

ISLAND POSITIONS

Gorée Institute Policy briefs series

Vol. 6 | Mai 2023

Les mécanismes de partage des revenus issus de l'exploitation des ressources et enjeux de développement territorial au Sénégal, en Guinée, en Côte d'Ivoire, au Ghana, au Nigeria et en Sierra Leone

Résumé exécutif

La gestion et le partage des revenus issus du secteur extractif est intimement lié au développement territorial. Il existe des liens étroits entre le mécanisme de partage des revenus et les enjeux de développement territorial car le partage des revenus doit être équitable et destiné aux populations locales principales bénéficiaires des ressources naturelles. Il est donc important de s'intéresser aux mécanismes de partage des revenus et enjeux de développement territorial en Côte d'Ivoire -, au Ghana, en Guinée, au Nigeria, au Sénégal et en Sierra Leone, car les ressources naturelles peuvent être un moteur de croissance et de développement territorial

Les enjeux de développement territorial sont liés à beaucoup de facteurs, parmi lesquelles, l'urbanisation, l'industrialisation des pays et ce champ d'analyse implique une transparence des mécanismes de partage des revenus en passant par une implication des exploitations des ressources naturelles à l'industrie territoriale. Allant dans le sens de maximiser la contribution du secteur extractif dans l'économie territoriale, la bonne gouvernance est un élément clé pour aller dans le sens d'un développement territorial afin d'éradiquer la pauvreté et assurer un développement territorial.

Recommandations

- Augmenter la proportion de ces recettes en les attribuant à des types d'investissements résilients plus à même de permettre un développement territorial ;
- Augmenter la proportion et le barème des revenus des industries extractives qui reste dans le pays où se trouvent ces ressources ; éviter les exportations des flux et la fuite de capitaux ;
- Renforcer le dispositif ayant trait à la répartition des fonds au niveau communal, au manque d'accès à l'information, à la pauvreté du débat public, à l'absence de plan de développement pour orienter les fonds au bénéfice des populations, à l'écart qui existe entre la réglementation et la pratique dans la gouvernance des ressources;
- Le partage des revenus générés par le secteur minier doit être revu et le contrôle externe et indépendant des activités minières accentué, ainsi que l'intégration de l'industrie minière au reste de l'économie;
- S'assurer de l'efficacité de l'utilisation des fonds alloués aux collectivités locales pour réaliser des projets de développement nationaux inclusifs, et profitant à l'ensemble des territoires;
- Il n'y a pas de transparence dans la gestion des fonds reçus, les assemblées parlementaires doivent plus accentuer le suivi de l'exécution budgétaire et l'affectation des ressources par une reddition des comptes à chaque clôture d'un exercice budgétaire.

INTRODUCTION

Après une décennie de campagne pour tenter d'enrayer la « malédiction des ressources », le secteur extractif qui, traditionnellement s'entourait d'opacité et se gérait comme un domaine réservé aux élites politiques et aux multinationales, commence à s'ouvrir au regard du public. Au début des années 2000, la prise de conscience des problèmes de pauvreté et d'inégalité engendrés par la mal gouvernance a favorisé l'émergence de nouveaux instruments tant au niveau international, que régional et national.

Ces derniers ont pour l'essentiel, tiré les leçons des constats des années 90 durant lesquelles, les ressources naturelles ont alimenté les conflits et les guerres et contribué à accentuer les inégalités et l'exclusion sociale. Ainsi, l'on assiste à une prise de conscience généralisée qui fait que les revendications de la société civile sont désormais inscrites à l'ordre du jour dans l'agenda international. L'avènement des processus ITIE et du Processus de Kimberly marque le point de départ d'un long processus de réformes et de transformations, où les Etats sont invités à mettre en place un cadre de gouvernance plus propice à l'amélioration du bien-être, la préservation de l'environnement et la poursuite des aspirations de développement économique de leurs citoyens. L'on notera que pour l'essentiel, ces instruments tirent leur légitimité des sources du droit international, et notamment de la Résolution 1803 (XVII) de l'Assemblée générale de l'ONU en date du 14 décembre 1962 qui déclare la « Souveraineté permanente des Peuples et Nations sur leurs ressources naturelles ».

Dans ce vaste processus de changement, l'Afrique de l'Ouest n'a pas été en reste

Analyse situationnelle

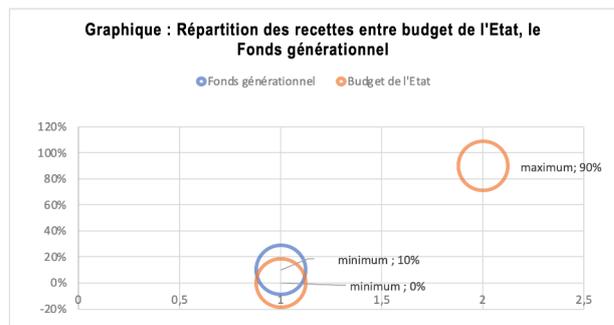
Au **Sénégal**, conformément à l'article 112 de la loi n°2016-32 du 08 novembre 2016 portant code minier, le produit des recettes minières est réparti comme suit :

- 60% pour le budget de l'État ;
- 20% pour le fonds d'appui et de péréquation

pour les collectivités locales¹;

- 20% pour le fond minier relatif à l'appui au secteur minier²;
- 0,5% pour le fonds d'appui au développement local³, ce dernier est rendu opérationnel par la signature de protocoles et avenants avec les sociétés minières.

Conformément à l'article 5 de la loi n°2022-09 du 19 avril 2022 relative à la répartition et à l'encadrement de la gestion des recettes issues de l'exploitation des hydrocarbures, les recettes sont intégralement prises en compte dans le budget de l'État avant toute répartition et conformément à l'article 12 de la même loi ces recettes sont ensuite réparties entre le fonds de stabilisation et le fonds intergénérationnel.



Source : Recherche - Action comparative (Sénégal – Guinée – Sierra Leone – Nigeria – Côte d'Ivoire – Ghana)

En **Guinée**, conformément à l'arrêté conjoint A/2018/5212/MEF/MMG/MB/MATD/SGG portant application de l'article 165⁴ du Code

¹ Selon l'article 113 du code minier, les modalités de fonctionnement, d'alimentation et d'opérationnalisation sont fixées par décret.

² Selon l'article 114 du code minier, ce fonds qui prend en charge les activités d'investissements se rapportant à la promotion, à la cartographie et la prospection et l'inventaire minéral, ... et les modalités d'alimentation, d'opération et de fonctionnement de ce fonds sont fixées par arrêté conjoint signé entre le Ministre en charge des Mines et celui en charge des finances.

³ Selon l'article 115 du code minier, ce fonds est alimenté par les sociétés et le montant est extrait de leur chiffre d'affaire annuel ; ce fonds est destiné à financer le développement économique et social des collectivités territoriales des zones impactées par les activités minières.

⁴ Par ailleurs ledit article fait une répartition entre :

- les droits fixes, la taxe sur l'extraction des substances minières autre que les Métaux précieux, la taxe sur la production industrielle ou semi-industrielle des Métaux précieux, la taxe sur les Substances de carrières, la taxe à l'exportation sur les substances minières autres que

minier, les recettes issues des activités minières sont partagées comme suite :

- 60% pour le budget national ;
- 15% pour l'appui direct au Budget local de l'ensemble des collectivités locales de la Guinée⁵ (FODEL) ;
- 5% pour le Fonds d'investissement minier.

Plus à point sur le FODEL⁶, la répartition de ces fonds tient en compte les Collectivités abritant les mines en exploitation dans le périmètre du titre d'exploitation et disposant de 35%, au prorata des superficies des collectivités situées à l'intérieur du ou des titres. Pour les Collectivités hors exploitation situées au sein du périmètre du Titre d'exploitation, c'est 25% ; 20% pour les Collectivités impactées sur la base de l'étude d'impact environnemental et social (EIES) dans le périmètre du Titre d'exploitation. Les autres Collectivités de la, ou des préfecture(s) abritant le titre d'exploitation obtiennent 15% et les 5% sont réservés au fonctionnement.

Résumé des modalités de répartition des fonds

Mécanisme	Description	Destinataire
Redevance superficière (art. 160 du code minier)	Versement des redevances superficières annuelles à chaque collectivité au prorata de la superficie occupée par le titre.	90 % aux collectivités locales au sein du périmètre du titre d'exploitation. 10 % à la trésorerie préfectorale.
Contribution au développement local (CDL – FODEL) (art. 130)	Versement d'un prélèvement sur le chiffre d'affaires de 0,5 % (bauxite et fer) et 1 % (autres) pour financer les projets de développement des collectivités locales. La CDL alimente un Fonds de développement économique local (FODEL).	Principalement les collectivités impactées, mais aussi les administrations publiques locales.
Transfert infranational (art. 165)	Versement de 15 % de six taxes minières par l'État central (via l'ANAFIC) aux collectivités locales.	L'ensemble des collectivités locales du pays.

sur les substances précieuses et la taxe à l'exportation sur la production artisanale d'or ;

- Et La taxe à l'exportation sur la production artisanale, industrielle et semi-industrielle de Pierres précieuses et Pierres Gemmes visée à l'article 164.

⁵ Conformément à l'article 6 de l'arrêté conjoint portant application de l'article 165 du code minier, la répartition des ressources allouées aux collectivités locales est selon le manuel de procédure établi par l'arrêté conjoint A/2018/7932/MMG/MATD/SGG portant modalités d'utilisation, de gestion et de contrôle du fonds de développement économique locale (FODEL).

⁶ La répartition touche : 1% pour le CAGF, 1% pour le secrétariat permanent, 0,5% pour l'administration régionale, 0,75% pour l'administration préfectorale, 0,75% pour l'administration minière déconcentrée, 0,50% pour l'administration déconcentrée en charge de l'environnement, 0,5% pour l'administration sous-préfectorale.

Au Ghana, l'affectation des revenus du pétrole est faite selon des modalités définies par la loi. Le principe qui gouverne les choix du gouvernement (après consultation du peuple) repose sur une vision de l'investissement public comme instrument essentiel pour booster le développement socio-économique, le capital humain et la compétitivité de l'économie ghanéenne. Ainsi, 70% de l'ensemble des revenus pétroliers sont affectés aux dépenses publiques contre 30% destinés à l'épargne. La part destinée aux dépenses publiques se subdivise en deux chapitres que sont la consommation (30% du montant dédié) et l'investissement (70% du montant dédié).

L'investissement en ce qui le concerne, est réparti entre les secteurs prioritaires et le Fonds d'investissement dans les infrastructures (GIIF).

Au **Nigeria**, la Constitution de 1999 a établi que les revenus perçus par le gouvernement fédéral sont versés sur le compte de la fédération, à l'exception des recettes du PAYE⁷ du personnel des forces armées de la fédération, de la police nigériane, des agents du service extérieur et des résidences du territoire de la capitale fédérale, Abuja, qui sont versés dans le fonds de recettes consolidé (CRF)⁸. Sur le secteur des hydrocarbures, 71,71% des recettes sont versées totalement à la fédération⁹ et partagées entre le gouvernement fédéral (52.68%) le gouvernement local (20.60%) et le gouvernement des États (26.72%).

En **Sierra Leone**, l'autorité nationale des recettes est le principal organisme gouvernemental responsable de la collecte des recettes du secteur extractif. Les revenus collectés sont transférés au trésor public de la Sierra Leone et ne sont pas reportés séparément au budget national ; ils sont principalement enregistrés en tant que recettes

⁷ Pay as you earn (prélèvement de l'impôt à la source)

⁸ Le transfert du compte de la fédération aux trois niveaux du gouvernement est effectué sur la base de deux principes : le revenu non minéral et le revenu minéral ; plus de détails et de clarté sur les différents taux dans le rapport ITIE du Nigeria (solid minerals industry report 2020) pages 78 et suivants.

⁹ NEITI 2020 Oil and Gas industry report/Office of the Accountant General of the Federation -FAAC, p.118

de départemental dans le cadre des estimations globales des recettes fiscales pour chaque catégorie fiscale des livres budgétaires préparés pour chaque¹⁰ en outre, la redistribution suit un processus budgétaire.

En **Côte d'Ivoire**, suivant le processus budgétaire mis en place par le Gouvernement, les recettes du secteur extractif sont perçues et distribuées par dérogation au principe de l'universalité budgétaire comme suite : d'abord une contribution pour le fond minier prévu par le nouveau code minier de 2014 ; le Fonds de formation minière est alimenté à hauteur de 25 millions de FCFA par an par chaque titulaire de permis d'exploitation. Il est destiné aux agents de l'administration, aux ingénieurs miniers, aux géologues et aux étudiants ivoiriens¹¹; le fonds d'actions pétrolières alimenté à hauteur de 15%¹²; sur les droits taxes et redevances minières la répartition se fait comme suite : 85% pour le budget national et 15% alloués au ministère des Mines pour son fonctionnement et son équipement.

L'échelle et le poids économique des dépenses des

¹⁰ A cet effet l'article 107 de la constitution de la Sierra Leone charge le ministre des finances de préparer et de soumettre au parlement dans chaque exercice financier les estimations des recettes et des dépenses de la Sierra Leone pour l'exercice suivant. Source : SLEITI (Sierra Leone extractive industry transparency initiative) report 2019, p.74 et 75.

¹¹ Selon le rapport de l'ITIE de la Côte d'Ivoire de 2020, il s'agit d'une contribution instituée par l'article 135 du Code minier et destinée à financer les actions de renforcement des capacités des agents de l'Administration minière et des ingénieurs miniers et géologues ivoiriens. Ces actions sont arrêtées dans un plan de formation annuel et pluriannuel établi conjointement par le Ministère en charge des Mines et la société d'exploitation. Le fonds est alimenté par une contribution annuelle des sociétés d'exploitation dont le montant est fixé par décret. Chaque société d'exploitation peut apporter une contribution complémentaire au Fonds de Formation Minière. Le fonds est géré conjointement par l'Administration des Mines et les sociétés d'exploitation, dans les conditions définies par arrêté du Ministre chargé des Mines. Selon le ministre, la mise en place de ce Fonds vise à faire face aux difficultés des sociétés confrontées à un déficit d'ingénieurs et de géologues ivoiriens de qualité et qui se voient obligées de faire venir, à grands frais, des compétences étrangères pour leurs activités de recherche et d'exploitation minière.

¹² Selon les dispositions de l'article 77 du Code pétrolier, un pourcentage (le CPP du bloc CI 705 (2019) prévoit un pourcentage de 15%), définit dans le contrat pétrolier, du Profit Oil revenant à l'Etat, des bonus de production et de signature au profit est alloué au « Fonds d'Actions Pétrolières » créé par l'Ordonnance n° 76-299 du 20 avril 1976.

compagnies du secteur extractif en font un thème d'intérêt public¹³ et devient un impératif pour le développement territorial. Car une mauvaise gouvernance des ressources naturelles qui ne respecte pas les normes de transparence et de bonne distribution des revenus réduit non seulement les retombées de l'exploitation, notamment en termes de croissance économique, mais pourrait également être une source de déstabilisation politique et sociale voire de mener à des sécessions ou des guerres civiles. Et même si une bonne architecture budgétaire est mise en place sans un suivi de l'effectivité des versements, l'on ne saurait parler de bonne gouvernance ou à plus grande échelle, de développement territorial¹⁴. Les enjeux de développement territorial suivant les mécanismes de partage des revenus se mesurent sur les apports de ces recettes sur le développement économique¹⁵ à savoir leur contribution au budget de l'État, au PIB, aux exportations, à l'emploi et au secteur informel.

Conclusion

Au Ghana, en Sierra Leone et au Sénégal, la constitutionnalisation du droit des peuples sur les ressources naturelles et le suivi des dépenses par le Comité national de l'ITIE au Sénégal et en Sierra Leone sont salutaires ; ces forces doivent être prises en compte par la Côte d'Ivoire qui

¹³ Rapport de suivi de l'ITIE 2020. Selon le rapport final de la rencontre régionale de partages et d'échanges sur les bonnes pratiques de gouvernance de ressources minérales en Afrique de l'Ouest (21-22/12/2020) au Sénégal depuis 2014 avec la découverte des premiers gisements d'hydrocarbures, le secteur extractif pétrolier et gazier, mais aussi minier, polarise de plus en plus de passions et d'intérêts. En 2013 déjà, des acteurs de l'opposition et membres de la société civile avaient émis des réserves fortes sur la sincérité de la gestion publique des ressources pétrolières et gazières.

¹⁴ Par exemple, en Côte d'Ivoire, il a été noté un réel problème de suivi du fonds de développement local minier, en 2018, la DGMG a rapporté que la compagnie AGBAOU GOLD OPERATIONS a décaissé pour le compte du CDLM d'Agbaou un montant de 636 531 600 FRCFA.

¹⁵ Selon une étude réalisée à Conakry en Mars 2011 par Mamadou Chérif Diallo, Ahmédou Tall et Lancei Traoré, sur les enjeux de la gouvernance du secteur minier en Guinée, le poids du secteur minier dans le développement économique peut être analysé d'une part au niveau national à travers les ressources mobilisées par l'Etat et injectées dans le développement et d'autre part à partir des ressources fiscales locales et philanthropiques mobilisées et investies dans le développement communautaire

prend des dispositions pas assez claires et inintelligible¹⁶ mais aussi par la Guinée qui, dans son Code minier retient que la propriété des ressources minières appartient à l'État. L'acceptation, en Sierra Leone, des coutumes et lois locales dans la gestion et la ventilation des revenus ainsi que les importants efforts consentis pour construire un consensus national au Ghana se révèlent être des dimensions positives car quoi de plus inclusif que de prendre en compte les coutumes et usages, valeurs sûres d'un contrat social.

Enfin, le Nigeria a réussi à préserver l'unité de la Fédération en mettant en place un système pertinent de partage des revenus malgré la récurrence de ses soubresauts sociaux, politiques et sécuritaires marquées par le terrorisme avec Boko-Haram.

Dans le souci de réduire les inégalités générés par le mécanisme de partage des revenus, ces États doivent avoir à cœur que malgré l'universalité budgétaire qui centralise la totalité des revenus dans le budget de l'État, il faut que la redistribution soit pour financer des politiques soumises à l'appréciation de la société civile, des parlementaires et autres organismes ayant à cœur l'usage des revenus comme moyen de service et de réalisation de projets structurants et inclusifs de développement qui peuvent permettre d'éviter de contracter des dettes. La donnée générale des pays impliqués dans cette étude est que les ressources naturelles sont plus utilisées comme garanties de remboursement de la dette publique. Un développement territorial durable sera atteint si l'affectation des recettes est faite de manière claire et transparente vidant tout contenu opaque et peu efficaces ; malheureusement cette opacité est ce manque d'efficacité gangrène le secteur extractif dans la distribution des revenus ; Franklin Cudjoe président d'IMANI retenait à ce propos que : « *(the money oil) is now being used to pay people at the sports Ministry, the Flagstaff house (the presidency of Ghana) people get some of the money and it*

¹⁶ Il en va de l'article de l'article 43 de la loi n°2014-427 du 14 juillet 2014 portant Code forestier qui disposent : « les communautés rurales, propriétaires de forêts, exercent leur droit de propriété sur les produits de toute nature, à l'exception des produits miniers (...) ». Mais cette exclusion de la propriété des ressources minières dans le patrimoine des collectivités locales peut susciter des conflits entre le pouvoir central (l'état) et le pouvoir décentralisé notamment sur l'aspect foncier ayant une place de rang dans la chaîne de valeur extractive.

*is going into 13 other unrelated areas and that is where the problem comes in, so you cannot spend all your oil money on toffees and chocolate for kids »*¹⁷. En gros, il s'agit de ne pas mettre en place des variations entre les budgets affectés et les dépenses effectives.

Recommandations

- Augmenter la proportion de ces recettes en les attribuant à des types d'investissements résilients plus à même de permettre un développement territorial ;
- Augmenter la proportion et le barème des revenus des industries extractives qui reste dans le pays où se trouvent ces ressources ; éviter les exportations des flux et la fuite de capitaux ;
- Renforcer le dispositif ayant trait à la répartition des fonds au niveau communal, au manque d'accès à l'information, à la pauvreté du débat public, à l'absence de plan de développement pour orienter les fonds au bénéfice des populations, à l'écart qui existe entre la réglementation et la pratique dans la gouvernance des ressources.
- Le partage des revenus générés par le secteur minier doit être revu et le contrôle externe et indépendant des activités minières accentué, ainsi que l'intégration de l'industrie minière au reste de l'économie.
- S'assurer de l'efficacité de l'utilisation des fonds alloués aux collectivités locales pour réaliser des projets de développement nationaux inclusifs, et profitant à l'ensemble des territoires.
- Finaliser les textes d'application du code minier car même si ces textes contiennent un contenu prenant en compte les intérêts et faveurs pour un développement territorial leur non effectivité et leur non application renvoie à une mauvaise gouvernance.
- Il n'y a pas de transparence dans la gestion des fonds reçus, les assemblées parlementaires doivent plus accentuer le suivi de l'exécution budgétaire et l'affectation des ressources par

¹⁷ Ghana's oil money being misused, 22nd January 2015

une reddition des comptes à chaque clôture d'un exercice budgétaire.

Sources/notes de fin

- Présentation – GOUVERNANCE DES RESSOURCES NATURELLES EN AFRIQUE (gorenaa.org).
- Rapport économique sur l'Afrique, 2013, de la CEA, « tirer le plus grand profit des produits de base africains : l'industrialisation au service de la croissance, de l'emploi et de la transformation économique »
- Charte des ressources naturelles, seconde édition, Natural Resource Governance Institute.
- Geordius Agricola, De Re Matellica, livre I, 1556.
- Directive C/DIR 3/05/09 du 27 mai 2009 sur l'harmonisation des principes directeurs et des politiques dans le secteur minier de la CEDEAO.
- Blaise Leenhardt, Fiscalité pétrolière au sud du Sahara : la répartition des rentes, 2005/4 N°216.
- Bertrand Laporte, Céline de Quatrebarbes et Yannick Bourterige, Partage de rente et progressivité des régimes fiscaux dans le secteur minier : une analyse sur 21 pays africains producteurs d'or, in CERDI études et documents n°15, Avril 2019.
- Directive N°08/2009/CM/UEMOA qui détermine la nomenclature budgétaire de l'État applicable dans les pays de la zone UEMOA
- Code minier du Sénégal 2016.

Les Policy Briefs du Gorée Institute ou Island Positions sont des publications bimestrielles qui offrent des analyses sur des questions spécifiques et fournissent des recommandations concrètes dans le but d'éclairer et d'influencer les décisions en matière de politiques publiques. Elle visent à orienter les débats et la prise de décisions en offrant un plateforme aux praticiens, aux universitaires, aux organisations de la société civile et aux décideurs pour présenter leurs analyses et leurs recommandations concernant les questions de démocratie, paix et sécurité en Afrique. La page de garde résume quelques recommandations y inclus le résumé exécutif.



*Ile de Gorée, Résidence Bibi
BP: 05 Gorée, Sénégal*

+221 33 849 48 49
info@goreeinstitut.org
www.goreeinstitut.org

www.facebook.com/goreeinstitute
www.twitter.com/goreeinstitute
www.instagram.com/goreeinstitute

Policy brief réalisé grâce au financement de la Fondation Ford dans le cadre du projet « Vers une synergie citoyenne ouest africaine pour la transparence et l'équité dans la gestion et la redistribution des ressources des industries extractives » mis en oeuvre au Sénégal, Guinée, Côte d'Ivoire, Ghana, Sierra Leone et Nigéria



**FORD
FOUNDATION**