

## Services De Ressources Durables



EXTRACTIVE SERVICE DES RESSOURCES

■ Responsabilisation

■ Minerais du Conflit

■ Éthique des Affaires

# ■ Bonne Gouvernance

■ Droits de l'Homme

■ Environnement Physique

■ Environnement Social



## Les aspects de la bonne gouvernance dans les enjeux et les opportunités qu'offre le secteur minier, pétrolier et gazier en regard du développement durable en Afrique de l'Ouest

Synthèse du Centre africain pour la transformation économique (ACET) – Juillet 2013

La définition de gouvernance utilisée dans cette synthèse est adaptée d'une définition proposée par l'Union africaine, la Banque africaine de développement et la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) sur les ressources minérales. Toutefois, elle a été élargie afin d'inclure également le pétrole et le gaz. Ainsi, avec cette nouvelle définition, la gouvernance désigne l'environnement juridique et institutionnel dans lequel interagissent différents acteurs du secteur minier, pétrolier et gazier. Dans ce contexte, la bonne gouvernance est l'environnement juridique et institutionnel qui promeut la transparence et la responsabilisation de manière efficace. Les indicateurs mondiaux de la gouvernance de la Banque mondiale mesurent les six composantes suivantes de la bonne gouvernance :

- Voix citoyenne et responsabilité. Il s'agit de la manière dont les citoyens d'un pays peuvent participer à la sélection de leur gouvernement, ainsi que la liberté d'expression, d'association et de presse.
- Efficacité du gouvernement. Il s'agit de la qualité des institutions et leur indépendance par rapport aux pressions politiques, la qualité de l'élaboration et de l'application des politiques et la crédibilité de l'engagement des pouvoirs publics à l'égard de ces politiques.
- Qualité de la réglementation. Il s'agit de l'aptitude du gouvernement à formuler et à appliquer des politiques et des réglementations saines favorables au développement du secteur privé.
- État de droit. Il s'agit du degré de confiance qu'ont les citoyens dans les règles de la société et la manière dont il s'y conforment, en particulier, le respect des contrats, des droits de propriété, de la police et des tribunaux.
- Contrôle de la corruption. Il s'agit de l'utilisation des pouvoirs publics à des fins privées, y compris les petites et les grandes formes de corruption, et la « prise en otage »<sup>1</sup> de l'état par une élite et des intérêts privés.
- Stabilité politique et absence de violence. Il s'agit de l'éventualité selon laquelle le gouvernement pourrait être déstabilisé ou renversé par des moyens anticonstitutionnels<sup>2</sup>.

Le développement durable se définit généralement comme le développement qui répond aux attentes du présent, sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs besoins<sup>3</sup>.

### 1. L'influence du secteur minier, pétrolier et gazier dans l'Afrique de l'Ouest

Malgré le conflit au Mali, l'Afrique de l'Ouest a connu une croissance plus rapide que les autres sous-régions du continent. La croissance de son PIB, établie à 6,8 % en 2011, devait diminuer légèrement à 6,6 % en 2012 et remonter à 6,8 % et à 7,4 % en 2013 et 2014, respectivement. Les pays riches en ressources ont continué d'afficher une belle progression. Le Nigeria, par exemple, a enregistré une croissance de son PIB de 6,6 % en 2012, qui devrait s'accélérer pour atteindre 6,7 % en 2013 et 7,3 % en 2014. Plus remarquable encore, le PIB du Ghana a augmenté de 7,1 % en 2012 et devrait atteindre 8 % en 2013 et 8,7 % en 2014. Malgré les taux de croissance exceptionnellement élevés, les conditions sociales des millions de personnes vivant dans cette sous-région restent précaires. La pauvreté est largement répandue et les niveaux de chômage, notamment chez les jeunes, demeurent élevés et continuent d'augmenter. Les taux de pauvreté sont très élevés. Le pourcentage de chômeurs vivant en-dessous du seuil de pauvreté avec moins de 1,25 USD par jour a considérablement augmenté, passant de 60 % en 2009 à 66 % en 2011. Cet aspect transparaît dans l'indice de développement humain du PNUD. Aucun pays d'Afrique de l'Ouest n'a atteint les classements « élevé » ou « très élevé » du développement humain. Seuls le Ghana et le Cap-Vert ont obtenu un indice de développement humain moyen. Les treize autres pays de la CEDEAO étaient classés dans la catégorie inférieure du développement humain.

Cette situation déplorable est due en partie à l'incapacité des pays de l'Afrique de l'Ouest, notamment les pays riches en ressources, à tirer des bénéfices présents et futurs en termes de développement durable pour l'ensemble de la population grâce aux revenus de leurs ressources minérales, pétrolières et gazières. L'absence de bonne gouvernance dans la gestion des revenus provenant des mines, du pétrole et du gaz serait la principale raison de non-exploitation de ces revenus pour favoriser la transformation économique et le développement durable.

<sup>1</sup> La prise en otage de l'État renvoie à « l'influence injustifiée et illicite de l'élite sur l'élaboration des lois, des politiques et des réglementations du pays ». Voir Daniel Kaufmann et Aart Kraay (2003), « Governance and Growth: Causality which way? – Evidence for the World, in Brief ». Banque mondiale, février, p. 3.

<sup>2</sup> David Kaufmann, Aart Kraay et Massimo Mastruzzi (2010), « The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues », Brookings Institution, septembre, p. 4.

<sup>3</sup> Commission du développement durable, Royaume-Uni, « What is Sustainable Development? » ; Andrès Liebenenthal et al. (2005), « Extractive Industries and sustainable Development: an Evaluation of World Bank Group Experience », Banque mondiale.

## Étude de cas : le Botswana

En Afrique, le Botswana s'érige en exemple de pays qui a réussi à faire de ses ressources minérales une bénédiction plutôt qu'une malédiction pour sa population. En effet, ce pays a été en mesure d'utiliser ses ressources pour parvenir à une croissance économique et à un développement social notamment grâce à la gestion des affaires de l'État. Le Botswana s'est tenu à la bonne gouvernance par le biais d'une responsabilisation et d'une voix forte de ses citoyens, d'un gouvernement efficace, d'une bonne réglementation et de politiques anti-corruption strictes.

À son indépendance en 1966, le Botswana figurait parmi les pays les plus pauvres du monde avec un revenu par habitant de seulement 283 USD. La grande majorité de sa population (90 %) vivait misérablement de l'agriculture de subsistance. Le pays manquait d'infrastructures et ne comptait que très peu de diplômés universitaires. Néanmoins, à la découverte de la première mine de diamants par De Beers en 1967, soit un an après l'indépendance, le pays a enregistré une croissance économique durable moyenne de 13,9 % entre 1965 et 1980, de 11,3 % entre 1980 et 1986 pour se stabiliser à 5,8 % en 2012. En 2011, le PIB par habitant du Botswana est passé à 13 021 USD.

Le développement socio-économique était tout aussi remarquable. Par exemple, l'indice de développement humain est passé de 0,509 en 1975 à 0,694 en 2007. L'alphabétisation des adultes a progressé de 34 % en 1970 à 81 % en 2006. En 2007, 94 % du Botswana a accès à l'eau potable, le taux net de scolarisation primaire est de 87 % et le rapport filles/garçons dans l'enseignement primaire est passé de 9,6 à 10. Enfin, l'espérance de vie a augmenté de 50 ans en 1965 à 68 ans en 1995 puis baissé à 53 ans en 2007 à cause de l'impact du VIH/sida.

Plusieurs facteurs illustrent le rôle de la bonne gouvernance dans les cadres politique, juridique et institutionnel du Botswana. Ces facteurs sont :

1. Les élections : Des élections parlementaires se tiennent régulièrement depuis l'indépendance, et cela sans incident majeur. Grâce à ces élections, les citoyens ont pu s'exprimer dans le processus politique et demander des comptes aux responsables de la gestion des revenus des ressources en leur nom.
2. Discipline budgétaire et planification économique à long terme : Un lien étroit entre la planification nationale et le budget de l'État était essentiel afin de prévenir la dilapidation ou la mauvaise utilisation des revenus du pays. Le ministère des Finances et de la Planification du développement est responsable du plan de développement national. En ce sens, les revenus des ressources minérales ne peuvent être dépensés que dans le cadre de projets d'investissement inclus dans le plan de développement national (45 %), dans l'éducation et la formation (42 %) et dans les services de santé (13 %). Les autres revenus servent à couvrir d'autres dépenses courantes. Ainsi, en maîtrisant ses dépenses publiques, le pays a renoncé à financer des projets prestigieux et limité considérablement la corruption.
3. Réglementation et gestion du secteur minier : Le Botswana doit sa réussite également à une délimitation claire des responsabilités du secteur des ressources naturelles. Le fait que les ressources naturelles du pays appartiennent à l'État permet de

contenir les intérêts des factions et de promouvoir le développement des régions. Le ministre des Ressources minérales, énergétiques et hydriques, responsable de la réglementation et de la gestion des ressources naturelles, traite toutes les demandes de permis d'exploration selon le principe du « premier arrivé, premier servi ». Le ministère perçoit les redevances minières, tandis que le Botswana Unified Revenue Service (BURS) recouvre les impôts et les dividendes sur les activités minières. Tous deux relèvent du Parlement et du Bureau du contrôleur général.

4. Investissement des revenus : En vue de conserver une partie des revenus tirés des diamants pour les générations futures, le gouvernement a constitué en 1996 un fonds d'épargne appelé Pula Fund pour gérer une part des réserves de change du pays. Ce fonds est géré par l'équipe de direction de la banque de réserve, sans ingérence du gouvernement.

5. Contrôle des dépenses publiques : Le gouvernement transfère des revenus ou verse des subventions aux conseils régionaux et municipaux selon un calcul tenant compte d'un nombre de facteurs prédéterminés. Ces opérations sont surveillées par le contrôleur général, le Comité des comptes publics du Parlement, le Parlement, la presse, un pouvoir judiciaire indépendant et la Direction de la lutte contre la corruption et la criminalité économique.

6. Climat d'investissement du secteur privé : Le gouvernement du Botswana a créé un environnement propice aux investissements. Suite à une série de négociations avec De Beers, le gouvernement a pu acheter 50 % de la société minière Debswana. Sa part atteint désormais 81 %, redevances, impôts et dividendes compris. Plus important encore, ces accords de partenariat avaient été modifiés afin de refléter l'évolution des conditions tout en soulignant l'importance d'assurer un retour équitable des investissements au secteur privé.

7. Organismes de lutte contre la corruption : Un processus budgétaire et d'approvisionnement transparent a également été mis en place pour prévenir la corruption. La Direction de la lutte contre la corruption et la criminalité économique a été établie en 1994 afin de prendre des initiatives quant à la corruption dans le pays.

### Défis et sujets de préoccupation

Malgré toutes les réussites du Botswana en termes de gestion transparente et responsable de ses revenus miniers et de transformation de ses ressources en développement durable, le pays doit encore abattre des obstacles s'il souhaite conserver ses acquis. Ces défis sont : le taux de chômage élevé (23 %) ; le large pourcentage de population vivant encore sous le seuil de pauvreté national (47 % en 2009) ; l'inégalité considérable des revenus (Indice de Gini<sup>4</sup> de 60,5) ; la dépendance excessive de l'économie par rapport aux activités minières, notamment les diamants ; les pouvoirs constitutionnels excessifs du Président ; le lien hiérarchique exclusif de la Direction de la lutte contre la corruption et la criminalité économique avec le Président ; la non-adhésion du Botswana à la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption ; l'absence de contrôle parlementaire des contrats miniers non publiés.

## 2. Leçons tirées de l'expérience du Botswana pour les pays de la CEDEAO

- L'expérience du Botswana a clairement démontré que la « malédiction des ressources » n'était pas une fatalité. Elle a également prouvé qu'une bonne gouvernance, des institutions et des initiatives saines ainsi qu'un leadership impliqué sont essentiels pour exploiter les revenus des ressources minérales, pétrolières et gazières et les convertir en développement durable pour tous.
- Grâce à de bonnes politiques soutenues par une bonne gouvernance et à un leadership impliqué, il est possible de créer un milieu propice et des

incitations pour exploiter les ressources naturelles au profit de tous les citoyens sans détruire l'environnement. Les responsables politiques doivent comprendre les risques d'une économie de rente et se préparer à pallier les éventuelles conséquences négatives en mettant en place des politiques adaptées. Ils doivent porter une attention particulière aux relations entre les politiques, les législations et les institutions.

<sup>4</sup>Cet indice mesure l'inégalité des revenus. Plus le chiffre est élevé, plus l'inégalité se creuse.

- Grâce à la séparation des pouvoirs politique et réglementaire au sein de la structure managériale publique du pays, les éventuels conflits d'intérêts et vulnérabilités face à une mauvaise gouvernance et à la corruption peuvent être évités.
- La stabilité politique et la primauté du droit sont indispensables au développement durable et à l'instauration d'un cadre propice aux entreprises. Les élections libres et justes ainsi que la passation pacifique et ordonnée du pouvoir suite aux élections constituent des facteurs favorisant importants.
- La planification économique, la budgétisation et la discipline fiscale à long terme permettent d'éviter une mauvaise utilisation des revenus. Les revenus devraient plutôt être utilisés pour investir dans le capital humain, l'éducation, la santé et l'infrastructure. Les excédents dégagés et les réserves accumulées peuvent être utilisés pour limiter les problèmes financiers lors des ralentissements de l'économie mondiale.
- Étant donné le caractère non-renouvelable des ressources naturelles et l'impératif de permettre aux futures générations de satisfaire à leurs besoins, un fonds souverain peut être mis sur pied dans lequel les actifs financiers sont investis à long terme à l'aide de réglementations transparentes et de structures responsables visant à gérer ce fonds.
- Les responsabilités de la réglementation et de la gestion des ressources naturelles doivent être clairement définies et respectées. Les institutions

chargées de la réglementation et de la gestion du secteur doivent être protégées contre les pressions et les influences superflues ; leurs opérations doivent être surveillées régulièrement par les institutions de contrôle pertinentes. Celles-ci comprennent, sans être toutefois limitées au parlement, le contrôleur général et l'agence nationale de lutte contre la corruption. Les consultations et la surveillance de la part des organisations de la société civile devraient également être encouragées.

#### Conventions et forums internationaux pertinents :

Plusieurs conventions internationales traitent de la gouvernance du secteur minier, pétrolier et gazier, notamment celles qui promeuvent la transparence, la responsabilité et le développement durable. Voici les initiatives qui ont un intérêt particulier dans ce secteur : la Convention des Nations Unies contre la corruption, la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption, le Protocole sur la lutte contre la corruption de la CEDEAO, le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, la directive du Conseil des ministres de la CEDEAO sur l'harmonisation des principes directeurs et des politiques dans le secteur minier, l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives, le système de certification du processus de Kimberley, le Pacte mondial des Nations Unies, les directives de l'initiative GRI, l'Initiative d'exploitation

### 3. Proposition d'options politiques

Les récentes initiatives régionales<sup>5</sup> ont mené des analyses utiles sur lesquelles les recommandations suivantes peuvent s'appuyer pour promouvoir une bonne gouvernance et exploiter les revenus des ressources minières, pétrolières et gazières à des fins de développement durable des pays de la CEDEAO :

1. Mettre en place une législation, un cadre réglementaire et des institutions démocratiques fortes appropriés : les gouvernements doivent garantir l'actualisation des lois et du cadre réglementaire relatif au secteur minier, pétrolier et gazier et leur mise en œuvre efficace par des institutions compétentes et dotées de moyens suffisants.

2. Renforcer la transparence dans la chaîne de valeur du secteur minier, pétrolier et gazier : les lois et les réglementations doivent établir clairement les critères de délivrance des permis d'exploration ; la mise aux enchères des droits d'extraction est à préférer aux négociations secrètes avec des entreprises ; les contrats et les informations financières sur l'épargne et la stabilisation gouvernementale ainsi que les fonds d'investissement doivent être divulgués.
3. Garantir la transparence des revenus : les gouvernements doivent mettre en place un système de perception, de réception et d'enregistrement de tous les revenus publics tirés du secteur minier,

<sup>5</sup>Voir les analyses et les recommandations de l'Union africaine (2009). « Vision minière africaine ». Février ; CEA et UA (2011), Les ressources minérales et le développement de l'Afrique. Rapport du Groupe d'étude international sur les régimes miniers de l'Afrique ; Commission de l'Union africaine, Banque africaine de développement et CEA (2011), « Plan d'action pour la mise en œuvre de la vision minière africaine » et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest. Conseil des ministres. Directive C/DIR.3/05/09 sur l'harmonisation des principes directeurs et des politiques dans le secteur minier ». 26 et 27 mai 2009.

pétrolier et gazier ; les revenus perçus des institutions publiques ainsi que tous les paiements versés par les entreprises à ces institutions publiques doivent être signalés ouvertement et régulièrement ; la comptabilité et la vérification des versements de revenus doivent être confiées à des organismes compétents conformément aux procédures crédibles ; tout fonctionnaire impliqué dans le contrôle du secteur des ressources naturelles doit divulguer ses intérêts dans les activités de ce secteur ; des voies de participation civique doivent être créées au niveaux national et local en matière de contrôle et de respect des obligations des institutions publiques, des fonctionnaires et des entreprises ; les gouvernements doivent apporter le soutien nécessaire et participer pleinement, aux côtés de la société civile et du secteur privé, dans la mise en œuvre de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives.

4. Limiter la corruption : les gouvernements doivent mettre en place des cadres juridique et institutionnel appropriés ; l'agence nationale de lutte contre la corruption, le contrôleur général, le Comité des comptes publics du Parlement et le Parlement doivent être dotés des ressources nécessaires pour jouer efficacement leur rôle de contrôle et de surveillance des institutions exécutives et du secteur des ressources ainsi que des entreprises minières, pétrolières et gazières ; adhérer, intégrer dans la législation locale et mettre en place des instruments anticorruption, comme la Convention des Nations Unies contre la corruption, la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption et le Protocole sur la lutte contre la corruption de la CEDEAO.
5. Développer les capacités des parlementaires : afin de remplir pleinement leur fonction en matière de législation, de contrôle et de représentation, les

parlementaires doivent disposer des moyens nécessaires pour s'acquitter de leurs fonctions et être épaulés par des institutions supérieures de contrôle des finances publiques compétentes et bien dotées en personnel. Leurs connaissances et leurs capacités doivent être renforcées afin de leur permettre d'étudier le processus de délivrance de permis pour le secteur minier, pétrolier et gazier ; les réglementations en matière de secret commercial doivent être levées afin que leur comité puisse surveiller les négociations entre les ministères chargés des ressources naturelles et le secteur privé ; les contrats miniers, pétroliers et gazières doivent être publiés afin que les parlementaires et les autres parties prenantes puissent les examiner de près.

6. Renforcer les connaissances et les capacités de toutes les parties prenantes : les gouvernements doivent développer, en consultation avec toutes les parties prenantes, des programmes visant à renforcer les connaissances et les capacités des gouvernements locaux, des communautés, des organisations de la société civile et des entreprises minières, pétrolières et gazières afin de prendre des décisions éclairées sur les projets consacrés aux ressources naturelles ; ils doivent également établir des mécanismes multipartites pour accroître la participation à la prise de décision, au contrôle et à l'évaluation des projets dans le secteur minier, pétrolier et gazier.
7. Veiller à ce que les projets d'exploitation minière, pétrolière et gazière profitent aux pays d'accueil et contribuent à leur développement durable : les gouvernements doivent garantir la rentabilité des projets et adopter des mesures de protection afin de limiter les conséquences néfastes pour l'environnement et les communautés locales. Les projets doivent créer un capital physique, social et naturel.

## Organismes compétents

African Mineral Development Institute : [www.uneca.org](http://www.uneca.org)  
 Third World Network Africa : [www.twnafrica.org/](http://www.twnafrica.org/)  
 Transparency International : [www.transparency.org](http://www.transparency.org)  
 Unité Pétrole, gaz naturel et mines, Banque mondiale : [web.worldbank.org](http://web.worldbank.org)  
 World Resources Institute : [www.wri.org/](http://www.wri.org/)  
 Publish What You Pay : [www.publishwhatyoupay.org/](http://www.publishwhatyoupay.org/)  
 Fondation Mo Ibrahim : [www.moibrahimfoundation.org/](http://www.moibrahimfoundation.org/)  
 Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable : [www.globaldialogue.info/](http://www.globaldialogue.info/)

Revenue Watch Institute : <http://www.revenuwatch.org/>  
 Africa Progress Panel : <http://www.africaprogresspanel.org/>  
 Société financière internationale : <http://www.ifc.org/>  
 Post-Mining Alliance : <http://www.postmining.org/>  
 Société financière internationale : <http://www.ifc.org/>  
 Conseil International des Mines et des Métaux : [www.icmm.com/](http://www.icmm.com/)