

L'Indice de Gouvernance des Ressources Naturelles : Vers la mise en pratique des réformes légales en Afrique subsaharienne



Contents

RÉSUMÉ EXÉCUTIF	3
INTRODUCTION.....	4
RÉSULTATS.....	7
RÉALISATION DE LA VALEUR	11
GESTION DES REVENUS.....	22
CONDITIONS GÉNÉRALES DE GOUVERNANCE.....	28
CONCLUSION.....	31
ANNEXE	32

Messages clés

- De nombreux pays d'Afrique subsaharienne ont procédé à d'importantes réformes légales dans les domaines du pétrole, du gaz et de l'exploitation minière au cours des dernières décennies. L'Indice de gouvernance des ressources naturelles révèle que, dans tous les pays évalués en Afrique subsaharienne à l'exception de deux d'entre eux, il existe un « écart entre les règles et les pratiques », c'est-à-dire entre ce que les lois stipulent et la manière dont la gouvernance des ressources naturelles se déroule dans la pratique. Cette situation empêche les pays de recueillir les fruits de leurs investissements dans les réformes légales.
- Entre 2000 et 2016, 22 des 28 pays d'Afrique subsaharienne, inclus dans l'Indice de gouvernance des ressources naturelles, ont renouvelé ou modifié leurs lois régissant le secteur pétrolier, gazier ou minier. C'est dans les pays où la réforme légale est plus récente que la mise en œuvre des dispositions relatives à la transparence et à la redevabilité est la plus en retard.
- Plus encore que des pays d'autres régions, les pays d'Afrique subsaharienne sont confrontés à des problématiques associées :
 - au respect des engagements de transférer des revenus pétroliers, gaziers et miniers aux autorités locales
 - à la publication d'informations sur les impacts sociaux et économiques de l'extraction
 - à la conformité aux règles fiscales
 - à la gouvernance des entreprises publiques et des fonds souverains.
- Pour combler ces lacunes, les gouvernements et d'autres parties prenantes doivent concentrer leurs efforts sur la mise en œuvre et l'application des règles de transparence et de redevabilité. Ils doivent également investir dans la capacité de suivi des agences gouvernementales, renforcer le rôle des auditeurs et des parlements et veiller à ce que les différentes parties prenantes disposent de l'espace nécessaire pour remettre en question les politiques. La consultation des parties prenantes aidera les gouvernements à concevoir des lois adaptées à la capacité institutionnelle et aux objectifs politiques de chaque pays et à évaluer ce qu'il convient de faire pour une mise en œuvre efficace avant même que les lois ne soient adoptées, réduisant ainsi l'intervalle de temps entre la législation et sa mise en œuvre.

Résumé exécutif

Au cours des deux dernières décennies, de nombreux pays africains ont adopté de nouvelles lois sur le pétrole, le gaz et l'exploitation minière, le but des réformes légales proposées étant de moderniser les cadres juridiques et d'attirer les investissements tout en garantissant des avantages pour l'État et les citoyens. Les réformes au niveau national ont été complétées par des cadres régionaux et internationaux tels que la Vision Minière Africaine et l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives, ainsi que par l'harmonisation des politiques au sein des communautés économiques régionales. L'une des principales conclusions de l'édition 2017 de l'Indice de Gouvernance des Ressources Naturelles (Resource Governance Index, RGI) pour les 28 pays d'Afrique subsaharienne évalués est qu'il existe un écart important entre l'état de la gouvernance des ressources naturelles au regard de ces lois et les pratiques sur le terrain.

Les efforts de réformes juridiques sont notables à l'échelle des 28 pays d'Afrique subsaharienne évalués dans le RGI 2017, la région surpassant même les autres en moyenne. Nombre de lois contiennent des dispositions fortes en matière de transparence et de redevabilité, à l'instar des règles relatives à la divulgation des données du secteur extractif et à la publication des contrats, qui pourraient favoriser la négociation de meilleurs accords. Les dispositions obligeant à prendre des mesures pour gérer les impacts locaux peuvent contribuer à atténuer les effets négatifs des activités extractives et à soutenir le développement communautaire. Dans bon nombre de pays d'Afrique subsaharienne, les fluctuations économiques suivent en grande partie celles des prix des matières premières. Dans ces pays, des dispositions juridiques observées sur la gestion des revenus peuvent contribuer à stabiliser les revenus des ressources naturelles et à les affecter à leurs besoins de développement.

Cependant, les avantages d'un cadre juridique solide ne se concrétisent que lorsque les institutions et les pratiques régissant l'application des règles sont en place. Vingt-six des 28 pays enregistrent de meilleures performances au niveau des règles que des pratiques. Naturellement, plus la réforme légale est récente, plus cet écart entre les règles de droit et les pratiques est grand. Dans la région, nous constatons les plus grands écarts entre les règles et les pratiques dans deux domaines : la transparence sur les impacts environnementaux et sociaux, et les revenus partagés avec les administrations locales. L'Afrique subsaharienne est également à la traîne par rapport à d'autres régions du monde en ce qui concerne l'application des lois relatives à la transparence et à la gouvernance d'institutions clés telles que les entreprises publiques et les fonds souverains, ainsi que le respect des règles budgétaires.

Ce rapport explore les réussites et les difficultés communes associées à la gouvernance des ressources naturelles en Afrique subsaharienne, en puisant dans la foule de données et la multitude de documents fournis par le RGI. Bien que nous détectons des tendances communes dans l'ensemble de la région, nous constatons qu'il existe également une grande diversité entre les pays et au sein de ceux-ci. Ce rapport présente des exemples de bonnes pratiques dont les responsables d'autres pays pourraient s'inspirer. Nous concluons en suggérant aux décideurs politiques, aux parlementaires, à la société civile, aux médias et aux institutions régionales de s'attacher davantage à réduire l'écart entre les règles et les pratiques, dans le souci de contribuer à rétablir la confiance entre l'État, les communautés et les investisseurs, ainsi qu'à renforcer la gestion durable des ressources naturelles. Créer un espace pour le débat public, renforcer les capacités des institutions publiques et des acteurs de surveillance comme la société civile, le media tant que les institutions supérieures de contrôle, affirmer de la volonté politique et tirer les enseignements des réformes juridiques antérieures sont des pistes de solutions pour combler l'écart entre les règles et les pratiques.

Le présent rapport n'a pas vocation à couvrir toutes les questions en rapport avec la gouvernance des ressources naturelles en Afrique. Nous invitons toutes les parties prenantes à explorer ce rapport et à faire un plus grand usage des données de l'indice et de la documentation associée, qui comprend plus de 10 000 textes juridiques, rapports et autres sources de données.

L'une des principales conclusions de l'édition 2017 de l'Indice de Gouvernance des Ressources Naturelles pour les 28 pays d'Afrique subsaharienne évalués est qu'il existe un écart important entre l'état de la gouvernance des ressources naturelles au regard de ces lois et les pratiques sur le terrain.

Introduction : L'Indice de Gouvernance des Ressources Naturelles en tant qu'outil d'évaluation de la gouvernance des ressources naturelles en Afrique

L'Afrique est riche en ressources naturelles. Globalement, environ 30 % des réserves mondiales d'hydrocarbures et de minerais se trouvent en Afrique. Cette part est encore plus élevée dans le cas des minerais critiques et stratégiques tels que le cobalt, l'or, la bauxite et le platine¹. De nouvelles ressources en hydrocarbures ont été découvertes au large des côtes d'Afrique orientale et australe et dans le Golfe de Guinée. Selon les estimations, le potentiel de revenus supplémentaires pour les États pourrait varier entre 9 et 31 %, selon les pays². Aujourd'hui, les pays africains ne représentent que 5 % de la production mondiale de minerais et 10 % de la production mondiale d'hydrocarbures. De plus, la demande énergétique du continent augmente à un rythme deux fois supérieur à la moyenne mondiale³. Ceci, combiné à la hausse significative de la valeur du cobalt, du lithium et d'autres minerais essentiels aux technologies des énergies renouvelables, montre clairement que, si elles sont bien gérées, les ressources naturelles continueront d'offrir des opportunités de développement économique et d'amélioration des conditions de vie des populations dans l'ensemble des pays africains⁴.

Le dynamisme démographique, l'avenir incertain de la production de combustibles fossiles face au changement climatique, ainsi que la difficulté pour les pays africains à traduire leurs ressources minérales en développement inclusif créent un sentiment d'urgence pour que les industries extractives se mobilisent en faveur d'un développement durable. À l'échelle mondiale et en Afrique, les pays qui disposent des réserves les plus importantes en ressources naturelles comptent toujours parmi ceux qui enregistrent les moins bons résultats en matière de développement humain et économique⁵. Un corpus croissant de travaux de recherche et de politiques aux niveaux africain et international, tels que le Rapport sur la gouvernance en Afrique 2017 de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA), la Vision Minière Africaine (VMA) et l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE), souligne la bonne gouvernance en tant qu'élément clé dans les efforts déployés pour transformer les ressources naturelles en résultats tangibles de développement⁶.

L'indice de gouvernance des ressources naturelles (RGI) 2017 est un outil de diagnostic permettant de comparer la manière dont les pays gèrent les ressources pétrolières, gazières et minières, en mettant l'accent sur les aspects transparence et redevabilité des cadres juridiques et des pratiques. (Cf. Encadré 1). La transparence et la redevabilité constituent des piliers de la gouvernance qui renforcent la confiance entre les parties prenantes, permettent aux pays d'attirer des investissements et de négocier de meilleurs accords, facilitent la surveillance et permettent un débat public participatif et éclairé sur les politiques du secteur des ressources naturelles. La transparence et la redevabilité peuvent être mesurées d'un pays à l'autre de manière standardisée, alors que les questions de politique plus contextuelles se prêtent difficilement à des exercices comparatifs comme le RGI.

1 Banque mondiale, *Human Capital for the Oil, Gas and Minerals Industries* (2014), documents.worldbank.org/curated/en/406101468202451878/pdf/857140BRIOWBOH00Box382147B00PUBLIC0.pdf.

2 Banque africaine de développement, *Tenir ses promesses : Tirer profit des ressources naturelles pour accélérer le développement humain en Afrique* (2016), www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Tenir_ses_promesses-Tirer_profit_des_ressources_naturelles_pour_acc%C3%A9l%C3%A9rer_le_d%C3%A9veloppement_humain_en_Afrique.pdf.

3 British Petroleum, *World Energy Outlook for Africa* (2018), www.bp.com/content/dam/bp/en/corporate/pdf/energy-economics/energy-outlook/bp-energy-outlook-2018-region-insight-africa.pdf.

4 Par exemple, entre 2014 et 2018, les cours du cobalt et du lithium ont presque triplé. Infomine, *Cobalt Price* (2019), www.infomine.com/investment/metal-prices/cobalt/all/; et Metalary, *Lithium Price* (2019), www.metalary.com/lithium-price/.

5 Africa Progress Panel, *Equity in Extractives: Stewarding Africa's natural resources for all* (2013), static1.squarespace.com/static/5728c7b18259b5e0087689a6/t/57ab29519de4bb90f53f9ff/1470835029000/2013_African+Progress+Panel+APR_Equity_in_Extractives_25062013_ENG_HR.pdf

6 Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, *Rapport sur la gouvernance en Afrique* (2017), www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/agr-v_fr.pdf.

Au-delà des scores composites, les indicateurs et les questions composant l'indice couvrent des questions cruciales pour les programmes de gouvernance des ressources naturelles des pays africains : la mobilisation des revenus extractifs en faveur du développement, la gestion des fluctuations des cours des matières premières, le contrôle des flux financiers illicites et de la corruption, la réduction des coûts environnementaux et sociaux pour les personnes qui vivent à proximité des sites d'extraction. Cependant, l'indice ne couvre pas toutes les priorités régionales. Par exemple, il n'évalue pas le rôle du secteur extractif dans le programme d'industrialisation des pays africains. À ce titre, il s'inscrit en complément d'autres recherches aux niveaux national et régional.

Encadré 1. Qu'est-ce que l'Indice de gouvernance des ressources naturelles 2017 ?

Le RGI 2017 évalue la manière dont 81 pays riches en ressources naturelles gèrent leurs richesses en pétrole, en gaz et en produits miniers. Le score de l'indice composite est constitué de trois composantes. Ces composantes de la gouvernance comprennent 14 sous-composantes, qui comprennent 54 indicateurs calculés en agrégeant 133 questions. Des chercheurs indépendants, supervisés par le NRG, ont rempli un questionnaire afin de recueillir des données primaires et des éléments de preuve sur la réalisation de la valeur et la gestion des revenus pour la période 2015-2016. Le contenu des questionnaires est fondé sur la Charte des ressources naturelles, un ensemble de principes que les sociétés doivent prendre en compte pour réaliser le potentiel de développement du pétrole, du gaz et de l'exploitation minière⁷. Concernant la troisième composante, le RGI s'appuie sur des données externes provenant de plus de 20 organisations internationales.

Les scores du RGI vont de 0 à 100 et cinq tranches de performance, de bien à défaillant, prennent en compte la marge d'erreur inhérente à l'analyse comparative entre les pays.

Pour de plus amples informations sur l'indice et le questionnaire sous-jacent, pour accéder à l'ensemble complet de données et pour consulter les profils de chaque pays pris en compte dans le rapport, veuillez consulter le site www.resourcegovernanceindex.org.

Bien	≥ 75
Satisfaisant	60-74
Insuffisant	45-59
Médiocre	30-44
Défaillant	< 30



Figure 1. Le cadre de l'Indice de gouvernance des ressources naturelles

7 Natural Resource Governance Institute, *Charte des ressources naturelles, seconde édition* (2014), resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/natural_resource_charter_french20141002-2.pdf

Les sections suivantes du rapport traitent des bonnes pratiques et des défis associés à la gouvernance des ressources naturelles qui ressortent des constatations faites à partir des trois composantes de l'indice : *réalisation de la valeur*, *gestion des revenus* et *environnement favorable*. Elles soulignent les bonnes pratiques ayant obtenu les meilleurs scores en tant qu'enseignements et exemples à partager entre les pays, les secteurs et dans le temps. Nous définissons l'*écart entre les règles et les pratiques* comme le différentiel entre les scores concernant les lois d'une part et les pratiques de l'autre. L'écart entre les règles et les pratiques offre un prisme transversal pour analyser les résultats de chaque composante.

Résultats : L'Indice de gouvernance des ressources naturelles pour l'Afrique subsaharienne

Vingt-huit pays d'Afrique subsaharienne ont été sélectionnés pour le RGI en raison de l'importance du pétrole, du gaz ou des mines dans leurs économies⁸ (Cf. Tableau 1). Pour chaque évaluation de pays, l'indice est axé soit sur le pétrole et le gaz soit sur l'exploitation minière. Dans trois pays (Ghana, République démocratique du Congo (RDC) et Tanzanie), ces deux secteurs sont couverts séparément, ce qui porte la taille de l'échantillon à 31 évaluations sectorielles au total. Chaque évaluation du secteur minier porte sur le minerai qui contribue le plus aux exportations du pays. Dans neuf pays, il s'agit de l'or et dans les autres pays du cuivre, de la bauxite, du minerai de fer et des diamants.

Deux pays, le Ghana (pour le pétrole et le gaz) et le Botswana, obtiennent des scores RGI « satisfaisant », ce qui montre que des ressources abondantes peuvent être gérées de manière adéquate. Cependant, aucun pays de la région n'obtient un score composite « Bon » et cinq obtiennent un score « défaillant ». L'impression générale qui s'en dégage est que plus un pays est dépendant des ressources naturelles, moins la gestion du secteur extractif est transparente et les acteurs redevables. Dans les pays évalués pour ce qui a trait au pétrole et au gaz, les ressources représentaient 50 % des exportations et 23 % des recettes publiques en moyenne. Ces pays ont obtenu un score moyen de 41 sur 100 sur le RGI. En revanche, pour les évaluations concernant l'exploitation minière, le score moyen est de 45 sur 100, alors que la dépendance à l'égard des ressources naturelles était inférieure : 27 % des exportations et 14 % des recettes publiques. Cependant, dans de nombreux pays, ces parts atteignent des niveaux bien plus élevés : en Guinée, en RDC, en Zambie et au Niger, les produits miniers représentaient bien plus de 50 % des exportations. Pour les plus grands producteurs de pétrole, à savoir l'Angola et le Nigéria, le pétrole représentait plus de 90 % des exportations⁹.

En comparant les moyennes régionales sur le RGI, l'Afrique subsaharienne se démarque comme étant un leader mondial en matière de règles de divulgation des contrats, une norme de transparence importante. La région obtient également un score moyen relativement élevé s'agissant de l'imposition, ce qui reflète les niveaux croissants de transparence dans la perception des recettes. En revanche, les pays d'Afrique subsaharienne se situent en-deçà des moyennes des autres régions en ce qui concerne la gestion des entreprises publiques et des fonds souverains. Le cadre de gouvernance national plus large, décrit dans la composante relative aux conditions générales de gouvernance est important car il appuie et soutient les mesures de gouvernance spécifiques au secteur des ressources naturelles. Concernant ces indicateurs de gouvernance plus généraux, l'Afrique subsaharienne enregistre une bonne performance sur le plan de la liberté d'expression et de la redevabilité, qui est la sous-composante de conditions générales de gouvernance la plus forte de la région. Ceci est encourageant pour l'adoption d'approches multipartites dans les débats sur les politiques extractives dans les pays d'Afrique subsaharienne. Inversement, ces 28 pays en moyenne sont les plus éloignés des moyennes mondiales sur le plan de l'efficacité du gouvernement, de la qualité de la réglementation et des données ouvertes.

Au-delà des moyennes régionales, les scores entre les pays sont d'une grande diversité. La meilleure performance de l'Afrique subsaharienne sur l'indice (enregistrée par le secteur pétrolier et gazier du Ghana) et la plus faible (enregistrée par le secteur de l'extraction aurifère en Érythrée) sont distantes de 57 points, ce qui représente l'écart le plus important de toutes les régions. Il n'existe pas de différences très marquées entre les sous-régions d'Afrique dans la gouvernance des ressources naturelles. Par exemple, l'Afrique australe obtient le score le plus élevé en moyenne, mais enregistre également l'un des plus grands écarts entre les pays, entre le Botswana et le Zimbabwe. Le développement fondé sur les ressources naturelles est souvent confronté au

Parmi tous les indicateurs de l'indice évaluant les règles, les pays de l'Afrique subsaharienne obtiennent un score « règles » moyen de 57 sur 100. Ce résultat est supérieur au score « règles » moyen d'autres régions.

8 Ce rapport se concentre sur l'Afrique subsaharienne, cependant l'ensemble des données du RGI couvre six pays d'Afrique du Nord.

9 Banque mondiale, *World Development Indicators*. Exportations de minerais et de combustibles en pourcentage des exportations de marchandises.

problème du maillon le plus faible : si un chaînon est manquant, les rendements des bonnes pratiques dans d'autres parties de la chaîne de valeur risquent de ne pas être atteints. L'évaluation de la cohérence des performances dans les trois composantes, au sein de chaque pays, peut donner une indication de ces maillons faibles éventuels. Le Ghana pour le pétrole et le gaz, la Côte d'Ivoire, le Burkina Faso et le Niger affichent des performances très cohérentes pour toutes les composantes du RGI, aucun score n'entrant dans les catégories « médiocre » ou « défaillant ».

🔥 Pétrole et gaz
 🏠 Exploitation minière
 . Données non disponibles

Tableau 1. Évaluations du RGI en Afrique subsaharienne¹⁰

Classmt. régional	Pays	Sect.	Minerai évalué	Score RGI	Realisation de la valeur	Gestion des revenus	Conditions générales de gouvernance	Revenus pétroliers, gaziers et miniers en pourcentage des recettes publiques ¹⁰
1	Ghana	🔥	-	67	65	65	70	9.4
2	Botswana	🏠	Diamants	61	40	62	81	30.6
3	Burkina Faso	🏠	Or	59	66	54	57	15.8
4	Afr. du Sud	🏠	Or	57	50	40	80	.
5	Ghana	🏠	Or	56	61	37	70	9.4
6	Côte d'Ivoire	🔥	-	55	60	60	46	3.5
7	Cameroun	🔥	-	54	59	70	33	18.0
8	Niger	🏠	Uranium	54	55	60	47	22.7
9	Mali	🏠	Or	53	48	70	42	16.1
10	Tanzanie	🔥	-	53	65	40	53	2.7
11	Zambie	🏠	Cuivre	50	58	35	58	26.4
12	Mozambique	🔥	-	50	66	42	43	4.0
13	Tanzanie	🏠	Or	49	54	40	53	2.7
14	Sierra Leone	🏠	Minerai de fer	46	62	35	40	5.2
15	Ouganda	🔥	-	44	42	42	47	0.9
16	Liberia	🏠	Minerai de fer	44	59	30	41	10.0
17	Nigéria	🔥	-	42	50	44	31	78.7
18	Éthiopie	🏠	Or	40	46	38	37	0.7
19	Congo	🔥	-	39	45	44	29	43.0
20	Guinée ¹¹	🏠	Bauxite	38	53	24	37	25.1
21	Gabon	🔥	-	36	18	47	44	30.1
22	Madagascar	🏠	Nickel	36	36	34	38	4.2
23	Angola	🔥	-	35	50	31	25	.
24	Tchad	🔥	-	34	39	43	19	7.0
25	RDC	🏠	Cuivre	33	52	35	12	18.3
26	Soudan du Sud	🔥	-	32	42	47	5	.
27	Zimbabwe	🏠	Or	29	37	30	20	.
28	RDC	🔥	-	25	44	20	12	18.3
29	Guinée éq.	🔥	-	22	29	18	17	76.2
30	Soudan	🔥	-	21	26	26	11	9.0
31	Érythrée	🏠	Or	10	15	5	10	.

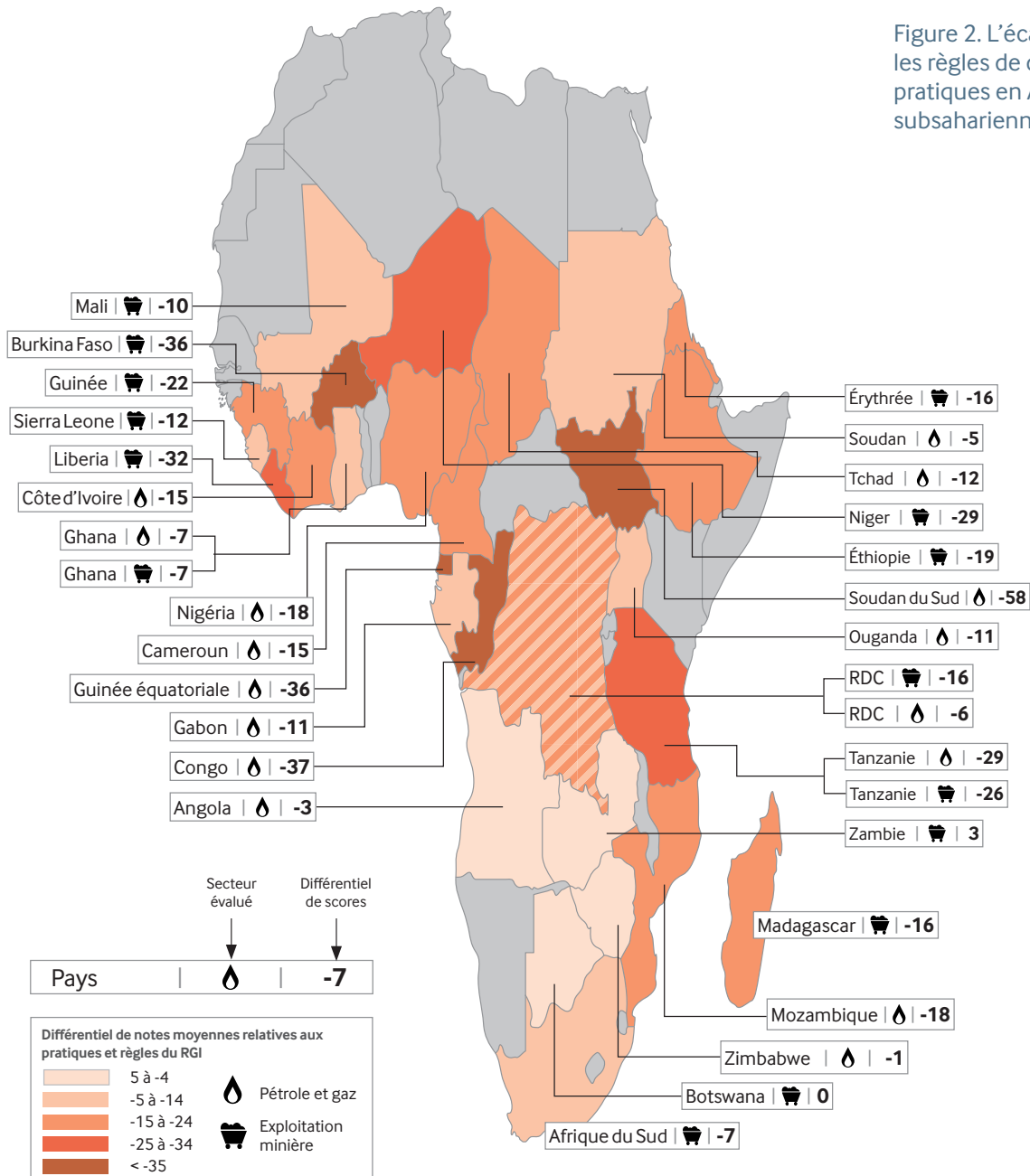
Les données du RGI servent également de base au calcul de scores distincts au regard des règles de droit et des pratiques de gouvernance des ressources naturelles. Parmi tous les indicateurs de l'indice évaluant les règles, les pays de l'Afrique subsaharienne obtiennent un score « règles » moyen de 57 sur 100. Ce résultat est supérieur au score « règles » moyen d'autres régions (52). Cependant, le score moyen pour tous les indicateurs de pratique n'est que de 40, par

10 Pays de l'ITIE : Rapports ITIE 2016, 2015 ou 2014, selon leur disponibilité : eiti.org/fr. Pays n'appartenant pas à l'ITIE : Centre international pour la fiscalité et le développement (ICTD) : www.ictd.ac/dataset/grd/. Pour la Tanzanie, le dénominateur (recettes publiques totales) provient du Fonds monétaire international (2016), *Government Finance Statistics*. data.imf.org

11 NRGi a révisé le score RGI de la Guinée en 2017. Veuillez consulter : www.resourcegovernanceindex.org/about/data-clarifications.

rapport à 48 pour d'autres régions. Ainsi, les pays d'Afrique subsaharienne affichent un écart entre les règles et les pratiques de -17 points en moyenne, contrairement à -4 dans d'autres régions, où des valeurs négatives indiquent des règles meilleures que les pratiques. Sur les 31 évaluations réalisées en Afrique subsaharienne, à l'exception de deux d'entre elles, il existe un écart entre l'existence de règles de transparence et de redevabilité et leur mise en œuvre dans la pratique (Cf. Figure 2). Le Botswana et la Zambie, tous deux des économies minières matures, constituent des exceptions. L'écart le plus important est localisé au Soudan du Sud, qui a adopté une nouvelle loi sur le pétrole en 2012, juste avant le déclenchement de conflits internes, qui en entravent la mise en œuvre¹².

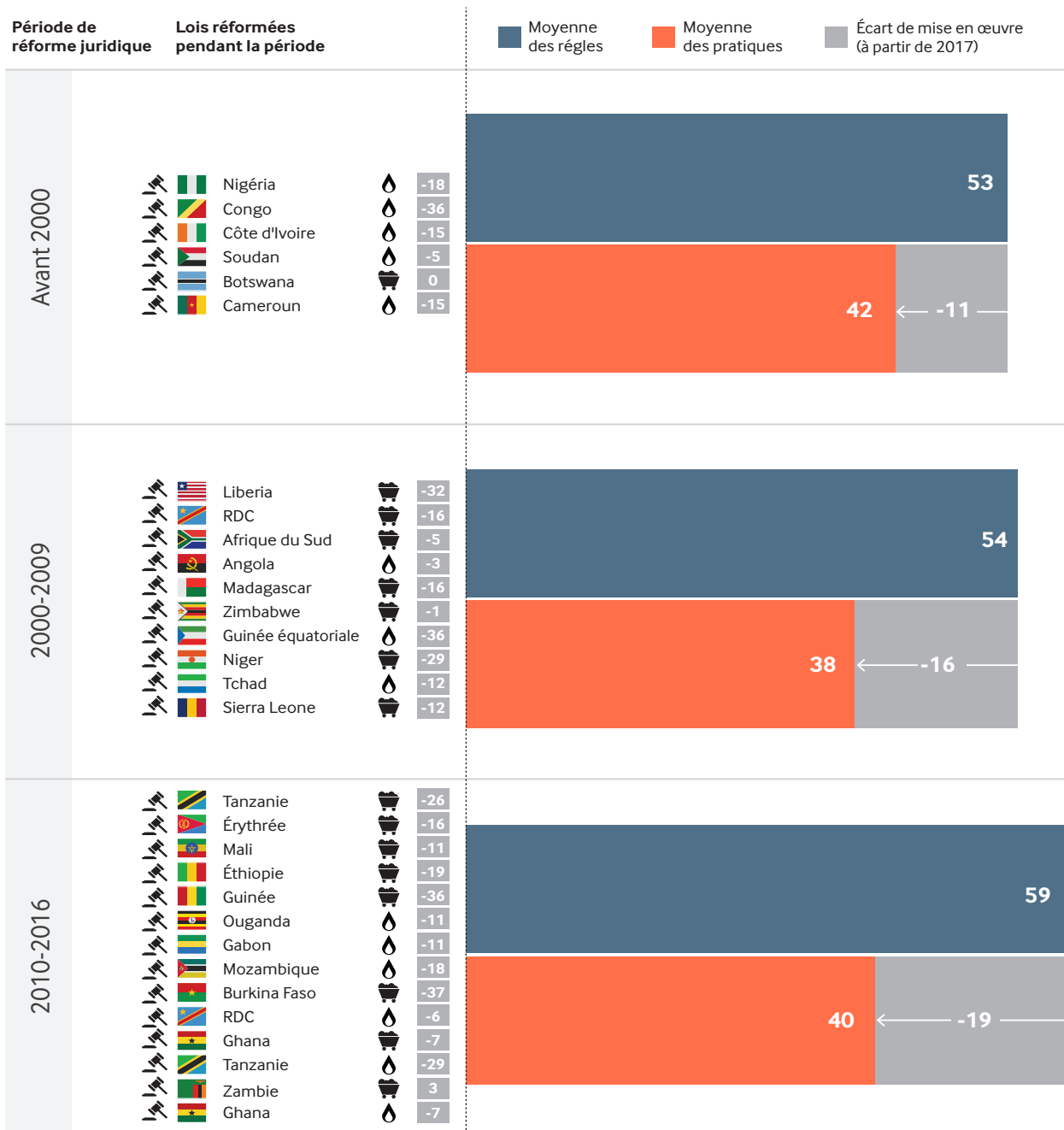
Figure 2. L'écart entre les règles de droit et les pratiques en Afrique subsaharienne



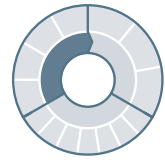
12 Pour tester la crédibilité de « l'écart entre les règles et les pratiques », nous avons effectué des calculs similaires en ne prenant en compte que les questions de l'indice où une question de droit et de pratique mesure exactement la même problématique - une règle et une pratique en matière de divulgation des contrats, par exemple. Les résultats étaient similaires : dans le questionnaire du RGI, les pays d'Afrique subsaharienne appliquent des lois qu'ils se sont fixées moins souvent que ne le font d'autres pays. En moyenne, il existait dans chaque pays d'Afrique subsaharienne quatre règles pour lesquelles la pratique correspondante était absente. Cela contraste avec une règle, en moyenne, dans d'autres régions. Veuillez-vous reporter au manuel de données pour de plus amples détails sur le calcul des écarts entre les règles et les pratiques.

Des gouvernements africains ont pris des mesures significatives pour renforcer les cadres juridiques, soutenus par la Vision Minière Africaine, des politiques harmonisées au sein des communautés économiques régionales et des initiatives internationales telles que l'ITIE. Depuis 2000, les 28 pays examinés, à l'exception de six, ont modifié ou adopté une nouvelle loi régissant le secteur évalué sur le RGI. La moitié de ces réformes ont eu lieu dans les années 2010. En comparant le moment de la réforme aux écarts entre les règles et les pratiques, il n'est pas surprenant de constater que plus la loi est récente, plus l'écart est grand (Cf. Figure 3). Les bonnes pratiques doivent être appuyées par des lois et des écarts positifs importants ne sont pas non plus souhaitables. Les pays africains sont donc bien placés pour s'appuyer sur leurs lois relativement ambitieuses. Suite à une importance particulière apportée aux cadres juridiques sur l'ensemble du continent, les conclusions du RGI attirent l'attention sur la mise en œuvre et l'application des règles de gouvernance des ressources naturelles.

Figure 3. Réformes légales du secteur extractif et écart entre les règles de droit et les pratiques en Afrique subsaharienne¹³



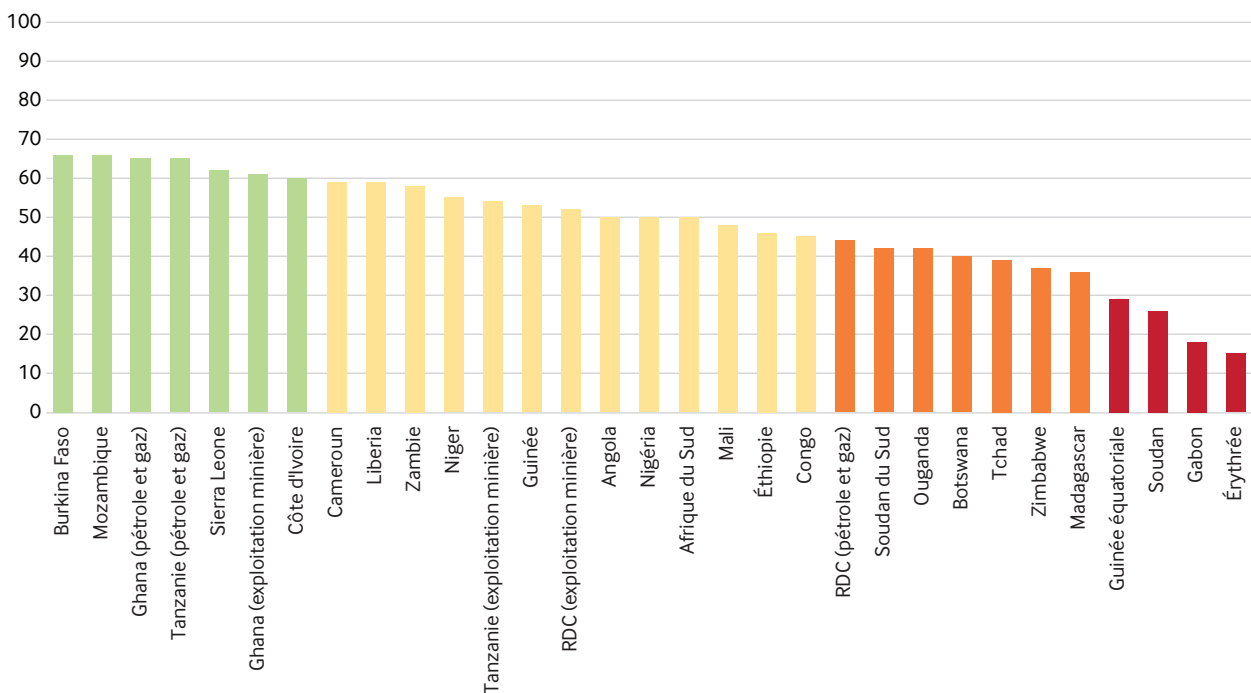
13 Documents justificatifs du RGI disponibles à resourcedata.org ; Vision Minière Africaine, *African Mining Legislation Atlas* (2019), a-mia.org.



Réalisation de la valeur

La réalisation de la valeur couvre les aspects transparence et redevabilité liés à l'octroi de licences pétrolières, gazières et minières, à la mobilisation de revenus, à la gestion des impacts environnementaux et sociaux et aux entreprises publiques. Sept pays d'Afrique subsaharienne obtiennent des scores « satisfaisant » sur le plan de la réalisation de la valeur. Le Burkina Faso et le Mozambique sont en tête, suivis de près par le Ghana et la Tanzanie (pour le pétrole et le gaz), la Sierra Leone, le Ghana pour les mines et la Côte d'Ivoire. La Guinée équatoriale, le Gabon, le Soudan et l'Érythrée rentrent dans la catégorie « défaillant ».

Figure 4. Les scores de réalisation de la valeur de l'Afrique subsaharienne



Encadré 2. Renforcer le succès de la gouvernance des ressources naturelles du Botswana en matière d'octroi de licences et de gestion des entreprises publiques

Le Botswana est une réussite continentale dans le domaine du développement basé sur les revenus tirés des ressources naturelles. Le RGI montre que le Botswana met systématiquement en œuvre son cadre juridique et dispose des conditions générales de gouvernance les plus solides qui soient en Afrique subsaharienne. Son régime fiscal et son fonds souverain, le fonds Pula, ont aidé le pays à investir les revenus des diamants dans la santé et l'éducation. Cependant, deux domaines – l'octroi de licences et la gouvernance des entreprises publiques – pèsent sur le score du Botswana. Lorsqu'il octroie des licences pour l'exploitation de diamants, le gouvernement ne divulgue pas les conditions négociables, les contrats en résultant, ou les bénéficiaires effectifs, ni les intérêts de fonctionnaires dans des projets extractifs. Debswana, l'entreprise parapublique qui contrôle la majeure partie de la production de diamants, a adopté certaines pratiques souhaitées en matière de rapports d'entreprises, mais pas toutes. Plus précisément, elle ne divulgue pas le montant des revenus qu'elle verse à l'État et ses rapports annuels n'incluent pas les résultats financiers nécessaires à un contrôle indépendant. Les institutions du Botswana ont facilité sa réussite continentale, qui pourrait être renforcée par des procédures plus transparentes d'octroi de licences et de gestion des entreprises publiques¹⁴.

14 Cf. l'initiative MinGov de la Banque mondiale pour des observations similaires. Banque mondiale, *Botswana Mining Investment and Governance Review* (2015), openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25225.



ATTRIBUTION DES TITRES

En tant que première étape dans le développement des ressources minérales, l'octroi de licences d'exploration et de production offre une occasion déterminante de définir le cap de la gouvernance pour ce qui regarde le cycle de vie complet d'un projet. Les pays d'Afrique subsaharienne les plus performants en matière d'octroi de licences sont le Mozambique, le Burkina Faso, la RDC (pour l'exploitation minière), la Guinée et le Ghana. Dix pays enregistrent des résultats décevants dans ce domaine, notamment d'importantes économies fondées sur les ressources naturelles telles que l'Afrique du Sud, le Nigéria, le Botswana, le Soudan et Madagascar. Dans la composante « réalisation de la valeur » pétrolière et gazière au Nigéria, c'est la sous-composante « octroi des licences » qui constitue le maillon faible, avec un score de 17 sur 100. Cela reflète l'opacité qui règne dans les décisions clés, notamment dans la qualification des entreprises, les règles de processus et la divulgation des conditions d'extraction.

Encadré 3. Les cadastres miniers soutiennent la transparence des octrois de licences

Les cadastres fournissent aux communautés locales des informations importantes sur les personnes qui mènent des activités minières et sur les nouvelles opportunités qui s'offrent aux investisseurs potentiels. Quinze des 28 pays disposent d'un portail d'informations des cadastres en ligne. La plupart de ces pays ont également publié des informations sur les réserves minérales. La Guinée a mis en place un processus solide pour les demandes de licences d'exploitation minière gérées par le bureau d'octroi des licences (CPDM) du ministère des Mines et de la Géologie¹⁵. Le registre pétrolier du Ghana publie des informations opérationnelles sur chaque bloc disponible, ainsi que sur l'accord pétrolier de chaque bloc¹⁶.

L'équité et la compétitivité des processus d'octroi de licence, objectif défini dans la Vision Minière Africaine, peuvent être compromises si les critères d'octroi de licence ne sont pas transparents et ne peuvent pas être surveillés par les entreprises participantes et la société civile¹⁷. Dans l'ensemble de la région, l'octroi des licences fait partie des sous-composantes les moins performantes, et les étapes et résultats du processus d'octroi ne sont que partiellement publiés (Cf. Figure 5). Par exemple, nous avons constaté que dans 26 secteurs, une forme de préqualification est requise pour que les entreprises puissent postuler ou faire une soumission en vue d'obtenir des droits, mais que les critères n'ont été complètement divulgués que dans 13 cas seulement.

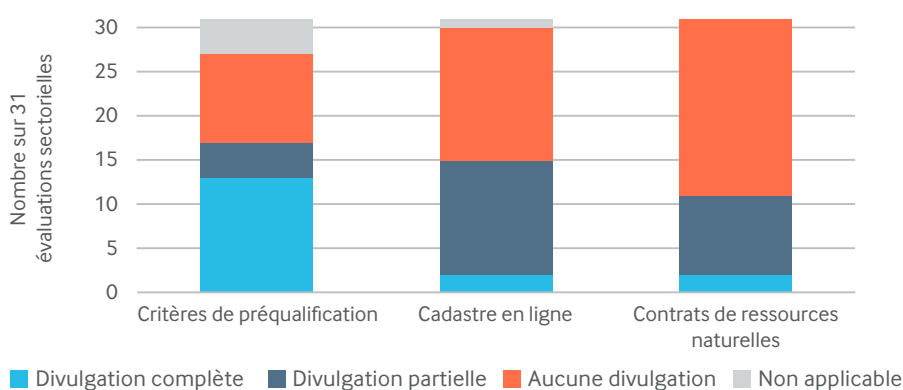


Figure 5. Transparence dans l'octroi des titres en Afrique subsaharienne¹⁸

15 Le cadastre minier en ligne de la Guinée est géré par le bureau d'octroi des licences du ministère des Mines et de la Géologie, à savoir le Centre de Promotion et de Développement Minier (CPDM) : guinee.cadastreminier.org/fr

16 Gouvernement du Ghana, *Petroleum Register* (2018), www.ghanapetroleumregister.com/.

17 Union Africaine, *Africa Mining Vision* (2009), www.africaminingvision.org/amv_resources/AMV/Africa_Mining_Vision_English.pdf.

18 Les termes « complet » et « partiel » pour les critères de préqualification et les contrats font référence à la divulgation de chacun par rapport à certains cas seulement. Pour les cadastres en ligne, la divulgation complète nécessite le nom du titulaire de la licence, les coordonnées, la date de la demande et de l'octroi, la durée, le type de licence et les noms des entreprises ayant un intérêt dans le bloc. Non applicable fait référence aux cas où aucune information n'a pu être trouvée ou lorsque le pays n'a octroyé aucune licence entre 2015 et 2016.

Un tiers des pays d'Afrique subsaharienne ont officiellement divulgué certains contrats de ressources naturelles. L'Afrique subsaharienne surclasse d'autres régions en ce qui concerne la divulgation des contrats, avec un score moyen de 42 contre 25 pour l'ensemble de l'échantillon de l'indice, 11 pays sur 28 disposant d'une telle règle. Cependant, l'écart entre la règle et la pratique est évident : quatre pays (la Côte d'Ivoire, la Tanzanie, le Soudan du Sud et le Niger) ne respectent pas leurs propres règles en matière de divulgation des contrats. Les retards et le caractère incomplet de la divulgation persistent également dans d'autres pays de la région. Le Niger, le Soudan, le Botswana, le Soudan du Sud, l'Ouganda et l'Angola n'ont pas publié de contrat de ressources naturelles. Fait inquiétant, ces pays ne divulguent pas toutes les conditions fiscales¹⁹ dans des lois ou des contrats types, ce qui signifie que les parties prenantes ne sont pas en mesure de comparer les revenus réels aux conditions fiscales et d'évaluer de manière significative si le pays a conclu une bonne affaire. En revanche, lorsque les contrats sont disponibles, les comparer d'un pays à l'autre renforce la position du gouvernement dans les négociations, réduit le risque de renégociation et facilite la surveillance. Dans la ceinture de cuivre de la RDC, la divulgation des contrats a facilité le dialogue entre la société civile et les sociétés minières afin de comprendre les obligations et d'en faire un suivi²⁰.

La propriété réelle - ou les informations sur les détenteurs de participations dans des entreprises extractives - devient une composante essentielle de la lutte contre la corruption, les flux financiers illicites et l'évasion fiscale dans les pays riches en ressources naturelles. Au moment de l'évaluation, le Ghana et le Soudan du Sud étaient les seuls pays d'Afrique où la loi exigeait la divulgation publique des noms des bénéficiaires réelles des entreprises extractives²¹. Dans le cadre de projets pilotes menés au titre de l'ITIE, certains bénéficiaires effectifs ont été divulgués dans 11 pays figurant dans le RGI. La majorité d'entre eux se trouve en Afrique subsaharienne : Côte d'Ivoire, RDC, Guinée, Libéria, Madagascar, Mozambique et Zimbabwe. Beaucoup d'autres, comme la Tanzanie et le Nigéria, se sont engagés à divulguer les bénéficiaires réelles dans leurs feuilles de route ITIE. Cependant, les questions juridiques et pratiques liées au périmètre, aux définitions et à la collecte de données doivent être résolues avant que la divulgation des bénéficiaires réelles ne devienne une réalité.

Il est particulièrement important que les fonctionnaires divulguent leurs participations afin d'éviter les conflits d'intérêts. Dix-sept pays sur 28 exigent des fonctionnaires qu'ils déclarent leur patrimoine financier, y compris les investissements dans des entreprises extractives, à une entité gouvernementale. Cinq pays (Burkina Faso, Éthiopie, Guinée, Niger et Ouganda) exigent que ces divulgations soient faites publiquement, et deux pays, le Burkina Faso et l'Ouganda, divulguent de fait ces informations.

Lorsque les contrats sont disponibles, les comparer d'un pays à l'autre renforce la position du gouvernement dans les négociations, réduit le risque de renégociation et facilite la surveillance. Dans la ceinture de cuivre de la RDC, la divulgation des contrats a facilité le dialogue entre la société civile et les sociétés minières afin de comprendre les obligations et d'en faire un suivi.

Encadré 4. Vers la transparence de la propriété réelle en RDC

Les allégations de corruption dans le secteur minier impliquant des hauts fonctionnaires ont conduit à investir des efforts pour lutter contre la corruption et l'évasion fiscale en RDC²². À la suite d'un projet pilote ITIE sur la divulgation des bénéficiaires réelles, le Rapport ITIE 2014 du pays indiquait que 31 des 63 sociétés minières privées et une seule sur six sociétés pétrolières et gazières privées ont divulgué leurs bénéficiaires effectifs. Le Code minier de 2018 du pays stipule une obligation légale en matière de divulgation des bénéficiaires effectifs des entreprises extractives²³.

19 Redevances, impôts sur le revenu et retenues à la source, partage de la production et participation gouvernementale.

20 NRG, *DRC communities engage with multinational mining companies* (2018), resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/drc-communities_engage-with-multinational-mining-companies.pdf. Les contrats miniers et d'hydrocarbures de la RDC, ainsi que plus de 2 000 contrats accessibles au public du monde entier sont disponibles sur www.resourcecontracts.org.

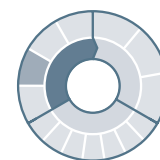
21 Gouvernement du Ghana, *Companies Amendment Act* (2016), www.resourcedata.org/document/rgi-companies-code-1963-act-179-as-amended-.

22 Cf. par ex. Global Witness, *Congo's Secret Sales* (2014), www.globalwitness.org/en/campaigns/oil-gas-and-mining/congo-secret-sales/.

23 Gouvernement de la RDC, *Loi n°18/001 modifiant et complétant la Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier* (2008).

Recommandations

- Les autorités d'octroi des titres doivent exécuter des processus transparents d'octroi, afin de garantir la sélection d'entreprises légitimes et qualifiées pour mettre en valeur les ressources naturelles. Elles doivent publier les conditions de préqualification et les règles d'octroi, ainsi que les conditions négociables lorsque les licences sont octroyées par appel d'offres ou par adjudication.
- Les autorités d'octroi des licences doivent établir une plate-forme de cadastre en ligne indiquant quelles zones sont ouvertes à candidature, lesquelles sont occupées, par qui et pour quel type d'activité.
- Les gouvernements et les entreprises doivent publier le texte intégral de leurs contrats en ligne et de manière ponctuelle, afin de faciliter la transparence des conditions générales d'extraction et renforcer ainsi la position du gouvernement en matière de négociation de contrats.
- Les gouvernements doivent établir des règles et des systèmes permettant de divulguer au public les bénéficiaires réelles et les intérêts financiers des fonctionnaires, afin de permettre la surveillance et de réduire les risques de conflit d'intérêts dans le secteur.



IMPOSITION

La mobilisation des revenus nationaux est l'un des principaux objectifs en vue du développement de l'Afrique. Les revenus tirés des ressources naturelles constituent une source importante de recettes publiques, mais ils sont également vulnérables aux fuites résultant de flux financiers illicites, de la contrebande et de l'évasion fiscale²⁴. Le tableau 2 montre qu'en moyenne les pays affichant des scores plus élevés en matière de gouvernance des ressources naturelles ont été plus performants en ce qui concerne la réduction des flux financiers illicites et la mobilisation des ressources pour leurs secteurs de la santé²⁵. La sous-composante « imposition » du RGI mesure diverses pratiques favorisant la mobilisation des revenus : la transparence des revenus perçus et des régimes fiscaux, ainsi que la surveillance et l'audit des revenus.

Tranche de performance	Moyenne des pays dans chaque tranche de performance		
	Revenus tirés des ressources naturelles en pourcentage des recettes publiques	Flux financiers illicites en pourcentage du PIB	Budget de la santé en pourcentage du PIB
Bien	-	-	-
Satisfaisant	24	5	8
Insuffisant	14	5	4
Médiocre	48	7	4
Défaillant	47	8	2

Tableau 2. Gouvernance des ressources naturelles, dépendance, flux financiers illicites et dépenses de santé en Afrique subsaharienne²⁶

La majorité des pays d'Afrique subsaharienne évalués obtient des scores « bien » ou « satisfaisant » en matière d'imposition, en raison des avancées de la transparence dans la perception des recettes dans le secteur extractif. La plupart des pays divulguent les paiements des entreprises sous une forme ou une autre et des informations sur 18 des 31 secteurs sont disponibles dans les Rapports ITIE²⁷. L'Érythrée et le Gabon, deux pays dont le score pour l'imposition entre dans la catégorie « défaillant », ne sont pas des pays mettant en œuvre l'ITIE. Le Ghana, l'Angola et le Niger obtiennent les meilleurs scores pour la divulgation des paiements en raison de la déclaration annuelle des revenus par le gouvernement, désagrégée par entreprise et par flux de revenus. Le ministère angolais des Finances publie des statistiques mensuelles en ligne sur les revenus, la production et les exportations par bloc²⁸. En revanche, la plupart des pays, tels que la Tanzanie, la RDC et la Guinée, qui comptent sur les Rapports ITIE pour de nombreuses divulgations de données, n'avaient pas, au moment des recherches, publié de chiffres après 2014, n'obtenant ainsi que des points partiels. Dans ces pays, la divulgation obligatoire des entreprises peut contribuer à déterminer plus rapidement comment les sommes sont transférées à diverses entités gouvernementales²⁹.

Les pays affichant des scores plus élevés en matière de gouvernance des ressources naturelles ont été plus performants en ce qui concerne la réduction des flux financiers illicites et la mobilisation des ressources pour leurs secteurs de la santé.

24 Cf. p. ex. CEA, *Report Of The High Level Panel On Illicit Financial Flows From Africa* (2015), repository.uneca.org/handle/10855/22695.

25 Le bon niveau de dépense de santé dépend des besoins de chaque pays. Le tableau de bord de suivi de l'Organisation mondiale de la santé inclut « des dépenses de santé d'au moins 5 % du PIB », indiquant que des niveaux inférieurs pourraient être préoccupants. Organisation mondiale de la santé, *How Much Should Countries Spend on Health?* (2003), www.who.int/health_financing/en/how_much_should_dp_03_2.pdf?ua=1. En outre, en 2001, les pays africains se sont engagés à atteindre « l'objectif d'Abuja », à savoir consacrer 15 % du budget total de l'État au budget de la santé. Organisation mondiale de la santé, *The Abuja Declaration: Ten Years On* (2011), www.who.int/healthsystems/publications/abuja_declaration/en/.

26 Recettes publiques, 2014 : Recettes publiques, 2014 : NRGI, *RGI resource revenue and GDP data* (2017), www.resourcedata.org/dataset/resource-revenue-data. Flux financiers illicites, 2014 : Global Financial Integrity, *Illicit Financial Flows to and from Developing Countries 2006 – 2015*, www.gfintegrity.org/issues/data-by-country/; Budget de la santé en pourcentage du PIB, 2013 : Banque mondiale, *World Development Indicators : Current health expenditure (% of GDP)*, data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.CHEX.GD.ZS.

27 Le Niger s'est depuis retiré de l'ITIE.

28 Ministère angolais des Finances, *Statistics* (2018), www.minfin.gov.ao/PortalMinfin/#!/materias-de-realce/estatisticas.

29 Le site Internet www.resourceprojects.org compile en une seule source les divulgations par les entreprises en vertu des législations de l'UE, de la Norvège et du Canada.

D'autres données sur le secteur extractif ne sont pas aussi largement disponibles que les données sur les paiements (domaine dans lequel les deux tiers des pays obtiennent de bons scores), ce qui rend les seules données sur les revenus moins utiles pour l'analyse (Cf. Encadré 5). La moitié des pays ont obtenu un bon score pour les rapports sur la production et un tiers pour les exportations. L'Érythrée, le Gabon et la Guinée équatoriale n'ont divulgué aucune information ni sur la production ni sur les exportations.

Encadré 5. Les gouvernements africains et la société civile doivent avoir accès à des données plus fiables sur le secteur extractif

Malgré la transparence accrue des revenus, le secteur extractif reste un environnement où les données sont insuffisantes. Le RGI montre qu'en Afrique subsaharienne, seuls quatre pays (l'Angola, le Nigéria, le Soudan et la Tanzanie pour ce qui est du secteur pétrolier et gazier) ont publié des données sur la production ou les exportations sous un format lisible par machine. Dans la grande majorité des pays, les données sont diffusées sous forme de texte au format PDF (Portable Document Format) ou sur des sites Internet, ce qui n'est pas adapté à l'analyse. Pire, notamment dans le domaine des impacts environnementaux et sociaux, de nombreux documents ne sont accessibles que sur papier. Des divulgations de données qui respectent les principes de données ouvertes aident non seulement les citoyens, les médias, les investisseurs et les analystes, mais également les responsables à accéder aux informations provenant de tous les ministères, afin de faire leur travail avec efficacité³⁰. Un rapport de la Banque africaine de développement et d'OpenOil souligne que les fonctionnaires ont du mal à accéder aux données sur la production, les prix, les coûts et les conditions contractuelles pour leur propre pays³¹. Investir dans la génération et la publication de ces données peut aider les États à superviser les revenus perçus, à concevoir des régimes fiscaux et à gérer les attentes du public. Cela peut également renforcer leur position lors des négociations avec les entreprises internationales en soutenant la modélisation fiscale et en réduisant les asymétries d'informations.

Outre la transparence, un contrôle indépendant de la perception des revenus est indispensable pour atteindre les objectifs de mobilisation des revenus en Afrique subsaharienne. À ce propos, un écart existe entre de bonnes règles et les pratiques. Tous les pays d'Afrique subsaharienne, à l'exception de cinq, ont exigé que la principale autorité chargée de la perception des taxes sur le pétrole, le gaz et l'exploitation minière, fasse l'objet d'un audit annuel. Toutefois, les résultats de ces audits ne sont rendus publics que dans un tiers des pays (Éthiopie, Sierra Leone, Afrique du Sud, Soudan, Tanzanie, Ouganda et Zimbabwe). Dans les autres pays, seules peuvent y accéder les autorités gouvernementales. Auditer les revenus tirés des ressources naturelles peut s'avérer compliqué, car ils sont perçus par plusieurs entités gouvernementales telles que les entreprises publiques et les administrations publiques nationales et locales. Le vérificateur général de l'Ouganda a rejeté plus de 70 millions de dollars dans les déclarations de dépenses des anciennes compagnies pétrolières et a souligné les faiblesses de la gestion des revenus pétroliers par le gouvernement, montrant ainsi comment des institutions supérieures de contrôle peuvent soutenir la gouvernance des ressources naturelles³².

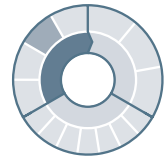
Recommandations

- Les autorités gouvernementales doivent divulguer leurs données sur les revenus, la production, les réserves et les exportations au moins une fois par an en ligne et sous un format lisible par machine. Les entreprises doivent également publier ces informations.
- Les institutions supérieures de contrôle doivent auditer régulièrement toutes les entités gouvernementales qui perçoivent des revenus tirés des ressources naturelles et communiquent les résultats de ces audits au public.
- Les États, la société civile et leurs partenaires doivent investir dans la capacité d'analyser diverses sources de données (Rapports ITIE, divulgations par les entreprises et statistiques gouvernementales) et de modéliser les revenus des projets extractifs et du secteur dans son ensemble.

30 Sunlight Foundation, *Open Data Policy Guidelines* (2018), sunlightfoundation.com/opendataguidelines/

31 Banque africaine de développement et Open Oil, *Jongler avec les chiffres - Comment les gouvernements africains modélisent les projets d'extraction* (2017), <https://www.afdb.org/fr/documents/document/running-the-numbers-african-natural-resources-center-analytical-report-98279/>.

32 Dana Wilkins, *How the Resource Governance Index Can Be Used to Audit Extractives* (2017), resourcegovernance.org/blog/how-resource-governance-index-can-be-used-audit-extractives.



IMPACT LOCAL

Le RGI évalue la divulgation des études d'impact environnemental et social (EIES) et des plans de gestion environnementale et sociale. Il évalue également les besoins de remise en état et d'indemnisation. Des préoccupations de longue date dans le delta du Niger à la récente augmentation des investissements dans la bauxite en Guinée et au Ghana, le conflit inhérent à la perte de moyens de subsistance et d'écosystèmes au niveau local et les avantages significatifs au niveau national des activités pétrolières, gazières et minières sont présents lorsque les États prennent des décisions sur l'extraction. La disponibilité des données permet aux parties prenantes de pondérer ces coûts et avantages et s'avère essentielle pour garantir que les communautés proches des sites d'extraction sont indemnisées en cas d'impacts négatifs. Se concentrer sur les impacts sexo-spécifiques, l'indemnisation pour la perte de moyens de subsistance et garantir un consentement libre, préalable, éclairé et informé peuvent renforcer la gestion des impacts locaux³³.

Le Cameroun est le pays le plus performant en matière d'impact local en Afrique subsaharienne avec un score de 79 sur 100, suivi de la Côte d'Ivoire avec 75. Le secteur minier du Ghana obtient un score « satisfaisant » de 71 alors que son secteur pétrolier et gazier obtient un score « insuffisant » de 58, tout comme le secteur pétrolier et gazier du Nigéria. La Tanzanie obtient des scores « insuffisant », à savoir 54 pour le pétrole et le gaz et 46 pour le secteur minier ; de même que l'Afrique du Sud avec un score de 46. La RDC obtient un score « médiocre » de 42 pour son secteur minier et de 33 pour son secteur pétrolier et gazier. Le Soudan, le Gabon, l'Érythrée et le Tchad enregistrent des scores « défaillant ».

La plupart des pays d'Afrique subsaharienne exigent une étude d'impact environnemental et/ou social et un plan de gestion avant que les projets d'extraction puissent être mis en œuvre. La plupart des lois incluent également des règles pour la fermeture et la remise en état des sites des projets. Cependant, la région enregistre certains des résultats les plus bas en matière de respect de ces lois et politiques. Pour ces trois mesures où une règle et la pratique correspondante ont été fixées par le RGI, les pays d'Afrique subsaharienne affichent un écart entre les règles et les pratiques pouvant atteindre 45 points en moyenne (Cf. Figure 6). Seize évaluations ont un score de zéro pour les pratiques dans les trois mesures. Par exemple, en RDC, au Nigéria, en Tanzanie et en Ouganda, les communautés n'ont pas été en mesure à ce jour d'évaluer systématiquement les informations contenues dans ces documents afin de demander des comptes concernant les coûts de l'extraction.

Dix-huit pays exigent la publication d'études d'impact environnemental et/ou social, mais trois pays seulement respectent pleinement ces règles, à savoir la Côte d'Ivoire, le Ghana pour l'exploitation minière et la Zambie, où l'Autorité de gestion de l'environnement publie des EIE sur son site Internet³⁴. Établir la conformité aux dispositions régissant la remise en état des sites d'extraction pour l'évaluation du RGI était une tâche complexe. Dans 18 des 31 évaluations en Afrique subsaharienne, les chercheurs du RGI n'ont pas été en mesure de trouver les informations leur permettant d'attribuer un score. En Afrique du Sud, qui a obtenu un score « médiocre » sur le RGI en ce qui concerne la conformité aux exigences de fermeture des mines, les entreprises doivent prendre des dispositions pour la remise en état des mines. Toutefois, en raison du manque de transparence, il n'existe aucun contrôle public et il y a peu de visibilité sur le respect de ces exigences³⁵.

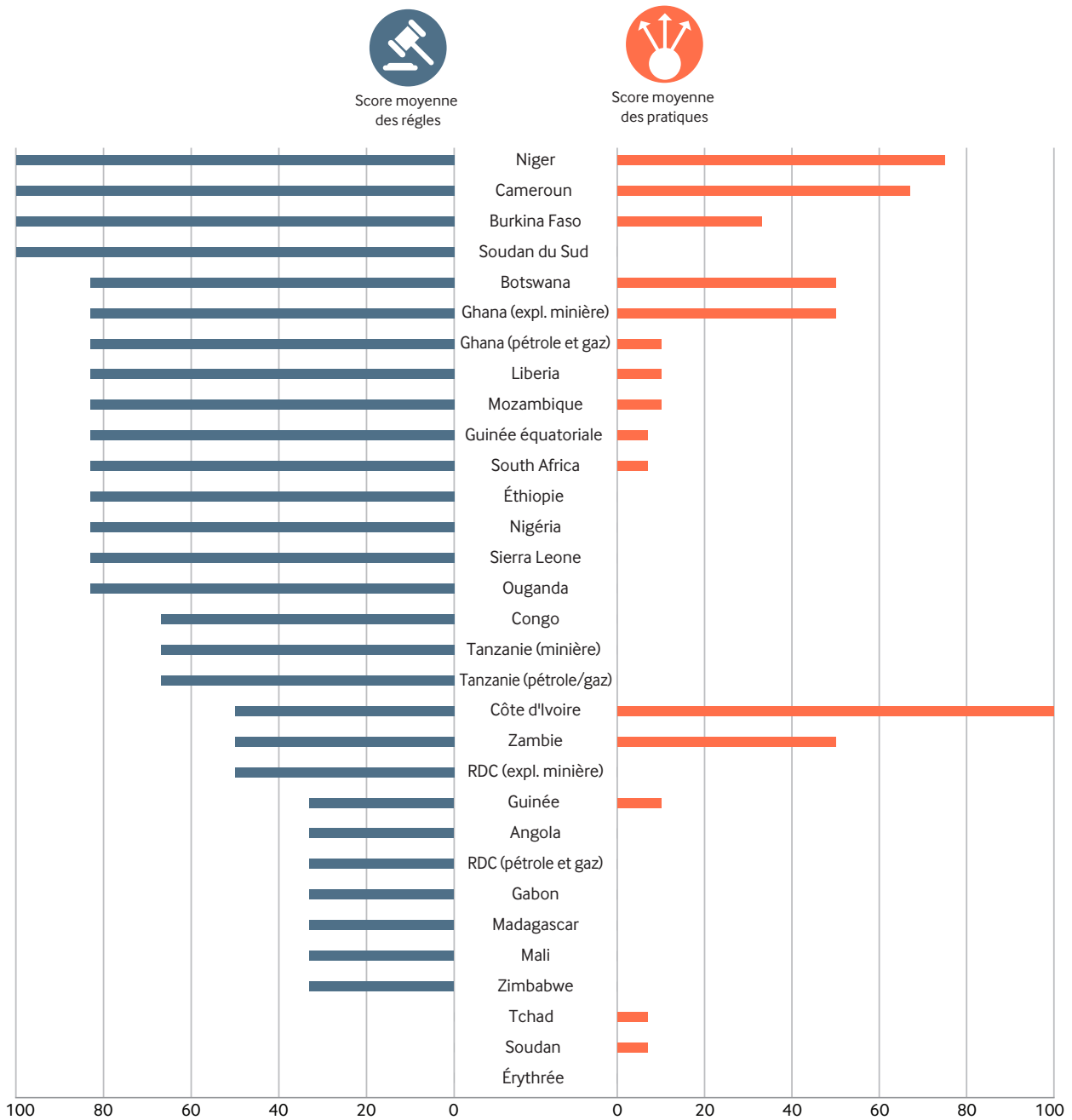
Dix-huit pays exigent la publication d'études d'impact environnemental et/ou social, mais trois pays seulement respectent pleinement ces règles.

33 Union Africaine, *Africa Mining Vision* (2009), www.africaminingvision.org/amv_resources/AMV/Africa_Mining_Vision_English.pdf; International Finance Corporation, Performance standard: Environmental and social sustainability (2012), www.ifc.org/wps/wcm/connect/c8f524004a73daeca09afdf998895a12/IFC_Performance_Standards.pdf?MOD=AJPERES.

34 Zambia Environmental Management Authority, *EIA reports* (2018), www.zema.org.zm/index.php/publications/eia-reports/.

35 Centre for Environmental Rights, *Full Disclosure: The Truth about Mining Rehabilitation in South Africa* (2018), fulldisclosure.cer.org.za/.

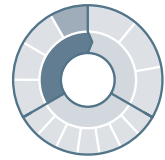
Figure 6. Conformité aux exigences de divulgation des EIES, de divulgation du plan de gestion de l'environnement et de fermeture des sites d'extraction en Afrique subsaharienne³⁶



Recommandations

- Les États doivent exiger l'inclusion d'aspects socio-économiques dans les études d'impact et les plans de gestion de l'atténuation, conformément aux normes internationales.
- Les autorités sectorielles ou environnementales doivent publier les études d'impact et les plans de gestion d'atténuation en ligne, tout en les rendant accessibles aux administrations et aux communautés locales. Les entreprises doivent publier ces documents de manière proactive.
- Les autorités gouvernementales et les entreprises doivent améliorer la transparence et la gouvernance des processus de réinstallation, d'indemnisation et de remise en état.

³⁶ Les chercheurs du RGI n'ont pas été en mesure de localiser les lois pertinentes en Érythrée et par conséquent ce pays a obtenu un score « non applicable » en ce qui concerne les règles.



ENTREPRISES PUBLIQUES

Les entreprises publiques font partie du paysage institutionnel de la gouvernance des ressources naturelles presque partout dans la région : 27 sociétés minières, pétrolières et gazières publiques dans 28 pays figuraient sur l'indice. Lorsqu'un pays possède plusieurs entreprises publiques, l'indice évalue l'entreprise la plus importante du secteur. Les entreprises publiques gèrent non seulement les intérêts des États dans les secteurs du pétrole, du gaz ou des mines, mais elles participent également à la négociation des contrats, à la perception des revenus et à la réglementation. Les entreprises publiques incluses dans le RGI avaient des revenus annuels de près de 25 milliards de dollars US, soit près du quart des 109 milliards de dollars US perçus au total au titre des taxes, redevances et autres paiements provenant des industries extractives dans ces pays³⁷. Cela met en perspective l'importance de bien gouverner ces institutions. Le RGI mesure les règles et les pratiques qui, lorsqu'elles sont en place et suivies, peuvent contribuer à garantir que la part appropriée de ces revenus parvienne aux coffres de l'État ou soit investie de manière productive.

La Ghana National Petroleum Company (GNPC) est la plus performante en matière de gouvernance des entreprises publiques sur le continent. L'Eritrean National Mining Corporation est la moins performante de la région et de toutes les entreprises publiques évaluées sur le RGI. Les entreprises publiques minières les mieux gouvernées sont implantées en Zambie et en Afrique du Sud. Debswana du Botswana et ZCCM-IH de la Zambie sont les seules entreprises publiques qui ne sont pas entièrement détenues par l'État. ZCCM-IH est cotée aux bourses de Lusaka et de Londres, ce qui devrait améliorer son score concernant les déclarations.

Encadré 6. Utilisation du RGI pour comparer les déclarations des entreprises publiques

L'indice montre l'existence à la fois des écarts et des possibilités d'apprentissage entre les pratiques de déclaration des entreprises publiques, y compris au sein d'un même pays. Les sociétés minières publiques de la Tanzanie et du Ghana sont toutes deux moins performantes que les sociétés pétrolières et gazières nationales. La société minière publique du Ghana obtient un score de 41 sur 100, contre 75 pour le pétrole et le gaz, même si elle est une filiale de la GNPC. La société tanzanienne STAMICO obtient 33 sur 100, ce qui est proche de la catégorie « défaillant », tandis que la TPDC obtient un score « satisfaisant » de 64. La déclaration constitue une différence clé. Tant la GNPC que la TPDC produisent des rapports annuels contenant des résultats financiers vérifiés et certaines données opérationnelles, contrairement à leurs homologues du secteur minier, bien que les règles soient similaires pour les deux secteurs. En revanche, la Gécamines de la RDC surpasse de dix points la société pétrolière nationale SONAHYDROC ; cependant, aucune ne publie de rapport annuel, s'appuyant sur l'ITIE pour la transparence.

Certains producteurs de pétrole émergents ont mis en place de solides pratiques de redevabilité pour les entreprises publiques. Au Ghana et en Tanzanie, les entreprises publiques doivent présenter leurs rapports à leur parlement.

Malgré le fait que quelques entreprises enregistrent de bonnes performances, l'Afrique subsaharienne est la région la moins performante en matière de gouvernance des entreprises publiques, y compris pour le seul cadre juridique. La gouvernance s'est révélée particulièrement problématique pour nombre des plus importants et des plus anciens producteurs de pétrole d'Afrique. Des sociétés pétrolières nationales, telles que la Société nationale des hydrocarbures du Cameroun, GEPetrol de la Guinée équatoriale et la Nigerian National Petroleum Corporation, exercent une influence notable sur le secteur pétrolier. Grâce à des accords de partage de production, conclus avec des sociétés pétrolières internationales, ces sociétés perçoivent la plupart des revenus pour le compte de leur gouvernement. Plusieurs de ces sociétés, y compris GEPetrol et NNPC, ne produisent pas d'informations financières systématiques qui permettraient un contrôle rigoureux par les citoyens ou même par d'autres institutions gouvernementales. Le risque est une perte de revenus pour les trésors publics et une indisponibilité des fonds pour le développement social et économique.

37 Recettes publiques, 2014 : NRGI, *RGI resource revenue and GDP data (2017)*, www.resource-data.org/dataset/resource-revenue-data.

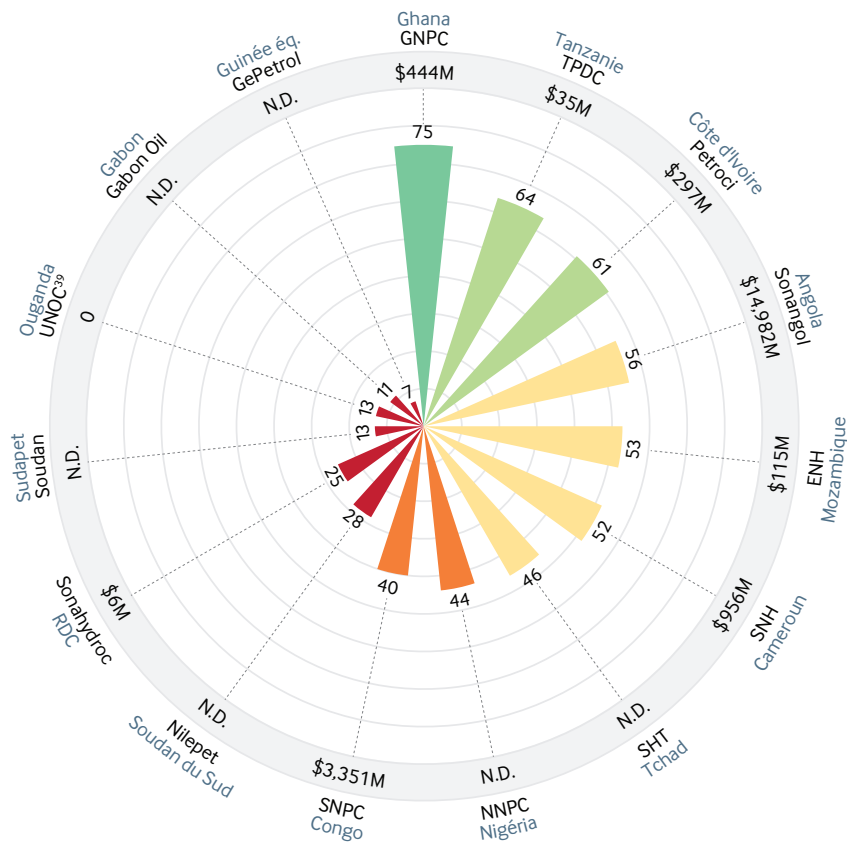


Figure 7a. Scores et revenus des entreprises publiques de l'Afrique sub-saharienne (pétrole et gaz)³⁸

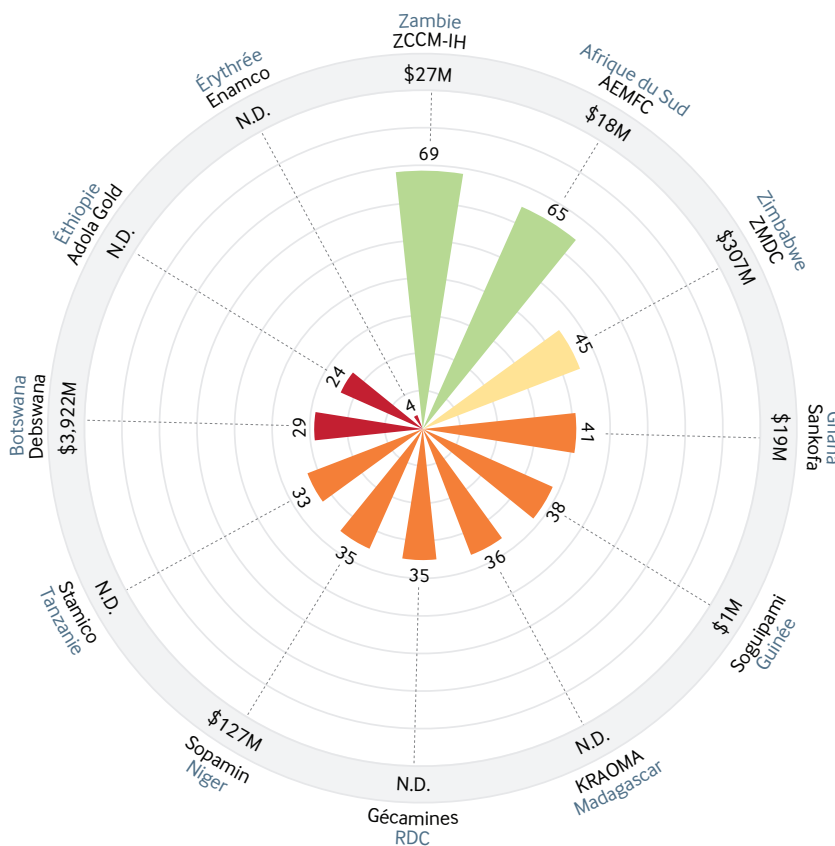
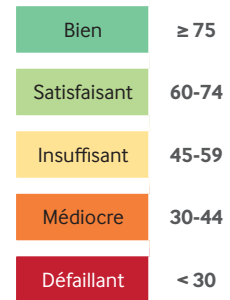


Figure 7b. Scores et revenus des entreprises publiques de l'Afrique sub-saharienne (exploitation minière)³⁸

38 Rapports annuels des sociétés et Rapports ITIE 2009-2016, en fonction de la disponibilité des données. Onze des 27 entreprises publiques n'ont pas déclaré de revenus annuels.

39 La Uganda National Oil Company a vu le jour à la mi-2016. Elle n'a pas commencé ses activités et, par conséquent, la plupart des indicateurs de la sous-composante entreprises publiques de l'indice ont été jugés non applicables. Les utilisateurs de l'indice doivent en tenir compte lors de l'examen de la performance de la société.

Certains producteurs de pétrole émergents ont mis en place de solides pratiques de redevabilité pour les entreprises publiques. Au Ghana et en Tanzanie, les entreprises publiques doivent présenter leurs rapports à leur parlement. Les trois sociétés divulguent également les transferts de revenus entre le gouvernement et l'entreprise publique. La majorité des conseils d'administration de la Ghana National Petroleum Company (GNPC), de la Tanzania Petroleum Development Corporation (TPDC), de l'Empresa Nacional de Hidrocarbonetos (ENH) du Mozambique et de la National Oil Company de l'Ouganda est composée de professionnels n'occupant pas de poste gouvernemental. Cela contraste avec beaucoup d'autres de ces conseils d'administration où des fonctionnaires contrôlent la prise de décision.

Un mandat clair assorti de règles et de divulgations qui obligent les entreprises publiques à rendre des comptes est important. La mauvaise gestion, l'inefficacité et la corruption peuvent s'installer dans les dépenses des entreprises publiques concernant des activités non commerciales telles que la construction d'infrastructures ou l'octroi de subventions sur les carburants. Parmi toutes les entreprises publiques évaluées dans le présent rapport, toutes sauf une (la SONAHYDROC de la RDC) ont dépensé de l'argent pour de telles activités. La GNPC du Ghana était la seule société à avoir divulgué ces coûts par activité, ce qui a permis à la société civile de s'interroger sur ces dépenses.

Les 19 sociétés pétrolières nationales évaluées en Afrique subsaharienne présentent certaines lacunes dans la transparence des ventes de matières premières. C'est un domaine dans lequel les règles doivent être renforcées parallèlement aux pratiques. Dans de nombreux pays, la société pétrolière nationale perçoit sa part de la production de ressources naturelles en nature, sous forme de pétrole. Au Tchad et en Guinée équatoriale, par exemple, cette part dépasse 90 %⁴⁰. Toutefois, la déclaration des revenus, du prix auquel ce pétrole est vendu par les entreprises publiques, à qui et en vertu de quelles règles est incomplète. Six sociétés sur 19 n'ont divulgué aucune information sur leurs activités de vente et six autres n'ont divulgué que les valeurs ou volumes des ventes sous forme agrégée. Sans une transparence et une redevabilité strictes, les risques de corruption, de mauvaise évaluation de la valeur des ressources naturelles et d'irrégularités liées à la conservation des revenus des ventes peuvent compromettre le montant perçu par l'État. Bien qu'aucun pays n'ait obtenu des scores « bien » chez tous les indicateurs relatifs à la vente de matières premières, de bonnes pratiques existent tout de même. Par exemple, la loi ghanéenne sur la gestion des revenus pétroliers impose au ministère des Finances de publier le volume, la valeur et la date des ventes, qui tous fournissent aux acteurs de surveillance des informations importantes leur permettant de déterminer si le pays tire un revenu adéquat pour son pétrole et son gaz⁴¹.

Bien qu'aucun pays n'ait obtenu des scores « bien » chez tous les indicateurs relatifs à la vente de matières premières, de bonnes pratiques existent tout de même.

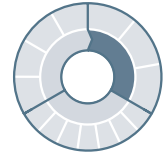
Recommandations

- Les législateurs et les ministères chargés de la gestion des entreprises publiques doivent exiger l'audit et la publication des rapports annuels des entreprises publiques. Ces rapports doivent inclure des détails financiers (compte des résultats, bilan et flux de trésorerie) et des informations opérationnelles (telles que la production et les coûts)⁴².
- Les ministères et les parlements doivent définir un mandat clair pour les entreprises publiques et concevoir des structures de gouvernance et des règles de dépense conformes à ce mandat, en accordant une attention particulière aux risques de dépenses non commerciales.
- Les parlements, le vérificateur général et les autres acteurs de surveillance doivent demander aux entreprises publiques de leur rendre des comptes, tout en faisant de même auprès de l'exécutif.
- Les entreprises publiques et leurs parties prenantes, y compris les sociétés internationales, doivent améliorer les règles et la transparence sur la manière dont les entreprises publiques perçoivent des revenus en nature et vendent des matières premières.

40 Joseph Williams et Alexander Malden, *Generating Government Revenue from the Sale of Oil and Gas: New Data and the Case for Improved Commodity Trading Transparency* (NRGI, 2018), resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/generating-government-revenue-sale-oil-and-gas-new-data-and-case.

41 Ministère ghanéen des Finances, *Petroleum Receipt and Distribution Report for 1st Quarter of 2016* (2016), www.resourcedata.org/dataset/rgi-petroleum-receipts/resource/8c4bc960-1016-4aae-8697-28ca336c55fd.

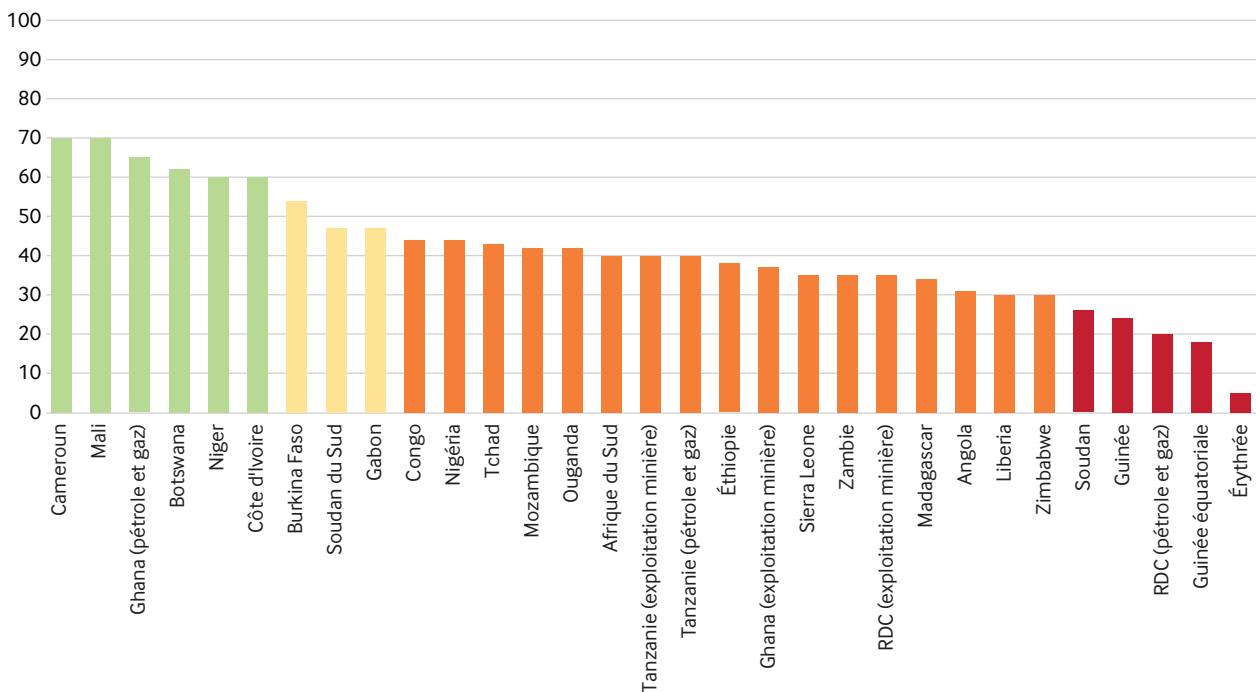
42 NRGI, *Le Guide relatif aux déclarations des entreprises publiques du secteur extractif comprend des exemples pratiques sur ce qu'il faut déclarer et comment publier l'information* (2018), <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/guide-to-extractive-sector-state-owned-enterprises-fr.pdf>.



Gestion des revenus

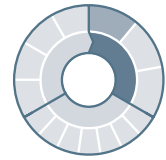
Les Perspectives économiques en Afrique pour 2017 montrent que la croissance économique et les dépenses publiques en Afrique dans son ensemble continuent de suivre les cycles des matières premières⁴³. Cela laisse les économies vulnérables aux chocs et à la volatilité des finances publiques. Dans le pire des cas, cela peut entraîner des emprunts et des déficits budgétaires insoutenables. Sept des dix pays d'Afrique subsaharienne où les niveaux d'endettement public ont le plus augmenté en 2017 sont riches en ressources naturelles⁴⁴. Dans la composante de gestion des revenus, le RGI envisage une série de mesures favorisant une gestion durable des revenus tirés des ressources naturelles dans le cadre des finances publiques : transparence budgétaire, règles fiscales, mécanismes de partage des revenus infranationaux et fonds souverains.

Figure 8. Les scores pour la gestion des revenus en Afrique subsaharienne



43 Banque africaine de développement, *Perspectives économiques en Afrique* (2017), https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Perspectives_economiques_en_Afrique_2017.pdf, 21-34.

44 Angola, Bénin, Tchad, République du Congo, Gabon, Mozambique, Nigéria, Swaziland, Ouganda et Zambie. Fonds monétaire international, *Perspectives économiques régionales Afrique subsaharienne* (2018), <https://www.imf.org/fr/Publications/REO/SSA/Issues/2018/04/30/sreo0518>.



BUDGÉTISATION NATIONALE

Dans l'ensemble de l'Afrique subsaharienne, le Cameroun, le Gabon, le Mali et le Nigéria affichent les meilleures performances en matière de budgétisation nationale, avec un score de 70 sur 100, ce qui reflète la divulgation des informations budgétaires par le gouvernement. La Côte d'Ivoire obtient également un score « satisfaisant ». L'Érythrée est le pays le moins performant dans ce domaine, avec un score de cinq sur 100, ce qui témoigne d'un manque significatif d'informations sur son processus budgétaire. Cinq pays (Guinée équatoriale, Éthiopie, Libéria, Madagascar et Zimbabwe) obtiennent un score de 30, se situant au bas de la tranche de performance « médiocre ».

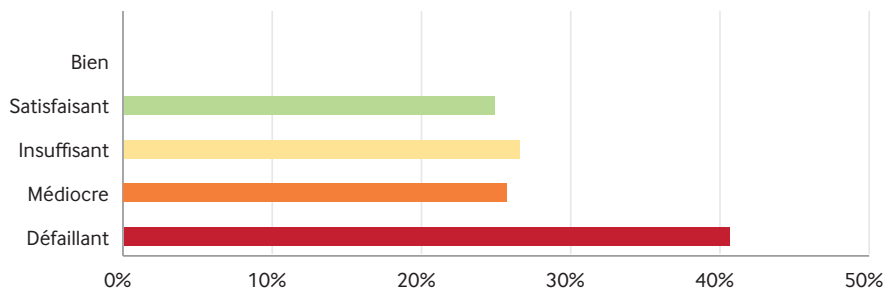


Figure 9. Revenus tirés des ressources naturelles en pourcentage des recettes publiques, moyenne par tranche de performance de la gestion des revenus en Afrique subsaharienne⁴⁵

Une première étape vers la redevabilité et la surveillance dans la gestion des revenus des ressources naturelles consiste à créer une transparence des flux de revenus tirés des ressources naturelles dans le processus budgétaire national. Dix-sept pays désagrègent la contribution des revenus provenant des ressources naturelles aux budgets nationaux, mais seuls dix d'entre eux ont fourni d'autres informations budgétaires importantes pour le dernier exercice financier, notamment en ce qui concerne les prévisions de revenus, le budget, les dépenses publiques et des informations détaillées sur la dette nationale. Cela est préoccupant car plus les pays dépendent des ressources naturelles, moins ils sont transparents dans la gestion de leurs revenus (Cf. Figure 9).

Encadré 7. Rapports sur les revenus pétroliers du Ghana publiés par le Comité de la redevabilité et de l'intérêt public

La loi ghanéenne sur la gestion des revenus pétroliers (PRMA) a mis en place le Comité de la redevabilité et d'intérêt public (PIAC), un organe de surveillance citoyenne, chargé de faire le rapport sur les revenus pétroliers et de les superviser⁴⁶. Les rapports du PIAC contiennent des données désagrégées et régulières sur les revenus pétroliers, contribuant ainsi à un meilleur score en matière de transparence budgétaire. Le PIAC fait également un suivi des dépenses de revenus pétroliers dans les domaines auxquels ils ont été affectés. La gestion des revenus du secteur minier du Ghana ne dispose pas de mécanismes similaires, comme en témoigne son score inférieur de 28 points.

Dans de nombreux pays riches en ressources naturelles, les dépenses publiques alimentées par les matières premières ont entraîné des déséquilibres budgétaires et une dette publique élevée. Les États peuvent mettre en place des règles fiscales et des fonds d'épargne et de stabilisation pour équilibrer les finances publiques. Selon le RGI, 13 pays de la région sur 28 ont mis en place une règle fiscale pour limiter les dépenses, l'équilibre budgétaire ou l'emprunt. En prévision de la nécessité de gérer des revenus volatils, des producteurs de pétrole et de gaz émergents, tels que la Tanzanie et l'Ouganda, ont adopté de nouveaux cadres de gestion des revenus pétroliers et gaziers. Leurs enseignements s'appuient en partie sur les expériences du Ghana, qui a connu une crise de la dette entre 2011 et 2017. Un facteur contributif possible était que le Ghana n'avait pas de règle fiscale en place lui permettant de limiter les dépenses publiques, même s'il disposait de règles pour la gestion des revenus pétroliers. En 2014, la dette publique du Ghana a été multipliée par 40 environ par rapport aux revenus pétroliers économisés dans des fonds, et le taux d'intérêt de sa dette était sept fois plus élevé que le taux de rendement du fonds d'épargne⁴⁷.

45 NRGI, RGI resource revenue and GDP data (2017), www.resourcegovernance.org/dataset/resource-revenue-data.

46 Comité de la redevabilité et d'intérêt public du Ghana, piacghana.org.

47 Aisha Adam, *Ghana's Petroleum Revenue Management Act: Back to Basics* (NRGI, 2016), resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/ghana-petroleum-revenue-management-act-back-basics.

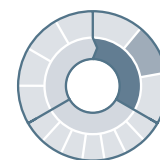
Le Botswana a réussi à se conformer à sa règle fiscale lors de la crise des prix des matières premières, mais, dans l'ensemble, les niveaux de conformité sont bas. Jusqu'à neuf pays ont des règles fiscales résultant de leur adhésion à des unions monétaires sous-régionales, ce qui, parmi les pays du RGI, constitue une caractéristique unique en Afrique subsaharienne⁴⁸. Ces règles ont été particulièrement inefficaces : aucun pays ne s'est conformé à une règle supranationale. Les États peuvent être réticents à s'engager dans des réductions budgétaires impopulaires, et préférer opter pour la modification, la suspension ou le non-respect pur et simple des règles. Les règles fiscales peuvent être des instruments utiles, mais elles doivent être claires, adaptées aux conditions économiques du pays et faciles à contrôler pour atteindre leurs objectifs⁴⁹.

Recommandations

- Les ministères des finances doivent publier les données budgétaires, y compris les revenus tirés des ressources naturelles ventilés et les prévisions pour les futurs revenus tirés des ressources naturelles, ainsi que les dépenses.
- Les ministères des Finances, les commissions parlementaires du budget et les autres institutions financières publiques doivent envisager d'adopter des règles fiscales pour équilibrer les revenus et les dépenses tout au long du cycle des matières premières.
- Les États et les unions monétaires sous-régionales doivent tenir compte de la mise en œuvre lors de l'élaboration des règles de gestion des revenus, en mettant l'accent sur la clarté et un contrôle indépendant.

48 En tant que règles supranationales, celles qui définissent des objectifs clairs et font rapport sur les progrès accomplis sont prises en compte pour l'indice : CEMAC pour le Cameroun, le Tchad, le Congo, la Guinée équatoriale et le Gabon, et l'UEMOA pour le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali et le Niger. Remarque : Les règles de la CEDEAO et de l'IMAO n'ont pas été incluses en raison du manque d'informations sur leur applicabilité depuis 2014.

49 David Mihalyi, How did fiscal rules hold up in the commodity price crash? (NRGI, 2018), resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/how-did-fiscal-rules-hold-commodity-price-crash.



PARTAGE DES REVENUS INFRANATIONAUX

Treize pays d'Afrique subsaharienne évalués sur le RGI ont mis en place des règles permettant de distribuer au niveau local une partie des revenus de l'industrie extractive perçus par les gouvernements nationaux. La plupart des pays affectent la totalité ou une plus grande part des transferts infranationaux aux régions productrices de ressources naturelles. La Vision Minière Africaine, entre autres, encourage les pays à mettre en place des systèmes de redistribution des revenus aux communautés les plus proches des sites d'extraction⁵⁰. Le partage des revenus peut également contribuer à la paix et à la stabilité : au Nigéria, le partage des revenus avec le delta du Niger est un moyen essentiel de résoudre les conflits liés au pétrole. En ce qui concerne la transparence et la redevabilité du système dans ces 13 pays, le Tchad obtient la meilleure performance, avec un score « satisfaisant » de 67 sur 100, se classant au septième rang mondial. Le Niger obtient également un score « satisfaisant » de 62. Le secteur pétrolier et gazier de la RDC n'a obtenu que huit points sur 100 et se classe au dernier rang de l'indice.

Le partage des revenus est l'une des sous-composantes où les pays d'Afrique subsaharienne obtiennent en moyenne leur meilleur score pour le cadre juridique (75 sur 100). Cependant, l'écart entre les règles et les pratiques, qui caractérise la gouvernance des ressources naturelles de l'Afrique en général, est également grand. Dans plusieurs cas, les dispositions relatives au partage ont été mises en œuvre avec un retard considérable. Au moment de la rédaction du présent rapport, la Guinée mettait encore en place une réglementation et des institutions chargées de mettre en vigueur des dispositions portant sur le partage des revenus de son code minier de 2011⁵¹. Les Rapports ITIE de la RDC montrent qu'en 2014 et 2015, tous les revenus qui auraient dû être versés aux autorités locales n'ont pas été transférés⁵².

Un audit indépendant est obligatoire dans huit pays, mais dans cinq d'entre eux les chercheurs n'ont pas pu vérifier que des audits avaient bien eu lieu.

Tableau 3. Score et règles et pratiques d'audit en matière de transferts infranationaux des revenus tirés des ressources naturelles

Pays	Score du partage des revenus des ressources naturelles au niveau infranational	Règle d'audit des transferts infranationaux	Pratique d'audit des transferts infranationaux	Les rapports ITIE fournissent des informations sur le partage des revenus au niveau infranational
Tchad	67	✓	✓	✓
Niger	62	✓	✓	✓
Nigéria	57	✓	-	✓
Soudan du Sud	54	✓	-	-
Burkina Faso	53	✓	-	✓
Mozambique	49	✓	-	✓
Éthiopie	47	✓	✓	✓
Ghana (Exploitation minière)	39	-	-	✓
Madagascar	39	-	-	✓
RDC (Exploitation minière)	36	-	-	✓
Soudan	31	✓	-	-
Angola	31	-	-	-
Guinée	23	-	-	✓
RDC (Pétrole et gaz)	8	-	-	✓

50 Union Africaine, *Africa Mining Vision* (2009), www.africaminingvision.org/amv_resources/AMV/Africa_Mining_Vision_English.pdf.

51 Hervé Lado, *Les gestionnaires de communes minières en première ligne de la mise en œuvre du fonds de développement en Guinée* (NRGI, 2019). <https://resourcegovernance.org/blog/les-gestionnaires-de-communes-minieres-en-premiere-ligne-de-la-mise-en-oeuvre-du-fonds-de>

52 Gouvernement de la RDC, *Rapport ITIE 2015 de la République démocratique du Congo* (2018), [rapport_de_conciliation_itie_rdc_2015_-_signe_envoye_st.pdf](#).

La vérification indépendante des montants transférés à chaque entité infranationale permet de déceler les pays les plus performants (Cf. Tableau 3). Il peut s'agir d'un audit régulier effectué par une institution supérieure de contrôle ou une entité similaire. Un audit indépendant est obligatoire dans huit pays, mais dans cinq d'entre eux les chercheurs n'ont pas pu vérifier que des audits avaient bien eu lieu. Lorsqu'un audit officiel n'est pas obligatoire ou que les résultats ne sont pas publiés, les comparaisons des obligations et des transferts inclus dans les Rapports ITIE constituent un complément utile.

Encadré 8. Les Rapports ITIE du Mozambique soutiennent la surveillance des transferts de revenus

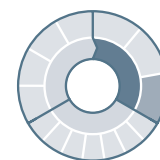
Au Mozambique, les lois pétrolières et minières réservent une part des revenus de l'extraction au développement communautaire dans les zones où se trouvent des projets d'extraction. Après une incertitude initiale quant aux montants à partager et aux revenus toujours non transférés dans la pratique, une réglementation de 2013 spécifiait le pourcentage à partager et précisait que les fonds devaient être utilisés pour des projets de développement communautaire, par exemple dans les domaines de l'éducation et de la santé⁵³. Les Rapports ITIE du Mozambique énumèrent les transferts vers chaque district et le Rapport de 2014 estimait que le total des transferts correspondait à 96 % de ce qui aurait dû être transféré, constituant ainsi un outil de vérification important⁵⁴.

Recommandations

- Les États doivent appliquer et faire respecter les règles de partage des revenus en mettant en place les réglementations et les institutions requises pour gagner la confiance des communautés locales.
- Les États doivent à tous les niveaux rendre compte de manière ponctuelle des revenus transférés, désagrégés par entité infranationale et par flux de revenus.
- Les institutions supérieures de contrôle ou des entités similaires doivent procéder à des audits indépendants et publier les résultats audités sur le partage des revenus, afin de rapprocher les transferts effectifs de ceux qui devraient l'être.
- Les citoyens, les communautés et leurs représentants doivent exploiter les données disponibles, y compris celles des Rapports ITIE, et poser des questions en cas de disparités.

53 Gouvernement du Mozambique, *Loi fiscale sur le pétrole (Loi 12/2007 Article 11), Loi sur le pétrole (Loi 22/2014 Article 48), Loi minière (20/2014, Article 20)*, et les lois antérieures depuis 2007 ; Banque mondiale, *Sharing Natural Resource Revenues with Affected Communities: Policy Options for Mozambique*, (2014), openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/20264/ACS10342Final.pdf?sequence=4&isAllowed=y ; Circulaire ministérielle 1-MPD-MF/2013.

54 Gouvernement du Mozambique, *Rapport ITIE 2014 du Mozambique* (2015), eiti.org/sites/default/files/documents/60_relatorio_vfinal_en_1805.pdf.



FONDS SOUVERAINS

Le RGI évalue neuf pays d'Afrique subsaharienne qui ont mis en place des fonds souverains pour épargner, investir et équilibrer les revenus tirés des ressources naturelles. Le Fonds de stabilisation du Ghana a obtenu un score de 93, ce qui en fait le deuxième fonds le mieux gouverné de l'indice et le seul à faire partie de la catégorie « bien » dans la région. Le classement élevé du Ghana résulte de règles claires et de mécanismes de supervision avancés, notamment de la part du parlement. Le fonds Pula du Botswana obtient un score « satisfaisant » de 65, même s'il ne dispose pas de règles contraignantes sur le montant déposé et retiré du fonds chaque année.

L'Afrique subsaharienne est, en moyenne, la région enregistrant les scores les plus bas concernant les fonds souverains. Six fonds, qui gèrent ensemble plus de 8 milliards de dollars de revenus tirés des ressources naturelles, obtiennent des scores « défaillant ». Ces fonds se trouvent dans des pays qui obtiennent des scores faibles concernant la lutte contre la corruption. Le fonds Excess Crude Account (ECA) du Nigéria est le fonds souverain le moins bien géré selon l'évaluation de l'indice, se classant dernier devant le Qatari Investment Authority, le fonds souverain du Qatar. L'État ne divulgue pratiquement d'aucune des règles ou pratiques régissant les dépôts, les retraits ou les investissements de l'ECA. Le Nigéria possède d'autres fonds souverains, dont certains sont plus transparents. En tant que fonds le plus important en matière d'équilibre patrimonial, la perte potentielle de revenus liée à l'ECA constitue un défi majeur pour le pays, où plus de 90 % des revenus de l'État proviennent du secteur pétrolier.

Tableau 4. Fonds souverains en Afrique subsaharienne, scores sur le RGI et actifs sous gestion⁵⁵

Pays	Nom du fonds	Actifs sous gestion (millions en USD)	Score du fonds souverain	Clasemt du fonds souverain (/33)
Ghana	Ghana Stabilization Fund	208	93	3
Botswana	Pula Fund	6,040	65	12
Ouganda	Petroleum Revenue Investment Reserve	72	36	21
Angola	Fundo Soberano de Angola	4,882	25	24
Gabon	Fonds Souverain de la République Gabonaise Fonds Gabonais d'Investissements Stratégiques	1,000	23	25
Tchad	Mécanisme de stérilisation des revenus pétroliers provenant de l'exploitation des trois champs de Komé, Miandoum et Bolobo	N/A	17	30
Guinée éq.	Fund for Future Generations	80	7	31
Soudan	Oil Revenue Stabilisation Account	N/A	7	32
Nigéria	Excess Crude Account	2,400	4	33

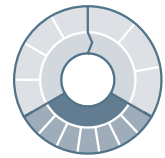
Les producteurs émergents peuvent être exposés à un autre risque : constituer des fonds prématurément lorsque les revenus tirés des ressources naturelles sont encore faibles, lointains ou incertains. Surtout dans les pays fortement endettés, ces fonds peuvent coûter plus que les revenus qu'ils peuvent générer⁵⁶. Pour assurer aux citoyens que des fonds sont économisés pour les générations futures et investis conformément à des principes acceptés par toutes les parties prenantes, les États d'Afrique subsaharienne doivent garantir une transparence et une supervision lors de la création de fonds souverains.

Recommandations

- Les ministères doivent veiller à ce que les fonds souverains soient soumis à un contrôle indépendant de la gestion et de l'exécutif. Les approbations parlementaires pour les retraits et un cadre de dépôt, de retrait et d'investissement régi par des règles et audité par une institution supérieure de contrôle ou un auditeur externe peuvent être utiles.
- Les fonds doivent publier des rapports annuels contenant des informations sur les actifs, les investissements et les rendements, qui permettent d'évaluer la faisabilité d'un fonds en tant qu'outil de gestion des revenus.

⁵⁵ Les rapports annuels des fonds, les ministères des Finances et d'autres documents justificatifs du RGI ont été utilisés pour compiler les données sur les actifs : https://www.resourcegovernance.org/document?_question_limit=0. Les données portent sur la période 2014-2017, l'année la plus récente disponible.

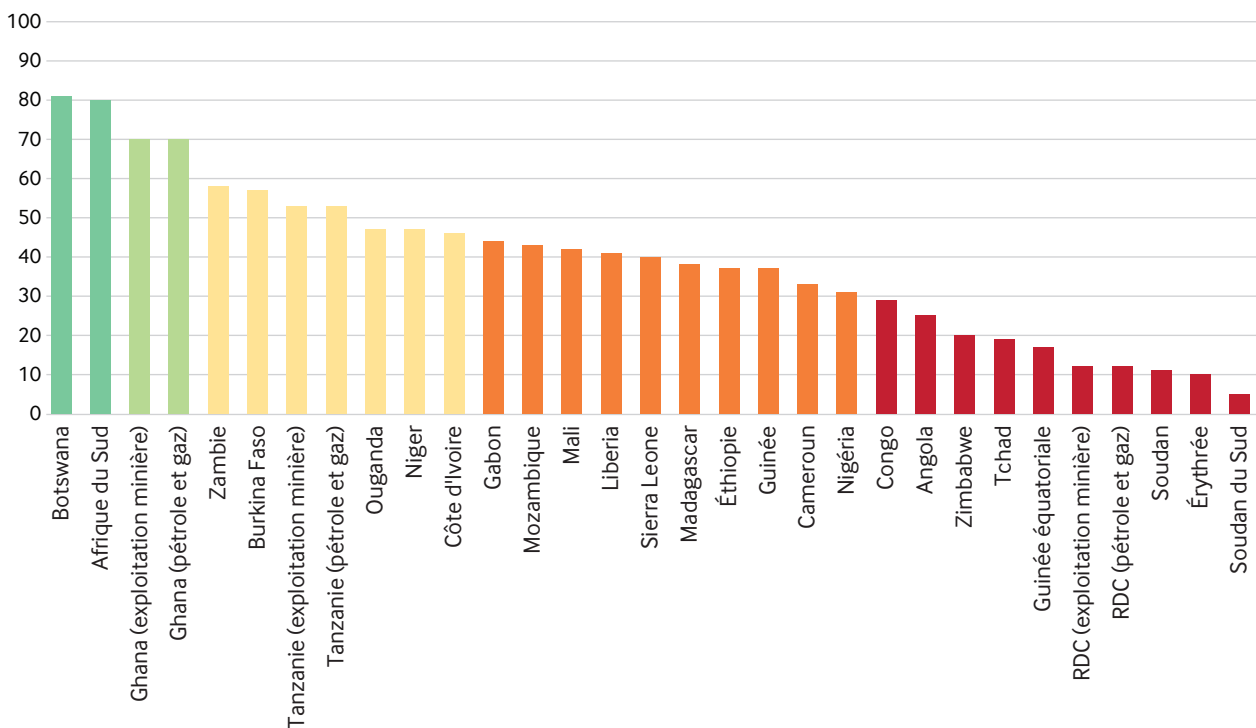
⁵⁶ Andrew Bauer et David Mihalyi, *Premature Funds: How Overenthusiasm and Bad Advice Can Leave Countries Poorer* (NRGI, 2018), [resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/premature-funds.pdf](https://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/premature-funds.pdf).



Conditions générales de gouvernance

Les déficits de gouvernance affectent particulièrement les pays riches en ressources naturelles. Il est donc important de situer les conclusions précédentes du secteur des ressources naturelles dans le contexte d'une gouvernance nationale plus large⁵⁷. La composante « conditions générales de gouvernance » du RGI couvre sept domaines de gouvernance nationale qui soutiennent la gouvernance des ressources naturelles : expression et redevabilité, efficacité du gouvernement, qualité réglementaire, état de droit, contrôle de la corruption, stabilité politique et absence de violence et données ouvertes. Le Botswana et l'Afrique du Sud profitent de leurs bonnes conditions générales de gouvernance, pour leurs scores composites. Le Ghana enregistre également une performance « satisfaisant ». Dix pays se classent dans la catégorie « défaillant », beaucoup d'entre eux obtenant aussi des résultats faibles pour la réalisation de la valeur et la gestion des revenus.

Figure 10. Scores pour conditions générales de gouvernance en Afrique subsaharienne



Le contrôle de la corruption est lié à de nombreux domaines de la gouvernance des ressources naturelles. La gouvernance des entreprises publiques et des fonds souverains a tendance à aller de pair avec de meilleurs scores pour le contrôle de la corruption. Il en va de même pour la propriété des entreprises extractives : les pays d'Afrique subsaharienne qui ont mis en place des règles bonnes ou satisfaisantes imposant une divulgation publique des intérêts financiers dans le secteur (bénéficiaires effectifs et patrimoines des fonctionnaires) obtiennent en moyenne un score de 66 pour le contrôle de la corruption, en comparaison avec les pays disposant de règles insuffisantes, médiocres ou défaillantes dans ce domaine, qui obtiennent un score moyen de 35.

57 Récemment, le Fonds monétaire international (FMI) a estimé qu'une amélioration de la gouvernance en Afrique subsaharienne pourrait considérablement accélérer la croissance économique de la région. Cf. Amine Hammadi, Marshall Mills, Nelson Sobrinho, Vimal Thakoor et Ricardo Velloso, *A Governance Dividend for Sub-Saharan Africa? Document de travail du FMI n° 19/1* (FMI, 2019.), www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/01/11/A-Governance-Dividend-for-Sub-Saharan-Africa-45871?cid=em-COM-123-38237.

L'écart entre les règles et les pratiques est plus grand là où les sous-composantes « état de droit » et « contrôle de la corruption » de conditions générales de gouvernance sont les plus faibles. Les problèmes de mise en œuvre évoqués dans le présent rapport ne sont en aucun cas l'exclusivité du secteur extractif. Les indicateurs d'intégrité en Afrique de Global Integrity montrent que les pays obtiennent de meilleurs résultats en matière « de règles » que « de pratiques » dans de nombreux domaines des politiques publiques⁵⁸. L'absence de coordination intersectorielle ou des règles élaborées en vase clos peuvent entraver la transparence, par exemple sur les questions environnementales et sociales, où les règles découlent souvent de lois environnementales et foncières en plus des lois sur l'extraction.

L'Afrique subsaharienne est la région enregistrant le score le plus bas pour l'élément « données ouvertes » de conditions générales de gouvernance. L'accès à des données significatives est une base sur laquelle repose la surveillance publique, mais ce n'est pas suffisant en soi. L'expression et la redevabilité, qui mesure la liberté d'expression, d'association et l'espace civique, est étroitement associée à de bons résultats en ce qui a trait à la réalisation de la valeur et à la gestion des revenus. En moyenne, les 28 pays obtiennent un score de 48 sur 100 pour la libre expression et la redevabilité. En utilisant les données des indicateurs de gouvernance dans le monde, en moyenne, entre 1996 et 2016, ce score s'est amélioré dans la région, par exemple au Ghana, au Libéria et au Nigéria⁵⁹. Cependant, les développements ne sont pas uniformes et des pays comme le Soudan du Sud, le Gabon et l'Érythrée ont enregistré des progrès négatifs. La surveillance par une société civile forte, les médias et les mécanismes de contrôle de l'État constitue un moyen essentiel d'assurer la redevabilité des autorités et des entreprises en général, et le maintien du respect des règles en particulier.

Recommandations

Toutes les parties prenantes doivent s'appuyer sur les progrès réalisés en matière d'expression et de redevabilité et protéger ces progrès, ainsi que faciliter le dialogue multipartite sur les politiques pétrolières, gazières et minières.

Les gouvernements doivent investir dans la production de données sous des formats de données ouvertes afin de fonder les politiques et les débats publics sur des analyses solides et de contrôler la conformité par les entreprises.

Les États doivent concevoir, et les institutions de contrôle doivent surveiller le respect notamment des règles essentielles à la lutte contre la corruption, en aidant les pays à limiter les flux financiers illicites.

En utilisant les données des indicateurs de gouvernance dans le monde, en moyenne, entre 1996 et 2016, ce score s'est amélioré dans la région, cependant, les développements ne sont pas uniformes.

58 Global Integrity, *Accountability – Africa Integrity Indicators Findings* (2015), www.globalintegrity.org/wp-content/uploads/2016/03/Accountability-2015.08.pdf.

59 Banque mondiale, *Indicateurs de gouvernance dans le monde* (2018), info.worldbank.org/governance/wgi/.

Conclusion : Vers la réduction des écarts de gouvernance

Une bonne gouvernance signifie des règles fortes et exhaustives, des institutions compétentes pour les faire respecter, un contrôle indépendant et une volonté des gouvernements de suivre lesdites règles. Dans les domaines de l'octroi des titres et de la gestion des revenus, les 28 pays d'Afrique subsaharienne évalués sur l'Indice de gouvernance des ressources naturelles 2017 ont renforcé les lois régissant le secteur extractif. La divulgation des données sur les revenus tirés du secteur extractif s'est également améliorée. Mais dans de nombreux domaines, les pratiques sont à la traîne par rapport aux règles. Les données et les exemples tirés de l'indice mettent en évidence le besoin de réponses variées et complémentaires, allant du renforcement des capacités des États au soutien aux acteurs de surveillance comme la société civile, le media tant que les institutions supérieures de contrôle. Ils soulignent également la nécessité de mener des recherches plus contextualisées et spécifiques à chaque pays sur la dynamique institutionnelle et politique à l'origine des écarts entre les règles et les pratiques.

Il est essentiel de renforcer la capacité et la voix des communautés locales et de la société civile pour atteindre les objectifs des lois et des politiques visant à atténuer la dégradation de l'environnement, à prévenir la perte de moyens de subsistance et à soutenir le développement local. La divulgation publique des études d'impact et des plans d'atténuation permet aux pays d'évaluer les compromis entre les avantages nationaux et les coûts locaux et de les intégrer dans les décisions d'investissement. Elle renforce également la confiance entre les communautés, les gouvernements et les investisseurs. Les parties prenantes en RDC, au Mozambique et dans d'autres pays ont eu recours à des contrats et des informations détaillées sur la répartition des revenus pour faire un suivi des obligations légales et contractuelles et mettre en exergue les manquements en matière de conformité.

Les institutions supérieures de contrôle et les parlements constituent un moyen important de vérifier les pratiques des gouvernements, car ils garantissent que ces derniers se conforment à des règles conçues pour préserver les avantages publics tirés des ressources naturelles. Au Ghana, en Tanzanie et en Ouganda, par exemple, ils ont pour mandat d'auditer les entreprises publiques ou les fonds souverains. Ces institutions perçoivent et gèrent des milliards de dollars de revenus provenant des ressources naturelles dans de nombreux pays. Un contrôle indépendant est particulièrement important lorsque la volonté politique pourrait aller à l'encontre de la mise en œuvre ; par exemple, en veillant à ce que malgré la pression du public pour augmenter les dépenses en période de récession, les gouvernements respectent les règles fiscales et que les responsables en charge de l'octroi des licences résistent aux conflits d'intérêts. Les résultats des audits doivent être rendus accessibles au public afin de favoriser les liens entre le contrôle civique et le contrôle officiel.

Étant donné que de nouvelles lois sont élaborées en permanence sur le continent, les pays ont la possibilité d'analyser les expériences des réformes passées. Outre les bonnes pratiques mises en avant par le RGI, l'Atlas de la législation minière en Afrique et son « modèle directeur » (un guide de rédaction de lois minières axé sur l'Afrique) constituent des ressources adaptées au contexte africain, à même d'aider les législateurs à élaborer des règles correspondant à des besoins et des capacités institutionnelles spécifiques et qui pourraient être plus facilement mises en œuvre⁶⁰. Après avoir adopté de nouvelles lois dans le secteur, les gouvernements et les législateurs doivent sans tarder élaborer des réglementations et institutions de mise en œuvre pour mener à bien la réforme légale. Enfin, la mobilisation des technologies pour divulguer des informations peut réduire les délais entre la législation et son application⁶¹.

Il est important pour les pays africains de combler les écarts de gouvernance, en particulier entre les règles et les pratiques, afin de collecter les rendements tirés des ressources naturelles et de les intégrer au développement durable. À cette fin, les États, les citoyens et les entreprises peuvent utiliser le RGI pour explorer de bonnes pratiques de gouvernance des ressources naturelles et faire un suivi du succès des réformes en matière de gouvernance.

60 African Minerals Legislation Atlas, www.a-mla.org.

61 Les outils de données du NRGI, resourceprojects.org et resourcecontracts.org peuvent compléter les cadastres et les plates-formes de données en cours de développement dans de nombreux pays.

Annexe I. Cadre de l'Indice de gouvernance des ressources naturelles

RÉALISATION DE LA VALEUR			GESTION DES REVENUS			ENVIRONNEMENT FAVORABLE
OCTROI DES LICENCES	IMPOSITION	IMPACT LOCAL	ENTREPRISES PUBLIQUES	BUDGÉTISATION NATIONALE	FONDS SOUVERAINS	EXPRESSION ET REDEVABILITÉ
DIVULGATION DES RÉSERVES	DIVULGATION DE LA PRODUCTION	RÈGLES EIE/EIS	RÈGLES DE TRANSFERT ENTREPRISES PUBLIQUES-GOUVERNEMENT	PORTAILS DE DONNÉES EN LIGNE	RÈGLES DE DÉPÔT ET DE RETRAIT DU FONDS SOUVERAIN	EFFICACITÉ DU GOUVERNEMENT
CADASTRE	DIVULGATION DES EXPORTATIONS	DIVULGATION DES EIE/EIS	DIVULGATION DES TRANSFERTS ENTREPRISES PUBLIQUES-GOUVERNEMENT	RÈGLES FISCALES	PRATIQUES DE DÉPÔT ET DE RETRAIT DU FONDS SOUVERAIN	QUALITÉ DE LA RÉGLEMENTATION
RÈGLES DU CYCLE PRÉALABLE À L'OCTROI DES LICENCES	RÈGLES DES PAIEMENTS DES ENTREPRISES	RÈGLES DES PLANS D'ATTÉNUATION ENVIRONNEMENTALE	RÈGLES DES DÉCLARATIONS FINANCIÈRES DES ENTREPRISES PUBLIQUES	PRATIQUE DES RÈGLES FISCALES	RÈGLES D'INVESTISSEMENT DU FONDS SOUVERAIN	ÉTAT DE DROIT
PRATIQUE DU CYCLE PRÉALABLE À L'OCTROI DES LICENCES	DIVULGATION DES PAIEMENTS DES ENTREPRISES	DIVULGATION DES PLANS D'ATTÉNUATION ENVIRONNEMENTALE	PRATIQUE DES ACTIVITÉS NON COMMERCIALES DES ENTREPRISES PUBLIQUES	DIVULGATION DU BUDGET NATIONAL	PRATIQUE D'INVESTISSEMENT DU FONDS SOUVERAIN	CONTRÔLE DE LA CORRUPTION
RÈGLES DU CYCLE POSTÉRIEUR À L'OCTROI DES LICENCES	RÈGLES D'IMPOSITION	RÈGLES DE CONFORMITÉ ENVIRONNEMENTALE	PRATIQUE DES DÉCLARATIONS FINANCIÈRES DES ENTREPRISES PUBLIQUES	DIVULGATION DE LA DETTE NATIONALE	RÈGLES DES DÉCLARATIONS FINANCIÈRES DES FONDS SOUVERAINS	STABILITÉ POLITIQUE ET ABSENCE DE VIOLENCE
PRATIQUE DU CYCLE POSTÉRIEUR À L'OCTROI DES LICENCES	RÈGLES DES AUTORITÉS FISCALES	PRATIQUE DE CONFORMITÉ ENVIRONNEMENTALE	DIVULGATION DE LA PRODUCTION DES ENTREPRISES PUBLIQUES		PRATIQUE DES DÉCLARATIONS FINANCIÈRES DES FONDS SOUVERAINS	DONNÉES OUVERTES
RÈGLES DE DIVULGATION DES INTÉRÊTS FINANCIERS	PRATIQUE DES AUTORITÉS FISCALES	RÈGLES SUR L'INDEMNISATION DES UTILISATEURS DE TERRES ET DES PROPRIÉTAIRES FONCIERS	RÈGLES SUR LES VENTES DES MATIÈRES PREMIÈRES			INVENTAIRE DES DONNÉES OUVERTES
PRATIQUE DE DIVULGATION DES INTÉRÊTS FINANCIERS	AFFILIATION À L'ITIE ET RAPPORTS ITIE		DIVULGATIONS DES VENTES DES MATIÈRES PREMIÈRES			BAROMÈTRE DES DONNÉES OUVERTES
RÈGLES SUR LES DIVULGATIONS DES CONTRATS			DIVULGATION DES COENTREPRISES ET DES FILIALES DES ENTREPRISES PUBLIQUES			INDICE DES DONNÉES OUVERTES
DIVULGATION DES CONTRATS			PRATIQUE DE GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES			

Remerciements

Ce rapport a été rédigé par Kaisa Toroskainen et a bénéficié des précieuses contributions du personnel du Natural Resource Governance Institute de la région Afrique subsaharienne et d'ailleurs. Parmi ces personnes, nous tenons à citer en particulier Anna Fleming, Audrey Gaughran, Liz McGrath, Evelyne Tsagué et Silas Olan'g.

La Natural Resource Governance Institute, une organisation à but non lucratif indépendante, aide le public à concrétiser les avantages des richesses pétrolières, gazières et minières de leur pays par l'entremise de la recherche appliquée et des approches innovatrices dans le domaine du renforcement des capacités, des conseils techniques et de la promotion. **Pour en savoir plus, visitez www.resourcegovernance.org**