



**Politiques, législations et instruments de
gestion des revenus issus de l'exploitation
des ressources extractives dans six pays
ouest-africains**

CÔTE D'IVOIRE • GHANA • GUINÉE • NIGÉRIA • SIERRA LEONE • SÉNÉGAL

A stylized map of West Africa is located on the right side of the cover. The map is rendered in shades of orange and brown, with the outlines of the countries clearly visible. The background of the entire cover is a collage of geometric shapes in various shades of orange and brown.

**MANUEL DES BONNES
PRATIQUES**

Les idées exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et pas nécessairement celles de Gorée Institute.

Elles s'adressent principalement aux décideurs politiques, à la société civile, aux politiciens et aux praticiens sur le terrain.

Les demandes d'autorisation de reproduction ou de traduction de tout ou partie de cette publication doivent être adressées à :

*Gorée Institute
Résidence Bibi, Rue des Gourmets
BP: 05 - Île de Gorée, Dakar, Sénégal
Téléphone: +221 33 849 48 49
E-mail: info@goreeinstitut.org*

Cet ouvrage est publié avec l'appui financier de Ford Foundation



©Copyright, Gorée Institute • 2023

ISBN : 979-10-92136-14-2



*Gorée Institute
Résidence Bibi, Rue des Gourmets
B.P.05 – Ile de Gorée
Sénégal*



Sommaire

| | |
|--|-----------|
| Liste des acronymes | 4 |
| Préface | 6 |
| Propos introductif..... | 8 |
| Enjeux et défis de la gestion des revenus extractifs dans les six pays | 10 |
| Quelques éléments de contexte | 10 |
| Les enjeux | 13 |
| Les défis..... | 15 |
| Forces et faiblesses des différentes politiques de gestion des revenus dans les pays cibles... 18 | |
| Nigéria | 18 |
| Sénégal..... | 20 |
| Ghana..... | 22 |
| Sierra Leone | 23 |
| Côte d'Ivoire | 24 |
| Guinée | 25 |
| Les bonnes pratiques documentées pour une meilleure gestion des revenus extractifs..... 32 | |
| Sur le cadre institutionnel..... | 33 |
| Sur les règles d'allocation et de suivi des revenus | 34 |
| Sur les mécanismes de redistribution | 35 |
| Sur l'institutionnalisation des fonds pétroliers | 37 |
| Dix (10) recommandations..... | 42 |
| Conclusion | 46 |
| Bibliographie indicative..... | 48 |

Liste des acronymes

| | |
|---------------|--|
| ADC | Accords de développement communautaire |
| CEDEAO | Communauté Économique des États de l’Afrique de l’Ouest |
| ITIE | Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives |
| NRGI | Natural Resource Governance Institute |
| OHADA | Organisation pour l’harmonisation en Afrique du droit des affaires |
| ONG | Organisations non-gouvernementales |
| OSC | Organisations de la Société Civile |
| UEMOA | Union économique et monétaire Ouest-africain |
| VMA | Vision du Régime Minier de l’Afrique |

CÔTE D’IVOIRE

| | |
|---------------|---|
| CDLM | Comité de Développement Local Minier |
| CIM | Commission Interministérielle des Mines |
| CSCS | Comité de suivi de l’utilisation des ressources de Compte Séquestre |
| DGMG | Direction Générale des Mines et de la Géologie |
| SODEMI | Société pour le Développement Minier de la Cote d’Ivoire |

GUINÉE

| | |
|------------------|---|
| ANAFIC | Agence Nationale de Financement des Collectivités |
| BNE | Bureau National d’Expertise |
| CAGF | Comité d’appui à la gestion du FODEL |
| CDL | Contribution au développement local |
| CPD | Comité préfectoral de développement |
| CPDM | Centre de Promotion et de Développement Minier |
| FODEL | Fonds de Développement Economique Local |
| FNDL | Fonds National de Développement Local |
| PDL | Plan de développement local |
| PGES | Plan de Gestion Environnementale et Sociale |
| PGO | Partenariat pour un Gouvernement Ouvert |
| SAG | Société Aurifère de Guinée |
| SOGUIPAMI | Société Guinéenne du Patrimoine Minier SA |

SIERRA LEONE

| | |
|----------------|--|
| ANFC | Agence Nationale de Financement des Collectivités |
| CDA | Accords de Développement Communautaire |
| DACDF | Diamond Area Community Development Fund |
| MMA | Loi sur les minéraux et les mines |
| NACE | National Advocacy Coalition on Extractives |
| NMA | National Minerals Agency |
| NRA | National Revenue Authority |
| SL-EITI | Sierra Leone Extractive Industry Transparency Initiative |

NIGERIA

| | |
|--------------|--|
| FIRS | Federal Inland Revenue Service |
| HCDTF | Host Community Development Trust Fund |
| NDDC | Niger Delta Development Commission |
| NEITI | Nigerian Extractive Industry and Transparency Initiative |
| NNPC | Nigerian National Petroleum Corporation |
| NSWF | Nigerian Sovereign Wealth Fund |
| NSIA | Nigeria Sovereign Investment Authority |
| OPEP | Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole |
| PIA | Petroleum Industry Act |

SENEGAL

| | |
|---------------------|---|
| COS-PETROGAZ | Comité d'orientation stratégique du Pétrole et du Gaz |
| CPE | Comité de Prévision et d'Évaluation |
| FONSIS | Le Fonds Souverain d'Investissement Stratégique |
| GTA | Grand Tortue Ahmeyim |
| ICS | Industries chimiques du Sénégal |
| PETROSEN | La Société des Pétroles du Sénégal |

GHANA

| | |
|-------------|--|
| ABFA | Annual Budget Funding Amount |
| GHF | Ghana Heritage Fund |
| GIIF | Fonds d'investissement dans les infrastructures du Ghana |
| GNPC | Ghana National Petroleum Corporation |
| GSF | Ghana Stabilization Fund |
| PHF | Petroleum Holding Fund |
| PIAC | Public Interest and Accountability Committee |
| PRMA | Petroleum Revenue Management Act |

Préface

Dans le cadre de la mise en œuvre 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** », le **Gorée Institute** a réalisé deux études sur la gouvernance des ressources naturelles, avec un accent particulier sur les questions qui émergent des expériences de gouvernance des ressources naturelles et des modèles de meilleures pratiques dans d'autres pays d'Afrique et complétées d'une cartographie des parties prenantes dans le secteur extractif afin de contribuer à une meilleure gestion des ressources naturelles.

Ces études portent, d'une part, sur une « *recherche comparative sur les défis de la gouvernance des ressources naturelles dans les pays cible, à savoir : Côte d'Ivoire, Ghana, Guinée, Nigéria, Sénégal et Sierra Leone à différents stades de la gestion des ressources naturelles* » et d'autre part sur « *l'examen des réglementations et des politiques en matière de ressources naturelles afin de déterminer le renforcement et les lacunes des politiques et des réglementations dans le secteur extractif* ».

Ce manuel recense les bonnes pratiques documentées lors de ces études et vise à contribuer à la promotion des exploitations respectueuses des normes environnements et sociales des ressources naturelles mais aussi et surtout une gestion transparente et équitables des ressources générées au profit des citoyens dans un environnement paisible. Plus spécifiquement, le présent manuel se propose d'abord de décrire les défis liés à l'exploitation dans les industries extractives des pays concernés par l'étude ; il relève ensuite les avantages et les inconvénients, les points de similitudes et les particularités dans ces pays du point de vue de la transparence et de l'équité dans la gestion et la redistribution des ressources extractives ; enfin, le manuel met en exergue les bonnes pratiques documentées et éprouvées, jugées exemplaires pour une meilleure gestion/redistribution des revenus issus de l'exploitation des ressources naturelles.

Ce manuel s'adresse à un public varié (décideurs, OSC, parlementaires, collectivités territoriales, communautés hôtes des activités extractives, compagnies minières et pétrolières, citoyens, etc.) et invite ses lecteurs à éviter une généralisation hâtive ou une

tentative de répliquer des bonnes pratiques d'un pays à l'autre, sans toutefois tenir compte de certaines spécificités.

Tout d'abord, il existe une différence marquée dans les pratiques d'encadrement et de gestion au niveau des secteurs minier et pétrolier. En effet, les instruments de gouvernance mis en place dans le secteur minier, tendent à privilégier une logique sociale, qui s'exprime à travers les problématiques de droits humains, de justice ou d'équité sociale, de bien être des communautés et de protection de l'environnement. Pour l'essentiel, ces logiques ont poussé les législateurs à encadrer les pratiques de RSE, les normes en matière de compensation et de recasement des populations et dans une moindre mesure, des questions de développement durable.

En revanche, dans le secteur pétrolier et gazier, l'importance des recettes générées ou attendues fait que les priorités sont fortement définies par rapport à des principes de gestion macro-économique, qui s'expriment à travers les règles budgétaires de l'État, la nécessité de préserver des équilibres macro-économiques (recettes en devises, lissage des dépenses, contrôle du déficit budgétaire et de l'inflation, choix d'investissement à l'étranger pour les fonds, etc.). Ces préoccupations ne peuvent sans doute être ignorées, en ce qu'elles sont liées au fameux concept de « maladie hollandaise ».

Au demeurant, loin de s'opposer, les bonnes pratiques du secteur minier peuvent enrichir celles du secteur pétrolier et vice versa, contribuant ainsi à améliorer les résultats de développement, au profit du bien-être des populations. Les différentes parties prenantes de la chaîne de valeur du secteur extractif dans les six (6) pays ciblés par l'étude sont ainsi invitées à s'approprier des bonnes pratiques répertoriées dans ce manuel pour améliorer la gouvernance des ressources naturelles en Afrique de l'Ouest.

Propos introductif

Les revenus du secteur extractif peuvent changer, de manière substantielle, la vie des populations vivant dans les pays cible de l'étude, notamment le Ghana, le Nigéria, le Sénégal, la Sierra Leone, la Guinée et la Côte d'Ivoire. Une gouvernance transparente des ressources extractives peut, en effet, permettre aux gouvernements d'effectuer d'importants investissements structurels tels des infrastructures, des services sociaux, des établissements sanitaires, etc. Toutefois, les revenus issus des ressources extractives n'engendrent pas toujours les avantages attendus. L'absence d'une gouvernance transparente, la corruption, l'inefficacité de l'utilisation des fonds alloués aux collectivités locales, entre autres, peuvent fortement réduire, voire rendre illusoire, la possibilité des populations de profiter de « leurs » ressources naturelles.

Conscient de cette situation et conformément à son mandat institutionnel, Gorée Institute a initié cette étude pour mieux comprendre les lacunes des politiques et des dispositions réglementaires concernant l'allocation budgétaire des revenus générés par les entreprises extractives, et pour déterminer leur réactivité aux besoins, ainsi que les intérêts et attentes des citoyens dans six pays d'Afrique de l'Ouest (Côte d'Ivoire, Ghana, Guinée, Nigéria, Sénégal et Sierra Leone).

Sans prétendre à l'exhaustivité, ce manuel présente quelques bonnes pratiques recensées lors de la réalisation de l'étude portant sur l'analyse comparative des politiques, législations et instruments de gestion des revenus issus de l'exploitation des ressources naturelles dans six pays ouest-africains (III). Pour ce faire, et pour une meilleure compréhension des différentes pratiques, il est d'abord nécessaire de revenir brièvement sur les enjeux et les défis de la gestion des revenus extractifs dans ces pays (I) ; avant de relever ensuite les avantages et les inconvénients, ainsi que les points de similitudes entre ces pays du point de vue de la transparence et de l'équité dans la gestion et la redistribution des revenus extractifs (II).



ENJEUX ET DÉFIS DE LA GESTION DES REVENUS EXTRACTIFS DANS LES SIX PAYS



Enjeux et défis de la gestion des revenus extractifs dans les six pays

Quelques éléments de contexte

En Afrique de l'Ouest, les pays comme le Nigéria, le Ghana et le Sénégal disposent de réserves de pétrole et de gaz importantes alors que d'autres à l'instar de la Guinée, de la Côte d'Ivoire et de la Sierra Leone possèdent des ressources minières très riches et variées notamment l'or, la bauxite, le diamant, etc.

Au Nigéria, le plus grand producteur de pétrole en Afrique, les revenus de la vente du pétrole, représentent environ 51 % des recettes totales¹. Le Ghana constitue un important producteur de pétrole depuis 2010. Le total des exportations de pétrole brut pour 2019, tel que rapporté par la Banque du Ghana, était de 70 054 551 barils évalués à 4,493 milliards de dollars US, représentant 28,7% du total des exportations de marchandises pour l'année². Au Sénégal, les premiers barils pour la première phase de production du projet GTA (Grand Tortue Ahmeyim) sont attendus en 2023. D'autres découvertes importantes de gaz ont été également faites en 2016 sur le bloc de Cayar offshore profond avec des ressources qui seraient de l'ordre de 5 TCF (environ 142 milliards de mètres cubes) pour Teranga et de 15 TCF (425 milliards de mètres cubes) pour Yakaar. D'après le Fonds monétaire international (FMI), les recettes liées au pétrole et au gaz atteindront environ 3 % du PIB au pic de production en 2030 et représenteront en moyenne 1,5 % du PIB par an sur une période de 25 ans.

L'Afrique de l'ouest est aussi riche en ressources minières. La Guinée est une référence minière mondiale. Son secteur minier est caractérisé par l'abondance et la variété des ressources dont en première ligne la bauxite, le fer, l'or et le diamant. Les revenus budgétaires provenant du secteur minier ont totalisé en 2020 un montant de 2 294,10 milliards GNF soit 13,24% des recettes budgétaires contre 2 373,29 milliards GNF en 2019 ; représentant 13,71% des recettes budgétaires de l'État³. La Sierra Leone est riche en ressources naturelles et est bien connue pour son potentiel

¹ NEITI 2020 Oil and Gas Industry Report.

² GHEITI 2019 Oil and Gas Sector Report.

³ Rapport Assoupli 2019-2020 du Comité de Pilotage Initiative dans les Industries Extractives en Guinée, p. 131.

géologique en minéraux, notamment les diamants, le rutile, la bauxite, l'or, le minerai de fer, la limonite, le platine, la chromite, le coltan, la tantalite, la colombite et le zircon. La Côte d'Ivoire n'en n'est pas moins dotée en ressources naturelles. En effet, elle « *couvre à elle seule environ 35% des ceintures de roches vertes de l'Afrique de l'Ouest, réputées riches en minéralisations diverses (or, fer, manganèse, diamant, bauxite, colombo-tantalite)* »⁴. Pour l'or qui constitue la principale ressource minière, la production est passée de 24,5 T en 2018 à 32,5 T en 2019⁵.

Malgré l'abondance des ressources naturelles en Afrique, leur exploitation affiche des résultats mitigés. En effet, les pays riches en ressources minérales ou en hydrocarbures présentent généralement des niveaux de développement peu reluisant. Outre les problèmes liés à la gestion environnementale des sites d'exploitation, aux conflits liés au contrôle des ressources, à la précarité des populations vivant dans les zones d'extraction, on y regrette une corruption et une gestion peu transparente et peu durable des revenus extractifs. Les pays d'Afrique de l'ouest comme le Nigéria, la Guinée, le Ghana, la Côte d'Ivoire, le Sénégal et le Sierra Leone n'échappent pas à ces défis, ou du moins à certains, même si c'est à des niveaux différents. En effet, certains pays ont fait des progrès importants en matière de gestion des ressources naturelles qui peuvent inspirer d'autres notamment qui n'ont pas une grande expérience en la matière comme le Sénégal.

Parmi, les raisons principales de la mauvaise gouvernance des ressources naturelles, on note la faiblesse des cadres juridiques et/ou l'ineffectivité de leur mise en œuvre. En effet, comme le montre l'évaluation de l'indice de gouvernance des ressources naturelles de NRG1 : « *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.

Il est louable de constater que tous les pays étudiés ici disposent d'une politique et ou d'un cadre juridique rénové au cours des dernières années pour mieux gérer leurs ressources naturelles

⁴ Rapport ITIE 2019, p. 56.

⁵ Rapport ITIE 2019, p. 57.

notamment minières, pétrolières et gazières. Au sommet de ce cadre juridique, se trouve les normes constitutionnelles qui posent les principes de la propriété des ressources naturelles au peuple (Sénégal) ou au gouvernement (Nigéria) ou à l'État (Ghana, Guinée), de leur gestion transparente et responsable pour promouvoir le développement économique et social (Sénégal, Sierra Leone) et du partage des recettes extractives avec les autres entités infranationales (Guinée et Nigéria). Elles posent également, les principes en matière de protection de l'environnement et de respect des droits humains.

Particulièrement à la gestion des revenus pétroliers et gaziers, le Ghana et le Sénégal disposent d'une loi spécifique qui l'encadre, alors qu'au Nigéria, plusieurs textes y interviennent. Le PRMA du Ghana constitue une référence pour son exhaustivité et sa précision. La Loi sur la gestion des revenus du Sénégal, présente des limites de même que les textes nigériens qui sont éparpillés. Quant aux revenus miniers, ils ne sont pas soumis aux mêmes règles que celles qui régissent les autres revenus relativement à leur collecte, leur budgétisation, leur traçabilité, etc.

Sur le cadre institutionnel de gestion des revenus pétroliers et gaziers, le Ghana se singularise par son PIAC, organe de contrôle et de suivi autonome composé d'acteurs divers à côté des organes de contrôle étatiques, qui pourrait inspirer le Nigéria et le Sénégal.

La Guinée, la Sierra Leone et la Côte d'Ivoire disposent tous de mécanismes de transferts des revenus tirés de l'exploitation minière aux collectivités territoriales. Du point de vue théorique, le cadre juridique guinéen relatif aux transferts infranationaux constitue une référence par la complétude et la clarté des règles gouvernant les modalités d'alimentation, de répartition et de gestion, les organes et outils de gestion et de suivi, les objectifs du fonds développement local. Cependant, la Guinée comme la Côte d'Ivoire, font face à des défis dans la mise en œuvre de leur cadre juridique relatif aux transferts infranationaux des revenus miniers.

Par ailleurs tous les pays couverts par l'étude, disposent de normes environnementales pertinentes notamment l'exigence d'une étude d'impact environnemental et social avant la conduite des opérations d'exploitation minière, pétrolière et gazière, l'alimentation d'un compte pour la réhabilitation des sites... Dans la pratique l'absence

de suivi de ces obligations, constitue le principal défi en la matière.

Dans le secteur minier aussi bien que dans le secteur pétrolier, les compagnies extractives sont redevables d'obligations sociales prévues dans leurs contrats ou conventions avec les États hôtes. De manière générale, les compagnies respectent ces engagements, cependant le manque de transparence dans la gestion et l'utilisation des fonds, constituent un point critique.

Les pays étudiés connaissent tous des avancées significatives dans la mise en œuvre de la norme ITIE qui couvre toute la chaîne valeur des industries extractives qui permettent d'alimenter le débat public. Néanmoins, des progrès restent à faire notamment sur le périmètre des données couvertes et leur fiabilité.

Ainsi, il apparaît que l'étendue des ressources extractives dont disposent le Sénégal, la Guinée, la Sierra Leone, la Côte d'Ivoire, le Nigeria et le Ghana place ces derniers dans le tableau des pays ouest-africains riches en ressources naturelles. Conscients de l'évolution des standards internationaux en matière de gouvernance des ressources naturelles, ces pays ont renforcé leur cadre juridique et institutionnel, associant dans leur gouvernance une multitude d'acteurs étatiques et non étatiques aux rôles et responsabilités divers. La finalité recherchée est de faire en sorte que les revenus générés par l'industrie extractive puissent profiter davantage aux populations, dont la propriété sur ressources naturelles a une valeur constitutionnelle dans certains pays.

Les enjeux

Selon l'expérience internationale, un pays qui cherche à optimiser sa gestion des revenus issus de l'exploitation pétrolière et gazière est confronté à plusieurs types d'enjeux que nous essayons de résumer brièvement :

Premier enjeu : L'accès à des recettes budgétaires élevées en provenance du secteur extractif, peut conduire à des dépenses publiques procycliques et à des emprunts excessifs, lorsque les prix des matières premières sont élevés, provoquant ainsi des ajustements budgétaires douloureux en période de ralentissement. Par ailleurs, l'appréciation du taux de change et la concentration des investissements dans le secteur extractif peuvent entraver la

compétitivité des secteurs marchands, non liés aux ressources de l'économie, un phénomène connu sous le nom de « maladie hollandaise ».

Deuxième enjeu : Les activités minières comme pétrolières du reste, peuvent entraîner des conflits importants, en raison des perturbations engendrées au niveau des moyens de subsistance. Les procédures de déplacement - recasement ont des implications en termes de compensation. De même, les États n'ont pas toujours réussi la coexistence entre l'exploitation industrielle et les exploitations artisanales ou à petite échelle, qui ont une importance vitale aux yeux des populations pauvres et marginalisées. La complexité des questions sociales et économiques liées aux déplacements, favorise des incompréhensions pouvant déboucher sur des conflits, ou des atteintes graves aux droits des communautés. L'absence d'une vision partagée en ce qui concerne le développement de la ressource et la mauvaise prise en compte des préoccupations des communautés entraîne des frustrations qui peuvent exacerber les tensions et affecter la sécurité et la viabilité des installations et des projets.

Troisième enjeu : Les grands projets extractifs peuvent induire des risques environnementaux importants, notamment la pollution et la dégradation de l'environnement physique entraînant des pertes importantes au niveau des écosystèmes. En effet, les conditions d'octroi des permis et licences en Afrique tendent à privilégier l'intérêt des investisseurs et les recettes de l'État sur les considérations environnementales, et dans beaucoup de cas, la problématique de la réhabilitation est soit mal définie, soit mal exécutée par les administrations en charge du contrôle et de la surveillance des opérations.

Quatrième enjeu : Le caractère enclavé des zones abritant les opérations minières, pétrolières et gazières, combiné à la technicité des opérations limite le développement des liens économiques, qui tendent à être relativement faibles. Par conséquent, les investissements ont tendance à être faiblement intégrés dans l'économie nationale et ne sont pas toujours couverts par les mécanismes de contrôle et de contreponds du pays d'accueil.

C'est dire donc qu'une gestion efficace des ressources minérales suppose que les gouvernements puissent jouer un rôle

« d'intendant » dans le développement des ressources. Cela nécessite un équilibre entre les considérations politiques, économiques, juridiques et institutionnelles. Il exige également que les gouvernements tiennent compte des besoins immédiats et futurs, lesquels peuvent se présenter en termes de remboursement de la dette, de consommation à travers l'investissement ou l'épargne générationnelle.

Les défis

La gestion des revenus dans le secteur des ressources naturelles est une équation difficile pour les États, les organisations de la société civile et les communautés qui paient le plus lourd tribut de l'exploitation minière, pétrolier et gazière. La difficulté pour les pays à efficacement formuler, mettre en œuvre, suivre et évaluer leurs politiques résulte de plusieurs facteurs qui peuvent s'analyser à plusieurs niveaux :

Au niveau politique : la forte politisation de ces questions du fait des enjeux géopolitiques et clientélistes qu'elles charrient, signifie très souvent une grande implication voire accaparement du débat, par les plus hauts niveaux de l'État ; ce qui, malheureusement, déplace les questions des niveaux opérationnels où elles se posent, vers des sphères de prise de décision auxquelles les citoyens n'ont pas toujours accès.

Au niveau stratégique : le grand défi que pose la gestion budgétaire dans les pays en développement, généralement soumis à des déficits de trésorerie et un accès difficile aux marchés financiers, fait que la question de la discipline budgétaire et fiscale devient un enjeu central, pour s'assurer que les revenus extractifs sont utilisés de manière durable, sans compromettre la stabilité budgétaire à long terme du gouvernement.

Au niveau institutionnel : l'ampleur des défis liés à la coordination entre les différentes institutions impliquées dans la collecte des revenus extractifs, leur allocation, le suivi et le contrôle des dépenses, signifie que la problématique de la capacité doit être réglée préalablement, pour assurer une gestion efficace des investissements et leur matérialisation dans le bien-être des populations.

Au niveau opérationnel: l'engagement et la participation des organisations de la société civile et des communautés impactées dans les processus décisionnels constitue un passage obligé si l'on veut asseoir un cadre approprié pour un développement inclusif et durable. De même, la faiblesse des dispositifs de suivi et d'évaluation réguliers des pratiques de gestion et de surveillance des fonds, se traduit bien souvent par une grande marge de manœuvre pour les institutions et agences en charge d'exécuter les investissements publics.



**FORCES ET FAIBLESSES DES
DIFFÉRENTES POLITIQUES DE
GESTION DES REVENUS DANS LES
PAYS CIBLES**



Forces et faiblesses des différentes politiques de gestion des revenus dans les pays cibles

Nigéria

Forces du modèle de gestion des revenus

Le modèle nigérian de gestion des revenus peut se révéler intéressant pour les nouveaux pays producteurs qui doivent faire face aux risques liés à la malédiction des ressources. Un des points forts du modèle est la constitutionnalisation des droits des citoyens sur les ressources naturelles. En conséquence, le pays a tenté statutairement de combiner à la fois des politiques permettant la prise en compte des préoccupations macroéconomiques, avec celles favorables à la redistribution, conformément au principe constitutionnel de la dérivation.

Par ailleurs, en dépit des nombreuses critiques formulées à son encontre, le Nigéria est parvenu à maintenir l'unité de la Fédération, en ayant mis en place un système de partage des revenus qui renforce les prérogatives de l'État fédéral vis-à-vis de l'ensemble des territoires du pays ; ce qui dans le contexte d'un État fragile revêt une importance capitale.

En outre, le modèle Nigérian a favorisé l'émergence d'une industrie pétrolière locale grâce à sa politique d'indigénisation qui peut se justifier dans le principe, compte tenu des niveaux élevés de production pétrolière et gazière, même si sa mise en œuvre a été plutôt controversée.

Enfin, il convient de relever qu'en se basant sur les leçons tirées de son passé, le Nigeria a mis en place des règles strictes pour clarifier ses relations entre l'État et la compagnie pétrolière nationale, à travers notamment le traitement réservé aux recettes issues de sa prise de participation dans les accords de co-entreprise avec les multinationales.

Faiblesses du modèle nigérian

Les faiblesses du modèle nigérian de gestion des revenus sont essentiellement liées à la mise en œuvre et peuvent se résumer en deux catégories :

- ***Déficit de dialogue et de consensus dans la formulation de la politique***

Malgré les avancées notées avec la PIA, il subsiste des désaccords profonds entre le Nord et le Sud du pays en ce qui concerne la répartition et l'utilisation des revenus. En effet, la PIA a été initialement proposée par l'Exécutif (largement soutenu dans le Nord) et adopté en grande partie selon les lignes régionales (Nord/Sud). Par exemple, les détracteurs du PIA affirment que la contribution de 3 % au HCDTF est insuffisante, comparée aux 30 % de profit pétroliers destinés de la compagnie nationale (NNPC Ltd) reçoit dans le cadre du projet d'exploration des bassins frontaliers ; lequel va impacter significativement l'assiette des revenus pour les États.

De même, le même argument avait été utilisé par les gouverneurs pour dénoncer la légalité du Fonds souverain.

Le déficit de consultations et l'absence de consensus lors de la formulation de la politique a donné libre court à des interprétations qui créent des tensions. En effet, plusieurs analystes rappellent que la loi fiscale du Nigéria exige que les entités ou entreprises détenues par la fédération remettent leurs bénéfices à un pool, le compte de la fédération en l'occurrence, pour qu'ils soient partagés entre les trois niveaux de gouvernement. Sachant que les revenus du compte de la Fédération représentent plus de 80% des revenus de nombreux États et gouvernements locaux, réserver 30% des bénéfices de NNPC Ltd. à l'exploration frontalière tel que stipulé dans la PIA pourrait entraîner une diminution significative de sa contribution au compte de la Fédération. Par conséquent, elle entrainerait une baisse significative des revenus partagés entre les trois niveaux de gouvernement.

- ***Problèmes de transparence et de redevabilité dans la perception et l'utilisation des revenus***

Cette faiblesse est d'autant plus marquée qu'elle se pose en amont et en aval.

Le problème de traçabilité en amont constitue un défi majeur au regard des différences constatés dans les versements au Compte de la Fédération (ECA) entre le prix de référence et le prix réel de vente. De même, le constat de rétention des fonds par certaines agences en

l'occurrence, le NNPC, DPR et FIRS en violation flagrante des dispositions de l'article 162 de la Constitution nigériane reflète un sérieux problème de transparence mais aussi de redevabilité.

Du point de vue de l'utilisation des recettes (en aval), le fonctionnement de la NSIA ne semble pas conforme aux règles de bonne gestion recommandée par le FMI. Pour illustrer ce propos, une étude de NREGI a révélé :

- d'une part, une prise de risque excessive, des frais de gestion élevés et des investissements politiquement motivés ;
- d'autre part, un manque de redevabilité, et l'absence de surveillance de la NSIA par un organe indépendant, tel que recommandé par les bonnes pratiques et notamment, les principes de Santiago, en matière de gestion des fonds souverains.

Sénégal

D'une manière générale, il convient de rappeler qu'à la différence des autres pays, le Sénégal n'a pas encore enregistré d'expérience en ce qui concerne la mise en œuvre de sa loi pour en déterminer les limites. Cependant, nous avons tenté une analyse documentaire, en partant des bonnes pratiques internationales. Sous ce rapport, on constate que la loi sénégalaise d'encadrement de la gestion des recettes a intégré plusieurs bonnes pratiques qu'on retrouve dans les pays tels que le Trinidad et Tobago, la Norvège, le Ghana, etc.

- Elle garantit la traçabilité des revenus à travers la budgétisation intégrale
- Elle assujettit les règles de gestion des fonds souverains aux principes de Santiago (ne serait-ce que théoriquement)
- Elle prévoit également le recours à la stabilisation pour gérer le surplus de recettes par rapport à ses prévisions.
- Elle confère aux organes de contrôle un rôle dans l'évaluation et l'audit de la gestion.

En dépit de ces points forts, plusieurs limites peuvent être identifiées :

Le caractère accessoire et hypothétique du Fonds de stabilisation ne garantit pas la protection de l'économie contre les chocs exogènes. Le gouvernement a fait le choix de miser sur la consommation actuelle au détriment de l'épargne qui d'ailleurs, est jugée faible. Généralement, les pays qui démarrent l'exploitation des ressources pétrolières et gazières affichent beaucoup d'ambitions au départ à travers des règles strictes et des conditions claires qu'elles atténuent au fur et à mesure de l'exécution.

Le Sénégal en revanche semble avoir restreint sa marge de manœuvre, ce qui pourrait rendre difficile toute modification dans le sens d'une atténuation desdites règles.

Par ailleurs, il existe d'autres facteurs de risque liés au cadre institutionnel que nous listons ici :

- Les recettes générées par les prises de participation de l'État via PETROSEN ne sont pas comptabilisées dans le budget de l'État. Dans le schéma actuel, la part de profit-oil payée à PETROSEN est considérée comme appartenant à l'entreprise. Or, jusqu'à sa restructuration, PETROSEN était détenue à 99% par l'État du Sénégal⁶, et à 1% par la Société Nationale de Recouvrement.
- Un autre point qui peut être source d'inquiétudes, c'est que d'après les bonnes pratiques, les ressources du fonds intergénérationnel ne doivent pas être investis dans le pays, pour éviter une inflation et des collisions suspectes entre investissements publics et investissements privés. Or, le statut du FONSI et son orientation l'encouragent davantage à investir dans l'économie locale, que par le biais de placements à l'étranger.
- Par ailleurs, il est demandé au Ministre des Finances de présenter le rapport trimestriel au COS-PETROGAZ, alors que celui-ci ne rend compte ni à l'Exécutif, ni à l'Assemblée, puisque dépendant de la Présidence. Cette situation nécessite quelques ajustements pour mieux renforcer les mécanismes de contrôle traditionnel.

⁶ Cette répartition des parts de PETROSEN correspond à la situation qui a prévalu avant la création de PETROSEN holding.

Ghana

Le modèle ghanéen de gestion des revenus pétroliers et gaziers présente à bien des égards un intérêt pour les pays de la région africaine qui cherchent à améliorer la gestion des revenus issus de l'exploitation pétrolière et gazière. La loi intitulée Petroleum Revenue Management Act (PRMA) 815 révisée en 2015 puis en 2018, fournit un cadre pour la collecte, l'allocation et la gestion des recettes pétrolières d'une manière responsable, transparente et durable, au profit de tous les citoyens du Ghana. La loi comprend aussi des dispositions conformes aux meilleures pratiques internationales, et constitue une bonne base pour le respect des Principes et Pratiques Généralement Acceptés (GAPP) pour les fonds souverains ; en l'occurrence les Principes de Santiago.

Parmi les points forts du modèle, on peut citer le Fonds de Stabilisation qui aide l'économie à faire face aux contingences, liées aux fluctuations non contrôlées des prix, pendant les périodes de baisse des revenus. La PRMA permet ainsi au gouvernement de recourir au fonds de stabilisation pour soutenir le budget afin de stimuler les activités économiques du secteur.

L'autre point fort du modèle concerne la transparence des allocations de revenus pétroliers. Cette transparence est confirmée par les publications de PIAC (institution indépendante), du ministère des Finances, de la GNPC et de la Banque du Ghana concernant le montant des revenus pétroliers collectés et leur destination (Adam, 2017).

Le modèle de gouvernance mis en place par l'État permet au PIAC et à l'assemblée nationale de promouvoir la transparence et la responsabilité dans la gestion des revenus pétroliers au Ghana. La loi Ghanéenne de gestion des revenus est intéressante en ce qu'elle favorise une gestion inclusive des revenus pétroliers. Cela se manifeste à travers le rôle crucial de PIAC qui fournit un espace et une plateforme permettant au public de voir si l'utilisation des revenus est conforme aux priorités de développement prévues à l'article 21 de la PRMA, mais aussi d'échanger sur l'impact réels des investissements et leur effectivité.

Parmi les limites du modèle, on peut relever un très fort accent basé sur les considérations macro-économiques (surtout au début), qui

tendent à traiter les problèmes liés à la maladie hollandaise et parfois à négliger les considérations liées à l'équité spatiale et territoriale. Cette dimension est quasi absente du système Ghana de gestion des revenus.

Au demeurant, certaines critiques ont considéré que l'option de politique budgétaire essentielle pour les pays riches en ressources est de promulguer les lois de responsabilité budgétaire et d'injecter de la discipline dans l'économie. Cela limitera les dépenses publiques, réduira la hausse de la dette pour atteindre la viabilité budgétaire. Toutefois, la loi sur la responsabilité ne suffit pas à elle seule à garantir la discipline budgétaire. Des institutions crédibles et fortes doivent être construites et soutenues pour mettre en œuvre ces lois.

Sierra Leone

Le modèle de gestion des revenus en Sierra Leone présente quelques atouts et des faiblesses qui affectent les performances du pays en matière de gestion des revenus issus de l'extraction.

L'une des forces qu'on peut noter c'est que la Constitution reconnaît de manière claire les droits des citoyens sur les ressources naturelles et l'exigence de leur gestion équitable et transparente.

La difficulté se pose cependant dans l'opérationnalisation du principe d'équité. En effet, tous les instruments décrits dans l'étude montrent que le modèle est essentiellement basé sur un principe de dérivation qui accorde la primauté aux régions productrices sur les autres régions du pays. D'ailleurs, le modèle semble à certains égards, perpétuer un mode d'administration créé par le système colonial, privilégiant le droit coutumier et une économie politique basée sur un système de rente et le versement d'avantages à l'élite locale (chefferie, propriétaires terriens, députés, etc.). Ce modèle typique au pays sur l'ensemble des six pays étudiés retient particulièrement notre attention.

Une des faiblesses constatées dans le modèle de la Sierra Leone est que malgré les efforts significatifs, l'approche de dérivation (25% rétrocedés aux zones contributrices) ne semble pas suffisante pour prendre en charge les besoins critiques de développement des communautés. En lieu et place d'une redistribution, l'approche de développement économique local devrait aider les communautés

dans l'identification d'activités de substitution, une fois l'exploitation minière terminée. Cela peut nécessiter parfois l'élaboration d'une stratégie de développement durable assortie d'un budget que tous les acteurs pourraient s'engager à réaliser.

Par ailleurs, la loi portant contenu local dans le pays ne semble pas contribuer à la diversification économique et au développement du tissu économique local au niveau des zones d'exploitation.

Côte d'Ivoire

D'une manière générale, la doctrine de gestion des revenus du secteur minier en Côte d'Ivoire fait valoir le principe de l'unicité de caisse, qui fait passer toutes les recettes dans les comptes du Trésor, qui les comptabilise dans le cadre de la budgétisation nationale. Cette doctrine est conforme aux préconisations du code minier qui accorde la propriété des ressources à l'État. Cependant, elle présente un certain nombre de limites qu'il convient de souligner :

L'une des limites majeures constatées par rapport à cette approche est qu'elle enferme les collectivités dans une planification annuelle qui ne permet pas la réalisation de projets structurants ; au moment où sont ponctionnées les ressources du terroir et que les moyens de subsistance des communautés ont été perturbés voire fragilisés.

Une autre faiblesse constatée dans le modèle ivoirien demeure la faible implication des citoyens dans le dialogue sur la gouvernance. Le niveau d'implication et de participation de la société civile reste faible dans le pays et, l'ITIE semble avoir été le principal mécanisme qui garantit la participation de la société civile dans le débat sur la gestion des ressources extractives. Cette situation largement documentée dans les processus de validation ITIE⁷, pourrait être liée au contexte global de post-conflit, qui fait que les processus de consultation dans le cadre des prises de décision sont encadrés, s'ils ne sont pas abrégés, du fait de l'existence d'une loi d'habilitation qui autorise le Président de la République à « gouverner par ordonnance ».

Au demeurant, la faible implication des citoyens dans la gouvernance du secteur minier est inversement proportionnelle à la toute-puissance de l'État dans les processus décisionnels, puisque les

⁷ Rapport de validation ITIE Côte d'Ivoire 2018.

CDLM sont également présidés par les Préfets. Bien que des représentants des communautés soient parties prenantes au niveau du CDLM, leur influence dans la prise de décision est considérée comme modeste voire marginale.

Guinée

La Guinée dispose pour son secteur minier, d'un modèle de gestion et de redistribution des revenus relativement avancé, comparé à ce qui se fait dans la plupart des pays de la région. Cependant, il semble que les questions d'équité territoriale et du développement local aient pris le dessus sur les considérations macro-économiques. Cette situation peut être dangereuse, lorsqu'on sait qu'une bonne partie des marchés de travaux et de construction au niveau local est exécutée par les fournisseurs locaux, notamment ceux directement issus des communautés.

Dès lors, il existe un risque de voir se développer tout un écosystème d'acteurs préposés à l'approvisionnement local, et qui s'organisent uniquement et exclusivement autour de la mine ; ce qui pose un problème de durabilité. Contrairement à la Côte d'Ivoire où le secteur minier ne concentre que 11% environ des exportations, la Guinée qui est plus dépendante des recettes minières ne dispose pas d'un fonds de stabilisation.

Quand bien même, le FODEL de par son encadrement, constitue un exemple intéressant, en ce qu'il permet de donner aux collectivités locales la possibilité d'investir en cohérence avec leur planification. Par ailleurs, par le biais de son CAGF, le FODEL crée un système dans lequel les collectivités locales maîtrisent le processus de passation des marchés, tout en permettant de garantir la redevabilité et la transparence des mécanismes.

Tableau comparatif des forces et faiblesses des politiques de gestion des revenus dans les six pays

| Pays | Forces | Faiblesses/lacunes/Risques |
|----------------------|---|---|
| Côte d'Ivoire | <ul style="list-style-type: none"> • Dispositions environnementales et sociales pertinentes • Institution d'un mécanisme de transfert de ressources tirées de l'exploitation minière au profit des communautés locales ainsi que d'organes de gestion intégrant les représentants des dites communautés • Avancées dans la mise en œuvre de l'ITIE et production de rapports périodiques | <ul style="list-style-type: none"> • Faiblesse des dispositions constitutionnelles relatives à la gestion des ressources naturelles et de la préservation de l'environnement • Manque de redevabilité des CDLM envers les communautés locales • Manque de suivi-citoyen des actions des CDLM • Insuffisance de transparence dans la gestion des fonds reçus par le CDLM • Manque d'information des communautés locales sur le code minier, les contrats miniers, le processus d'indemnisation et leurs droits fondamentaux • Non prise en compte des besoins réels des communautés affectées par les projets miniers dans les plans de développement local minier • Manque d'Organisations de la Société Civile (OSC) outillées pour faire le suivi-citoyen des actions des CDLM • Non-respect des engagements environnementaux et faiblesse du suivi et du contrôle • Limites sur la fiabilité des données ITIE |
| Ghana | <ul style="list-style-type: none"> • Dispositions constitutionnelles pertinentes pour la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles • Création d'un Public Interest and Accountability Committee servant d'espace et de plateforme au public pour débattre de la mesure dans laquelle les perspectives de dépenses ainsi que la gestion et l'utilisation des revenus sont conformes aux priorités de développement | <ul style="list-style-type: none"> • Non-respect de certaines dispositions sur l'utilisation des fonds pétroliers • Insuffisance des moyens du PIAC • L'absence de dépenses sociales obligatoires dans les contrats pétroliers |

| Pays | Forces | Faiblesses/lacunes/Risques |
|--------|--|--|
| Guinée | <ul style="list-style-type: none"> • Adoption d'une Déclaration de Politique Minière (DPM) en 2018 intégrant les conclusions d'une importante consultation inclusive tenue en février 2017 dans le cadre de l'Initiative de Développement Minier Responsable • Une consécration constitutionnelle des principes de partage des ressources minières avec les collectivités territoriales, et de l'intégration du contenu local dans tous les projets • Règles claires par rapport à la gestion du Fonds de Développement Economique et Local (FODEL) • Règles de compensation intégrant en plus de l'aspect infrastructurel, les pertes de revenu et de moyens de subsistance à la suite de ces déplacements dans le cadre du PGSE, • Progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Norme ITIE | <ul style="list-style-type: none"> • L'instabilité institutionnelle et l'insécurité juridique subséquente • Le non-respect du calendrier de décaissements des fonds au niveau des collectivités • La faible maîtrise des textes juridiques qui régissent la répartition et la gestion des revenus par les communautés • L'absence d'un mécanisme de suivi des engagements légaux ou contractuels des entreprises en matière des paiements sociaux • L'absence d'un mécanisme de suivi des engagements environnementaux des entreprises extractives notamment en ce qui concerne l'alimentation de comptes fiduciaires pour la réhabilitation des sites miniers... • L'absence de textes d'application relatifs à la compensation notamment une grille nationale d'indemnisation et de compensation et application de la compensation en fonction de la politique de l'entreprise • Non-respect par les entreprises des Plans de Gestion Environnementale et Sociale entraînant généralement le soulèvement des communautés pour réclamer leurs droits, • Non réhabilitation des sites malgré les exigences du code minier • Ineffectivité des versements au titre de la réhabilitation • Absence de publication des données sur les transferts infranationaux des 15% alloués au développement de l'ensemble des collectivités locales du pays au Journal officiel |

| Pays | Forces | Faiblesses/lacunes/Risques |
|---------|--|---|
| Nigéria | <ul style="list-style-type: none"> • Constitutionnalisation du principe de partage des recettes pétrolières avec les Etats fédérés • Existence d'un cadre institutionnel pour la gestion, le contrôle et la lutte contre la corruption dans le secteur pétrolier et gazier • Adoption d'une nouvelle loi sur la réglementation des opérations pétrolières avec la création d'un fonds fiduciaire de la communauté d'accueil qui devrait favoriser la prospérité des communautés d'accueil et renforcer le sentiment d'appartenance en tant que bénéficiaires directs • La création d'un fonds d'assainissement de l'environnement, dont les fonds seront mis de côté par les titulaires de licences et gérés de manière indépendante, est une bonne nouvelle pour l'environnement et la population • Renforcement de l'interdiction du torchage du gaz et institution d'amendes pour les contrevenants • Avancés significatives dans la mise en œuvre de l'ITIE, promulgation d'une loi en 2007 institutionnalisant l'ITIE | <ul style="list-style-type: none"> • Faiblesse des dispositions constitutionnelles relatives à la protection de l'environnement • Mise en œuvre effective de la nouvelle réglementation • Déficit de transparence dans la gestion des organes compétents notamment le Federal Inland Revenue Service (FIRS) qui ne publie pas de rapport de gestion et le Department of Petroleum Resources (DPR) • Défis persistant dans la mise en œuvre de l'ITIE notamment la fiabilité des données ITIE et la coopération des parties prenantes • Pertes financières énormes et conséquences très néfastes liées au torchage du gaz |

| Pays | Forces | Faiblesses/lacunes/Risques |
|---------|--|--|
| Sénégal | <ul style="list-style-type: none"> • Consultation des parties prenantes dans le cadre de la définition des orientations pour la définition d'une clé de répartition des recettes pétrolières et gazières • Renforcement du cadre institutionnel et juridique relatif au secteur pétrolier : création du COS-PETROGAZ • Constitutionnalisation de la propriété des ressources naturelles au peuple, révision du code pétrolier, élaboration d'une loi sur la gestion des revenus pétroliers et gaziers, etc. • Institutionnalisation des obligations sociales et renforcement des dispositions environnementales par le Nouveau Code pétrolier • Principe de budgétisation intégrale des recettes pétrolières et gazières posé par la loi sur la gestion des revenus • Révision du Code de l'environnement en cours avec un renforcement des dispositions relatives à la gestion écologiquement rationnelle des ressources extractives attendues. | <ul style="list-style-type: none"> • Faiblesse des capacités des acteurs de la société civile sur les problématiques relatives à la gestion des revenus • Défis liés à la fiabilité des déclarations dans le cadre de la mise en œuvre de l'ITIE • Pouvoirs importants du COS-PETROGAZ, organe rattaché à la Présidence de la République dans la gestion des recettes pétrolières et gazières • Lenteur dans la publication des rapports des organes de contrôle tels que l'Assemblée nationale, la Cour Compte • Suivi non effectif des obligations sociales et environnementales des titulaires de titre minier d'hydrocarbure • Absence de règles définissant les modalités d'utilisation et de contrôle des fonds prévus pour l'amélioration des conditions de vie des populations dans certains contrats pétroliers • La loi ne prévoit pas la publication des rapports d'activités semestriels et annuels élaborés par les gestionnaires de fonds • Les informations que doivent contenir les rapports trimestriels et annuels ne sont pas précisées. Par exemple, les rapports devraient pouvoir inclure les soldes des fonds, les rendements par classe d'actifs ou par actif, ainsi que les frais de gestion versés au Fonds souverain d'investissements stratégiques (FONSIS) et aux gestionnaires externes. |

| Pays | Forces | Faiblesses/lacunes/Risques |
|--------------|--|--|
| Sierra Leone | <ul style="list-style-type: none"> • Dispositions constitutionnelles pertinentes en matière de gestion des ressources naturelles • Consultations bilatérales, multilatérales et de vastes consultations des parties prenantes à l'échelle nationale, y compris les sociétés minières, les groupes de la société civile et les communautés locales dans le cadre du projet de loi sur le développement des mines et des minéraux en juin 2021 | <ul style="list-style-type: none"> • Insuffisance des capacités des agences gouvernementales et des points focaux ITIE des entreprises extractives • Absence de divulgation des informations sur la contribution du secteur extractif à l'économie (contribution au PIB, aux recettes publiques, aux exportations et à l'emploi) |



**LES BONNES PRATIQUES
DOCUMENTÉES POUR UNE
MEILLEURE GESTION DES REVENUS
EXTRACTIFS**



Les bonnes pratiques documentées pour une meilleure gestion des revenus extractifs

Il est important ici de partager d'emblée quelques mises en garde ou rappels indispensables pour éviter une généralisation hâtive ou tentative de répliquer des bonnes pratiques d'un pays à l'autre, sans toutefois tenir compte de certaines spécificités.

Tout d'abord, il existe une différence marquée dans les pratiques d'encadrement et de gestion au niveau des secteurs minier et pétrolier. En effet, les instruments de gouvernance mis en place dans le secteur minier, tendent à privilégier une logique sociale, qui s'exprime à travers les problématiques de droits humains, de justice ou d'équité sociale, de bien être des communautés et de protection de l'environnement. Pour l'essentiel, ces logiques ont poussé les législateurs à encadrer les pratiques de RSE, les normes en matière de compensation et de recasement des populations et dans une moindre mesure, des questions de développement durable.

En revanche, dans le secteur pétrolier et gazier, l'importance des recettes générées ou attendues fait que les priorités sont fortement définies par rapport à des principes de gestion macro-économique, qui s'expriment à travers les règles budgétaires de l'État, la nécessité de préserver des équilibres macro-économiques (recettes en devises, lissage des dépenses, contrôle du déficit budgétaire et de l'inflation, choix d'investissement à l'étranger pour les fonds, etc.). Ces préoccupations ne peuvent sans doute être ignorées, en ce qu'elles sont liées au fameux concept de « maladie hollandaise ».

Au demeurant, loin de s'opposer, les bonnes pratiques du secteur minier peuvent enrichir celles du secteur pétrolier et vice versa, contribuant ainsi à améliorer les résultats de développement, au profit du bien-être des populations.

Ensuite, les caractéristiques singulières de chaque pays permettent de repérer des facteurs sous-jacents pouvant influencer les résultats de développement. Par exemple, la taille du secteur en question, la configuration administrative du pays (État fédéral ou État unitaire), l'expérience ou non de conflits dans l'histoire politique récente... sont autant de facteurs qui peuvent affecter les choix politiques des gouvernements et inviter à plus de circonspection dans le choix des bonnes pratiques à répliquer ou transposer.

C'est pourquoi, en s'appuyant sur ces considérations, les résultats issus de l'étude sur les bonnes pratiques peuvent se présenter comme suit :

Sur le cadre institutionnel

Dans l'écosystème de la gouvernance des ressources minérales, l'Assemblée nationale occupe une position de choix et son périmètre d'intervention varie souvent d'un pays à l'autre. L'analyse a révélé que **la qualité de gouvernance s'améliore à mesure que s'élargit le périmètre d'intervention de l'institution parlementaire**, dont les actions peuvent renforcer la culture de redevabilité, ainsi qu'une utilisation équitable des revenus. Si dans la majorité des pays ciblés, les parlements interviennent essentiellement dans l'allocation des budgets et le suivi des dépenses, **l'exemple ghanéen permet de voir qu'un meilleur positionnement de l'Assemblée nationale sur l'étendue de la chaîne de valeurs, permet de réconcilier les citoyens avec l'exploitation de leurs ressources**. Dans ce modèle, le parlement est présent pour la ratification des contrats (i), il approuve le programme de travail de la Compagnie Pétrolière Nationale (ii), il valide l'évaluation du prix de référence (iii) et contrôle l'exécution des dépenses à travers la validation des rapports de la cour des comptes et celui du PIAC (iv).

Dans le même sillage, **l'implication des communautés et des organisations de la société civile s'avère indispensable dans le dispositif**, mais celles-ci connaissent de plus en plus de restrictions, en dehors de l'ITIE. En effet, la société civile fait face à deux contraintes majeures : une liée à des restrictions de libertés au niveau de l'espace civique et la forte politisation des questions liées aux ressources naturelles ; une autre liée à un manque de spécialisation qui fait que les questions relatives aux finances publiques et celles relevant du suivi budgétaire sont insuffisamment couvertes par leurs interventions, au profit de questions sociales telles que les droits humains, la lutte contre la corruption, la protection de l'environnement, etc.

Il semble pourtant que l'institutionnalisation du contrôle citoyen à travers le Public Interest and Accountability Committee⁸

⁸ Le PIAC est un organisme statutaire indépendant, placé sous le contrôle des acteurs non étatiques, chargé de promouvoir la transparence et la responsabilité dans la gestion des revenus pétroliers au Ghana et d'assurer le contrôle de l'utilisation des revenus.

(PIAC) au Ghana soit de nature à favoriser une participation optimale de la société civile dans le dispositif de gestion et de suivi de l'utilisation des revenus issus de l'exploitation minière, pétrolière et gazière.

Le PIAC est l'organe statutaire dirigé par des citoyens, créé en vertu de la section 51 de la loi sur la gestion des revenus pétroliers de 2011 (loi 815), modifiée, afin d'assurer une surveillance indépendante de la collecte, de l'affectation et de l'utilisation des revenus pétroliers du Ghana. La PRMA confère au PIAC trois objectifs principaux :

- Contrôler et évaluer le respect de la loi par le gouvernement et les institutions concernées dans la gestion et l'utilisation des recettes pétrolières et des investissements,
- Fournir un espace et une plateforme au public pour débattre de la conformité des perspectives de dépenses, de la gestion et de l'utilisation des revenus avec les priorités de développement et,
- Fournir une évaluation indépendante de la gestion et de l'utilisation des revenus pétroliers afin d'aider le Parlement et l'exécutif dans le contrôle et l'exécution des fonctions connexes.

Sur les règles d'allocation et de suivi des revenus

Dans les politiques de gestion des revenus mises en place au niveau des pays, **l'élaboration de lignes directrices claires sur la façon dont les revenus extractifs devraient être alloués et utilisés est un impératif qui permet de s'assurer qu'ils sont orientés vers les besoins prioritaires de développement.** D'une manière générale, l'étude a pu relever deux approches dans la définition du schéma de répartition des revenus :

- Soit la clé de répartition est établie de manière précise à travers un taux fixe qui alloue des recettes à un fonds ou à un mécanisme de financement du développement (exemple du Ghana) ;
- Soit il est conçu de manière flexible et dynamique pour s'adapter aux évolutions de la politique budgétaire de l'État (Nigéria et Sénégal).

Cependant, l'expérience nigériane suggère que la deuxième approche comporte un certain nombre de défis de transparence lors de sa mise en œuvre. Généralement, les administrations ont du mal à suivre les règles lorsqu'elles sont rédigées de manière complexe avec des paramètres qui varient d'une année à l'autre. De même, les institutions de contrôle arrivent difficilement à leur tour à collecter la totalité de l'information nécessaire à la pleine exécution de leur mandat. C'est pourquoi, en définissant des pourcentages variables pour la stabilisation et le fonds générationnel (un minimum et un maximum), le Sénégal n'est-il pas en train de rendre l'action de contrôle plus difficile, puisqu'aucune appréciation rigoureuse ne pourra se faire sans la disponibilité préalable de toute une série d'informations, généralement inaccessibles au public.

Sur les mécanismes de redistribution

Les mécanismes de partage des revenus identifiés comme « bonnes pratiques » dans cette étude reposent généralement sur la **dérivation⁹ et/ou les accords de développement communautaire (ADC)**. Le Sénégal et le Ghana, qui n'appliquent pas les mécanismes de partage des revenus dans leur secteur pétrolier, pourraient s'inspirer des expériences de la Guinée, de la Sierra Leone, du Nigeria et même de la Côte d'Ivoire pour mieux garantir l'équité dans l'utilisation des revenus.

La Sierra Leone a, par exemple, mis en place un **système de gestion des revenus basé sur le principe de dérivation qui permet de rétrocéder aux régions productrices une partie des revenus générés par l'extraction minière**. Le Diamond Area Community Development Fund (DACDF) constitue le mécanisme phare, qui a été officiellement approuvé par le Ministère des Ressources Minérales de la Sierra Leone en décembre 2001, dans le cadre d'une réforme de portée plus générale, au lendemain de la guerre. Pour la gestion des Accords de Développement Communautaire qui constituent un outil de partenariat entre la compagnie minière et la communauté, des comités de développement communautaire composés de représentants de l'entreprise et de la communauté sont

⁹ La dérivation est un principe de redistribution qui voudrait que les régions productrices soient compensées pour le fardeau supporté et les conséquences subies. Cela se traduit généralement par l'allocation d'un pourcentage des recettes comme en Sierra Leone (DACDF) ou au Nigeria avec les 13% prévus par la Constitution.

responsables de la gestion du Fonds mis à disposition par les sociétés minières.

La Guinée dispose également d'un **mécanisme intéressant de financement direct des collectivités locales impactées**, à partir de versements effectués par les sociétés minières opérant dans la zone. En effet, l'article 130 du code minier de 2013 prévoit la création d'un **Fonds de Développement Économique Local (FODEL)** afin de promouvoir le développement des collectivités locales abritant les sites d'exploitation minière et les collectivités environnantes. Ledit fonds est destiné à soutenir la réalisation des infrastructures de base, les activités génératrices de revenus, ainsi que d'autres activités de développement prévues dans les plans de développement local des collectivités locales concernées.

Le financement du développement local par ce biais, est effectué à partir d'une contribution au développement local (CDL) fixée par décret¹⁰ à 0,5 % du chiffre d'affaires des entreprises minières exploitant les minerais de catégorie 1 (la bauxite ou le fer) et 1% pour les autres substances (diamant, or ...). Afin de garantir la transparence dans la gestion de ces ressources, des mesures spécifiques sont prises :

- D'abord, l'entreprise minière publie à travers un communiqué de presse le montant du versement effectué dans les cinq jours suivants leur transfert
- Ensuite, une exigence de traçabilité des ressources du FODEL dans le budget de la collectivité (art.8) vient renforcer la gouvernance,
- Enfin, un rapport annuel est publié le 15 avril de chaque année, pour rendre compte de l'utilisation des revenus.

Une autre bonne pratique notée en Côte d'Ivoire est **la création des Comités de Développement Local Minier** désigné par arrêté conjoint du ministre chargé des Mines et du ministre chargé de l'Administration du territoire. Ces comités gèrent le fonds de développement communautaire créé par le Code Minier de 2014 conjointement avec les sociétés minières. Ce fonds constitue d'ailleurs le seul flux de paiement qui ne transite pas par le compte

¹⁰ Le décret D/2017/285/PRG/SGG organise les modalités de constitution et de gestion du Fonds de Développement Economique Local (FODEL).

du trésor. Ce fonds est alimenté par les sociétés minières qui sont appelées à verser annuellement une contribution équivalente à 0,5% du leur chiffre d'affaires. La contribution au développement communautaire, considéré par le CN-ITIE comme paiement sociale obligatoire, a été aussi bien rapportée par les Comités de Développement Local Minier (CDLM) que par les sociétés minières retenues dans le périmètre de rapprochement.

Au-delà des transferts via les fonds de développement local, la Guinée et la Sierra Leone ont aussi mis en place d'autres mécanismes de transferts de taxes et/ou d'autres droits (comme le loyer superficiaire) aux collectivités décentralisées.

Au demeurant, il convient de souligner que si l'adoption de telles politiques constitue un bon point de départ, leur mise en œuvre requiert à la fois, une responsabilisation des collectivités territoriales et leur encadrement, en vue de garantir une utilisation optimale de ces ressources pour financer le développement local. L'expérience de la Guinée dans le secteur minier recèle à cet égard, plusieurs bonnes pratiques qui pourraient inspirer d'autres pays.

D'une manière générale, on constate que quel que soit le dispositif mis en place et le secteur considéré (minier, pétrolier et gazier), les considérations macro-économiques et de gestion budgétaire doivent être conciliées aux exigences de développement local et d'équité territoriale pour assurer un équilibre dans la distribution des revenus et prévenir les conflits liés aux ressources. Les modalités de transfert des revenus aux collectivités territoriales peuvent cependant emprunter des mécanismes différents, selon la philosophie de décentralisation et l'efficacité des politiques budgétaires poursuivies par le pays.

Sur l'institutionnalisation des fonds pétroliers

La création de fonds pétroliers pour la gestion des recettes d'hydrocarbures constitue une bonne pratique répandue dans les pays riches en ressources pétrolières. D'après une Note de l'IFRI sur les Nouveaux défis des fonds souverains pétroliers réalisée en 2015, « Sur les 75 fonds répertoriés par le Sovereign Wealth Fund Institute en décembre 2014, 48 ont été créés après 2000, avec des recettes issues pour la plupart des exportations pétrolières, gazières ou minières ».

Le Ghana dispose de deux fonds pétroliers alimentés par les recettes pétrolières excédentaires. Il s'agit du Ghana Stabilisation Fund (GSF) et du Ghana Heritage Fund (GHF). Le Nigéria a mis en place le Nigerian Sovereign Wealth Fund (NSWF) administré par la Nigeria Sovereign Investment Authority (NSIA), en vertu de la Nigeria Sovereign Investment Act de 2011 (la loi de 2011). Le Sénégal n'a pas dérogé à la pratique, il a créé un Fonds de stabilisation et un Fonds intergénérationnel qui sera géré par le Fonds Souverain des Investissements Stratégiques (FONSIS).

Les fonds souverains pétroliers visent généralement à **gérer les revenus pétroliers et gaziers de manière transparente, responsable et économiquement durable**. Ils poursuivent des objectifs politiques variés qui peuvent être regroupés comme suit :

Les Fonds de stabilisation

Ils visent principalement à protéger l'économie local du choc lié à l'arrivée massif de flux financiers issus des revenus du pétrole mais aussi de risques de baisse des recettes pétrolières liés à la volatilité des prix. Les fonds de stabilisation créés en Chili (Economic and Social Stabilisation Fund), en Iran et en Russie (Oil stabilisation Fund) vont dans ce sens.

Les Fonds d'épargne

Ils peuvent avoir aussi pour objectif, à réserver une part des revenus aux générations futures en raison du caractère épuisable de ces ressources et de leurs impacts négatifs sur l'écosystème. On parle d'équité intergénérationnelle. Les fonds d'épargne pour les générations futures rentrent dans cet ordre. On les retrouve aux Émirats Arabes Unis, avec l'Abu Dhabi Investment Authority (ADIA), ou encore en Libye ou en Russie (National Wealth Fund). Ils peuvent également remplir une fonction de réserve pour les retraites en compensant les engagements futurs connus ou inconnus liés au vieillissement des populations. En outre, les fonds souverains qui remplissent d'autres fonctions susceptibles d'entraîner un lissage temporel du profil consommation-épargne d'une économie peuvent être classés sous cette rubrique.

Les Fonds d'investissement stratégiques

Ils investissent généralement dans des portefeuilles plus largement diversifiés et à plus long terme que les portefeuilles de réserve traditionnels et, ce faisant, réduisent le coût de détention du portefeuille global. On peut en citer, le nouveau Fonds souverain angolais et le Fonds souverain d'investissements stratégiques (FONSIS) du Sénégal qui, en pratique, font fonction de Fonds de partenariat public-privé (PPP), de banques de développement nationales ou autres types d'entreprises publiques. Les Fonds d'investissements stratégiques expressément financés par les revenus pétroliers comprennent le Mumtalakat du Bahreïn, le Fonds d'investissements stratégiques gabonais, le Fonds d'investissement local et de développement local libyen et le Fonds de développement (filiale de l'Autorité d'investissement libyenne), le Fonds d'infrastructure du Nigeria (filiale du Fonds souverain nigérian) et le Fonds d'investissement direct russe.

Il convient de noter qu'avec la découverte de nouvelles ressources d'hydrocarbures ces dernières années, notamment en Afrique, les stratégies des nouveaux fonds se sont centrées sur le développement économique local.

Par ailleurs, l'analyse de la gestion des fonds souverains se fait à l'aune de références dont les plus connues sont les **Principes de Santiago**, le Guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles et le Manuel sur la transparence des finances publiques du FMI et, dans une certaine mesure, de la Norme ITIE.

4



DIX (10) RECOMMANDATIONS

Dix (10) recommandations

En partant des acquis et des lacunes identifiés dans les différents pays, les recommandations suivantes peuvent être envisagées pour améliorer la gouvernance des revenus tirés de l'exploitations des ressources naturelles :

1.

Renforcer les réglementations nationales et les processus ITIE en établissant des passerelles entre la publication des rapports de l'ITIE et les débats au niveau parlementaire, en vue de promouvoir une appropriation des données dans le cadre des missions de contrôle de l'action publique

3.

En s'inspirant du modèle ghanéen, élargir le périmètre d'intervention de l'Assemblée nationale et renforcer les capacités des parlementaires, afin de promouvoir des pratiques de redevabilité dans le management et l'utilisation des revenus

2.

Encourager la mise en place d'une institution citoyenne indépendante, dotée d'un statut et d'un mandat officiel spécifique en rapport avec la gestion et l'utilisation des revenus, à l'instar du PIAC au Ghana

4.

Rendre obligatoire la publication et l'accessibilité des rapports trimestriels pour rendre compte de l'utilisation des revenus par les fonds souverains et l'exécution par ceux-ci, des dépenses d'investissement, conformément aux préconisations des principes de Santiago

5.

Elaborer et divulguer un Code de conduite pour les gestionnaires de fonds pour contribuer à la protection contre les conflits d'intérêt, les risques excessifs, les frais trop élevés, entre autres. Le code de conduite du Fonds norvégien en est un bon exemple

6.

Systématiquement œuvrer pour une simplification des règles d'allocation à partir de ratios ou pourcentages prédéterminés, spécifiant les modalités d'alimentation et de retrait, les délais d'exécution ainsi que les parties prenantes impliquées

7.

Généraliser les mécanismes de redistribution basés sur les principes de dérivation tout en encourageant la signature d'accords de développement communautaire entre les sociétés minières et pétrolières et les populations des communautés affectées (ex. Guinée, Nigéria)

9.

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

8.

Créer les articulations nécessaires entre les pratiques de RSE, les initiatives de développement économique locale et la démarche de promotion de l'entrepreneuriat local, impliquant les collectivités locales (ex. Guinée)

10.

Veiller à ce que les collectivités locales puissent disposer d'un plan de développement intégré à long terme, définissant la vision de développement durable, la manière dont les recettes minières et/ou pétrolières vont y contribuer, afin de promouvoir des recettes alternatives, d'asseoir une perspective harmonieuse de l'après exploitation



5



CONCLUSION

Conclusion

Il apparaît, en définitive, que le secteur extractif et les revenus qu'il génère charrient des attentes et des espoirs (parfois déçus) et posent des défis à nos États. De tels défis sont souvent liés à la transparence, à la redevabilité et à la répartition et la bonne gestion des revenus. Conscient de cette situation et sans prétendre à l'exhaustivité, ce manuel a présenté quelques bonnes pratiques recensées lors de la réalisation de l'étude portant sur l'analyse comparative des politiques, législations et instruments de gestion des revenus issus de l'exploitation des ressources naturelles dans six pays ouest-africains (Côte d'Ivoire, Ghana, Guinée, Nigéria, Sénégal et Sierra Leone). Pour ce faire, et pour une meilleure compréhension des différentes pratiques, il était d'abord nécessaire de revenir brièvement sur les enjeux et les défis de la gestion des revenus extractifs dans ces pays ; avant de relever ensuite les avantages et les inconvénients, ainsi que les points de similitudes et les particularités entre ces pays du point de vue de la transparence et de l'équité dans la gestion et la redistribution des revenus extractifs.

Les bonnes pratiques recensées ici portent globalement sur quatre (4) rubriques que sont :

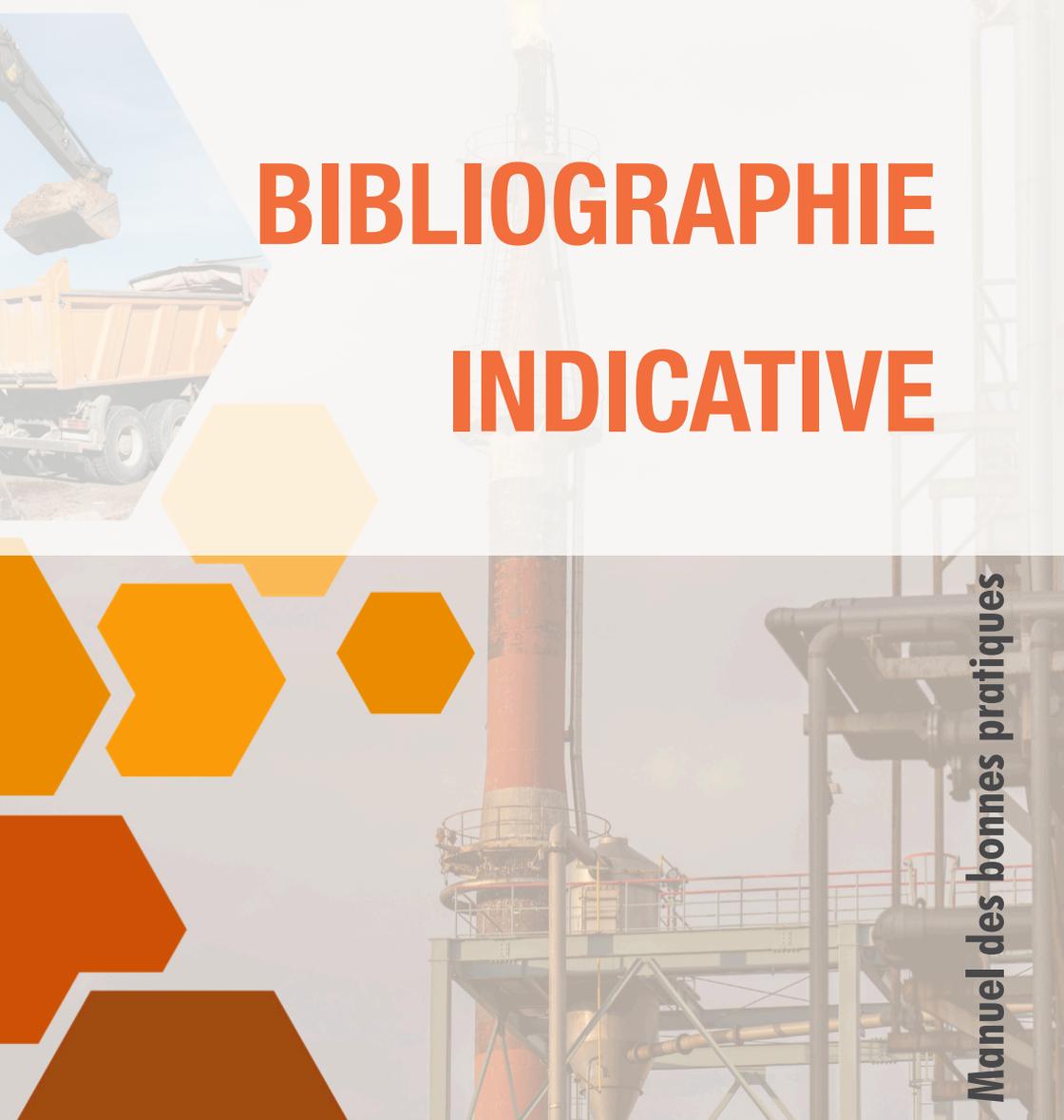
1. **Le cadre institutionnel de gouvernance des ressources naturelles**
2. **Les règles d'allocation et de suivi des revenus extractifs**
3. **Les mécanismes de redistribution des revenus miniers à travers la dérivation et/ou les accords de développement communautaire**
4. **L'institutionnalisation et la gestion des fonds pétroliers.**

En partant des acquis et des lacunes identifiés dans les différents pays ciblés par l'étude, des recommandations opérationnelles (une dizaine) ont été proposées dans ce manuel pour inciter les parties prenantes à la chaîne de gouvernance du secteur extractif à améliorer la gestion des revenus tirés de l'exploitations des ressources naturelles.

Au demeurant, il convient de souligner que si l'adoption de telles politiques constitue un bon point de départ, leur mise en œuvre requiert à la fois, une responsabilisation de l'ensemble des acteurs et l'encadrement stricte de la gouvernance, en vue de garantir une utilisation optimale de ces revenus extractifs pour financer le développement.



6



BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

Manuel des bonnes pratiques

Bibliographie indicative

- Collier P., Van DER Ploeg F., Spence A. and Venables A., « Managing Resource Revenues in Developing Economies », IMF Staff Papers, 2010, vol. 57, issue 1, p. 84-118
- Directive C/DIR 3/05/09 en date du 27 mai 2009 portant sur l'harmonisation des principes directeurs et des politiques dans le secteur minier
- Eregha P. B. and Mesagan E. P., « Oil Resource Abundance, Institutions and Growth : Evidence from Oil Producing African Countries », Journal of Policy Modeling, Volume 38, Issue 3, May-June 2016, p. 603-619
- GHEITI 2019 Oil and Gas Sector Report
- Hoogvelt A, Tinker A, in Fanthrope and Al., "Political economy of Extractive Governance in Sierra Leone", 2013
- Loi Modèle (2021) de la CEDEAO sur l'Exploitation Minière et le Développement des Ressources Minérales (EMMMDA)
- NEITI 2020 Oil and Gas Industry Report
- Rapport Assoupli 2019-2020 du Comité de Pilotage Initiative dans les Industries Extractives en Guinée
- Rapport de validation ITIE Côte d'Ivoire 2018
- Rapport ITIE Côte d'Ivoire 2019
- Rapport ITIE Sénégal 2020
- Rodrik D., Subramanian A. and Trebbi F., « Institutions Rule : The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development », Journal of Economic Growth, volume 9, 2004, p. 131-165
- Vision du Régime Minier de l'Afrique, Union Africaine, février 2009.