (R.-U.), Palgrave Macmillan.
- Murshed, M.S. (2004). "When Does Natural Resource Abundance Lead to a Resource Curse?" Étude du Programme d'économie environnementale, No. 04-01. Londres, Institut international pour l'environnement et le développement.
- Nkurunziza, J., K. Tsowou et S. Cazzaniga (2017). "Commodity Dependence and Human Development". *African Development Review*, Vol. 29 (S1), p. 27 à 41.
- North, D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York, Cambridge University Press.

- NSO (Bureau national de statistique du Malawi) (2014). *Malawi Labour Force Survey 2013*. Zomba (Malawi).
- Oqubay, A. (2015). *Made in Africa: Industrial Policy in Ethiopia*. Oxford (R.-U.), Oxford University Press.
- PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) (2016). *Rapport sur le développement humain 2016 : Le développement humain pour tous*. New York.
- Ross, M.L. (2001). "Does Oil Hinder Democracy?" *World Politics*, Vol. 53, No. 3, p. 325 à 361.
- \_\_\_\_\_ (2015). "What Have We Learned about the Resource Curse?" *Annual Review of Political Science*, Vol. 18, No. 1, p. 239 à 259. À consulter à l'adresse suivante : <https://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/ross/papers/articles/Ross%20-%20What%20have%20we%20learned%20ARPS%202015.pdf>.
- Sachs, J. et A.M. Warner (1995). "Natural Resource Abundance and Economic Growth". Document de travail 5398. Cambridge (É.-U.), National Bureau of Economic Research.
- \_\_\_\_\_ (1999). "The Big Push, Natural Resource Booms and Growth". *Journal of Development Economics*, Vol. 59, No. 1, p. 43 à 76.
- Schleifer, A. et R. Vishny (1993). "Corruption". *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, No. 3, p. 599 à 617.
- Schwartz, H. M. (2010). *States versus Markets: The Emergence of a Global Economy*. New York, Palgrave Macmillan.
- UNRISD (Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social) (2010). *Combattre la pauvreté et l'inégalité : Changement structurel, politique sociale et condition politique*. Genève.
- Van der Ploeg, F. et A.J. Venables (2012). "Natural Resource Wealth: The Challenge of Managing a Windfall". *Annual Review of Economics*, Vol. 4, p. 315 à 337.
- Vandycke, N. (2013). "Natural Resources, Physical Capital and Institutions: Evidence from Eurasia". Document de recherche sur les politiques No. 6586. Washington, Banque mondiale.
- Weinstein, J.M. (2007). *Inside Rebellion: The Politics of Insurgent Violence*. New York, Cambridge University Press.

## Chapitre 2

- Acemoglu, D., S. Johnson et J. Robinson (2001). "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation". *American Economic Review*, Vol. 91, No. 5, p. 1369 à 1401.
- Al-Fattah, S. (2013). "National Oil Companies: Business Models, Challenges, and Emerging Trends". Document de travail 13-138. Cleveland (É.-U.), United States Association for Energy Economics.
- Amanor, K. (2012). *Land Governance in Africa: How Historical Context has shaped Key Contemporary Issues Relating to Policy on Land*. Rome, Coalition internationale pour l'accès à la terre.
- Bagattini, G.Y. (2011). "The Political Economy of Stabilisation Funds: Measuring their Success in Resource-Dependent Countries". Document de travail, Vol. 2011, No. 356. Brighton (R.-U.), Institut d'études sur le développement, University of Sussex.
- Bauer, A., U. Gankhuyag, S. Halling, D. Manley et V. Venugopal (2016). *Natural Resource Revenue Sharing*. Londres, Institut de gouvernance des ressources naturelles.
- Bryan, S. et B. Hofmann (dirs. de publ.) (2007). *Transparency and Accountability in Africa's Extractive Industries: The Role of the Legislature*. Washington, National Democratic Institute for International Affairs.
- Buxton, A. (2013). *Responding to the Challenge of Artisanal and Small-Scale Mining: How Can Knowledge Networks Help?* Londres, Institut international pour l'environnement et le développement.
- Calder, J. (2014). *Administering Fiscal Regimes for Extractive Industries: A Handbook*. Washington, Fonds monétaire international.
- CEA (Commission économique pour l'Afrique) et CADM (Centre africain de développement minier) (2017). "Impact of Illicit Financial Flows on Domestic Resource Mobilization: Optimizing Revenues from the Mineral Sector in Africa". Addis-Abeba.
- \_\_\_\_\_ et Union africaine (2011). *Les ressources minérales et le développement de l'Afrique : Rapport du Groupe d'études international sur les régimes miniers en Afrique*. Addis-Abeba.
- \_\_\_\_\_ et OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2015). *Examen mutuel de l'efficacité du développement : promesses et résultats 2015*. Addis-Abeba et Paris.
- Chizema, R. (2013). "Budgeting Formulation and Enactment, Enhancing Parliament's Role through Independent Budget Analysis". Exposé à la conférence mondiale sur l'établissement et la mise en oeuvre du budget, 17 au 19 juin, Montréal (Canada).
- Collier, P. et B. Goderis (2007). "Commodity Prices, Growth, and the Natural Resource Curse: Reconciling a Conundrum". Oxford (R.-U.), University of Oxford.

- Compaoré, W.R.N. (2013). "Towards Understanding South Africa's Differing Attitudes to the Extractive Industries Transparency Initiative and the Open Governance Partnership". Exposé No. 146. Johannesburg, South African Institute of International Affairs.
- Cotula, L., C. Toulmin et C. Hesseet (2004). *Land Tenure and Administration in Africa: Lessons of Experience and Emerging Issues*. Londres, Institut international pour l'environnement et le développement.
- Counsell, S. (2005). "The Africa Forest Law Enforcement and Governance Process: Promises and Realities". Bulletin 98, *World Rainforest Movement*.
- Dizolele, M.P. (2017). "Dodd-Frank 1502 and the Congo Crisis". Center for Strategic and International Studies, 22 août. À consulter à l'adresse suivante : <https://www.csis.org/analysis/dodd-frank-1502-and-congo-crisis>.
- FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture) et ONU-Habitat (Programme des Nations Unies pour les établissements humains) (2009). "Pour une meilleure gouvernance des terres". Document de travail sur la propriété foncière No. 11. Rome et Nairobi.
- Ferreira, P.G. (non daté). "Extractive Industries Transparency Initiative (EITI): Using a Global Public-Private Partnership to Facilitate Domestic Governance". Palo Alto (É.-U.), Stanford University.
- Global Witness (2017). *Uganda: Undermined – How Corruption, Mismanagement and Political Influence Is Undermining Investment in Uganda's Mining Sector and Threatening People and Environment*. Washington.
- Institut de la Banque mondiale (sans date). "Parliamentary Oversight of the Extractive Industries Sector". Washington.
- ITIE (Initiative de transparence de l'industrie extractive) (2013). *Rapport annuel d'avancement : au-delà de la transparence*. Oslo.
- \_\_\_\_\_ (2017). *2017 Rapport annuel d'avancement : Ending Company Anonymity: The Key to Fighting Corruption*. Oslo.
- Kararach, G. (2014). *Development Policy in Africa: Mastering the Future?* Basingstoke (R.-U.), Palgrave Macmillan.
- Le Billon, P. (2011). "Extractive Sectors and Illicit Financial Flows: What Role for Revenue Governance Initiatives?" Bergen (Norvège), U4 Anti-Corruption Resource Centre.
- Lehmann, V. (2015). *Natural Resources, the Extractive Industries Transparency Initiative, and Global Governance*. La Haye (Pays-Bas) et Washington, The Hague Institute for Global Justice et Stimson Center.
- Lemgruber, A. et S. Shelton (2014). *Revenue Administration: Administering Revenues from Natural Resources—A Short Primer*. Washington, Fonds monétaire international.
- Mehlum, H., K. Moene et R. Torvik (2006). "Institutions and the Resource Curse". *The Economic Journal*, Vol. 116. No. 508, p. 1 à 20.
- Mushemeza, E.D. et J. Okiira (2016). *Local Content Frameworks in the African Oil and Gas Sector: Lessons from Angola and Chad*. Série de recherche sur les politiques No. 72. Kampala (Ouganda), Advocates Coalition for Development and Environment.
- North, D.C. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- NRGI (Institut de gouvernance des ressources naturelles) (2015). *The Natural Resource Charter Decision Chain: Converting Resources into Development*. Londres, NRG Reader.
- \_\_\_\_\_ (2017a). "Country Profile: Egypt". Londres.
- \_\_\_\_\_ (2017b). "Country Profile: Tanzania". Londres.
- \_\_\_\_\_ (2017c). "Country Profile: Nigeria". Londres.
- Olomola, A.S. (2006). "Performance Management and Its Relevance for Effective Budget Process in Nigeria" dans B. Oni et A.S. Olomola, *Towards Effectiveness of the Budgetary Process in Nigeria*. Ibadan (Nigéria), Nigerian Institute of Social and Economic Research.
- Omolehinwa, E. (2001). *Government Budgeting in Nigeria*. Lagos, Purmark Nigeria Ltd.
- Oxfam (2016). *The Weak Link: The Role of Local Institutions in Accountable Resource Management, Ghana*. Washington.
- (2017). "From Aspiration to Reality: Unpacking the Africa Mining Vision". Document d'information d'Oxfam. Oxford (R.-U.).
- PBI (Partenariat budgétaire international) (2015). *Open Budget Survey 2015*. Washington.
- Pickles, S. (2017). "Vital Voices Missing From US Government Decision-Making Discussions Over Conflict Minerals Rule". Blog de Global Witness, 19 avril.
- Puzzanghera, J., M.A. Memoli et J.R. Koren (2017). "Trump Orders Review of Dodd-Frank Financial Regulations, Suspends Retirement Advisor Rule". *Los Angeles Times*, 3 février. À consulter à l'adresse suivante : <http://www.latimes.com/business/la-fi-trump-fiduciary-dodd-frank-20170203-story.html>.
- PwC (PriceWaterhouseCoopers) (2017). "The New Nation Builders—Creating the African National Oil Company (NOC) of the Future". Sunninghill (Afrique du Sud).
- Rodrik, D. (1998). "Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflicts, and Growth Collapses". Document de travail No. 6350. Cambridge (É.-U.), National Bureau of Economic Research.

Roe, D., F. Nelson et C. Sandbrook (dirs. de publ.) (2009). *Community Management of Natural Resources in Africa: Impacts, Experiences and Future Directions*. Londres, Institut international pour l'environnement et le développement.

Sakyi, E.K., R. Azunu et K.A. Mensah (2010). "Legislator Views on Knowledge and Capacity Challenges in Extractive Sector Policymaking and Governance in Ghana". *International Journal of Politics and Good Governance* Vol. 1, No. 1.2, p. 1 à 27.

Sihanya, B. (2012). "The Role of the Judiciary in the Accountability and Governance of the Devolved Government Structure". Exposé présenté au vingtième colloque économique de l'Institut des experts comptables du Kenya. Nairobi, 24 février.

Simpassa, A., D. Hailu, S. Levine et R.J. Tibana (2013). "Capturing Mineral Revenues in Zambia: Past Trends and Future Prospects". Document de travail. À consulter à l'adresse suivante : <http://www.un.org/en/land-natural-resources-conflict/pdfs/capturing-mineral-revenues-zambia.pdf>.

Tsikata, D. (2015). "The Social Relations of Agrarian Change". Document de travail. Londres, Institut international pour l'environnement et le développement.

USAID (Agency for International Development des États-Unis) (2012). *Devolution of Forest Rights and Sustainable Forest Management Volume 1: A Review of Policies and Programs in 16 Developing Countries*. Washington.

Ushie, V. (2017). "From Aspiration to Reality: Unpacking the Africa Mining Vision". Document d'information. Oxford (R.-U.), Oxfam International.

Van Alstine, J., J. Manyindo, L. Smith, J. Dixon et I. AmanigaRuhanga (2014). "Resource Governance Dynamics: The Challenge of 'New Oil' in Uganda". *Resources Policy*, Vol. 40, No. 1, p. 48 à 58.

Weng, X. (2015). "The Rural Informal Economy: Understanding Drivers and Livelihood Impacts in Agriculture, Timber and Mining". Document de travail. Londres, Institut international pour l'environnement et le développement.

## Chapitre 3

Adesina, J.O. (2007). *Social Policy in Sub-Saharan African Context: In Search of Inclusive Development*. Basingstoke (R.-U.), Palgrave Macmillan.

Ake, C. (1991). "Rethinking African Democracy". *Journal of Democracy*, Vol. 2, No. 1, p. 32 à 44.

Amin, S. (1973). *Neo-colonialism in West Africa*. Harmondsworth (R.-U.), Penguin.

Asche, H., P. Neuerburg et M. Menegatti (2012). "Economic Diversification Strategies: A Key Driver in Africa's New Industrial Revolution". Document de travail 2/2012. Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, Vienne.

Atkinson, G. et K. Hamilton (2003). "Savings, Growth and the Resource Curse Hypothesis". *World Development*, Vol. 31, No. 11, p. 1793 à 1807.

Auty, R.M. (dir. de publ.) (2001). *Resource Abundance and Economic Development*. Oxford (R.-U.), Oxford University Press.

BAD (Banque africaine de développement), OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques, PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) et CEA (Commission économique pour l'Afrique) (2013). *Perspectives économiques en Afrique 2013 : Transformation structurelle et ressources naturelles*. Tunis. À consulter à l'adresse suivante : [www.africaneconomicoutlook.org/sites/default/files/content-pdf/AEO2013\\_EN.pdf](http://www.africaneconomicoutlook.org/sites/default/files/content-pdf/AEO2013_EN.pdf).

Beckman, B. (1992). "Empowerment or Repression? The World Bank and the Policies of African Adjustment" dans P. Gibbon, (Y. Bangura et A. Ofstad (dirs. de publ.). *Authoritarianism, Democracy and Adjustment: The Politics of Economic Reform in Africa*. Débats d'une réunion. Uppsala (Suède), Institut scandinave d'études africaines.

Bloch, R. et G. Owusu (2011). "Linkages in Ghana's Gold Mining Industry: Challenging the Enclave Thesis". Document de travail 1. Milton Keynes (R.-U.), Open University.

Brown, M.B. et P. Tiffen (1992). *Short Change: Africa and the World Trade*. Londres, Pluto Press.

Buur, L., O. Therkildsen, M.W. Hansen et M. Kjær (2013). *Extractive Natural Resource Development: Governance, Linkages and Aid*. Copenhague, Institut danois d'études internationales.

Callen, T., R. Cherif, F. Hasanov, A. Hegay et P. Khandelwal (2014). *Economic Diversification in the GCC: Past, Present, and Future*. Note d'étude SDN/14/12. Washington, Fonds monétaire international.

CADM (Centre africain de développement minier) (2014). *A Country Mining Vision Guidebook: Domesticating the Africa Mining Vision*. Addis-Abeba.

CEA (Commission économique pour l'Afrique) (2014). *Rapport économique sur l'Afrique 2014 : Politique industrielle dynamique en Afrique*. Addis-Abeba.

\_\_\_\_\_ (2015). *Planning for Africa's Development: Lessons, Insights and Messages from Past and Present Experiences*. Addis-Abeba.

- \_\_\_\_\_ (2016). *Transformative Industrial Policy for Africa*. Addis-Abeba.
- \_\_\_\_\_ (2017). "Strengthening Economic Governance in Africa: Lessons on Audit from Brazil, Russia, India, China and South Africa". Document provisoire 2015/2016. Addis-Abeba.
- \_\_\_\_\_ et CADM (Centre africain de développement minier) (2017). "Impact of Illicit Financial Flows on Domestic Resource Mobilization: Optimizing Revenues from the Mineral Sector in Africa". Addis-Abeba.
- \_\_\_\_\_ et CUA (Commission de l'Union africaine) (2011). "Development Planning in Africa: Key Issues, Challenges and Prospects". Document de travail présenté à la Réunion du Comité des experts de la quatrième Réunion annuelle commune de la Conférence de l'Union africaine des ministres de l'économie et des finances, et de la Conférence de la CEA des ministres africains des finances, de la planification et du développement économique. Addis-Abeba, 24 au 27 mars.
- Chabal, P. (1986). *Political Domination in Africa: Reflections on the Limits of Power*. African Studies Series 50. Cambridge (R.-U.), Cambridge University Press.
- Cheru, F. (1989). *The Silent Revolution: Debt, Development and Democracy*. Londres, Zed Books.
- \_\_\_\_\_ (2017). "Africa's Development Trajectory: Past, Present, and Future Directions" dans C. Lopes, A. Hamdok et A. Elhiraika (dirs. de publ.), *Macroeconomic Policy Framework for Africa's Structural Transformation*. Basingstoke (R.-U.), Palgrave Macmillan.
- CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement) (2003). *Rapport sur le commerce et le développement 2003: Accumulation de capital, croissance économique et transformation structurelle*. Genève.
- Duffy, R. (2014). "Waging a War to Save Biodiversity: The Rise of Militarized Conservation". *International Affairs*, Vol. 90, No. 4, p. 819 à 834.
- Dzimiri, N. (2015). "Economic Diversification Sluggish". *Weekend Post*, 27 avril. À consulter à l'adresse suivante : <http://www.weekendpost.co.bw/wp-news-details.php?nid=922>.
- FMI (Fonds monétaire international) (2014). "Assurer la croissance à long terme et la stabilité économique dans les pays à faible revenu – Rôle de la transformation structurelle et de la diversification". Résumé analytique. Washington.
- Gibbon, P., Y. Bangura et A. Ofstad (dirs. de publ.) (1992). *Authoritarianism, Democracy and Adjustment: The Politics of Economic Reform in Africa*. Travaux du séminaire 26. Uppsala (Suède), Institut scandinave d'études africaines.
- Hirschman, A.O. (1977). "A Generalized Linkage Approach to Development, with Special Reference to Staples". *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 25 (supplément), p. 67 à 98.
- Homer-Dixon, T.F. (2010). *Environment, Scarcity, and Violence*. Princeton (É.-U.), Princeton University Press.
- Kant, S. et R.A. Berry (dirs. de publ.) (2005). *Institutions, Sustainability and Natural Resources: Institutions for Sustainable Forest Management*. Dordrecht (Pays-Bas), Springer.
- Kararach, G. (2014). *Development Policy in Africa: Mastering the Future?* Basingstoke (R.-U.), Palgrave Macmillan.
- (2016). "Service-Oriented Government: The Developmental State and Service Delivery in Africa after 2015: Are Capacity Indicators Important?" dans G. Kararach, H. Besada et T.M. Shaw (dirs. de publ.) *Development in Africa: Refocusing the Lens after the Millennium Development Goals*. Bristol (R.-U.) Policy Press.
- Katsaiti, M. et A. Anshasy (2013). "Natural Resources and Fiscal Performance: Does Good Governance Matter?" *Journal of Macroeconomics*, Vol. 37, p. 285 à 298.
- Le Billon, P. (2012). "Bankrupting Peace Spoilers: Can Peacekeepers Curtail Belligerents' Access to Resource Revenues?" dans P. Lujala et S.A. Rustad (dirs. de publ.), *High-Value Natural Resources and Post-Conflict Peacebuilding*. Londres, Earthscan.
- Leite, C. et J. Weidmann (2002). "Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption, and Economic Growth" dans G.T. Abed et S. Gupta (dirs. de publ.), *Governance, Corruption and Economic Performance*. Washington, Fonds monétaire international.
- Lin, J.Y. (2011). *New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development*. Washington, Groupe de la Banque mondiale.
- Martin, A. (2013). "Global Environmental Injustice, In Practice". *The Geographical Journal*, Vol. 179, No. 2, p. 98 à 104.
- Matambo, O.K. (2014). "Discours du budget 2014". République du Botswana, Ministère des finances et de la planification du développement. Gaborone. À consulter à l'adresse suivante : <http://www.gov.bw/en/Ministries--Authorities/Ministries/Ministry-of-Finance-and-Development-Planning/Tools-and-Services/Services--Forms/Budget-Speech/>.
- Mayorga Alba, E. (2009). "Extractive Industries Value Chain: A Comprehensive Integrated Approach to Developing Extractive Industries". Extractive Industries for Development Series 3. Document de travail 125, Région Afrique. Banque mondiale, Washington.
- Mbabazi, M. (2017). "Uganda, Tanzania Ink \$3.6 Billion Oil Pipeline Agreement". *The East African*, 26 mai. À consulter à l'adresse suivante : <http://www.theeastafrican.co.ke/business/Tanzania-Uganda-ink-oil-pipeline-deal/2560-3943238-nd3m4xz/index.html>.
- Mjimba, V. (2011). "The Nature and Determinants of Linkages in Emerging Minerals Commodity Sectors: A Case Study of Gold Mining in Tanzania". Document de synthèse 7, MMCP. Milton Keynes (R.-U.), Open University.
- Mkandawire, T. (1994). "Adjustment, Political Conditionality and Democratization in Africa" dans G.A. Cornia et G.K. Helleiner (dirs. de publ.), *From Adjustment to Development in Africa*. Londres, Palgrave Macmillan.

Nations Unies (2013). *Harnessing Natural Resources for Sustainable Development: Challenges and Solutions*. Rapport technique établi en vue du Programme de développement pour l'après-2015. À consulter à l'adresse suivante : <http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2014/02/TG10-Final-Report.pdf>.

NRGI (Institut de gouvernance des ressources naturelles) (2015). *The Natural Resource Charter Decision Chain: Converting Resources into Development*. NRG Reader. Londres.

——— (2017). *2017 Resource Governance Index*. Londres.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), Nations Unies, Union africaine et NEPAD (Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique) (2011). *Economic Diversification in Africa: A Review of Selected Countries*. Paris, Publications de l'OCDE. À consulter à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/countries/tunisia/46148761.pdf>.

Olukoshi, A.O. (1998). *The Politics of Opposition in Africa*. Uppsala (Suède), Institut nordique pour l'Afrique.

Papageorgiou, C. et N. Spatafora (2012). *Economic Diversification in LICs: Stylized Facts and Macroeconomic Implications*. Résumé analytique 12/13. Washington, Fonds monétaire international.

Papageorgiou, C., F. Perez-Sebastian et N. Spatafora (2013). "Structural Change through Diversification: A Conceptual Framework". Exposé pour un séminaire du Fonds monétaire international, 21 février.

Parlement européen (2014). "Mobilisation des recettes fiscales dans les pays en développement". Direction générale des politiques externes, Département thématique. Bruxelles.

Pedro, A.M. (2017). "The African Mining Vision as a Model for Natural Resource Governance in Africa". Exposé au North-South Institute Forum on Governing Natural Resources for Africa's Development, 9 et 10 mai, Ottawa.

REN21 (Réseau d'action pour les énergies renouvelables pour le XXI<sup>e</sup> siècle) (2017). *Renewables Global Futures Report: Great Debates towards 100% Renewable Energy*. Paris, secrétariat du REN21.

Rodney, W. (1972). *How Europe Underdeveloped Africa*. Londres, Bogle-L'Ouverture.

Ross, M.L. (2001). "Does Oil Hinder Democracy?" *World Politics*, Vol. 53, No. 3, p. 325 à 361.

———. 2017. "What Do We Know About Economic Diversification in Oil-Producing Countries?" Document de travail. Los Angeles et Oxford (R.-U.), University of California, Los Angeles et Oxford University. À consulter à l'adresse suivante : <https://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/ross/papers/working/What%20do%20we%20know%20about%20exdiv.pdf>.

Rostow, W.W. (1960). *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge (R.-U.), Cambridge University Press.

Rothchild, D.S. et N. Chazan (1988). *The Precarious Balance: The State and Society in Africa*. Boulder (É.-U.), Westview.

Shumuye, M.Y. (2015). "The Success Stories of Developmental State Paradigm from Botswana and Mauritius: Lessons for the Contemporary African Countries". *Journal of Economics and Sustainable Development*, Vol. 6, No. 19.

Stevens, P., G. Lahn et J. Kooroshy (2015). "The Resource Curse Revisited". Document de recherche. Londres, Chatham House. À consulter à l'adresse suivante : <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/publications/research/20150804ResourceCurseRevisitedStevensLahnKooroshyFinal.pdf>.

Torres, N., O. Afonso et I. Soares (2013). "A Survey of Literature on the Resource Curse: Critical Analysis of the Main Explanations, Empirical Tests and Resource Proxies". Université de Porto (Portugal).

*Uganda Business News* (2017). "Uganda Gets Database for Oil and Gas Suppliers". 4 juillet. À consulter à l'adresse suivante : <http://ugbusiness.com/3635/uganda-gets-database-for-oil-and-gas-suppliers>.

Wade, R.H. (2003). "What Strategies Are Available to Developing Countries Today? The World Trade Organization and the Shrinking of 'Development Space'". Document de travail 31. Londres, London School of Economics, Development Research Centre, Crisis States Programme.

Walker, M. (2005). "Unpacking the Nature of Demand and Supply Relationships in the Mining Capital Goods and Services Cluster: The Case of PGMs". Exposé au Forum annuel de TIPS, 2005.

## Chapitre 4

Acemoglu, D. et J.A. Robinson, 2012, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, New York, Crown Publishers.

Acemoglu, D., S. Johnson et J.A. Robinson, 2002, "Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution", *The Quarterly Journal of Economics* n° 117 (4), p. 1231 à 1294.

ACM-Insight!, 2013, "Africa's Equity Capital Markets", Vol. 4, No. 3.

- Agbazue, T., Z. Mukwevho et D. Lomboto, 2017, *The State of Public Tax Transparency and Fiscal Disclosure Rules in Africa*, Addis-Abeba, Programme des Nations Unies pour le développement et Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Akabzaa, T.M., J.S. Seyire et K. Afriyie, 2007, *The Glittering Façade: Effects of Mining Activities on Obuasi and its Surrounding Communities*, Accra, Third World Network-Africa.
- Arezki, R. et M. Brückner, 2010, "International Commodity Price Shocks, Democracy, and External Debt", document de travail du FMI n° WP/10/53, Fonds monétaire international, Washington.
- Auty, R.M., 1994, "Industrial Policy Reform in Six Large Newly Industrialized Countries: The Resource Curse Thesis", *World Development* 22 (1), p. 11 à 26.
- Baker, R.W., 2005, *Capitalism's Achilles Heel: Dirty Money and How to Renew the Free-Market System*, Hoboken, NJ (É.-U.), John Wiley & Sons.
- Banque africaine de développement, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et Commission économique pour l'Afrique (CEA), 2010, *Perspectives économiques en Afrique 2010*, Tunis.
- Banque africaine de développement, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). 2017, *Perspectives économiques en Afrique 2017*, Tunis.
- Banque mondiale, 2008, « République démocratique du Congo : Projet d'assistance technique à la gouvernance et à la croissance dans le secteur des mines », Banque mondiale, Région Afrique, Département pétrole, gaz, mines et produits chimiques, Washington.
- Barro, R.J., 1991, "Economic Growth in a Cross Section of Countries", *The Quarterly Journal of Economics* 106 (2), p. 407 à 443.
- Besada, H. et P. Martin, 2013, "Mining Codes in Africa: Emergence of a 'Fourth' Generation?", rapport de recherche, Institut Nord-Sud d'Ottawa.
- Campbell, B., 2004, *Regulating Mining in Africa*, Uppsala, Suède, Institut nordique pour l'Afrique.
- Centre africain de développement minier (AMDC), 2016, *Optimizing Domestic Revenue Mobilization and Value Addition of Africa's Minerals: Towards Harmonizing Fiscal Regimes in the Mineral Sector*, Addis-Abeba, Commission économique pour l'Afrique.
- Chen, Y. et K. Rogoff, 2003, "Commodity Currencies", *Journal of International Economics* 60 (1), p. 133 à 160.
- Collins, N. et L. Lawson, 2014, "Investigating Approaches to Working with Artisanal and Small-scale Miners: A Compendium of Strategies and Reports from the Field", IM4DC Action Research Report, Centre international des mines pour le développement, Brisbane (Australie).
- Daniel, D., M. Keen et C. McPherson (dirs. de publ.), 2010, *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice*, Londres, Routledge.
- Diallo, B., F. Tchana Tchana et A.G. Zeufack, 2016, "Sovereign Wealth Funds and Long-Term Investments in Sub-Saharan Africa", Policy Research Working Paper 7903, Banque mondiale, Washington.
- Easterly, W. et R. Levine, 2002, "Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Influence Economic Development", Document de travail NBER 9106, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA (É.-U.).
- Eba'a Atyi, R., S. Assembe-Mvondo, G. Lescuyer et P. Cerutti, 2013, "Impacts of International Timber Procurement Policies on Central Africa's Forestry Sector: The Case of Cameroon", *Forest Policy and Economics* 32, p. 40 à 48.
- Commission économique pour l'Afrique, 2011, *Rapport économique sur l'Afrique 2011 : Gérer le développement : Le rôle de l'État dans la transformation économique*, Addis-Abeba.
- \_\_\_\_\_, 2013, *Rapport économique sur l'Afrique 2013 : Tirer le plus grand parti des produits de base africains*, Addis-Abeba.
- \_\_\_\_\_, 2015a, *Rapport économique sur l'Afrique 2015 : L'industrialisation par le commerce*, Addis-Abeba.
- \_\_\_\_\_, 2015b, *Financements novateurs et transformation économique en Afrique*, Addis-Abeba.
- \_\_\_\_\_, 2016a, *Domestic Resource Mobilization in Africa: A Focus on Government Revenue*, Addis-Abeba.
- \_\_\_\_\_, 2016b, *Strategies for Mobilizing Domestic Resources and Investments for Structural Transformation*, Addis-Abeba.
- \_\_\_\_\_, 2016c, *Rapport sur la gouvernance en Afrique IV : Mesurer la corruption en Afrique : Prendre en compte la dimension internationale*, Addis-Abeba.
- \_\_\_\_\_ et Union africaine, 2011, *Les ressources minérales et le développement de l'Afrique, Rapport du Groupe d'études international sur les régimes miniers de l'Afrique*, Addis-Abeba.
- Commission économique pour l'Afrique et Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), 2014, *Mobilisation des ressources financières intérieures pour la mise en œuvre des programmes et projets nationaux et régionaux du NEPAD : L'Afrique recherche les ressources intérieures*, Addis-Abeba.

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), 2005, *Le développement économique en Afrique : Repenser le rôle de l'investissement étranger direct*, Genève.

\_\_\_\_\_, 2008, *Le renouveau des produits de base au XXIe siècle*, TD/428, Genève, disponible à l'adresse : [http://unctad.org/fr/Docs/td428\\_fr.pdf](http://unctad.org/fr/Docs/td428_fr.pdf).

\_\_\_\_\_, 2011, *Rapport sur le développement économique en Afrique 2011 : Promouvoir le développement industriel en Afrique dans le nouvel environnement mondial*, Genève.

\_\_\_\_\_, 2017, *State of Commodity Dependence 2016*, Genève.

*The Economist*, 2013, "Safe Sex in Nigeria", 15 juin, disponible à l'adresse : [www.economist.com/news/business/21579469-court-documents-shed-light-manoeuvrings-shell-and-eni-win-huge-nigerian-oil-block](http://www.economist.com/news/business/21579469-court-documents-shed-light-manoeuvrings-shell-and-eni-win-huge-nigerian-oil-block).

Edwards, S., 1986, "Terms of Trade, Exchange Rate and Labor Markets Adjustment in Developing Countries", document de référence No. 425, University of California, Los Angeles (É.-U.).

Ericsson, M. et S. Gylesjö, 2014, "The Role of Geological Surveys in the Development of Africa", *Mineral Economics* 27, p. 59 à 72, disponible à l'adresse : <https://doi.org/10.1007/s13563-013-0038-0>.

Frankel, J., 2012, "What Small Countries Can Teach the World", document de travail No. 232, Harvard University Center for International Development, Cambridge, MA (É.-U.).

Franks, D.M., L. Pakoun et C. Ngonze, 2016, "Development Minerals: Transforming a Neglected Sector in Africa, the Caribbean and the Pacific", Programme des Nations Unies pour le développement, New York.

Gaspar, V., L. Jaramillo et P. Wingender, 2016, "Political Institutions, State Building, and Tax Capacity: Crossing the Tipping Point", document de travail n° WP/16/233, Washington, Fonds monétaire international.

Hall, E.R. et I.C. Jones, 1999, "Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others?" document de travail No. 6564, Cambridge, MA (É.-U.): National Bureau of Economic Research.

Hausmann, R., D. Rodrik et A. Valesco, 2006, "Getting the Diagnosis Right: A New Approach to Economic Reform", *Finance & Development* 43 (1).

Hilson, G., A. Hilson et E. Adu-Darko, 2014, "Chinese Participation in Ghana's Informal Gold Mining Economy: Drivers, Implications and Clarifications", *Journal of Rural Studies* 34, p. 292 à 302.

Kitaw, M.Y., s.d., *Africa's Minerals for Development: The Role of Transformational Leadership*, Addis-Abeba, Commission économique pour l'Afrique.

Konijn, P., 2014, "China's Resources-for-Infrastructure (R4I) Swaps: An Escape from the Resource Curse?" Occasional Paper 201, Governance of Africa's Resources Programme, Johannesburg, South Africa Institute of International Affairs, disponible à l'adresse : <http://www.saiia.org.za/occasional-papers/chinese-resources-for-infrastructure-r4i-swaps-an-escape-from-the-resource-curse>.

Krause, L.B., 1995, "Social Capability and Long-Term Economic Growth", dans B.H. Koo et D.H. Perkins (eds.), *Social Capability and Long-Term Economic Growth*, Londres, Palgrave Macmillan.

Le Billon, P., 2011, "Extractive Sectors and Illicit Financial Flows: What Role for Revenue Governance Initiatives?", U4 Anti-Corruption Resource Centre, Bergen (Norvège).

Lungu, J., 2008, "Copper Mining Agreements in Zambia: Renegotiation or Law Reform?" *Review of African Political Economy* 35 (3), p. 403 à 415.

Manzano, O. et R. Rigobon, 2001, "Resource Curse or Debt Overhang?", document de travail NBER No. 8390, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA (É.-U.).

Meier, G.M. et J.E. Rauch, 2005, *Leading Issues in Economic Development*, huitième édition, Oxford (R.-U.), Oxford University Press.

Mikesell, R.F., 1997, "Explaining the Resource Curse, with Special Reference to Mineral-Exporting Countries", *Resources Policy* 23 (4), p. 191 à 199.

Nations Unies, 2017, *Financing for Development: Progress and Prospects*, Rapport du Groupe de réflexion interinstitutions sur le financement du développement, 2017, New York.

OSISA (Open Society Institute of Southern Africa), Third World Network-Africa, Tax Justice Network Africa, ActionAid International et Christian Aid, 2009, *Breaking the Curse: How Transparent Taxation and Fair Taxes can turn Africa's Mineral Wealth into Development*, Johannesburg, Accra, Nairobi et Londres.

Organisation internationale du Travail (OIT), 2009, *World of Work Report 2009: The Global Jobs Crisis and Beyond*, Genève.

Parlement européen, 2017, *Transparent and Accountable Management of Natural Resources: The Case of Forests*, Direction générale des politiques externes, Département Politiques générales, Bruxelles.

PwC (PricewaterhouseCoopers), 2011, *Mine 2011: The Game Has Changed*, London, disponible à l'adresse : <https://www.pwc.com/cl/es/publicaciones/assets/mine-2011.pdf>.

Rodrik, D., A. Subramanian et F. Trebbi, 2004, "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development", *Journal of Economic Growth* 9 (2), p. 131 à 165.

Schmidt-Traub, G., "Investment Needs to Achieve the Sustainable Development Goals: Understanding the Billions and Trillions", SDSN Working Paper, Version 2, 12 November 2015.

Schneider, F., 2002, "Size and Measurement of the Informal Economy in 110 Countries around the World", document présenté à un atelier organisé par l'Australian National Tax Centre, à l'Australian National University, à Canberra le 17 juillet.

Simpasa, A., D. Hailu, S. Levine et R.J. Tibana, 2013, "Capturing Mineral Revenues in Zambia: Past Trends and Future Prospects", Discussion Paper, New York, Programme des Nations Unies pour le développement.

Stevens, P., 2003, "Resource Impact - Curse or Blessing? A Literature Survey", Université de Dundee, Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law and Policy, Dundee (R.-U.).

Third World Network-Africa, 2016, "TWN-Africa Questions Legality of Tax and Royalty Concessions to Gold Fields Ghana Limited", Accra, disponible à l'adresse : <http://twnafrica.org/TWN-Africa's%20Statement%20on%20Gold%20Fields%20Agreement.pdf>.

Union africaine et Commission économique pour l'Afrique, 2015, *Identification, blocage et réappropriation des flux financiers illicites*, Rapport du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en Afrique, Addis-Abeba, disponible à l'adresse : [https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/iff\\_main\\_report\\_26feb\\_en.pdf](https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/iff_main_report_26feb_en.pdf).

Weng, X., 2015, "The Rural Informal Economy: Understanding Drivers and Livelihood Impacts in Agriculture, Timber and Mining", Working Paper, Londres, Institut international pour l'environnement et le développement.

## Chapter 5

Autorité ougandaise de planification nationale, 2015a, *Sector Development Planning Guidelines*, Kampala.

\_\_\_\_\_, 2015b, *Second National Development Plan (NDPII) 2015/16 - 2019/20*, Kampala.

Batterbury, S.P.J. et J.L. Fernando, 2006, "Rescaling Governance and the Impacts of Political and Environmental Decentralization: An Introduction", *World Development* 34 (11), p. 1851 à 1863.

Bureau national de la statistique du Nigéria, 2017, "Nigerian Gross Domestic Product Report (Q3 2017)", Abuja, disponible à l'adresse : <http://nigerianstat.gov.ng/download/678>.

Bureau du Vérificateur national de l'Ouganda (OAGU), 2015, *Implementation of National Content in the Oil and Gas Sector by the Ministry of Energy and Mineral Development*, Kampala.

Commission économique pour l'Afrique, 2013, *Rapport économique sur l'Afrique 2013 : Tirer le plus grand parti des produits de base africains, L'industrialisation au service de la croissance, de l'emploi et de la transformation économique*, Addis-Abeba.

\_\_\_\_\_, 2015a, *Profil de pays : La République unie de Tanzanie*, Addis-Abeba.

\_\_\_\_\_, 2015b, *Profil de pays : Le Cameroun*, Addis-Abeba.

\_\_\_\_\_, 2017, *Annuaire statistique pour l'Afrique*, Addis-Abeba.

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), 2017, *Rapport sur l'investissement dans le monde*, Genève.

Fonds monétaire international (FMI), 2017, "Republic of Madagascar: Staff Report for the 2017 Article IV Consultation, First Review under the Extended Credit Facility Arrangement, and Requests for Waiver of Nonobservance of Performance Criterion, Modification of Performance Criterion, and Augmentation of Access", rapport de pays No 17/233, Washington.

Forum économique mondial, 2017, *The Global Competitiveness Report 2016-2017*, Genève.

Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE), 2017, « Côte d'Ivoire : Initiative pour la transparence des industries extractives : ITIE Côte d'Ivoire, Rapport ITIE 2015 », Oslo.

Institut national de la statistique du Cameroun, 2017, "Statistics on Governance, Peace and Security (GPS) in Cameroon in 2014", Yaoundé, disponible à l'adresse : [http://slmp-550-104.slc.westdc.net/~stat54/downloads/2017/Statistics\\_on\\_Governance\\_Peace\\_and\\_Security\\_GPS\\_in\\_cameroon\\_in\\_2014\\_ECAM4.pdf](http://slmp-550-104.slc.westdc.net/~stat54/downloads/2017/Statistics_on_Governance_Peace_and_Security_GPS_in_cameroon_in_2014_ECAM4.pdf).

Jefferis, K., 2016a, "Economic Accounting of Mineral Resources in Botswana", Gaborone: Wealth Accounting and Valuation of Ecosystem Services.

\_\_\_\_\_, 2016b, "Public Finance and Mineral Revenues in Botswana", Gaborone: Wealth Accounting and Valuation of Ecosystem Services.

Mamdani, M., 1996, *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton, NJ (É.-U.): Princeton University Press.

Melaetsa, O., 2017, "Is Taxation of Minerals in Botswana A Success Story - And What Can Other Countries Learn From This?", Ministère botswanais des mines, de l'énergie et des ressources en eau, Gaborone.

Ministère tanzanien des mines et des minéraux, 2015, "Tanzania Mining Industry Investor's Guide", Dar-es-Salaam.

Programme alimentaire mondial (PAM), 2017, *Global Report on Food Crises 2017*, Rome.

Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), 2016, *Rapport sur le développement humain 2016 : Le développement humain pour tous*, New York.

République du Cameroun, 2009, *Document de stratégie pour la croissance et l'emploi (DSCE), Reference Framework for Government Action over the Period of 2010-2020*, Washington, Fonds monétaire international.

Yoboué, K.K.M., 2016, "Stopping the Plunder of Natural Resources to Provide for a Sustainable Peace in Cote d'Ivoire", dans C. Bruch, C. Muffet et S.S. Nichols (dirs. de publ.), *Governance, Natural Resources, and Post-Conflict Peacebuilding*, Londres, Earthscan.

## Chapitre 6

Elhiraika, A. et J.R. Sloan, 2015, "Can Africa Move from Resource Dependence to Structural Transformation?", dans E. Zedillo, O. Cattaneo et H. Wheeler (dirs. de publ.), *Africa at a Fork in the Road: Taking Off or Disappointment Once Again?*, New Haven, CT (É.-U): Yale Center for the Study of Globalization.

Khan, M., 2012, "Beyond Good Governance: An Agenda for Developmental Governance", dans J.K. Sundaram et A. Chowdhury (dirs. de publ.), *Is Good Governance Good for Development?*, Londres et New York, Bloomsbury Academic et Nations Unies.





Commission  
économique pour  
l'Afrique  
1958 - 2018