

L'occasion en or du Ghana

Un district peine à profiter de sa manne financière

Par Owusu Boampong

October 2012

Résumé

En 2006, Asutifi, petit district du centre du Ghana, a changé à jamais. Cette petite communauté agricole est sortie de l'anonymat lorsqu'un des plus grands producteurs d'or au monde, Newmont Mining Corporation, y a découvert des gisements d'or, dont il a confié l'exploitation à l'une de ses filiales, Newmont Gold Ghana Ltd (NGGL). Les redevances versées par Newmont, bien inférieures à celles reçues par d'autres districts, représentent néanmoins une part considérable des rentrés fiscaux d'Asutifi. En outre, elles varient fortement, rendant nécessaires des projections financières, l'élaboration d'un budget réaliste et une gestion participative, ce qui représente une gageure pour Asutifi.

Trois ans plus tard, RWI (Revenue Watch Institute ou institut de contrôle des recettes) a créé le Projet local d'Asutifi en partenariat avec deux associations du Ghana. Mis en œuvre entre 2009 et 2011, ce projet avait notamment pour but d'améliorer les politiques et pratiques locales de gestion des recettes associées aux ressources minières non renouvelables pour un recouvrement et une utilisation plus efficaces. La société civile verrait également son rôle accru ; elle évaluerait et surveillerait les méthodes de gestion dans ce domaine. Le projet cherchait avant tout à ce qu'Asutifi échappe aux problèmes de mauvaise gestion trop souvent associés aux ressources extractives dans les pays en développement.

Le projet d'Asutifi a réussi à informer la population, à accroître la confiance entre les parties intéressées et à assurer une participation significative des citoyens et des organismes locaux dans la préparation du plan de développement du district, jusqu'alors accaparée par un groupe réduit de fonctionnaires. Le projet a également contribué à rapprocher les activités de responsabilité sociale de Newmont et les priorités de l'assemblée et de l'administration du district.

En dépit des progrès enregistrés, les gains ont été limités ; aucun système ni aucune pratique n'ont été institutionnalisés pour accroître l'efficacité de gestion et la responsabilisation face au public. La classe politique locale, supposée être un vecteur de démocratisation, s'est refusée à rendre des comptes. C'est notamment le cas des chefs traditionnels qui, bénéficiaires d'une part considérable des redevances minières, sont peu enclins au changement. La demande de transparence des populations locales est demeurée timide.

Les succès et les échecs du projet reflètent les forces et les faiblesses institutionnelles de ses partenaires et ont mis au jour un certain décalage entre les intentions et les moyens disponibles dans le cadre du projet.

Contents

Résumé	1
Asutifi, Newmont et les mines	2
Le projet et ses difficultés	3
Plan d'action	5
Impacts et problèmes non résolus	7
Orientations futures	10

Étude de cas

Asutifi, Newmont et l'exploitation minière

Le district d'Asutifi, situé au centre du Ghana, compte 84 000 personnes. Jusqu'alors zone agricole à faible revenu, Asutifi a récemment attiré l'attention de Newmont Mining Corp., l'un des plus grands producteurs d'or du monde, dont la filiale NGGL a commencé à extraire de l'or dans la région en 2006.

La constitution du Ghana oblige l'État à partager les redevances minières avec les districts producteurs. La Loi sur les minéraux et les mines de 2006 est encore plus précise : les entreprises minières doivent reverser annuellement de 3 à 6 % des revenus totaux à l'État ghanéen. Ainsi, 80 % des redevances vont alimenter les réserves du pays, 10 % sont destinés au Mineral Development Fund (Fonds pour le développement des ressources minérales), qui appuie la recherche et les projets spéciaux des agences minières, et les 10 % restants financent l'OASL (Office of the Administrator of Stool Lands ou bureau de l'administration des terres de clans). Ce dernier en conserve 1 % pour ses frais administratifs et reverse 4,95 % au district producteur, et 1,8 % et 2,25 % aux conseils traditionnels et aux chefs du district, respectivement.

À PROPOS DE CETTE SÉRIE

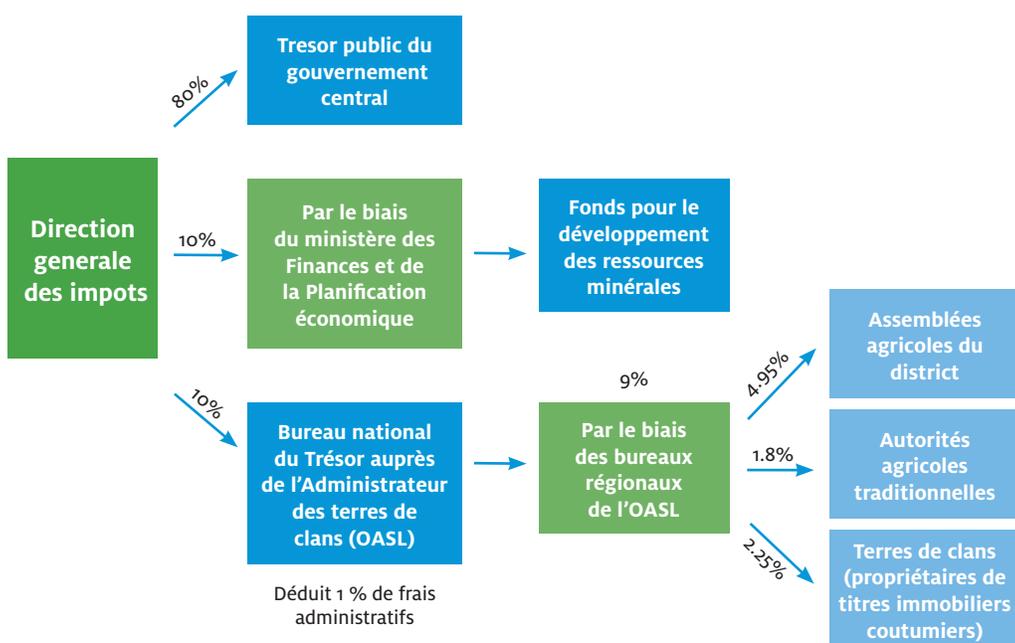
Pour aider les communautés locales dans leur développement économique et social, RWI patronne des initiatives régionales inédites en matière de planification et de gestion des ressources naturelles.

Pour en savoir davantage : revenuewatch.org/subnational

Donateur du projet et principal partenaire

Initiative de réforme du gouvernement local et du service public de l'Open Society Foundation (LGI)

Transferts de redevances du secteur minier au Ghana¹



Ces fonds, auxquels s'ajoutent les fonds de la Newmont Ahafo Development Foundation (NADeF),² le programme de responsabilité sociale de Newmont, ont entraîné des modifications considérables du paysage et de la structure socioéconomique d'Asutifi. Des écoles, des logements pour enseignants, des postes de polices, des lieux publics pour les durbars (forums) et un bâtiment destiné à l'administration locale ont été construits. Les chefs des villages d'Asutifi, de Kenyasi et de Ntotroso, ont également consacré une partie des redevances minières à la construction de nouveaux palais pour différents usages, notamment les jugements publics et les festivals.

¹ Implementing EITI at the Subnational Level (Mise en œuvre locale de l'EITI), Washington, Banque mondiale, octobre 2011.
² Daily Graphic du Ghana sur la contribution de la NADeF au développement d'Asutifi, 13 octobre 2011.

Malgré des retombées positives, l'exploitation aurifère dans le district a aussi privé certains agriculteurs de l'accès à leurs terres et donc de leurs moyens de subsistance. Les agriculteurs expropriés ont reçu une indemnisation financière, mais celles-ci n'a pas suffi à améliorer leurs conditions de vie. Les routes vers les principales villes et les villages du district ne sont toujours pas goudronnées et la population locale tarde à recevoir les bénéfices du boom minier.

Gros plan sur le programme de responsabilité sociale de Newmont

En 2008, NGGL a créé la NADeF pour favoriser le développement de 10 villages dans la zone d'activité de l'entreprise. NGGL a accepté de verser 1 dollar par once d'or vendue et 1 % des bénéfices avant impôt de la NADeF. Fin 2010, la fondation avait reçu environ 7 millions de dollars. Les fonds ont été distribués entre les 10 villages en fonction de l'étendue des terres occupées par NGGL, ainsi que de la taille des villages et de leur proximité par rapport aux mines. Un conseil d'administration ainsi que des sous-comités financier et administratif choisissent les projets à financer.

Des tensions sont rapidement apparues entre NGGL et les pouvoirs locaux, qui accusaient l'entreprise de ne pas tenir compte de leurs priorités de développement. Avant la mise en place du projet local, des représentants du district ont constaté que NGGL appuyait des projets qui ne correspondaient pas nécessairement aux objectifs du programme de développement de l'assemblée de district. Selon certaines sources, Newmont avait choisi des notables locaux (en particulier des chefs) pour siéger aux comités et leur versait des indemnités mirifiques afin de peser sur leurs décisions.

Le projet et ses difficultés

En 2009, RWI s'est alliée à deux organisations du Ghana, l'ISODEC (Integrated Social Development Centre ou centre de développement social intégré) et l'ILGS (Institute of Local Government Studies ou institut d'études de l'administration locale). Asutifi a été choisi car NGGL ne s'y était implantée que récemment. Les partenaires du projet pensaient qu'il serait plus facile d'assainir la gestion des ressources minières à Asutifi que dans d'autres régions du Ghana où les comportements sont fermement ancrés en raison d'une activité minière plus ancienne.

Une étude des données de référence de 2009 effectuée pour le compte de RWI a montré des failles dans la gestion des recettes du district. Les redevances versées par Newmont, bien inférieures à celles reçues par d'autres districts, représentaient néanmoins une part considérable des recettes d'Asutifi. Les revenus provenant de l'extraction d'or connaissent en général de fortes variations qui rendent nécessaires des projections financières, l'élaboration d'un budget réaliste et une gestion participative ; il était clair dès le début du projet que le système de gestion des revenus d'Asutifi présentait un certain nombre d'insuffisances.

Plusieurs de ces problèmes découlaient du fait que l'assemblée de district n'avait jamais eu accès au contrat signé par NGGL et l'État. Ses membres ont donc éprouvé des difficultés à comprendre la portée du projet minier et les impôts fonciers que le district était en droit de lever. De plus, la majorité d'entre eux n'avaient pas fait d'études et ignoraient presque tout de l'industrie minière, de la législation portant sur les ressources et des redevances à percevoir ou perçues par le district.

L'absence totale de revenus miniers dans le budget de la collectivité locale n'était pas toujours attribuable à des insuffisances. Souvent, il était imputable à des retards dans les transferts de redevances par l'OASL. L'assemblée du district s'est plainte des longues démarches administratives nécessaires à l'obtention de ces fonds. À cela s'ajoutait le manque de transparence des contrats et

Étude de cas

des transferts. Tous ces obstacles empêchaient l'assemblée de prendre en compte le produit des redevances dans son budget.

Les revenus miniers étaient donc dépensés de manière arbitraire en l'absence de règles budgétaires pour réserver cet argent à des fins spécifiques. Hormis la construction de quelques bâtiments publics, le bureau du district a utilisé ces revenus en priorité pour les dépenses récurrentes plutôt que pour réaliser des investissements (infrastructure). Pour maintenir les retombées positives de l'extraction d'une ressource non renouvelable comme l'or, les revenus qui en sont tirés doivent être consacrés à des investissements durables. Que ce principe ait été compris ou non par les décideurs d'Asutifi, il reste que le district a dû utiliser les redevances pour des dépenses récurrentes car toutes les autres rentrées étaient déjà affectées. Les fonds levés par le district étaient insuffisants et ceux provenant de l'État étaient déjà affectés aux fonctions décentralisées (écoles, hôpitaux, routes, etc.).

Au moment du projet, l'assemblée du district n'a que rarement fait participer les chefs traditionnels et les citoyens aux processus de planification et de budgétisation. D'ailleurs, seul un petit nombre de ses membres siégeaient aux sous-comités financier et administratif. Le directeur financier du district était la seule personne dotée de connaissances techniques responsable des questions budgétaires, telles que les projections et le contrôle des recettes. Il a effectivement préparé des états financiers mensuels, mais en a seulement fixés une version anglaise sur un tableau d'affichage (plutôt qu'une version dans la langue locale). En l'absence de moyens pour communiquer les chiffres au public (notamment lors d'audiences publiques), ce dernier est peu susceptible de demander des comptes.

Le manque de confiance et les critiques ont nui au dialogue et à la circulation des informations entre la société civile, l'assemblée du district et NGGL. La relation entre les chefs traditionnels et l'assemblée a également été problématique. Chacune des parties a accusé l'autre d'utiliser les redevances minières sans tenir compte de la population locale. Les organisations de la société civile (OSC) qui auraient pu apaiser les tensions ne disposaient pas de l'autorité suffisante pour proposer une réflexion collective sur le développement du district. Il aurait fallu pour ce projet instaurer un dialogue et une collaboration entre les membres élus de l'assemblée et de l'administration d'Asutifi, NGGL, NADeF, les chefs traditionnels du district, les entreprises locales et la société civile.

Le projet local devait accroître la transparence et la gestion des recettes minières d'Asutifi. Or, les divergences entre RWI et ISODEC (principal organisme d'exécution du Ghana) ont eu raison de ces objectifs. RWI voulait mettre l'accent sur une gestion transparente et responsable des recettes provenant des ressources extractives tout en aidant le district à anticiper et à gérer des recettes variables. ISODEC optait pour la voie de la diplomatie en voulant d'abord renforcer la confiance entre les parties intéressées et la compétence des pouvoirs locaux dans le domaine de la planification participative, plutôt que d'insister sur les problèmes de gestion des revenus tirés des ressources. ISODEC a réconcilié les deux points de vue en élargissant le champ d'action : il s'est efforcé de favoriser un climat de confiance et la planification participative à long terme, mais n'a pas réussi à attirer l'attention des parties intéressées sur la gestion des recettes. Cela a nuit au bon déroulement du projet car plusieurs initiatives n'ont pas été menées à leur terme. Soumis à des contraintes de temps et de ressources financières, le projet devait produire des résultats tangibles en l'espace de deux ans. ISODEC, qui avait déclaré disposer de fonds supplémentaires pour couvrir l'intégralité du programme du projet, s'était engagé à rester à Asutifi pour prendre le relais de RWI, dont le financement du projet était limité à deux ans. Or, ISODEC n'a pas tenu sa promesse et s'est désisté du projet lorsque les fonds de RWI se sont taris.

Plan d'action

Le premier objectif du projet était l'élaboration participative du Plan de développement à moyen terme (MTDP) 2010-2013 d'Asutifi. Au Ghana, une collectivité territoriale telle qu'Asutifi doit préparer son MTDP en suivant les directives de la Commission nationale de planification du développement. Toutefois, les partenaires locaux avaient veillé à ce que les préoccupations des habitants du district dans leur ensemble soient également prises en compte.

Campagne d'information et ateliers

Des représentants de plusieurs OSC régionales chapeautées par l'AEEG (Ahafo Extractive Engagement Group) se sont rendus chez les habitants pour leur faire connaître le processus de planification par la collectivité locale et les encourager à y participer.

ISODEC et ILGS ont organisé un atelier pour 15 représentants du district, qui ont ensuite formé 80 figures locales issues notamment de comités et de conseils. Lors de cet atelier, les participants ont compris leur rôle crucial au sein de leurs villages et ont appris à définir leurs besoins et à les classer par ordre de priorité pour qu'ils soient pris en compte dans le plan de développement du gouvernement local. À la fin de l'atelier, qui a duré deux semaines, ILGS a indiqué que les participants avaient identifié des ressources pouvant contribuer à l'économie locale même après la fermeture de la mine par Newmont ou l'épuisement du gisement aurifère. Grâce à l'atelier et au dialogue avec les acteurs locaux, les besoins des habitants ont été inclus dans le MTDP 2010-2013, selon ISODEC et ILGS.

Forum consultatif

ISODEC a coordonné la création d'un forum consultatif regroupant chaque trimestre les chefs traditionnels, les membres de l'assemblée de district, les représentants de NGGL et des OSC locales. Ceux-ci ont pu y exprimer leurs attentes et ont discuté des enjeux relatifs aux mines, notamment des dégâts environnementaux, de la transparence dans l'utilisation des redevances et de la participation au processus de planification du district.

Protocole d'accord

Pour mettre fin au désaccord entre NGGL et l'assemblée de district concernant le rapprochement entre les plans de développement de cette dernière et les projets de la NADeF, ISODEC a préparé un protocole d'accord obligeant Newmont à consulter le MTDP et à choisir les projets pouvant bénéficier d'un financement. Ainsi, aux termes de l'accord, Newmont doit « regrouper tous les sous-programmes dans les plans quinquennaux de l'assemblée du district d'Asutifi afin d'harmoniser le travail » et « participer activement aux sous-comités de l'assemblée, en particulier à ceux relatifs aux projets/programmes de développement. » Newmont a estimé qu'elle n'était pas en mesure de signer le protocole d'accord car sa portée juridique restait méconnue. Toutefois, le projet et la proposition de protocole d'entente ont permis de renforcer la coopération entre NGGL, l'assemblée et le bureau du district.

Modules de formation

Après avoir réalisé une étude détaillée pour connaître les moyens, les comportements et les pratiques des acteurs locaux, ILGS a voulu leur proposer des modules de formation pour une gestion transparente et responsable des ressources minières.³ Ce projet n'a jamais abouti en raison de différents facteurs, notamment le manque de ressources et de savoir-faire. Par ailleurs, ISODEC a conçu des modèles pour l'établissement de rapport sur l'utilisation des redevances minières pour les chefs traditionnels, mais ces derniers ont refusé de porter ces informations à la connaissance des habitants.

³ Les modules portaient essentiellement sur la transparence et la responsabilisation dans la gestion des ressources extractives, la planification et la budgétisation participatives à long terme, et de la gestion de revenus très variables au niveau local.

Étude de cas

Le projet d'Asutifi a permis de sensibiliser tant les habitants que les membres de l'assemblée à la nécessité de la transparence dans le secteur minier. « Nous savons maintenant que nous devons surveiller l'utilisation des recettes, notamment des redevances, par les autorités du district », a indiqué un membre de l'assemblée.

Impacts et problèmes non résolus

Les domaines de réalisation du projet reflètent l'accent mis sur l'aspect organisationnel par les deux principaux organismes d'exécution : ISODEC, avec sa grande expérience dans le domaine de la gouvernance des industries extractives, de la défense des droits et de la mise en place de coalitions au niveau de la population locale ; et ILGS, avec son expertise de la gouvernance locale et de la planification participative. Ensemble, ces deux organisations ont été en mesure de sensibiliser les parties intéressées locales au sujet de l'importance de la transparence des paiements et de l'utilisation des recettes minières, de favoriser la confiance et le dialogue entre la société civile et l'assemblée de district au moyen d'un forum consultatif, et d'améliorer la collaboration entre NGGL et le district d'Asutifi en vue de renforcer la capacité de l'autorité locale.

Diffusion des informations et participation renforcées

Le projet d'Asutifi a permis de sensibiliser tant les habitants que les membres de l'assemblée à la nécessité de la transparence dans le secteur minier. « Nous savons maintenant que nous devons surveiller l'utilisation des recettes, notamment des redevances, par les autorités du district », a indiqué un membre de l'assemblée. Un chef traditionnel a déclaré que le projet avait permis de faire la lumière sur les « zones d'ombre » entourant la perception et l'allocation des recettes. Malgré tout, les changements n'ont pas toujours été uniformes ; les chefs se sont souvent contentés de modifier légèrement leur comportement. Lors des processus participatifs, les besoins de la population locale ont été classés par ordre de priorité, puis intégrés au MTDP 2010-2013 d'Asutifi, mais le plan n'indique pas quels projets de développement devront être financés par le produit des redevances.

L'effet du forum consultatif sur la confiance

Le forum consultatif a permis de rétablir un certain climat de confiance dans le district. Les diverses parties intéressées ont pu soulever les problèmes liés à l'exploitation minière et formuler leurs craintes : c'est une avancée considérable, compte tenu de la suspicion qui prévalait avant le projet. À titre d'exemple, en 2010, les OSC ont obtenu, avec le concours de l'AEEG, le paiement par Newmont d'une amende de 7 millions de cedis ghanéens⁴ (environ 3,7 millions de dollars américains) pour un déversement de cyanure survenu l'année précédente.⁵

Les parties intéressées ont finalement reconnu l'utilité du forum, mais la question du remplacement de l'ISODEC comme principal organisme d'exécution du projet s'est posée. Des membres de l'assemblée et des chefs traditionnels estimaient que les autorités locales devaient endosser cette responsabilité, mais l'assemblée de district s'était plainte de l'insuffisance des fonds disponibles pour assurer cette transition. En réalité, les membres de l'assemblée s'attendent à être grassement rémunérés pour leur participation à ces réunions au lieu de chercher à œuvrer pour l'intérêt général. NGGL a peut-être contribué à cet état de fait en versant des indemnités et en fournissant des repas aux participants.

Changement des comportements et renforcement de la coopération

Le projet a contribué à désamorcer en partie les tensions entre, d'une part, NGGL et, d'autre part, l'assemblée et l'administration d'Asutifi au sujet de la mise en œuvre des programmes de développement. Les deux parties sont davantage disposées à travailler ensemble.

Dans le cadre d'un nouveau partenariat, NGGL s'est engagée à appuyer les mesures des autorités locales en faveur du secteur agricole, d'une meilleure utilisation des recettes et du développement social. Un des dirigeants d'Asutifi siège au comité de développement durable de la NADeF et NGGL soumet désormais ses programmes de développement à l'assemblée du district. « NGGL comprend

⁴ Un cedi vaut environ 60 cents américains.

⁵ Cyanide spillage cause no harm (Le déversement de cyanure n'a pas causé de dommages), Caroline Boateng, Daily Graphic, 18 mars 2010.

Étude de cas

désormais que le développement est une mission du district et que nos objectifs à moyen terme doivent toujours être pris en compte », a souligné le responsable de la planification du district. De plus, NGGL a accepté d'aider le Bureau du district d'Asutifi à renforcer ses compétences en matière de planification, de budgétisation et de comptabilité.

Un contexte politique local défavorable

La politique partisane a freiné la participation des membres de l'assemblée à la gestion des ressources. Toute personne qui pose des questions au sujet des redevances est immédiatement rangée dans l'« opposition » par le parti au pouvoir et donc accusée de saboter le travail de l'administration du district. Face à cette tactique qui vise très probablement à étouffer les critiques et à éluder les responsabilités, ceux qui auraient dû élever leur voix sont demeurés silencieux. Même les membres de l'assemblée provenant de la majorité se sont tus, de crainte d'être considérés comme des opposants.

Des informations insuffisantes sur les recettes et les dépenses de la collectivité locale

Le projet avait pour but d'améliorer la transparence dans la gestion et l'utilisation des redevances minières par les autorités d'Asutifi, mais peu de progrès ont été enregistrés. Le budget 2011 de l'assemblée du district n'indique ni la part des redevances dans le budget local ni celle des redevances éventuellement réservées au financement de certains projets. L'utilisation du produit des redevances n'est pas toujours définie dans le budget ; autrement dit, celles-ci peuvent être utilisées au fur et à mesure de leur encaissement. Il est seulement mentionné que les redevances de NGGL ont contribué à une augmentation des recettes en 2010.

En revanche, le MTDP 2010-2013 indique que les redevances minières financeront certains projets d'infrastructure. Les membres de l'assemblée et les chefs traditionnels semblent avoir connaissance du financement de certains projets de développement par les redevances, mais ignorent les montants exacts perçus par les autorités locales tout comme ceux affectés à chaque projet.

Selon un représentant du gouvernement, le GHEITI (Ghana Extractive Industries Transparency Initiative ou initiative de transparence des industries extractives du Ghana) a demandé au district d'Asutifi de lui présenter un rapport sur le produit des redevances minières perçues en 2009 et exigera probablement davantage d'informations à ce sujet jusqu'en 2012. La capacité du district à répondre à cette demande reste à démontrer.

Sans connaissance du niveau des recettes actuelles, celui-ci peut difficilement prévoir leur niveau futur. Les compétences font toujours défaut pour préparer des projections officielles. Un fonctionnaire a d'ailleurs indiqué qu'elles étaient préparées « de manière intuitive », en fonction des tendances précédentes.

Néanmoins, la situation évolue. En présentant le budget 2011, les autorités d'Asutifi ont demandé à l'assemblée d'aider l'administration à mettre en place « une base de données solide qui permettra la planification et la budgétisation ». Dans cette optique, l'appui financier de Newmont a été sollicité. Le district a noué un nouveau partenariat avec la compagnie minière, qui lui apportera son concours dans les domaines de la gestion des recettes, de la gouvernance, de l'élaboration de rapports sur l'utilisation des fonds, ainsi que de la mise en place de technologies de communication et d'information adaptées.

Absence de budgétisation participative

Des systèmes participatifs pour l'élaboration des budgets, ainsi que la collecte et la diffusion des informations sur les ressources minières, faisaient clairement défaut. Or, ils auraient pu prendre diverses formes. Par exemple, un forum budgétaire institutionnalisé créé par des décrets aurait

pu être mis en place afin de rendre prioritaires les dépenses répondant à des besoins communautaires dans les affectations budgétaires. De la formation aurait également pu être fournie pour aider les communautés à mieux comprendre le budget de l'assemblée, et des audiences publiques auraient pu être organisées afin de donner l'occasion aux membres des communautés d'examiner le budget.

La courte durée du projet est en partie responsable de ce problème. ILGS avait conçu des outils et processus pour l'établissement participatif de budget dans son manuel de facilitation, mais n'a pas pu les exécuter par manque de temps. Le projet a démarré plus tard que prévu, ce qui n'a pas aidé les choses. « Officiellement, nous avons convenu que le projet démarrerait en 2009 », a dit un membre du personnel de ILGS, « [mais en réalité] il a démarré en 2010 ». Le temps consacré à réaliser l'étude sur les données de référence et à veiller à la participation dans la planification à moyen terme, laquelle était encore en phase de peaufinage à la fin du projet, a retardé le processus. Pour couronner le tout, le bureau du district n'a pas apprécié la valeur de certaines des initiatives de renforcement des capacités, telles que les cours de formation portant sur Excel, les bases de données et la planification spatiale. Le processus d'établissement de budget n'a donc pas changé suite au projet.

Quelques représentants du gouvernement et membres de l'assemblée continuent de dominer ce processus. Même à la fin du projet, un des principaux représentants du gouvernement local ne pouvait pas dire si l'affichage de l'information relative aux dépenses sur un panneau public est une pratique régulière ou non. Lorsque nous lui avons demandé si le gouvernement local publiait son énoncé de dépenses annuelles pour examen public, un membre de l'assemblée a répondu : « Seuls les membres de l'assemblée en obtiennent un exemplaire. C'est donc aux membres de l'assemblée de décider s'ils souhaitent se réunir avec leurs citoyens et en discuter avec eux. »

L'obligation pour les chefs traditionnels de rendre des comptes relatifs à l'utilisation des revenus de redevances

Le projet était destiné à aider les chefs de district ainsi que le gouvernement d'Asutifi à devenir plus transparents au sujet des redevances minières perçues et de l'utilisation de ces dernières. Les partenaires espéraient faire appel à la bonne volonté des chefs étant donné que les activités minières leur ont coûté ainsi qu'à leurs peuples des terres et des moyens de subsistance.

Bien que l'ISODEC ait mis au point des modèles pour l'établissement de rapports, les chefs ne se sont pas adaptés à ceux-ci. Leur refus de faire état des paiements et des dépenses des redevances minières s'appuie sur la tradition de non obligation de rendre des comptes. Les chefs considèrent les redevances comme de l'argent pour leur utilisation personnelle et l'entretien de leurs palais, des dépenses qui ne sont généralement pas dévoilées au public. La loi relative à l'utilisation des redevances est vague et stipule simplement qu'il s'agit d'argent destiné à l'entretien des « stool » (terres des clans).⁶ Bien que certains membres de la communauté croient que leurs chefs occupent une position de confiance et doivent rendre des comptes au sujet de l'utilisation des redevances, ceux-ci ne se sentent généralement redevables de personne sauf d'eux-mêmes. C'est cet état d'esprit qui a prévalu tout au long du projet.

Fonds social du NGGL : participation et coordination

Il est difficile de déterminer comment le projet d'Asutifi a contribué à la participation de la communauté et à la gestion de la NADeF du NGGL, lequel gère le fonds de responsabilité sociale de Newmont. Les 10 communautés minières touchées ont pris part à la conception des propositions de projet pour approbation par le conseil de la NADeF. Bien que la NADeF semble avoir accru la participation de la communauté et contribué à l'élaboration de plans pour le développement local, certains

⁶ Le « stool » (tabouret) est le siège du chef traditionnel. Il symbolise son autorité et son règne.

Étude de cas

craignent que l'entreprise utilise ses pouvoirs financiers pour rendre « captifs » des élites locales telles que les chefs traditionnels et ainsi supprimer les dissidences au sein des communautés. Depuis que le projet sous-national a été mis en place, la NADeF consulte désormais l'assemblée de district pour voir si un projet est déjà prévu dans le budget de l'assemblée. Il s'agit d'une petite étape, mais d'un pas important vers une meilleure coordination des priorités de développement d'Asutifi. En concluant un accord de partenariat bilatéral avec NGGL, l'assemblée de district d'Asutifi devrait faire preuve de diligence et exercer son autonomie.

Orientations futures

Le projet d'Asutifi a sensibilisé la population à l'importance de l'utilisation responsable des revenus miniers au niveau sous-national, a contribué à une modification des comportements et a accru la coopération entre les parties intéressées. Toutefois, ces avancées ne se sont pas traduites par une solide voix communautaire, une vaste participation publique ou un développement institutionnel robuste en matière de gouvernance et de gestion des revenus tirés des ressources naturelles.

Peu de progrès ont été réalisés en matière de diffusion des flux d'information au sujet des redevances minières perçues et de l'utilisation de celles-ci ou du développement de systèmes à cet effet, tels que des modèles prévisionnels, afin de permettre aux représentants du gouvernement de projeter les revenus de redevance. Les quelques membres de l'assemblée ayant accès à l'information ne sont pas motivés à la partager avec leur communauté. La majorité des membres de l'assemblée, ainsi que les membres de la communauté dans son ensemble, continuent de vivre dans l'ignorance des redevances minières perçues et de l'utilisation de celles-ci, en particulier en ce qui a trait au soutien de projets de développement. Pour aggraver les choses, le processus d'élaboration de budget du gouvernement local demeure dominé par un petit nombre de personnes.

Étant donné la durée de deux ans du projet, RWI et les partenaires auraient dû réconcilier leurs priorités et mettre l'accent sur les gains rapides, tels que rendre les décisions permanentes au moyen de décrets, publier l'information relative aux recettes minières dans les langues locales et disséminer l'information à la communauté dans son ensemble. Ces actions auraient pu entraîner une plus grande participation des citoyens et accroître leur demande de reddition de comptes à l'endroit de leurs dirigeants. L'autre partenaire, ILGS, a réalisé une enquête exhaustive auprès des parties intéressées qui pourrait être utile pour des travaux futurs, mais qui semble avoir eu peu d'impact sur la mise en œuvre du projet.

Si le forum consultatif est maintenu, le gouvernement local doit y jouer le rôle principal et organiser des réunions trimestrielles. Il est important de mettre l'accent sur la sensibilisation et la modification des comportements, mais il est tout aussi important d'institutionnaliser la gestion durable et transparente des ressources extractives. Les efforts futurs devraient cibler la mise en place de structures pour l'établissement participatif de budget, l'amélioration de l'accès à l'information et le renforcement de la volonté de la communauté à demander que des comptes lui soient rendus.

Étude de cas



Le Revenue Watch Institute (RWI) promeut une gestion efficace, transparente et responsable des ressources pétrolières, gazières et minérales pour le bien public. Par le biais du renforcement des capacités, des aides techniques, de la recherche, du financement et de la défense des intérêts, nous aidons les pays à tirer parti des bénéfices du développement de leur richesse en ressources naturelles.

1700 Broadway
17^e étage
New York, NY 10019
Téléphone 1.646.929.9750
rwi@revenuewatch.org