



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

UNE ETUDE COMPARATIVE POUR HARMONISER LES 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*





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

UNE ETUDE COMPARATIVE POUR HARMONISER LES BONNES PRATIQUES



*Gorée Institute tient à remercier tous ceux qui ont
contribué à la réalisation de cette étude.*

Remerciements

Gorée Institute exprime ses plus vifs remerciements et sa gratitude à la Fondation Ford, dont la généreuse contribution financière a rendu possibles la recherche, la publication et la diffusion des résultats de la recherche. Nous tenons également à remercier le Cabinet RCL et les consultants locaux dont l'expertise a permis d'ouvrir la voie et d'affiner l'harmonisation des bonnes pratiques en matière de politiques, législations et instruments de gestion des revenus issus de l'exploitation des ressources extractives dans les pays cibles.

Avertissement

Les opinions exprimées dans ce rapport ne sont pas nécessairement celles de Gorée Institute mais celles du Cabinet RCL et des consultants locaux des pays ciblés. Bien que tout ait été mis en œuvre pour garantir l'exactitude des informations publiées ici, Gorée Institute n'accepte aucune responsabilité pour les problèmes qui pourraient résulter de la confiance accordée par toute personne aux informations contenues dans ce rapport. Cependant, Gorée Institute s'est assuré que tous les consultants adhèrent à des principes et des normes éthiques.

Tables des matières

Sigles et abréviations.....	11
Introduction générale	18
Contexte.....	19
Méthodologie	24
Zones d'étude.....	25
I. Considérations générales sur la gestion et l'utilisation des revenus issus de l'exploitation des ressources extractives. 28	
1. Gestion et utilisation des revenus dans les pays riches en ressources extractives	28
2. L'encadrement de la gestion des revenus dans les instruments juridiques internationaux et régionaux.....	34
II. Les politiques et les cadres juridico–institutionnels de gouvernance du secteur extractif dans les six pays.....	46
1. Aperçu général sur le potentiel extractif et sa gouvernance dans les six pays	47
2. La vision partagée d'une gouvernance transparente, inclusive et durable des ressources extractives dans les six pays	59
3. Un cadre institutionnel de gouvernance des revenus extractifs différent selon les pays	65
III. La gestion des revenus	78
1. Les instruments juridiques de gestion des revenus	78
2. Les transferts infranationaux	112
3. Obligations sociales et prise en compte des droits humains et environnementaux	119
4. Transparence, redevabilité et qualité du débat public dans la gestion des revenus.....	132
IV. Enseignements tirés des systèmes de gouvernance des revenus extractifs étudiés et perspectives	142

1. Forces et faiblesses des différentes politiques de gestion des revenus dans les pays ciblés	142
2. Perspectives pour une meilleure gestion des revenus extractifs en Afrique de l'Ouest	153
Conclusion générale.....	158
Références	164



SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ADC	Accords de développement communautaire
ADIA	Abu Dhabi Investment Authority
CEDEAO	Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
DPM	Déclaration de Politique Minière
HRP	Hypothèse du revenu permanent
ITIE	Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives
OHADA	Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires
ONG	Organisations non-gouvernementales
OSC	Organisations de la Société Civile
PPP	Partenariat public-privé
ROI	Rentabilité de l'investissement à l'étranger
UEMOA	Union économique et monétaire Ouest-africain
VMA	Vision du Régime Minier de l'Afrique

CÔTE D'IVOIRE

BNETD	Bureau National d'Études Techniques et de Développement
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
EIES	Étude d'Impact Environnemental et Social
SODEMI	Société pour le Développement Minier de la Cote d'Ivoire

SENEGAL

CCJA	Cour commune de justice et d'arbitrage
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
ICS	Industries chimiques du Sénégal
LPSD	Lettre de Politique Sectorielle de Développement
PETROSEN	La Société des Pétroles du Sénégal
UDO	Ultra Deep Offshore

GUINEE

ANAIM	Agence Nationale de l'Aménagement des infrastructures Minières
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
DNM	Direction Nationale des Mines
DPBEP	Document de Programmation Budgétaire et Économique Pluriannuelle
DPM	Déclaration de Politique Minière
EPA	Établissement Public à caractère Administratif
FODEL	Fonds de Développement Économique Local
FNDL	Fonds National de Développement Local
MATD	Ministère de l'Administration et de la Décentralisation
MMG	Ministères des Mines et de la Géologie
PAI	Plan annuel d'investissement
PDL	Plan de développement local
PGES	Plan de Gestion Environnementale et Sociale
PGO	Partenariat pour un Gouvernement Ouvert
SAG	Société Aurifère de Guinée
SMB	Société Minière de Boké
SMD	Société Minière de Dinguiraye
SOGUIPAMI	Société Guinéenne du Patrimoine Minier SA



NIGERIA

DPR	Department of Petroleum Resources
ECA	Excess Crude Account
EFCC	Commission des crimes économiques et financiers
EGASPIN	Directives et normes environnementales pour l'industrie pétrolière au Nigeria
FAAC	Comité d'attribution des comptes de la Fédération
FEC	Conseil exécutif fédéral
FIRS	Federal Inland Revenue Service
FRC	Commission de responsabilité fiscale
GTA	Grand Tortue Ahmeyim
HCDTF	Host Community Development Trust Fund
HYPREP	Hydrocarbon Pollution Remediation Project
ICPC	Independent Corrupt Practices and Other Related Offences Commission
MOF	Ministry of Finance
NASS	National Assembly
NDDC	Niger Delta Development Commission
NEC	National Economic Council
NEITI	Nigerian Extractive Industry and Transparency Initiative
NNOC	Nigerian National Oil Corporation
NNPC	Nigerian National Petroleum Corporation
NPMS	National Production Monitoring System
NSIA	Nigeria Sovereign Investment Authority
NSWF	Nigerian Sovereign Wealth Fund
NUPRC	Nigeria Nigerian Upstream Petroleum Regulatory Commission
OAGF	Office of the Accountant General of the Federation
OPEP	Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole
RMAFC	Revenue Mobilization Allocation and Fiscal Commission
PIA	Petroleum Industry Act
PTDF	Petroleum Technology Development Fund
SBU	Strategic Business Units

SIERRA LEONE

ANFC	Agence Nationale de l'Aménagement des infrastructures Minières
CDA	Agence Nationale de Financement des Collectivités
CENSAD	Bureau National d'Expertise
CLC	Comité d'appui à la gestion du FODEL
DELCO	Contribution au développement local
DACDF	Comité préfectoral de développement
EPA	Centre de Promotion et de Développement Minier
ESR	Direction Nationale des Mines
MLGRD	Document de Programmation Budgétaire et Économique Pluriannuelle
MMA	Déclaration de Politique Minière
MMMR	Établissement Public à caractère Administratif
MP	Fonds de Développement Économique Local
NACE	Fonds National de Développement Local
NMA	Ministère de l'Administration et de la Décentralisation
NRA	Ministères des Mines et de la Géologie
SL-EITI	Plan annuel d'investissement



GHANA

ABFA	Annual Budget Funding Amount
BOG	Bank of Ghana
CPE	Comité de Prévisions et d'Évaluation
EIE	Évaluation des incidences sur l'environnement
EIS	Déclaration d'impact sur l'environnement
EMP	Plan de gestion environnementale
GAPP	Principes et Pratiques Généralement Acceptés
GHF	Ghana Heritage Fund
GIIF	Fonds d'investissement dans les infrastructures du Ghana
GNGC	Ghana National Gas Company
GNPC	Ghana National Petroleum Corporation
GRA	Ghana Revenue Authority
GSF	Ghana Stabilization Fund
IAC	Investment Advisory Committee
PAE	Plan d'action environnemental
PER	Rapport environnemental préliminaire
PHF	Petroleum Holding Fund
PIAC	Public Interest and Accountability Committee
PRMA	Petroleum Revenue Management Act
RSA	Accord de garantie de remise en état

INTRODUCTION GÉNÉRALE

INTRODUCTION GÉNÉRALE

La gouvernance des ressources naturelles fait référence aux normes, institutions et processus qui déterminent la manière dont le pouvoir et les responsabilités sur les ressources naturelles sont exercés, la manière dont les décisions sont prises et comment les citoyens – femmes, hommes et les communautés locales – participent et bénéficient de la gestion des ressources naturelles. L'efficacité et l'équité des processus de gouvernance déterminent à la fois la mesure dans laquelle les systèmes de gouvernance contribuent à la prospérité économique et à l'amélioration du bien-être des populations et, à long terme, à la préservation de l'environnement. Dans le même temps, celles-ci peuvent contribuer à prévenir et à atténuer les conflits souvent liés à un manque de transparence et à la mauvaise utilisation des revenus.

Pour assurer une gestion rationnelle et équilibrée des ressources dites extractives (minières, pétrolières et gazières), les pays ont à différentes phases de développement de leurs ressources, opéré des choix variés, lesquels ont fortement influencé les résultats de développement.

En Afrique comme ailleurs, la faiblesse des outils d'encadrement et le déficit des capacités de gestion et de planification ont entraîné des conséquences désastreuses pour l'économie et compromis les effets bénéfiques de l'exploitation des ressources pour les populations.

Toutefois, l'expérience des pays en matière de gestion des ressources naturelles s'est largement diversifiée au cours des deux dernières décennies, avec l'avènement d'outils et de mécanismes internationaux, régionaux et nationaux, qui ont offert aux États et aux gouvernements des recettes pour optimiser les bénéfices tirés de l'exploitation de leurs ressources.

S'il est admis que les contributions les plus évidentes du secteur minier et pétrolier à l'économie se font à travers les recettes fiscales et les recettes en devises, les pays font face à des expériences diverses, dans leurs capacités à faire converger leurs législations et leurs processus avec les préoccupations et attentes légitimes de leurs citoyens, en particulier, dans les territoires directement impactés par les opérations.

Tantôt les considérations macro-économiques, liées à la viabilité budgétaire, à la nécessité de faire face à la volatilité des recettes et au lissage des dépenses prennent le dessus sur les considérations éminemment politiques pouvant se refléter dans les aspirations de développement économique et social des populations. Or, le « principe de souveraineté permanente » des États sur les ressources naturelles exprimé dans la résolution 1803 du 14 décembre 1962 des Nations Unies dispose à l'article 1 : « Le droit des peuples et des nations à la souveraineté permanente sur leurs richesses et ressources naturelles doit être exercé dans l'intérêt de leur développement national et du bien-être de la population de l'État concerné ».

La complexité des processus menant à la formulation et à la mise en œuvre des politiques inclusives, prenant en compte des outils de planification territoriale, grâce auxquels les parties prenantes peuvent aligner leurs objectifs de développement à long terme sur l'action régionale et locale, requiert une vision partagée et une connaissance des conditions économiques, environnementales, sociales et culturelles dans lesquelles se réalisent les opérations extractives.

Par conséquent, les pays qui réussissent à tirer parti des ressources minérales pour le développement associatif, des régimes fiscaux équitables (qui optimisent la part de retenue fiscale par le gouvernement durant la durée de vie de chaque projet, tout en maintenant la capacité d'attirer des investissements) avec des politiques qui protègent les communautés et l'environnement et empêchent les modèles de développement de « type enclave ».

Si la production à grande échelle de ressources naturelles, qui offrent des opportunités considérables, s'accompagne aussi d'inconvénients majeurs, qui empêchent une croissance soutenue au niveau de plusieurs indicateurs clés de développement, les pays d'Afrique de l'Ouest ont connu des fortunes diverses, face à ce qu'il est convenu d'appeler « la malédiction des ressources ».

Contexte

Les ressources naturelles constituent l'un des traits caractéristiques du continent africain. On estime qu'environ 30 % des réserves mondiales d'hydrocarbures et de minerais se trouvent en Afrique. Les réserves avérées

de pétrole et de gaz naturel du continent représentent respectivement 8% et 7% des réserves mondiales. Les ressources minérales représentent environ 70 % des exportations totales de l'Afrique et environ 28 % de son Produit intérieur brut¹.

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 totales². 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'année³. 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'État⁴. La Sierra Leone est riche en ressources naturelles et est bien connue pour son potentiel géologique en

¹ Note d'information Programme Afrique et Asie de l'Ouest, Améliorer la gouvernance des ressources naturelles en Afrique, p.1.

² NEITI 2020 Oil and Gas Industry Report.

³ GHEITI 2019 Oil and Gas Sector Report.

⁴ Rapport Assoupli 2019-2020 du Comité de Pilotage Initiative dans les Industries Extractives en Guinée, p. 131.

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) »⁵. Pour l'or qui constitue la principale ressource minière, la production est passée de 24,5 T en 2018 à 32,5 T en 2019⁶.

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 ».

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

⁵ Rapport ITIE 2019, p. 56.

⁶ Rapport ITIE 2019, p. 57.

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).

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 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). Se trouvent sont l'obligation 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 Public Interest and Accountability Committee (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, leur fiabilité, etc.

Au demeurant, pour faire face à ses nombreux défis qui se posent dans la gestion des ressources extractives, en particulier la gestion des revenus, plusieurs mesures peuvent être adoptées :

- Réformes des cadres politique et juridique encadrant la gestion des ressources naturelles pour s'aligner aux meilleures pratiques internationales ;
- Des textes d'application des lois pertinentes ;
- Renforcement des capacités des organisations de la société civile pour assurer un suivi efficace des obligations des entreprises extractives et des organes étatiques ;
- Suivi des recommandations des Rapports de validation ITIE et des Administrateurs indépendants pour le renforcement de la transparence dans la gestion des revenus miniers, pétroliers et gaziers ;

- Renforcement du dialogue entre les parties prenantes de la chaîne de valeur du secteur extractif ;
- Respect par les compagnies extractives de leurs obligations environnementales et promotion de pratiques d'exploitation responsables.

Méthodologie

Dans le but de parvenir à une compréhension globale et une analyse approfondie des règlements et politiques en matière de gouvernance des ressources naturelles dans les pays ciblés, la présente étude s'est adossée sur une recherche qualitative. Cette démarche a permis de procéder à une revue documentaire aussi large que possible, suivie d'une collecte et analyse préliminaire de données. Enfin, une analyse approfondie des données a été faite, dans une perspective comparative, pour mieux cerner les contours des questions abordées.

La revue documentaire a permis de collecter et d'analyser toute la documentation pertinente relative à la gouvernance des ressources minières, pétrolières et gazières avec une attention particulière sur la problématique de la gestion des revenus miniers ou pétroliers en fonction du secteur ciblé.

En vue d'évaluer les textes qui régissent la gouvernance des ressources extractives dans les pays couverts par l'étude, d'apprécier leur niveau d'effectivité et de recueillir les avis des différentes parties prenantes sur les enjeux pertinents et les défis identifiés lors de l'analyse de la littérature collectée, il a été conçu un guide d'entretien à l'usage des consultants locaux recrutés dans chaque pays. Le guide d'entretien a été donc adapté en fonction des pays et des différents acteurs impliqués dans la gouvernance des ressources naturelles.

L'analyse a compris toute la documentation pertinente qui a été identifiée à travers la revue documentaire ainsi que les données collectées par les consultants locaux via le guide d'entretien. Ces données qualitatives ont été utilisées pour, d'une part, valider les informations issues de la revue documentaire et, d'autre part, approfondir l'analyse des réglementations nationales. Ensuite, une grille de comparaison entre « pays miniers » et « pays

pétroliers » a été utilisée pour identifier les pratiques, tant au niveau institutionnel que du point de vue de la politique de répartition des revenus.

Pour répondre aux préoccupations identifiées par Gorée Institute, cinq (5) problématiques ont été identifiées:

1. La vision globale et les principes directeurs qui sous-tendent la gestion des ressources naturelles et des revenus;
2. Les transferts infranationaux;
3. Les obligations sociales et environnementales et la prise en compte des droits humains;
4. L'encadrement et la gestion des fonds pétroliers;
5. La transparence, la redevabilité et la qualité du débat public dans la gestion des revenus.

Zones d'étude

La présente recherche comparative est centrée sur l'expérience de six pays situés dans l'espace CEDEAO et qui ont tous tenté de mettre en place, quoique dans les contextes différents, des systèmes de gouvernance et des processus qui ont produit des résultats que nous tenterons d'analyser dans le cadre de cette étude.

D'un côté, nous avons des pays en situation de post-conflit, en l'occurrence la **Côte d'Ivoire et la Sierra Leone**, qui mènent des réformes de gouvernance dans le cadre des processus de consolidation de la paix, post-conflit et mettent en place des mécanismes de contrôle et de surveillance de la conformité pour favoriser une distribution équitable des revenus tirés des secteurs extractifs.

Ensuite, nous avons le **Ghana et le Sénégal** qui, ayant enregistré des découvertes récentes de pétrole et de gaz, peinent soit à formuler des politiques et réglementations inclusives, ou rencontrent des défis pour créer des consensus nationaux, avec en parallèle, de nombreux indicateurs de conflits en accélération⁷ au niveau des communautés en particulier.

⁷ Plusieurs indicateurs de conflits utilisés renvoient au nombre de conflits locaux, nombre de morts résultant de conflits internes, manifestations violentes, niveau de violence criminelle, militarisation de l'Etat, etc.

Le **Nigéria** de son côté, en dépit de sa longue expérience, est en proie à des tensions et des conflits liés aux ressources naturelles, mêlés à des problèmes politiques profondément enracinés et qui ne sont pas encore résolus. Bien que gérables, il reste évident que ces conflits risquent de se prolonger et ne pourront pas être résolus en raison de plusieurs facteurs sociaux et politiques, ainsi que des facteurs exogènes difficiles à contrôler (fluctuation des prix du pétrole, crise COVID-19, guerre en Ukraine, etc.).

La **Guinée** quant à elle, poursuit les réformes de son secteur extractif, notamment en matière de partage des revenus, même si elle connaît une fragilité manifeste, avec des implications sérieuses sur la paix, et la sécurité.

La présente étude s'inscrit dans ce contexte marqué par des contrastes dans les politiques nationales de gestion des revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles.

Il commence par poser le débat sur les enjeux et les problématiques sous-jacentes qui se font jour dans la littérature et les pratiques en matière de gestion des revenus dans le domaine extractif. Il est proposé ici au lecteur un survol des instruments et des mécanismes internationaux et régionaux, qui sont des réponses africaines et internationales aux questions complexes liées à la gestion des revenus. Ces instruments donnent également des directives et orientations en matière de politiques aussi bien en amont qu'en aval de la gestion des revenus.

Ensuite, le deuxième chapitre présente, de façon détaillée, les politiques et les cadres juridico-institutionnels de gouvernance du secteur extractif dans les six (6) pays. On y analyse le potentiel extractif des différents pays ; la vision partagée d'une gouvernance transparente, inclusive et durable des ressources naturelles ; et le cadre institutionnel de gouvernance des revenus extractifs selon les pays.

Le troisième chapitre est consacré à la gestion des revenus. Il offre une analyse des instruments juridiques de gestion des revenus pétroliers et miniers ; documente les transferts infranationaux dans les différents pays ; et aborde les enjeux de transparence, de redevabilité et de qualité du débat public dans la gestion des revenus extractifs.

Le dernier chapitre revient sur les enseignements tirés des systèmes de gouvernance des revenus étudiés et dégage des perspectives pour une meilleure gestion des revenus extractifs en Afrique de l'Ouest.

1

**CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR
LA GESTION ET L'UTILISATION DES
REVENUS ISSUS DE
L'EXPLOITATION DES RESSOURCES
EXTRACTIVES**

I. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR LA GESTION ET L'UTILISATION DES REVENUS ISSUS DE L'EXPLOITATION DES RESSOURCES EXTRACTIVES

Analyser les pratiques et les systèmes de gouvernance à l'œuvre en matière de gestion des revenus dans les pays riches en ressources extractives est un exercice fort complexe. Il nécessite parfois une compréhension profonde de l'histoire politique des nations, de leurs trajectoires, les traditions juridiques, mais aussi leur expérience et performance dans les domaines tels que l'économie politique et la gouvernance économique.

Si dans la majorité des cas, l'arrivée de nouvelles recettes issues de l'exploitation pétrolière ou minière a été source de fragilité pour les États, on note aujourd'hui une grande variété d'instruments, de pratiques de gouvernance et de leçons apprises qui, si elles sont bien identifiées et partagées, pourraient contribuer à une transformation économique inclusive. L'objectif clairement visé ici est d'examiner le système et les processus de gouvernance des ressources extractives dans les six pays ciblés, afin d'identifier les lacunes et les défis, les leçons apprises ainsi que les modèles de bonnes pratiques en ce qui concerne la distribution responsable et équitable des revenus générés par les ressources extractives.

1. Gestion et utilisation des revenus dans les pays riches en ressources extractives

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 contrepoids 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.

L'investissement

L'arrivée de nouveaux types de revenus en dehors des recettes fiscales traditionnelles est généralement perçue comme une aubaine qui permet d'effectuer des investissements structurants pour l'économie. La problématique de l'investissement est intrinsèquement liée à la nécessité pour les économies des pays en développement d'adopter une stratégie de rattrapage, pour financer l'accès aux services sociaux de base et réduire les inégalités, le développement des infrastructures (énergie, transport, etc.) et donner un appui à l'effort d'industrialisation. Cette nécessité est cependant fonction de la capacité de l'économie à gérer des dépenses additionnelles et à évaluer les conséquences des investissements dans un secteur donné, afin de ne pas compromettre les performances des autres secteurs.

Les questions que soulève la problématique de l'investissement, concernent le calcul de la valeur de la consommation actuelle, comparée à celle qui serait différée dans une échelle spatio-temporelle. Ensuite, vient la maîtrise du taux de rentabilité de l'investissement, qui suppose généralement d'opérer une distinction entre investissement domestique et investissement à l'étranger :

- Au niveau domestique, l'enjeu se situe principalement dans la détermination des principes qui sous-tendent la prise de décision d'accroître la consommation ou l'investissement et ses conséquences.
- Quant à l'investissement à l'étranger, les analyses de Collier⁸ prouvent que la rentabilité de l'investissement à l'étranger (ROI)⁹ dépend du statut du pays selon qu'il est emprunteur, qu'il doit payer ses dettes avec les revenus générés ou prêteur.

L'épargne

Dans les pratiques communément observées, le souci de protéger les avantages intergénérationnels constitue un défi particulier, étant donné la nature limitée et épuisable des ressources. Cela constitue une charge

⁸ P. Collier, F. Van Der Ploeg, A. Spence and A. Venables, « Managing Resource Revenues in Developing Economies », *IMF Staff Papers*, 2010, vol. 57, issue 1, p. 84-118.

⁹ ROI ou *Return on investment* est l'indicateur utilisé pour apprécier la rentabilité d'un placement

supplémentaire pour les décideurs qui cherchent à augmenter les bénéfices obtenus des industries extractives.

Tout aussi importante, est la nécessité de stabiliser l'environnement du projet pétrolier ou gazier de telle sorte que, celui-ci continue d'avoir un effet positif sur le développement humain, indépendamment du cycle de vie du projet, des conditions du marché des produits de base et de leur niveau de rentabilité. Pour ce faire, la solution consiste, à dissocier les recettes pétrolières des autres stratégies de développement, en aidant les gouvernements à trouver d'autres options pour offrir des avantages réels aux citoyens. Face à cette situation, les choix des pays ont été souvent guidés par deux hypothèses qui sont parfois combinées en fonction des contextes et spécificités du pays.

- **La Règle du Revenu Permanent**

En termes simples, l'hypothèse du revenu permanent (HRP) postule que l'agent économique a une capacité de projection intertemporelle : ce faisant, sa consommation n'est pas déterminée que par le revenu du mois dernier, mais par un ensemble de revenus passés, présents et futurs (Collier, Ploeg, & Venables, 2010).

Dès lors, la part de consommation (en termes réels) de recettes pétrolières au fil du temps, équivaut aux intérêts générés par la valeur actuelle nette de la richesse pétrolière du pays. Cette règle accorde plus d'attention aux générations actuelles et à leurs besoins. C'est ce revenu appelé « Revenu Permanent », qui détermine la consommation. Le revenu permanent est défini comme la somme qu'un Etat peut dédier à sa consommation, en maintenant constante la valeur de son capital.

- **La règle dite « Bird in Hand »**

Cette règle utilisée par la Norvège est basée sur le principe de l'épargne du revenu, pour ne dépenser que l'intérêt perçu sur le capital investi. En d'autres termes, cette règle prévoit le recours à un Fonds permanent pour les générations futures pour assurer l'équité intergénérationnelle et garantir un flux permanent de ressources qui favorisera le développement économique, même après épuisement des ressources pétrolières ou minières. L'avantage de cette démarche est qu'elle garantit une prévisibilité de la dépense et permet d'avoir une consommation prudente et conservatrice.

L'une des critiques formulées à l'encontre de cette règle, est qu'elle n'est pas adaptée aux réalités budgétaires des pays en développement, et qu'en dernière instance, ce qui est important pour les générations futures, c'est surtout la position budgétaire du gouvernement et non le volume d'épargne disponible.

Les transferts de revenus aux collectivités locales

Outre les considérations macro-économiques qui influencent les politiques budgétaires et d'investissement de l'État, la question de la redistribution des richesses et notamment celle des transferts infranationaux constitue une réelle préoccupation pour les citoyens et les communautés affectées.

Aujourd'hui, de plus en plus de pays réclament la redistribution des revenus extractifs au profit des communautés impactées, afin de promouvoir le développement local et de compenser les dommages causés par les activités. Selon les traditions juridiques et les régimes fiscaux, on peut classer les systèmes des pays, en matière de partage des revenus, en trois catégories :

Catégorie 1 : Les pays qui traitent les revenus issus des ressources extractives de la même manière que les autres revenus ;

Catégorie 2 : Les pays qui traitent les revenus extractifs différemment des autres revenus et qui les distribuent, selon un principe de dérivation¹⁰ ;

Catégorie 3 : Les pays qui traitent les revenus extractifs différemment des autres revenus et qui les distribuent suivants des indicateurs précis.

Les systèmes basés sur des indicateurs utilisent une variété de critères pour déterminer l'allocation des revenus vers le niveau infranational. Ceux-ci peuvent inclure la population, la génération de revenus (niveau de contribution), le niveau de pauvreté, la géographie, etc.). En ce qui concerne l'opérationnalisation, deux modalités existent :

Le régime de distribution verticale : les expériences de distribution verticale des revenus tirés des ressources extractives varient en fonction de la répartition des rôles et responsabilités définies dans la chaîne fiscale. En effet, le degré de distribution verticale est déterminé par les prérogatives et

¹⁰ Le principe de « dérivation » voudrait que le pays utilise le lieu de collecte des impôts comme critère de partage des produits de la fiscalité nationale. Exemple : en RDC, la Constitution alloue aux provinces 40% des impôts nationaux collectés sur leur territoire.

attributions de recouvrement confiées par la loi, à différents niveaux de gouvernement. Cette dimension influence généralement l'importance des transferts que le gouvernement national effectue au profit du niveau infranational. Dans les pays à structure fiscale décentralisée telle que l'Indonésie, le Pérou, ou les Philippines, le pourcentage rétrocédé au niveau local peut être important (près de 50% ou plus).

Le régime de distribution horizontale : La répartition des recettes tirées des ressources extractives entre mêmes ordres de collectivités locales, est déterminée par des cessions d'impôts et une réglementation spécifique, qui précisent comment le gouvernement central transfère-t-il les revenus entre les juridictions fiscales. Dans ce cas, la perception de l'impôt par les administrations décentralisées est par définition, basée sur un système de dérivation, puisque que les compagnies extractives paient aux collectivités locales dans les zones où les ressources sont produites. D'un autre côté, les transferts entre collectivités peuvent aussi être basés sur des indicateurs. En guise d'illustration, on peut citer l'exemple du Mexique qui répartit ses recettes pétrolières selon une formule comprenant la démographie, le niveau de contribution aux revenus, ainsi qu'une troisième variable, qui profite aux États à faible population.

En Afrique, les recherches indiquent que des éléments du système de transfert basé sur les indicateurs sont combinés à ceux du système de transfert basé sur la dérivation. C'est le cas du Nigéria et de l'Ouganda.

Transfert des Revenus en Ouganda : la loi de finance 2015 de l'Ouganda prévoit que 6% des redevances pétrolières seront « partagées entre les gouvernements locaux situés dans les zones d'exploration et de production pétrolières ». Cinquante pour cent (50%) de ce montant seront répartis entre les collectivités locales suivant le lieu de production ou la zone affectée, laquelle est définie comme le lieu de chargement sur une plate-forme de transport. La moitié restante est répartie en fonction de la « taille de la population, de la zone géographique et du terrain ». En outre, une redevance supplémentaire de 1% sera allouée à une « institution culturelle ou traditionnelle classée ».

Source : (UNDP, Sept 2016)

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.

L'importance et la prédominance de telles considérations ont d'ailleurs guidé les organisations sous-régionales et internationales dans la définition des politiques et orientations en matière de gestion des revenus pour les États.

2. L'encadrement de la gestion des revenus dans les instruments juridiques internationaux et régionaux

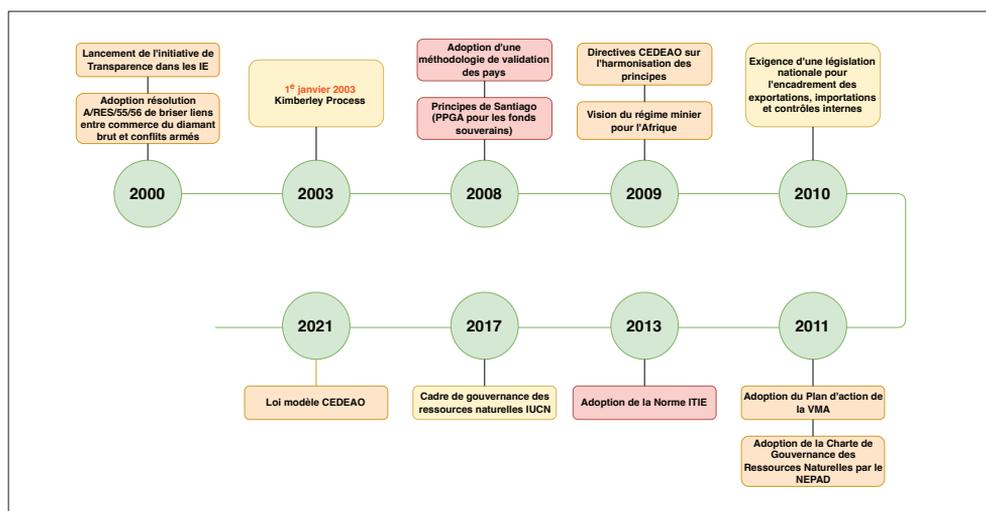
Après une décennie de campagne pour tenter d'enrayer la « malédiction des ressources », le secteur extractif qui, traditionnellement s'entourait d'opacité et se gérait comme un domaine réservé aux élites politiques et aux multinationales, commence à s'ouvrir au regard du public. Au début des années 2000, 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 1990 pendant lesquelles, les ressources extractives 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 États 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. Le schéma ci-après fournit quelques repères qui marquent l'avènement de nouveaux instruments de gouvernance dans le secteur extractif et leur transposition dans les traités et instruments juridiques communautaires. On notera cependant que le secteur minier a été davantage ciblé par ces instruments que le secteur pétrolier.

Graphique 1 : Évolution du cadre normatif de gouvernance des ressources extractives aux niveaux régional et global



Source: RCL Consulting 2022

La Charte de Gouvernance des Ressources naturelles

La Charte de Gouvernance des Ressources Naturelles (voir le Tableau 1) se définit comme un outil d'analyse permettant d'évaluer les différents aspects de la gestion des ressources naturelles, tant au niveau national, qu'à l'international. Elle offre à toutes les Parties Prenantes des conseils pratiques, des options de politiques qui leur permettent de se doter des moyens appropriés pour une meilleure gestion des ressources naturelles. Elle repose sur trois (3) piliers fondamentaux à savoir : (i) les fondements nationaux de la gouvernance des ressources naturelles ; (ii) la chaîne des décisions économiques requises pour gérer les ressources naturelles en faveur de la prospérité, et (iii) les fondements internationaux de la gouvernance des ressources naturelles. Ces piliers se décomposent en douze (12) préceptes, lesquels sont repris dans le tableau 1 ci-après.

Tableau 1 : Résumé des préceptes de la charte de gouvernance des ressources naturelles

Fondements nationaux de la gouvernance de ressources naturelles	Chaines de décisions économiques requises pour gérer les ressources naturelles en faveur de la prospérité	Fondements internationaux de la gouvernance des ressources naturelles
<p>Précepte 1 : Stratégie, consultation et institutions La gestion des ressources naturelles doit apporter les meilleurs avantages aux citoyens grâce à une stratégie nationale inclusive et exhaustive, à un cadre juridique clair et à des institutions compétentes</p>	<p>Découvertes et décisions d'extraction</p>	<p>Précepte 11 : Rôle des entreprises multinationales Les entreprises doivent s'engager à respecter les normes les plus élevées en matière d'environnement et de respect des droits sociaux et humains, ainsi qu'à promouvoir le développement durable</p>
	<p>Précepte 3 : Exploration et attribution des ressources Le gouvernement doit encourager la poursuite d'opérations d'exploration et de production efficaces et attribuer les droits y afférents de manière transparente</p>	
	<p>Conclure des marchés avantageux</p>	
	<p>Précepte 4 : Fiscalité Le régime fiscal et les dispositions contractuelles doivent permettre au gouvernement de dégager la pleine valeur de ses ressources, en étant capable d'attirer les investissements nécessaires et de traverser sans heurts des situations changeantes.</p>	
	<p>Précepte 5 : Effets locaux Le gouvernement doit rechercher les opportunités de dégager des avantages pour les communautés locales et prendre en compte, atténuer et compenser les coûts environnementaux et sociaux des projets extractifs.</p>	
	<p>Précepte 6 : Entreprises nationales de ressources naturelles Les entreprises nationales de ressources naturelles doivent être redevables, détenir des mandats bien définis et viser à l'efficacité commerciale</p>	
<p>Précepte 2 : Redevabilité et transparence La bonne gouvernance des ressources naturelles ne peut être assurée que si les décideurs sont tenus de rendre des comptes à un public informé.</p>	<p>Gérer les revenus</p>	<p>Précepte 12 : Rôle de la communauté internationale Les gouvernements et les organisations internationales doivent promouvoir une harmonisation des normes toujours plus poussée dans leur soutien au développement durable.</p>
	<p>Précepte 7 : Distribution des revenus Le gouvernement doit investir ses revenus extractifs de manière à produire des effets optimaux et équitables pour le bénéfice des générations actuelles et futures</p>	
	<p>Précepte 8 : Volatilité des revenus Le gouvernement doit régulariser les dépenses intérieures qu'il effectue à partir de ses revenus extractifs afin de tenir compte de la volatilité de ses revenus</p>	
	<p>Investir pour le développement durable</p>	
	<p>Précepte 9 : Dépenses publique Le gouvernement doit utiliser ses revenus extractifs en tant qu'occasion d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques aux niveaux national et infranational.</p>	
	<p>Précepte 10 : Développement du secteur privé Le gouvernement doit faciliter les investissements du secteur privé pour diversifier l'économie et favoriser l'engagement des entreprises privées dans le secteur extractif.</p>	

Source : *Natural Resource Governance Institute, 2014*

En ce qui concerne la gestion et l'utilisation des revenus, elle est prise en charge à travers les préceptes 7, 8 et 9. Pour accompagner son opérationnalisation, le « Revenue Watch Institute » devenu "Institut pour la Gouvernance des Naturelles" a mis au point l'indice de gouvernance des ressources naturelles qui, selon le mot de son Président, Daniel Kaufmann a pour fondement intellectuel la charte de gouvernance des ressources naturelles. L'indice de gouvernance des ressources naturelles est construit à partir de trois dimensions à savoir (i) la réalisation de la valeur, (ii) la gestion des revenus, (iii) l'environnement favorable.

Ces dimensions sont réparties en sous-composantes (au nombre de 14), lesquelles sont évaluées à partir de 51 indicateurs. Pour apprécier la performance d'un pays en matière de gestion des revenus, l'évaluation se base sur la budgétisation nationale, les transferts infranationaux et les fonds souverains.

La Vision Minière Africaine

La Vision du Régime Minier de l'Afrique (VMA) repose sur un postulat global selon lequel les ressources minières, si elles sont judicieusement exploitées et gérées, peuvent être un vecteur de transformation structurelle menant à l'industrialisation et au développement durable de l'Afrique (Pedro, 2016, Union Africaine, 2009). Contrairement au modèle centré sur l'attraction des investissements, qui donne la priorité au secteur privé, à l'industrie et à l'économie de rente, la VMA propose un modèle qui voudrait que les matières premières ne soient pas simplement destinées à l'exportation à l'état brut, mais plutôt, qu'elles mènent à l'industrialisation et à la diversification des économies locales (AU, 2011). La VMA promeut ainsi une meilleure intégration du secteur minier au reste de l'économie et à la poursuite des objectifs de développement durable. Elle s'appuie sur des mécanismes participatifs et de redevabilité.

Dans sa volonté de réconcilier les intérêts de l'État et ceux des communautés, la VMA encourage le partage des bénéfices avec les communautés locales, par le biais de comptes de régularisation des revenus, ainsi que le partage des avantages non financiers notamment par l'emploi local et la fourniture d'infrastructures sociales ; le but étant de parvenir à un équilibre entre les intérêts locaux et ceux nationaux et, de doter les communautés des moyens

nécessaires pour faire face aux difficultés de post-exploitation minière. C'est d'ailleurs, cette vision qui souligne le fait que l'exploitation minière artisanale, soit considérée comme « source de revenus pour des centaines de millions de travailleurs et leurs familles, même si elle pose quelques problèmes sur les plans environnemental, sécuritaire et social » (AU, 2011).

La gestion des revenus est traitée de manière spécifique au niveau de l'axe1 du Plan d'Action, qui constitue l'instrument d'opérationnalisation (AU, 2011). Le plan d'action de la VMA part du constat selon lequel les législations fiscales en Afrique ne sont pas élaborées de manière optimale, elles se caractérisent par d'importantes exonérations et des faiblesses qui favorisent l'évasion fiscale et les prix de transfert. Pour y remédier, l'axe1 se fixe comme objectif de « créer un secteur minier bien gouverné qui recueille et déploie efficacement des rentes dans la source ».

C'est ainsi qu'il est conseillé aux gouvernements africains de capter une plus grande part des rentes minières, soit par la propriété commerciale directe, soit par la co-entreprise avec le secteur privé dans des projets miniers, en fonction de leurs capacités. En outre, il est recommandé la création de fonds souverains qui peuvent aider à gérer efficacement les revenus exceptionnels, financer les infrastructures et assurer l'épargne en faveur des générations futures.

La 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

La Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) est une organisation régionale regroupant 16 pays de la sous-région Ouest Africaine, qui élabore des directives à l'intention des États membres afin de renforcer la coordination et la gouvernance au sein de l'espace communautaire. La directive de la CEDEAO portant sur l'harmonisation des principes directeurs et des politiques dans le secteur minier présente une panoplie de recettes relatives à la gestion des revenus miniers, à la préservation des droits sociaux et économiques des communautés autochtones.

D'abord sur le plan fiscal, la directive fait obligation aux États de réviser, de

faire converger leurs régimes fiscaux et de procéder à leur actualisation tous les trois ans (art. 8). Mieux, injonction est faite aux États, après la collecte des revenus, de « mettre en place un système qui assure une répartition plus équitable des revenus générés par l'activité minière et d'assurer la distribution effective et le transfert aux communautés locales d'une partie de ces revenus miniers, tel que prévu dans les lois et usages de l'État membre ».

Au-delà du transfert de fonds, la directive contient des dispositions qui militent en faveur d'une protection des intérêts des populations. Celle-ci se fait non seulement à travers l'établissement de cadres de concertation, mais aussi à travers la création d'un Fonds de développement socio-économique auquel contribuent les titulaires et d'autres parties prenantes, afin de soutenir le développement des activités de conversion de l'après-mine dans les communautés locales impactées.

Dans le but de favoriser la participation citoyenne et la redevabilité, des obligations de transparence sont érigées en règle, et ces exigences pèsent aussi bien sur les investisseurs/compagnies minières (article. 12) que les administrations (article.13). D'ailleurs, les États membres sont expressément encouragés à adhérer à l'ITIE, à ses principes et à adopter des lois sur la libre circulation des informations.

Loi Modèle (2021) de la CEDEAO sur l'Exploitation Minière et le Développement des Ressources Minérales (EMMMDA)

A l'instar des autres instruments, la loi modèle met en place un cadre qui promeut l'équité dans la gestion des revenus à travers les axes suivants : l'encadrement fiscal de la redevance, la préservation des droits sociaux et économiques des populations, le financement du développement local. Afin de garantir un équilibre dans le partage des bénéfices, tout en maintenant l'attractivité de la région, la loi modèle prévoit un encadrement fiscal à l'échelle communautaire qui permet de garantir un minimum de recettes que les États membres doivent assurer dans le cadre du partage de la rente (article 15). Par la même occasion, ces préconisations permettent d'éviter une concurrence inopportune entre les États membres de la CEDEAO, et qui profiterait uniquement à l'investisseur.

C'est ainsi que pour diverses catégories de substances, la CEDEAO définit des pourcentages qui permettent de garantir un minimum de recettes à partir de la redevance. (Cf. tableau ci-après).

Tableau 2 : Encadrement de la redevance des États membres de la CEDEAO

Substance	Minimum	Maximum
Or	5%	10%
Les minéraux précieux et semi-précieux	10%	20%
Les métaux de base,	6%	15%
Les minerais radioactifs	5%	12%
Les minéraux industriels	Défini par les lois de l'État membre	
Les minéraux en vrac	10%	15%

Source : EMMDA, 2021

Outre la sécurisation des recettes pour l'État, des dispositions spécifiques ont été prises pour favoriser le partage de la rente avec les communautés et la préservation de leurs droits économiques et sociaux. Pour ce faire, la signature d'accords de développement communautaire est fortement encouragée afin que l'activité minière puisse contribuer au financement du développement local. Dans le même esprit, le texte fait injonction aux États de veiller à la préservation des intérêts des populations à travers certaines dispositions.

En effet, le financement du développement local est une exigence garantie par l'article 21 qui stipule : « Les États-membres veilleront à la mise en place d'un Fonds de développement pleinement opérationnel sur leurs territoires et s'assureront que la portion allouée au développement communautaire est intégrée au plan de développement de l'administration locale. La vocation socio-économique d'un tel fonds est manifestement exprimée afin que les revenus miniers puissent participer au développement d'activités économiques diversifiées et durables, qui aillent au-delà du cycle de vie des projets d'exploitation minière. Par ailleurs, les droits des communautés sont protégés à travers des préconisations telles que :

- a. Veiller à ce que les détenteurs de droits miniers respectent les droits des communautés-hôtes, en particulier, respecter les droits des populations locales à posséder, occuper, valoriser, contrôler, protéger et utiliser leurs

terres, leurs autres ressources naturelles et leurs propriétés culturelles et intellectuelles autant que possible.

- b. Veiller à ce qu'en cas d'acquisition de terres pour le développement d'une ressource minière, le propriétaire ou occupant légal reçoive une compensation prompte et adéquate conformément aux lois en vigueur dans l'État-membre.
- c. Veiller à ce que le calcul de toute compensation pour l'acquisition de terres pour le développement de ressources minières prenne en compte la perte encourue par l'utilisateur de la surface, les inconvénients qui peuvent être évalués en termes monétaires selon des principes juridiques, les pertes et dommages des biens immobiliers et leurs dépendances, la perte de revenus, notamment la perte attendue et les autres pertes raisonnablement démontrées conformément aux meilleures pratiques internationales.
- d. Veiller à ce que les détenteurs de droits miniers maintiennent des consultations et négociations sur les questions et décisions affectant les communautés-hôtes tout au long des opérations minières.
- e. Veiller à ce qu'un cadre participatif de toutes les parties prenantes soit mis en place pour assurer une collaboration fructueuse et une cohabitation pacifique tout au long des phases d'opérations minières.

De même, il est prévu la création d'un mécanisme de garantie sous la forme d'une caution environnementale, de restauration et de réhabilitation dont les fonds seront logés dans un compte de garantie bloqué dans le pays-hôte, en vue de s'assurer que les obligations de réhabilitation non honorées par le détenteur de droit minier seront réalisées par les entités nationales.

L'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE)

L'ITIE est une initiative globale chargée de la mise en œuvre d'une norme relative à la bonne marche du secteur extractif dans différents pays riches en ressources extractives. Elle est structurée autour du principe de transparence et établit des exigences auxquels doivent se conformer ses participants sur l'étendue de la chaîne de valeur des industries extractives. L'ITIE encourage les États à divulguer toutes les informations relatives à la gestion des revenus

extractifs dans le but de permettre à toutes les parties prenantes d'être impliquées et d'avoir une compréhension claire des processus décisionnels et de leurs contenus. Ces exigences sont au nombre de sept (7) et font partie intégrante de la Norme¹¹. Parmi ces 7 exigences, trois (3) se situent au cœur de l'amélioration de la gestion des revenus : (i) l'exigence 4 relative à la perception des recettes, (ii) l'exigence 5 relative à la répartition des revenus, (iii) l'exigence 6 relative aux dépenses sociales et économiques (voir le Tableau 3).

A travers le système de reporting régulier, l'ITIE permet aux groupes multipartites d'identifier les bonnes pratiques fiscales et en matière de transfert de recettes provenant de projets du secteur extractif, aux gouvernements infranationaux des régions d'accueil. Celles-ci sont soit directement versées par les entreprises, soit sous forme de recettes redistribuées de l'administration centrale. Les recettes peuvent également être affectées aux fonds de développement local qui financent des projets et des priorités de développement.

La mise en œuvre de l'ITIE a montré une forte demande des communautés locales d'accroître la transparence sur les revenus, leur collecte et leur allocation, afin de s'assurer qu'ils atteignent leur objectif de contribuer au développement local durable.

¹¹ La Norme ITIE est un référentiel de portée universelle, qui définit des règles et exigences auxquelles doivent se conformer les pays mettant en œuvre l'Initiative. Devenue Norme depuis 2013, l'ITIE est désormais mise en œuvre aussi bien dans les pays en développement que dans les pays dits industrialisés. En 2019, le Secrétariat de l'ITIE a fait adopter et publié une version de la Norme appelée Norme ITIE 2019

Tableau 3 : Aperçu des exigences ITIE pertinentes relatives à la gestion des revenus

Exigence 4 : Collecte des revenus	Exigence 5 : Répartition des revenus	Exigence 6 : Dépenses sociales et économiques
<p>L'ITIE exige la divulgation à un public large de tous les versements significatifs des entreprises pétrolières, gazières et minières aux gouvernements (« paiements ») et de tous les revenus significatifs perçus par les gouvernements des entreprises pétrolières, gazières et minières (« revenus »)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Divulgation complète des taxes et revenus 2. Vente des parts de production de l'État ou autres revenus perçus en nature 3. Fournitures d'infrastructures et accords de troc 4. Revenus provenant du transport 5. Opérations liées aux entreprises d'État 6. Paiements infranationaux 7. Niveau de désagrégation 8. Ponctualité des données 9. Qualité des divulgations et assurance de la qualité. 	<p>Cette partie montre comment les revenus issus de l'extraction sont partagés. Une divulgation des informations est prévue en vue de permettre aux parties prenantes d'avoir une idée sur la répartition des revenus. Elle s'étend sur trois (3) points que sont:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La distribution des revenus • Les transferts infranationaux • La gestion des recettes et des dépenses 	<p>Exigence 6 : Dépenses sociales et économiques</p> <p>L'évaluation des dépenses sociales et économiques permet de mesurer l'impact des ressources issues des activités extractives par rapport à l'économie du pays. Cette partie couvre quatre importants points :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les dépenses sociales et environnementales des entreprises • Les dépenses quasi budgétaires des entreprises publiques • L'aperçu de la contribution du secteur extractif à l'économie • L'impact environnemental des activités extractives

Source : Norme ITIE, 2019

On constate que la gestion des revenus a été une préoccupation abordée dans la plupart des instruments de gouvernance internationaux et régionaux. Ces derniers contiennent, pour l'essentiel, des conseils et recommandations de politiques qui permettent aux États de disposer d'un cadre fiscal capable de

préserver les intérêts des pays hôtes dans le cadre du partage de la rente d'une part.

D'autre part, ils formulent des propositions en faveur d'un partage des bénéfices avec les populations, à la fois par le biais des transferts de fonds, et à travers le financement du développement économique local, afin de renforcer la résilience des communautés, une fois l'exploitation terminée. Dans certains cas, la mise en place de fonds souverains a été recommandée pour gérer des revenus exceptionnels et favoriser l'épargne au profit des générations futures.

Au demeurant, il convient de noter que les outils d'encadrement listés plus haut ont été élaborés pour le secteur minier, même si les mêmes principes peuvent s'appliquer au secteur des hydrocarbures (pétrolier et gazier).

2

**LES POLITIQUES ET LES CADRES
JURIDICO-INSTITUTIONNELS DE
GOUVERNANCE DU SECTEUR
EXTRACTIF DANS LES SIX PAYS**

II. LES POLITIQUES ET LES CADRES JURIDICO-INSTITUTIONNELS DE GOUVERNANCE DU SECTEUR EXTRACTIF DANS LES SIX PAYS

Les études empiriques ont suggéré qu'un facteur très important dans la gestion des ressources naturelles et le développement économique passe par des institutions fortes et une bonne gouvernance (Rodrik, Subramanian et Trebbi, 2004; Eregha & Mesagan, 2016). Les formes d'arrangement institutionnel permettent d'apprécier le pouvoir accordé à l'Exécutif, au Parlement, les mécanismes de contrôle et la participation des autres acteurs tels que la société civile, les autorités locales, les leaders communautaires, etc. Le rôle accordé à la compagnie pétrolière nationale ainsi que le degré d'implication de la Présidence de la République peuvent induire des différences tant du point de vue de la gestion que des résultats de développement.

La gestion des ressources extractives et en l'occurrence des revenus tirés de l'exploitation minière, pétrolière et gazière dans les États modernes, obéit d'abord à une vision ou politique et à des principes directeurs. Elle repose aussi sur une organisation qui comprend les différents corps de règles applicables ainsi que les institutions chargées de sa mise en œuvre.

Par ailleurs, les textes qui régissent la gestion des ressources extractives prévoient des règles qui gouvernent la traçabilité et le contrôle des revenus ainsi que leurs modalités de répartition entre les différentes entités (transferts infranationaux). Ils accordent également une attention particulière aux relations entre les titulaires de titres miniers d'exploitation et les communautés qui se traduisent en termes d'obligations sociales, environnementales ou de respects des droits humains des premiers envers les derniers.

1. Aperçu général sur le potentiel extractif et sa gouvernance dans les six pays

COTE D'IVOIRE

Le sous-sol ivoirien regorge d'importantes ressources minérales. Sa production d'hydrocarbures est restée modeste, et le pays est davantage connu pour sa richesse minière. La Côte d'Ivoire couvre à elle seule environ 35% des ceintures de roches vertes de l'Afrique de l'Ouest, réputées riches en minéralisations diverses (bauxite, colombo-tantalite, diamant, fer, manganèse, et or). Ce potentiel géologique demeure la principale source de l'attractivité du secteur minier ivoirien.

Plusieurs sociétés interviennent dans l'exploitation minière en Côte d'Ivoire. La société britannique Barrick Gold exploite la mine d'or de Tongon et Endeavour Mining participe à la production des sites d'Agbaou au centre et d'Ity à l'Ouest. On note aussi la présence d'autres sociétés tels que Africa Gold et Perseus Mining sur les sites de Sissengué et Yaouré dans le centre ouest du pays.

L'encadrement de la gestion des ressources extractives est fait à partir de mécanismes internationaux tels que l'ITIE et le processus Kimberly, et ces derniers ont fait l'objet d'une transposition dans la législation nationale. Entre 2013 et 2014, on assiste à un renforcement du système de gouvernance, dans un contexte marqué par la validation du processus ITIE.

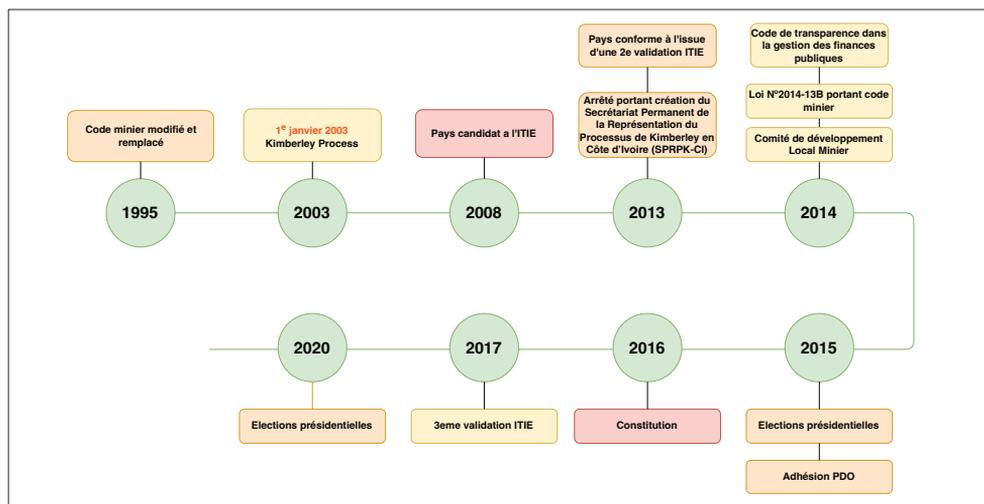
La dernière Constitution ivoirienne (2016) ne traite pas explicitement de la gestion des ressources naturelles, sauf à son article 125 qui prévoit une coopération avec d'autres États et organisations en matière de protection de l'environnement et de gestion des ressources naturelles. La transparence y est traitée dans le préambule de la Constitution à travers un engagement à « promouvoir la transparence dans la conduite des affaires publiques ».

Le code minier en ce qui le concerne déclare : « le propriétaire du sous-sol en Côte d'Ivoire est l'État de Côte d'Ivoire ». Il fait aussi référence à la transparence en son article 117, qui oblige les titulaires de titres à respecter les Principes de l'Équateur et de l'ITIE. Mieux, il prévoit que « Tous les revenus miniers dus à l'État et perçus par l'État, y compris les réalisations sociales

effectuées par les entreprises minières, font l'objet de déclaration aux instances nationales de l'ITIE ».

Par ailleurs, le code minier contient à son chapitre 2 consacré au développement communautaire, toute une série de dispositions qui encadrent la participation des titulaires de titres au développement local et à la mise en place d'un fonds de développement.

Graphique 2 : Quelques repères et engagements en matière de gouvernance minière (Côte d'Ivoire)



Source : RCL Consulting 2022

GUINEE

La Guinée possède d'importantes ressources minérales dans son sous-sol. Le pays regorge de ressources hydrographiques importantes, mais aussi et surtout des ressources minières prouvées, notamment la bauxite, le diamant, le fer et l'or.

Selon la Banque Mondiale (WorldBank, 2020), la bauxite en Guinée représente près d'un tiers (1/3) des réserves mondiales. De ce fait, plusieurs investisseurs étrangers occidentaux comme chinois, bénéficient de licences pour exploiter des ressources minières en Guinée. La constitution de la Société Minière de Boké (SMB) a été faite en association avec Winning shipping, Hongqiao et la société United Mining Corporation.

D'autres sociétés sont également présentes dans l'exploitation de la bauxite. L'important gisement de fer de Simandou est également convoité par de grandes compagnies minières qui ont décidé de reprendre les travaux¹² : il s'agit de la chinoise China Baowu Group, un des leaders mondiaux de l'acier, de la Winning Consortium Simandou (alliance de trois sociétés, une chinoise, une singapourienne et une guinéenne) et l'anglo-australienne Rio Tinto Simfer. L'or guinéen est aussi exploité par d'autres sociétés comme la Société Aurifère de Guinée (SAG ; filiale d'AngloGold Ashanti); la Société Minière de Dinguiraye (SMD) et la société Wega Mining (filiale d'Avocet Mining).

Le diamant est également en phase de développement, avec de nombreuses découvertes et la Guinée a adhéré au Processus de Kimberley de certification des diamants bruts depuis décembre 2003, dans un contexte marqué par les préparatifs d'élections présidentielles, tenues la même année. Ce processus a été élaboré en vue de réduire les conflits liés ou financés par l'exploitation du diamant. Un secrétariat permanent y est créé depuis 2005 et s'occupe de toutes les questions en rapport avec l'exploration et l'exploitation du diamant.

Vers le milieu des années 2000, la Guinée s'est inscrite dans une logique de transparence et adhère à l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE) en 2006. En 2010, une loi relative à l'accès à l'information publique fut adoptée par le Conseil National de Transition, entre le premier

¹² La cérémonie de relance des travaux du gisement de Simandou a été présidée par le président guinéen Mamady Doumbouya le 18 mars 2023 à Forécariah, à 100km au Sud de Konakry. La production de fer est attendue au printemps 2025.

et le deuxième tour des élections présidentielles, sans jamais entrée en vigueur¹³. Le nouveau gouvernement issu des élections fit adopter un nouveau code minier qui sera amendé en 2013.

Il faut souligner que depuis 2011, la Guinée cherche à réinventer son modèle de développement, afin que la valorisation de ses ressources extractives puisse répondre aux aspirations de sa population. Les réformes engagées dans ce sens ont conduit à l'amélioration du cadre légal à travers :

- L'élaboration de la loi L/2011/006/CNT du 9 septembre 2011 portant code minier de la République de Guinée et modifié en 2013 et certains de ses textes d'application ;
- Le décret D/2014/014/PRG/SGG du 17 Janvier 2014 portant adoption d'une directive de réalisation d'une étude d'impact environnemental et social des opérations minières ;
- La mise en place d'un guichet unique des titres miniers, d'un service des relations communautaires et du développement du contenu local, au sein du Ministère des Mines et de la Géologie ;
- Nouvelle loi portant Code des Collectivités Locales en République de Guinée, 26 mars 2006 révisé en 2017 ;
- Mise en place en 2017, par décret d'un comité conjoint MMG-MATD de supervision et de contrôle du Fonds de Développement Économique Local (FODEL) ; celui-ci prévoit un transfert de 15% des taxes à l'Agence Nationale de Financement des Collectivités (ANAFIC) ;
- Mise en place en 2017 de l'Agence Nationale de Financement des Collectivités (ANAFIC) ; du comité d'appui à la gestion du FODEL (CAGF) etc. ;
- Loi ordinaire L/2017/060/AN du 12 décembre 2017 portant code forestier ;
- Loi N° 2018/0049/AN du 20 Juin 2018 portant code de protection de la faune sauvage et de réglementation de la chasse ;

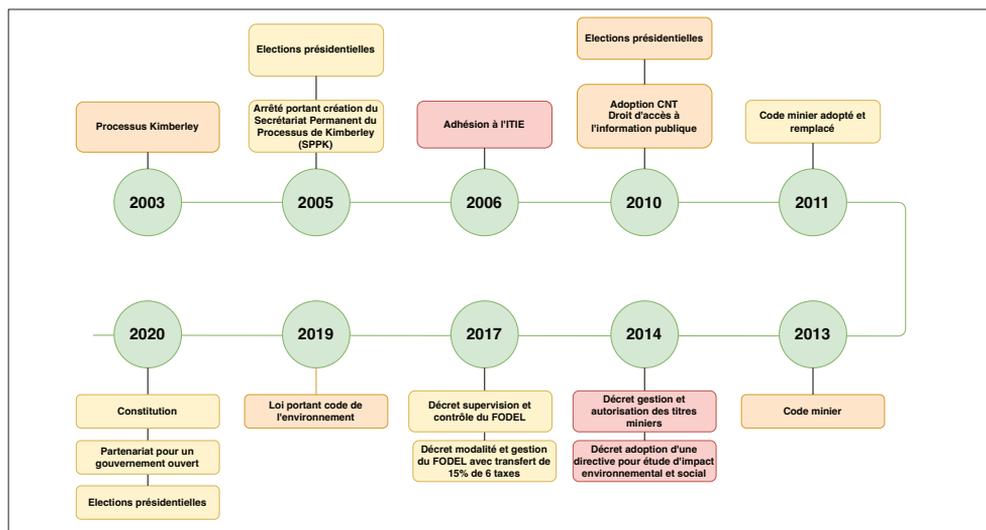
¹³ Il semblerait que la loi ait été promulguée par le président de la transition le 24 novembre 2010, mais qu'elle n'a pas été publiée dans le journal officiel de la République par le Secrétariat général du gouvernement, ce qui marquerait son entrée en vigueur.



- Loi L /2019/0034/AN du 04 Juillet 2019 portant code l'environnement de la République de Guinée ;
- Renforcement de la transparence dans la gestion du secteur à travers la mise en œuvre de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE).

Pour promouvoir une exploitation minière responsable, le peuple de Guinée a voté par référendum le 22 mars 2020, une Constitution¹⁴ qui, consacre la protection de l'environnement (article 22), et confère au peuple guinéen « un droit imprescriptible sur ses richesses. Celles-ci doivent profiter de manière équitable à tous les Guinéens » (article 27). Deux mois auparavant, le pays s'était doté d'une loi portant accès à l'information, dans un contexte marqué par des élections présidentielles controversées. Dans la même année, la Guinée a adhéré au Partenariat pour un Gouvernement Ouvert (PGO).

Graphique 3 : Quelques repères et engagements en matière de gouvernance minière (Guinée)



Source : RCL Consulting 2022

¹⁴ <https://www.coursupgn.org/wp-content/uploads/2021/01/La-Constitution-Guineenne-de-2020.pdf>

SIERRA LEONE

L'exploitation minière est un pilier de l'économie sierra-léonaise depuis l'indépendance. Le pays est bien connu pour sa dotation en diamant et en minerai de fer, mais il est également riche en bauxite, rutile, ilménite, zircon, or, platine, tantalite, chromite et colombite. L'emploi direct et indirect dans les mines à grande échelle touche plus de trente mille (30 000) personnes, soit près de trois cent mille (300 000) personnes, si on inclut les personnes à charge et les familles élargies, qui en tirent leurs moyens de subsistance.

L'exploitation minière industrielle à grande échelle a commencé en 1930, lorsque la Sierra Leone Development Company (DELCO) a obtenu les droits d'exploitation du gisement de minerai de fer à Marampa (district de Port Loko), qui avait été identifié par une étude géologique coloniale, quelques années auparavant. DELCO a construit une installation de déchargement d'un navire à Pepel, dans l'estuaire de la rivière Sierra Leone et un chemin de fer, pour le relier directement au site minier, et quelques années après, les ressources minérales ont commencé à occuper une part importante dans les exportations (57%). Auparavant, les exportations avaient été dominées par les produits tels que le palmier et l'agriculture.

Dans les années 1960, le marché international du fer était suffisamment robuste pour encourager l'entreprise à investir dans des mises à niveau substantielles de ses installations de traitement, de son matériel roulant et de sa capacité portuaire. Cependant, la crise pétrolière de 1973 et le ralentissement économique mondial qui a suivi, ont anéanti la rentabilité de DELCO et, les prêts totalisant 2,25 millions de livres sterling n'ont pas pu empêcher sa liquidation en 1975.

Austromineral GmbH commence à raffiner et à exporter des résidus à Marampa en 1981, mais rencontre également des difficultés financières et cesse ses activités quatre ans plus tard. Le gouvernement Sierra Léonais reprend ensuite la gestion de la mine, du rail et des installations portuaires abandonnées. Selon une étude¹⁵, 82,75% des avantages économiques totaux générés par l'entreprise au cours de ses quarante-cinq (45) années d'activité ont été exportés vers la Grande-Bretagne.

¹⁵ Hoogvelt A, Tinker A, in Fanthrope and Al, "Political economy of Extractive Governance in Sierra Leone", 2013.

En 2004, la Commission Vérité et Réconciliation (Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission) a conclu que « la principale cause de la guerre civile avait été la cupidité, la corruption et le népotisme endémiques des élites politiques, qui ont pillé les biens de la nation, y compris ses richesses minérales. » En 2021, la Sierra a obtenu un score de 34 sur l'indice de perception de la corruption, ce qui le classe 115 sur 180.

En ce qui concerne la gouvernance des ressources naturelles, la Constitution fixe les objectifs précis à l'État à savoir :

- Exploiter toutes les ressources naturelles de la nation pour promouvoir la prospérité nationale et une économie efficace, dynamique et autonome ;
- Gérer et contrôler l'économie nationale de manière à assurer le maximum de bien-être et de possibilités à chaque citoyen, sur la base de la justice sociale et de l'égalité des chances ;
- Protéger le droit de tout citoyen de s'engager dans toute activité économique sans préjudice des droits de toute autre personne de participer aux domaines de l'économie.

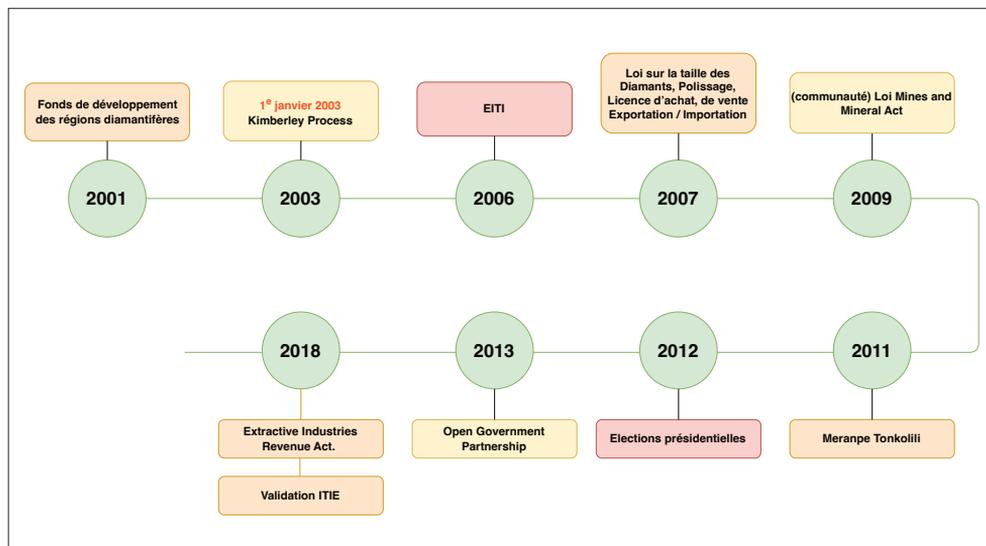
Fort de ses principes, la Sierra Leone a décidé d'améliorer la gouvernance de son secteur minier en devenant membre du Processus de Kimberley en 2003, et en 2007, a promulgué la loi sur la coupe et le polissage des diamants¹⁶ pour pouvoir délivrer des licences autorisant le titulaire à acheter, négocier, exporter, importer ainsi que tailler, polir, broyer et sertir des diamants pour le commerce.

En 2006, elle rejoint l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives (ITIE), dans le but d'améliorer la gestion des revenus dans le secteur extractif. C'est donc en cohérence avec ces engagements internationaux que le code minier engage le Ministre des Mines à « veiller, dans l'intérêt public, à ce que les ressources minérales de la Sierra Leone sont exploitées de manière efficace, durable et transparente ». Cette disposition a été réaffirmée dans la récente « Mine and Mineral Development Act » (2021) qui fait obligation au Ministre des finances de publier un rapport annuel sur les activités minérales en Sierra Leone et les opérations du ministère au plus

¹⁶ Republic of Sierra Leone, *Diamond Cutting and Polishing Act*, 2007.

tard, 90 jours après la fin de chaque année à soumettre au Parlement et pour examen public.

Graphique 4 : Quelques repères et engagements en matière de gouvernance minière (Sierra Leone)



Source : RCL Consulting 2022

NIGERIA

La production de pétrole qui a démarré en 1957, s'est rapidement développée et a atteint en 1972, 89 millions de tonnes, plaçant ainsi le Nigéria au huitième rang des producteurs mondiaux et à la deuxième place en Afrique, derrière la Libye.

Déjà en 1973, il existait soixante-treize gisements, exploités par environ six cents puits productifs. Dans l'ensemble, il s'agit de gisements de petites tailles, dont la production varie de 200 000 à moins de 2 millions de tonnes par an. Durant cette période, le Nigéria qui a adhéré à l'Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole (OPEP), adopte une politique pétrolière à tendance nationaliste, proche de celle des autres pays gros producteurs du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord. Le gouvernement obtint dès lors, une

participation de l'ordre de 35 % environ avant de le porter à 51 %, en fonction du développement de la production.

Parallèlement, il est créé la Nigerian National Oil Corporation (NNOC), société d'État chargée de promouvoir et de développer une industrie pétrolière nationale.

D'après des sources officielles, le Nigéria détenait au début de l'année 2005, cinq (5) trillions de mètres cubes de réserves prouvées de gaz, et 35,5 milliards de barils de réserves prouvées de brut, soit respectivement les septième et neuvième réserves mondiales prouvées de gaz et de pétrole (BP, 2005). Au début de la même année, le pays atteint une capacité de production théorique de 3 millions de barils par jour, pour une production effective moyenne (brut + condensats) de 2,5 millions de barils par jour et un volume d'exportation de plus de 1,7 millions de barils par jour en 2004¹⁷.

Quarante-cinq ans après l'indépendance et malgré 350 milliards de dollars de revenus pétroliers, le Nigeria n'est pas parvenu à trouver un modèle de développement à la hauteur de son potentiel économique. Le rapport 2005 du PNUD le plaçait à la 158e place sur 177 pays pour ce qui est de l'indicateur de développement humain, soit le 31e rang en Afrique, sur 50 pays africains référencés (Sébille-Lopez, 2005).

En 2011, le pays réalise une percée qui suscite l'optimisme, avec l'arrivée au pouvoir de Goodluck Jonathan qui passe d'intérim à Président. Ce dernier crée la Nigeria Sovereign Investment Authority (NSIA), mise sur pied, pour recevoir, gérer et investir dans un portefeuille diversifié de revenus, à moyen et long terme du gouvernement fédéral, de l'État, du territoire de la capitale fédérale, du gouvernement local et des conseils régionaux.

En 2016, plusieurs sociétés interviennent dans la production de pétrole au Nigéria parmi lesquelles, on peut citer Total, Chevron et bien d'autres sociétés. Chevron, compagnie pétrolière américaine intervient en association avec la compagnie pétrolière nationale dans l'exploration et le développement de champs gaziers. La compagnie pétrolière française Total est présente au Nigéria depuis bien longtemps et intervient dans les activités relatives à l'amont pétrolier et dans la production de gaz liquéfié. La production de

¹⁷ *Afrique Contemporaine*, Lagos, 19 janvier 2005.

pétrole au Nigéria représente donc une part très importante dans le développement de ce pays.

Le Nigeria a adhéré à l'ITIE en 2004 et l'a utilisé pour mener des audits qui ont permis d'identifier d'importants écarts sur les paiements des compagnies. Malgré des efforts appréciables, la transparence reste un défi dans la gouvernance pétrolière au Nigeria.

SENEGAL

Le Sénégal dispose d'un potentiel géologique important avec une grande diversité de substances minérales comprenant des métaux précieux (or et platinoïdes), des métaux de base (fer, cuivre, chrome, nickel), des minéraux industriels (phosphates, calcaires industriels, barytine, etc.), des minéraux lourds (zircon et titane), des pierres ornementales et des matériaux de construction, etc. Si les premières exploitations de phosphate par les Industries chimiques du Sénégal (ICS) remontent aux années 1930, c'est bien après que le pays s'est doté d'un cadre juridique et institutionnel aux normes, après avoir connu des évolutions, à travers successivement le régime des substances minérales en date de 1961, le Code minier de 1988, le Code minier de 2003 et celui de 2016, ainsi que leurs décrets d'application.

La récente apparition du mouvement très visible de la société civile¹⁸ dénonçant les coûts de l'exploitation minière et remettant en question les choix de valorisation des ressources dans l'industrie extractive, a accéléré l'arrivée d'une 4^{ème} génération de codes. Cette nouvelle donne a permis de mettre en perspective les enjeux essentiellement économiques et sociaux qui sont relatifs aux droits humains, aux droits des populations autochtones, aux aspects environnementaux.

Dans le domaine des hydrocarbures, le pays exploite un gisement de gaz onshore depuis 2002 dans la région de Thiès, mais c'est avec l'avènement de l'ITIE à laquelle le pays a adhéré en 2013, que l'on assiste à des changements significatifs pour une meilleure prise en compte des questions de transparence de l'information du citoyen. C'est ainsi que les découvertes des gisements de pétrole brut (sur SNE devenu Sangomar (2014) et de gaz naturel

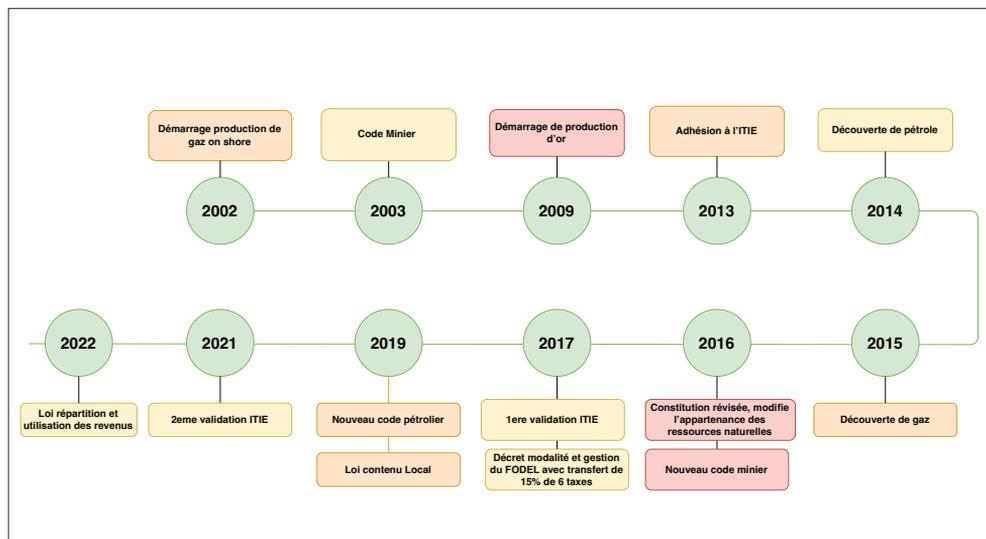
¹⁸ Le Sénégal a vu naître vers le milieu des années 2000 quelques initiatives d'organisations de la société civile qui se sont constituées en Coalition en 2011, pour devenir une section sénégalaise de l'organisation « Publiez Ce Que Vous Payez », dont la mission est de promouvoir la transparence et la redevabilité dans la gouvernance du secteur extractif afin que les populations puissent bénéficier des revenus issus de l'exploitation des ressources naturelles.

sur Grande Tortue/Ahmeyin (2015) ont occasionné des changements importants tels que :

- Introduction dans la Constitution révisée de 2016 du principe de souveraineté du Peuple sur les ressources naturelles (art.25.1)
- Avènement d'un nouveau code pétrolier et de son décret d'application
- Adoption d'une loi portant contenu local et de ses décrets d'application
- Réorganisation du Ministère du Pétrole et des Énergies et érection de la compagnie pétrolière nationale en holding
- Adoption d'une loi sur l'encadrement de l'utilisation des revenus issus de l'exploitation des hydrocarbures.

L'on notera au passage que contrairement à ce qui se fait habituellement, le Sénégal a fait adopter une loi relative à l'utilisation des revenus issus de l'exploitation des hydrocarbures avant même d'avoir produit son premier baril.

Graphique 5 : Quelques repères de gouvernance (Sénégal)



Source : RCL Consulting, 2022

GHANA

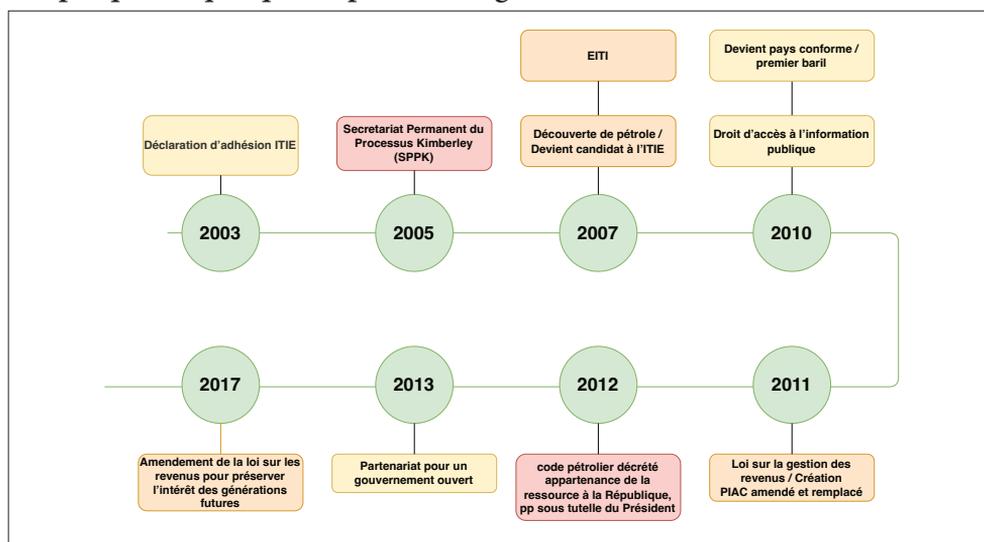
Le Ghana est un pays doté d'importantes richesses minérales, mais ses réserves pétrolières et gazières demeurent modestes. La production de pétrole brut a commencé avec le champ Jubilee en 2010, et s'est poursuivie depuis. L'exploration pétrolière qui a débuté récemment, place le Ghana au rang de 9ème pays producteur de pétrole en Afrique subsaharienne. Plusieurs champs pétroliers et gazières ont été découverts au Ghana et font l'objet d'une exploitation de la part de sociétés internationales.

Les champs de Jubilee, de Tweneboa, d'Enyenra et Ntomme sont tous exploités par les sociétés Tullow oil (Royaume Uni); Kosmos (États Unis) ; Anadarko (États Unis) et Petro (Canada) en partenariat avec la compagnie pétrolière nationale. En outre, il existe un autre champ pétrolier, celui de Sankofa-Gye Nyame exploité par l'italien Eni, le suisse Vitol et la Compagnie Pétrolière Nationale. Tous ces gisements permettent au Ghana de contribuer de manière efficace au développement économique du pays.

La Constitution ghanéenne à son article 257.6 confère à la République du Ghana la propriété de « tout minéral à l'état naturel dans, sous ou sur toute terre au Ghana, les rivières, les ruisseaux, les cours d'eau dans tout le Ghana, la zone économique exclusive et toute zone couverte par la mer territoriale ou le plateau continental ». Leur gestion cependant est confiée au Président, agissant au nom du peuple du Ghana et en fiducie.

Toutefois, les accords ou transactions pour l'exploitation de tout minéral, eau ou autre ressource naturelle du Ghana sont soumis à la ratification du Parlement en vertu de l'article 268.1.

Le Ghana a adhéré à l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE) en 2003 afin de promouvoir la bonne gouvernance dans la gestion de ses ressources extractives. Selon le rapport ITIE, les trois champs en production du Ghana (Jubilee, TEN et Sankofa-Gye Nyame) ont donné en 2019 un total de 71 395 276 barils contre 62 770 787 barils pour la même période en 2018, soit une augmentation de 13,73 %.

Graphique 6 : quelques repères de la gouvernance (Ghana)


Source : RCL Consulting, 2022

2. La vision partagée d'une gouvernance transparente, inclusive et durable des ressources extractives dans les six pays

La vision globale et les principes directeurs en matière de gestion des ressources extractives, sont souvent fixés dans les textes fondamentaux (Constitution ou charte fondamentale) ou les lois sectorielles et ou dans les documents de stratégie ou de politique sectorielle.

Au Sénégal, la Loi constitutionnelle n° 2016-10 du 05 avril 2016 portant révision de la Constitution contient des dispositions pertinentes par rapport à l'exploitation des ressources naturelles notamment minières, pétrolières et gazières. Il y'a d'abord l'article 25.2 qui consacre le « droit à un environnement sain » et confie aux pouvoirs publics, la défense, la préservation et l'amélioration de l'environnement. En exigeant une évaluation environnementale pour les plans, projets ou programmes ainsi que la protection des populations dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets et programmes dont les impacts sociaux et environnementaux sont significatifs, la Constitution pose les jalons pour une exploitation minière, pétrolière et gazière responsable.

Ensuite, il y'a l'introduction de l'Article 25-1 qui dispose que « Les ressources naturelles appartiennent au peuple. Elles sont utilisées pour l'amélioration de ses conditions de vie. L'exploitation et la gestion des ressources naturelles doivent se faire dans la transparence et de façon à générer une croissance économique, à promouvoir le bien-être de la population en général et à être écologiquement durables ». L'analyse de cette disposition montre que, la charte fondamentale du Sénégal a posé aussi les bases d'une exploitation transparente des ressources naturelles avec une prise en compte des intérêts des populations.

Par ailleurs, le Plan Sénégal Émergent qui constitue la référence en matière de développement économique et social, articulé autour de trois Axes Stratégiques dont l'axe 1 : Transformation structurelle de l'économie, identifie le secteur des mines et de la géologie comme moteur de croissance, de création d'emplois et d'investissements directs étrangers. La Lettre de Politique Sectorielle de Développement (LPSD 2021-2025) est arrimée au Plan Sénégal Émergent. Après les récentes découvertes de gaz au large des côtes sénégalaises, le Sénégal a adopté en 2018 la Stratégie Gaz to Power qui vise entre autres objectifs, d'optimiser l'ensemble de la chaîne de valeur gazière.

A l'instar des constitutions modernes, la Constitution guinéenne de 2020, consacre également le droit à un environnement sain ainsi que la responsabilité de l'État de veiller : « à la préservation et à la protection du patrimoine culturel et naturel, contre toutes formes de dégradations » (article 22). Elle prévoit aussi que : « Le transit, l'importation, le stockage illégal et le déversement sur le territoire national des déchets toxiques polluants et tout accord y relatif constituent un crime contre la Nation. Les sanctions applicables sont définies par la loi » (article 22).

Par rapport à la gestion des ressources naturelles, la Constitution de la Guinée contient des dispositions pertinentes qui peuvent inspirer les États africains. En effet, son article 27 au-delà de poser le principe selon lequel, les « ressources naturelles constituent un bien commun », jette les bases et garanties de l'affectation d'une partie des ressources minières aux collectivités territoriales ainsi que de l'intégration du secteur privé local dans les projets dans le cadre de la politique de contenu local, qui est consacré comme un principe fondamental.

D'un point de vue stratégique, la Guinée a adopté une Déclaration de Politique Minière (DPM) en 2018 qui intègre les conclusions d'une importante consultation inclusive tenue en février 2017 dans le cadre de l'Initiative de Développement Minier Responsable et se veut en cohérence avec le cadrage stratégique défini par le gouvernement dans la « Vision Guinée 2040 » adoptée en avril 2017 et son premier outil d'opérationnalisation qu'est le PNDES 2016-2020.

Le nouveau Code Minier, adopté en 2011 et amendé en 2013 en quelques-unes de ses dispositions, vise essentiellement à promouvoir un développement plus dynamique et responsable des ressources minérales du pays, dans un cadre plus transparent et libre de corruption. Ce cadre assure l'équilibre des intérêts des investisseurs et ceux de la Guinée, tout en prenant mieux en compte les aspects environnementaux et sociaux de manière à contribuer aux objectifs de développement durable.

La Constitution de la Sierra Leone de 1991, rétablie en 1996, avec des amendements en 2008, charge l'État d'« exploiter toutes les ressources naturelles de la nation pour promouvoir la prospérité nationale et une économie efficace, dynamique et autonome »¹⁹.

La loi sur les mines et les minéraux de 2009 est la principale législation régissant le développement des minéraux en Sierra Leone. En 2019, le ministère des Mines et des Ressources minérales (MMMR), avec le soutien de la Banque mondiale, a cherché à adopter une législation minière claire qui reflète la politique du gouvernement et les pratiques de l'industrie, et définit des orientations juridiquement applicables. De juin 2019 à début 2020, dans le cadre de l'assistance de la Banque EITAP II, la Banque mondiale a apporté un soutien technique et financier à la formulation d'un projet de loi sur le développement des mines et des minéraux, 2021.

À la suite de plusieurs consultations avec d'autres ministères, départements et agences associés, ainsi que de 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, un projet de loi sur le développement des mines et des minéraux a été formulé en juin 2021. Parmi les principales modifications apportées à la réforme dans le projet de loi on peut citer :

¹⁹ Article 7.1.a.

- La clarification des rôles et responsabilités institutionnels en tenant compte de la création de l'Agence nationale des minéraux (NMA) par une loi du Parlement, la loi de 2012 sur l'Agence nationale des minéraux,
- La divulgation de la propriété réelle pour les sociétés opérant dans le secteur minier. Il est obligatoire de divulguer l'identité des actionnaires détenant 5 % ou plus des actions de toute société opérant dans le secteur minier en Sierra Leone,
- L'introduction de dispositions relatives au genre et à la protection sociale,
- Le renforcement des transferts infranationaux pour financer les projets de développement dans les communautés minières.

La Sierra Leone s'est dotée aussi, d'une Politique minière dont l'objectif générale est de « définir un cadre clair à travers lequel le gouvernement gèrera le secteur des minéraux pour qu'il devienne un moteur essentiel de la transformation économique, de la croissance et du développement de la Sierra Leone, et ce de manière à protéger l'environnement, à contribuer au développement social, à améliorer les moyens de subsistance et à se fonder sur la participation active des parties prenantes, la transparence, la responsabilité et le respect des droits de l'homme »²⁰.

La Constitution ghanéenne de 1992 révisée 1996 notamment en son article 257.6 confère la propriété de « tout minéral à l'état naturel dans, sous ou sur toute terre au Ghana, les rivières, les ruisseaux, les cours d'eau dans tout le Ghana, la zone économique exclusive et toute zone couverte par la mer territoriale ou le plateau continental » à la République du Ghana et sa gestion au Président au nom du peuple du Ghana et en fiducie.

Par ailleurs, les accords ou transaction pour l'exploitation de tout minéral, eau ou autre ressource naturelle du Ghana sont soumis à la ratification du Parlement en vertu de l'article 268.1.

Conformément à l'article 269.1 qui prévoit la création par le Parlement entre autres commissions, la Petroleum Commission Act, 2011, a créé la Petroleum Commission chargée de réglementer et de gérer l'utilisation des ressources pétrolières et de coordonner les politiques y afférentes.

²⁰ *The Sierra Leone Minerals Policy*, p.19.

La Constitution ghanéenne consacre aussi la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui doivent être respectés et défendus par les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire et tous les autres organes du gouvernement et ses agences et, lorsqu'ils leur sont applicables, par toutes les personnes physiques et morales au Ghana²¹. Elle charge l'État de prendre « les mesures appropriées pour protéger et sauvegarder l'environnement national pour la postérité »²² et de garantir « la santé, la sécurité et le bien-être de toutes les personnes qui travaillent et établit les bases nécessaires au plein déploiement du potentiel créatif de tous les Ghanéens »²³.

La Constitution de la République fédérale du Nigeria de 1999 (telle que modifiée) confère la propriété et le contrôle des ressources naturelles au gouvernement fédéral. La section 44 (3)66 dispose que : « l'entière propriété et le contrôle de tous les minéraux, huiles minérales et gaz naturel dans, sous ou sur toute terre au Nigeria ou dans, sous ou sur les eaux territoriales et la zone économique du Nigeria sont dévolus au gouvernement de la Fédération et doivent être gérés de la manière prescrite par l'Assemblée nationale ».

En outre, la Constitution prévoit que les mines et les minéraux, y compris les gisements de pétrole, l'exploitation pétrolière, les études géologiques et le gaz naturel, sont la chasse gardée du gouvernement fédéral du Nigeria. L'exclusivité de cette disposition, tout comme celle des Constitutions de 1963 et de 1979, reflète les lois coloniales britanniques au Nigeria qui confiaient la propriété et le contrôle des ressources naturelles à la Couronne, tout en accordant des droits d'exploration et d'exploitation pétrolières et des permis de prospection à des sociétés. Le Petroleum Industry Act (PIA) de 2021 abonde dans le même sens en disposant que : “the property and ownership of petroleum within Nigeria and its territorial waters, continental shelf and exclusive economic zone is vested in the government of the Federation of Nigeria”.

Par ailleurs, la Cour suprême du Nigéria, dans l'affaire *Attorney-General of the Federation v. Attorney-General, Abia State (No. 2)*, a jugé, entre autres, que le gouvernement fédéral seul, et non les États côtiers, peut légalement exercer des pouvoirs législatifs, exclusifs et judiciaires sur la ceinture

²¹ Article 12.1 Constitution.

²² Article 36.9.

²³ Article 36.10.

maritime ou les eaux territoriales et des droits souverains sur la zone économique exclusive, sous réserve des droits universellement reconnus.

Le **principe de dérivation** est une directive constitutionnelle qui constitue une forme de réparation pour un intérêt exproprié et ne peut faire l'objet d'une renonciation ou d'une dérogation de la part de l'État ou du gouvernement fédéral. Il institue un partage des revenus pétroliers et gaziers entre l'État fédéral et les États fédérés selon un pourcentage défini par la Constitution. Il vise à utiliser une partie des recettes totales provenant du pétrole et du gaz qui reviennent sur le compte de la Fédération en faveur des États côtiers afin de les aider à utiliser l'argent pour lutter contre les dommages écologiques et environnementaux causés dans leurs communautés par la prospection pétrolière et l'exploitation des hydrocarbures. Le mécanisme prévu par la Constitution nigériane de 1960 était de 100%, puis il a été réduit à 50% par la Constitution de 1963, et enfin à 13% par la Constitution de 1999. Les 13% actuels ont été fortement érodés par la baisse des prix du pétrole brut, la récession économique et la corruption monumentale dans l'industrie pétrolière au Nigeria. Cela a également affecté le sort des États côtiers qui, dans la situation actuelle des choses, ne peuvent pas remplir leurs obligations et cela est devenu le point de départ de leur agitation pour le contrôle de la propriété des ressources²⁴.

En matière environnementale, la constitution nigériane n'est pas très loquace. Néanmoins, son article 20, prévoit que « L'État protège et améliore l'environnement et sauvegarde l'eau, l'air et la terre, la forêt et la vie sauvage du Nigeria ».

Enfin, la Constitution ivoirienne du 8 novembre 2016 n'est pas prolixe en ce qui concerne les ressources naturelles. Elle prévoit que la République de Côte d'Ivoire peut conclure des accords d'association ou d'intégration avec d'autres États africains pour la coopération en matière de protection de l'environnement et de gestion des ressources naturelles²⁵. Elle consacre également le droit à un environnement sain reconnu à tous ainsi que le devoir pour la communauté et pour chaque personne physique ou morale de protéger l'environnement et de promouvoir la qualité de la vie²⁶.

²⁴ *Ownership and Control of Natural Resources under the Nigerian Constitution 1999 and Its Implications for Environmental Law and Practice*, p. 12.

²⁵ Articles 124 et 125 Constitution du 08 novembre 2016.

²⁶ Article 19 et 28 Constitution du 08 novembre 2016.

Le ministère des Mines et de la Géologie dispose d'un document de politique minière ayant comme objectif de faire du secteur minier un moteur de croissance économique majeure au regard de l'importance du potentiel géologique et minier de la Côte d'Ivoire.

3. Un cadre institutionnel de gouvernance des revenus extractifs différent selon les pays

Tous les pays couverts par l'étude disposent d'institutions ou d'organes chargés de mettre en œuvre la politique et la réglementation en matière de gestion des ressources naturelles notamment sur la gouvernance des revenus issues des activités extractives. Ces institutions peuvent être les mêmes qui gèrent les autres recettes du pays ou être spécifiquement dédiées à la gestion des revenus.

GHANA

Pour une gestion transparente, responsable et efficace des revenus pétroliers et gaziers, le Ghana s'est doté d'un cadre institutionnel pour leur gestion, leur contrôle et leur suivi.

Le Parlement est chargé de l'approbation finale des accords pétroliers. Cette procédure, connue sous le nom de ratification de l'accord pétrolier, est inscrite dans l'article 268 de la constitution du Ghana. Le Parlement décide chaque année de la part des revenus pétroliers à dépenser en approuvant l'Annual Budget Funding Amount (ABFA) dans le cadre du processus budgétaire national.

Le ministère de l'Énergie est chargé d'élaborer et de mettre en œuvre la politique du secteur de l'énergie au Ghana et de superviser les opérations d'un certain nombre d'institutions gouvernementales, notamment la GNPC et sa filiale, la Ghana National Gas Company (GNGC).

Le ministre des Finances joue un rôle important dans la gestion des revenus. Selon la PRMA, le ministre des Finances est chargé d'élaborer une politique d'investissement pour le placement des Ghana Petroleum Funds. Il est également responsable de la gestion globale des Fonds et supervise les transferts et les décaissements des Fonds. En outre, le Ministre a l'obligation

de prendre des décisions concernant la stratégie d'investissement ou la gestion des Fonds après avoir demandé l'avis du Comité consultatif d'investissement et du Gouverneur de la Banque du Ghana.

Il est également mandaté pour conclure un accord de gestion des opérations avec la Banque du Ghana pour la gestion opérationnelle des Fonds. Le Ministre, en consultation avec le Gouverneur, nomme les membres du Comité consultatif d'investissement. Le Ministre a le pouvoir, par instrument législatif, de prendre des règlements en vertu de la loi.

La Bank of Ghana (BOG) est confiée par la PRMA, de la responsabilité de la gestion opérationnelle quotidienne du Petroleum Holding Fund, du Ghana Petroleum Funds, puis du Ghana Petroleum Wealth Fund, conformément à l'accord de gestion des opérations conclu avec le ministre des Finances. La banque centrale est mandatée pour gérer les fonds de manière prudente dans le cadre de la stratégie opérationnelle et de gestion fournie par le ministre, en tenant compte des directives d'investissement utilisées par la Banque pour des investissements de nature similaire, des principes de bonne gouvernance reconnus au niveau international, et de la nécessité de soutenir la monnaie nationale contre les facteurs déstabilisants.

L'Auditor-General est responsable des audits externes des fonds pétroliers et est mandaté pour les auditer chaque année. L'Auditeur général peut déléguer cette tâche à un auditeur externe. Toutefois, cette délégation est faite pour une période n'excédant pas trois ans et n'est pas renouvelable. L'Auditeur général soumet également un rapport d'audit annuel au Parlement.

La Ghana Revenue Authority (GRA) évalue, collecte et comptabilise tous les revenus pétroliers dus à l'État. Elle est établie par la loi en vertu du Ghana Revenue Authority Act, 2009 (Act 791).

La PRMA prévoit la création du Investment Advisory Committee (IAC) chargé de conseiller le ministre sur le suivi des performances générales de la gestion du Ghana Petroleum Fund. Sa fonction, entre autres, est de formuler et de proposer au Ministre la politique d'investissement et la gestion des Fonds. Il fournit également des conseils sur les grandes lignes d'investissement et les stratégies de gestion globales. Le comité consultatif d'investissement est composé de sept membres qui sont nommés par le ministre des Finances en consultation avec le gouverneur de la Banque du



Ghana, en vue de leur nomination par le président. Au moins deux d'entre eux doivent être des femmes et doivent être des personnes ayant des compétences avérées en matière de finance, d'investissement, d'économie, de gestion d'entreprise ou de droit, ou dans des disciplines similaires.

Le Comité consultatif sur les investissements est chargé de rendre compte au ministre des Finances, sur une base trimestrielle et annuelle, des performances et des activités du Fonds de stabilisation du Ghana et du Fonds du patrimoine ghanéen, afin d'en rendre compte dans le budget et les états financiers annuels.

Le Public Interest and Accountability Committee (PIAC) a été créé dans le cadre de la PRMA pour contrôler et évaluer la conformité du gouvernement et des autres institutions concernées dans la gestion et l'utilisation des revenus et des investissements pétroliers. Le PIAC est une structure de contrôle citoyen, autonome, qui tire ses prérogatives de la loi et qui a pour mandat de contrôler les dépenses, et d'effectuer un suivi de l'impact des investissements publics. Il a pour mandat de fournir un espace et une 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. En outre, il fournit des évaluations indépendantes sur la gestion et l'utilisation des revenus pétroliers.

Il est composé de treize (13) membres nommés par leurs institutions respectives. Après la nomination par ces organes respectifs, ils sont ensuite assermentés. Le Président du Comité est élu par les membres du Comité parmi leurs membres. Le Comité dispose de son propre secrétariat qui facilite l'exécution de ses fonctions/activités.

NIGERIA

Plusieurs institutions interviennent dans la gestion du secteur pétrolier et gazier nigérian notamment pour la gestion des revenus générés par ledit secteur. Il y'a le Ministère des ressources pétrolières qui a le mandat général de formuler des politiques sur le secteur du pétrole et du gaz et de superviser leur mise en œuvre.

La Société pétrolière nationale du Nigeria (NNPC), mène des activités d'exploration et des fonctions opérationnelles telles que le raffinage, le

transport et la commercialisation du pétrole brut. La NNPC gère également les intérêts/actifs du gouvernement dans l'industrie. La NNPC dispose de 12 unités commerciales stratégiques (SBU) par le biais desquelles elle opère dans le secteur.

Le Federal Inland Revenue Service (FIRS) est responsable de l'administration des impôts dans le secteur. Il évalue, collecte et comptabilise les recettes pétrolières. Il ne publie pas ce qu'il perçoit et ses méthodes d'applications sont médiocres.

Le Department of Petroleum Resources (DPR) est l'organisme technique para-étatique du ministère des ressources pétrolières chargé de réglementer et de contrôler les activités de l'industrie pétrolière et gazière. Il n'est pas soumis au contrôle du ministère et en tant que tel, il dispose d'un pouvoir écrasant. Il perçoit les redevances, les frais de pénalité pour le torchage du gaz, les loyers des concessions, les frais de licence et de bail, les primes de signature et autres frais. Il collecte les revenus pétroliers et les dépose sur plusieurs comptes, mais elle manque de transparence et de responsabilité.

La Banque Centrale du Nigéria est la banque faitière chargée de la garde des fonds de la Fédération. Les comptes de recettes intérieures et extérieures de la fédération sont domiciliés auprès de la banque centrale.

D'autres institutions interviennent dans la distribution des revenus pétroliers aux différents niveaux du gouvernement. En effet, la Revenue Mobilization Allocation and Fiscal Commission (RMAFC) gère les recettes pétrolières en contrôlant l'accumulation et le décaissement des recettes du compte de la Fédération. Le Comité d'attribution des comptes de la Fédération (FAAC) est responsable de la répartition des recettes du compte de la Fédération entre les trois niveaux de gouvernement²⁷. Le Bureau du comptable général de la Fédération (OAGF) abrite le comptable général de la Fédération et lui confie la responsabilité de préparer les états financiers de la nation découlant de la perception et de l'encaissement des revenus, des droits, des locations, des impôts et des taxes et du versement au compte de la Fédération.

Le ministère des finances (MOF) est chargé de collecter et de décaisser les recettes publiques, de formuler des politiques en matière de fiscalité, de tarifs, de gestion fiscale, de préparer et de gérer le budget, de préparer les comptes

²⁷ Loi sur l'affectation des recettes (Compte de la fédération, ETC), article 6 (1).

annuels des ministères, des départements et des agences, de gérer la dette fédérale et de réglementer le marché des capitaux.

Un autre pilier abrite les institutions chargées de dépenser les revenus pétroliers. Il comprend le Conseil exécutif fédéral (FEC), qui est une réunion entre le président, le vice-président et tous les ministres du gouvernement de la Fédération pour déterminer la direction générale des politiques intérieures et étrangères du gouvernement de la Fédération. Le Conseil exécutif fédéral est établi en vertu de l'article 144 (5) de la Constitution de 1999.

Il est suivi par le Conseil économique national (NEC), qui est la réunion entre le vice-président, le gouverneur de chacun des États de la fédération et le gouverneur de la Banque centrale du Nigeria pour discuter des affaires économiques de la fédération. Il approuve le régime de financement de l'industrie pétrolière et gazière. Il a le pouvoir d'exiger que le gouvernement fédéral donne des détails aux États sur les dépenses de tout argent dont ils sont bénéficiaires. Il s'agit de l'un des organes exécutifs fédéraux établis en vertu de la section 153 (1) (h) et des paragraphes 18 et 19 de la troisième annexe, partie 1 de la Constitution de 1999, telle que modifiée.

L'Assemblée nationale (NASS) est chargée d'élaborer des lois et d'exercer des fonctions de surveillance sur les autres branches du gouvernement. Les sections 4 et 47 de la Constitution du Nigeria de 1999, telle que modifiée, confèrent des pouvoirs législatifs à l'Assemblée nationale.

De même, le Bureau de l'Auditeur général de la Fédération, dirigé par l'Auditeur général de la Fédération, dont l'existence, les pouvoirs, les devoirs et les responsabilités sont prévus par la section 85 de la Constitution, a le devoir de vérifier tous les comptes publics de la Fédération, tous les bureaux et les tribunaux de la Fédération et de soumettre son rapport à l'Assemblée nationale.

De même, la Commission de développement du delta du Niger (NDDC) est une agence du gouvernement fédéral créée pour superviser le développement des États producteurs de pétrole et de gaz du delta du Niger.

Le Petroleum Technology Development Fund (PTDF), un organisme parapublic du ministère des Ressources pétrolières, est créé dans le but de développer et de promouvoir la technologie pétrolière et de répondre aux

besoins en main-d'œuvre de l'industrie pétrolière et gazière par la recherche et la formation des Nigériens.

En outre, la Commission de responsabilité fiscale (FRC) est investie du pouvoir d'inspecter tous les bureaux des sociétés, d'avoir accès à toutes les informations disponibles concernant les recettes générées et les excédents d'exploitation. Elle a le pouvoir d'obliger les institutions gouvernementales à divulguer des informations sur les recettes et les dépenses publiques, et la Nigerian Sovereign Investment Authority (NSIA), créée pour succéder à l'Excess Crude Account. Elle régit le Fonds souverain nigérian (NSWF).

Il existe également des institutions chargées de lutter contre la corruption. Il s'agit de la Commission des crimes économiques et financiers (EFCC), qui est autorisée à prévenir, enquêter, poursuivre et punir les crimes économiques et financiers. Elle fait appliquer les dispositions des autres lois et règlements relatifs aux crimes économiques et financiers.

La Commission indépendante sur les pratiques de corruption et autres délits connexes (Independent Corrupt Practices and Other Related Offences Commission - ICPC), est chargée de recevoir et d'instruire les plaintes du public sur les allégations de pratiques de corruption et, dans les cas appropriés, de poursuivre les contrevenants ; d'examiner les pratiques, systèmes et procédures des organismes publics et, lorsque ces systèmes favorisent la corruption, de diriger et de superviser leur révision.

SENEGAL

Plusieurs organes, dont la Présidence de la République, interviennent dans le secteur pétrolier et gazier. En ce qui se rapporte à la gestion des revenus pétroliers et gaziers, le ministre chargé des finances joue un rôle crucial. En effet, les recettes sont exécutées sous sa responsabilité. Il engage et ordonne les crédits au profit des fonds pétroliers, selon un plan d'engagement établi en début d'exercice dans les délais fixés par la réglementation en vigueur. Il veille à la bonne mise en œuvre des stratégies d'investissement et à la poursuite des objectifs de performance que l'État définit pour le Fonds intergénérationnel et le Fonds de Stabilisation.

Il est destinataire des rapports d'activités trimestriels et annuels, des plans et programmes de travail ainsi que, le cas échéant, des programmes de gestion

des risques élaborés par les gestionnaires des fonds. Il formule des avis sur ces documents et peut, le cas échéant, s'opposer à une décision du gestionnaire par avis motivé. Il présente également, les rapports du gestionnaire au Comité chargé de l'orientation du Pétrole et du gaz. Il peut commanditer toute étude ou contrôle sur la gestion des fonds.

Le Fonds souverain d'investissements stratégiques (FONSIS), créé par la Loi n° 2012-34 du 31 décembre 2012, reçoit mandat d'assurer la gestion du fonds intergénérationnel.

Le Comité de Prévisions et d'Evaluation (CPE) est créée par la Loi sur la gestion des revenus pétroliers. Il est chargé de réaliser les prévisions de prix de référence et d'effectuer les projections de recettes de référence ainsi que toute autre mission qui lui est confiée par décret. Sa composition ainsi que ses modalités de fonctionnement sont fixées par décret.

Le Comité d'Orientation Stratégique du Pétrole et du Gaz (COS-PETROGAZ) : il est chargé entre autres missions, d'assurer le suivi de la bonne gestion du sous-secteur des hydrocarbures. Le Ministre chargé des finances présente les rapports du gestionnaire au Comité chargé de l'orientation du Pétrole et du gaz. Il peut commanditer toute étude ou contrôle sur la gestion des fonds.

La Cour des comptes exerce un contrôle sur la gestion des administrations en charge de l'exécution des programmes et dotations. Elle émet un avis sur les rapports annuels de performance. Elle a mandat pour contrôler les fonds institués par la Loi sur la gestion des revenus.

L'Assemblée nationale est destinataire des comptes annuels certifiés et du rapport d'activité annuel. Elle peut procéder à des investigations et à des audits dans les conditions définies par la loi organique relative aux lois de finances.

SIERRA LEONE

Le ministère des mines et des ressources minérales (MMMR) et l'Agence Nationale des Minéraux (NMA) sont les principales agences gouvernementales responsables de la promotion et du contrôle de l'exploration et des activités minières en Sierra Leone. Ils sont également

responsables de la mise en œuvre et du suivi des politiques gouvernementales et de l'élaboration des dispositions législatives et réglementaires applicables au secteur minier.

La Sierra Leone a mis en place en septembre 2002 la National Revenue Authority créée par la National Revenue Act 2002 (Act No. 11). La National Revenue Authority est responsable de l'évaluation et de la perception des impôts nationaux, des droits de douane et d'autres revenus spécifiés par la loi, ainsi que de l'administration et de l'application des lois relatives à ces revenus.

Le Ministère du gouvernement local et du développement rural (MLGRD), est responsable du gouvernement local, qui comprend six conseils urbains (Bo, Bonthe, Freetown, Kenema, Koidu, et Makeni) et 16 conseils de district en vertu de la loi de 2004 sur le gouvernement local. La troisième sphère de gouvernement comprend les conseils de chefferie.

Les autorités locales et les conseils de chefferie ont le pouvoir de collecter des recettes, et ils imposent des taxes foncières et des droits de licence pour les activités minières dans les communautés d'accueil. Les chefs suprêmes et les familles dirigeantes des chefferies ont été reconnus et habilités par l'administration coloniale britannique de la Sierra Leone. Toutes les chefferies ont été constituées en conseils de district. Ces agences gouvernementales infranationales reçoivent des locations de surface de la part des sociétés minières.

Le Parlement supervise les activités du secteur extractif en Sierra Leone. Les membres du Parlement qui reçoivent un loyer de surface de 10% ou plus de la part des sociétés minières doivent divulguer les paiements reçus des sociétés minières à l'Administrateur indépendant pendant la phase de collecte des données ITIE.

CÔTE D'IVOIRE

Le Conseil des Ministres est l'instance suprême qui a le pouvoir de décision sur toute l'activité minière sur le territoire national. Il statue sur tout sujet minier d'intérêt national et a notamment, sur recommandation du Ministre en charge des Mines, autorité pour accorder ou retirer des titres miniers, et autres autorisations minières. Les décisions prises par cette instance sont entérinées par un décret présidentiel.

Le Ministre en charge des mines et son cabinet forment le premier interlocuteur officiel des opérateurs miniers. Il conçoit et coordonne la mise en place de la politique nationale en matière de mines. Il a un droit de regard sur toutes les activités minières sur le territoire national. Il soumet notamment, après avis technique de la Commission Interministérielle des Mines (CIM), les demandes d'attribution de titres miniers à l'attention du Conseil des Ministres.

La Commission Interministérielle des Mines (CIM), joue un rôle de conseiller auprès du gouvernement en matière de mines. Composée de représentants de divers ministères et organismes publics, elle se réunit à chaque fois que cela s'avère nécessaire sur convocation du Directeur Général des Mines et de la Géologie, secrétaire de la commission. Elle statue sur des sujets variés comprenant les demandes d'attribution de titres miniers, les demandes d'agrément à l'exonération sur les taxes à l'importation des matériels et équipements miniers, les projets miniers d'envergure, les propositions de modification de la législation minière, etc.

Le Comité de suivi de l'utilisation des ressources de Compte Séquestre (CSCS), veille à l'ouverture effective du compte séquestre, à la conformité des sommes versées par les sociétés d'exploitation avec celles établies par la réglementation en vigueur et examine les demandes d'imputation des dépenses relatives à la réhabilitation de l'environnement aux ressources du compte. Il a été mis en place en avril 2019 (Arrêté n°00028/MMG/CAB du 25 avril 2019 portant nomination des membres du CSCS).

La Direction Générale des Mines et de la Géologie (DGMG) est l'organe administratif du Ministère en charge des Mines qui est responsable de la gestion courante et de l'application de la politique nationale en matière de mines. La DGMG s'occupe, entre autres, de l'instruction des dossiers de demandes d'autorisations diverses et de titres miniers, et du contrôle et du suivi des activités d'exploration et d'exploitation minières sur l'étendue du territoire national. Elle est aussi chargée, entre autres, de l'élaboration et la mise à jour progressive de la cartographie géologique du pays.

Le Comité de Développement Local Minier (CDLM) : Pour chaque exploitation minière industrielle, conformément à l'article 125 du Code minier, est institué et installé par arrêté conjoint du Ministre chargé des Mines et du Ministre chargé de l'Administration du territoire, un CDLM. Ce

Comité est chargé d'élaborer, d'adopter et de mettre en œuvre un Plan de Développement Local Minier au bénéfice des populations impactées par l'exploitation. Au 31 décembre 2019, le nombre total de CDLM créés était de onze (11). Dans l'optique d'optimiser le fonctionnement des CDLM un programme d'audit a été initié en 2019 et une réforme des moyens d'actions et du cadre de gouvernance des CDLM est en cours avec l'appui du GIZ.

La Société pour le Développement Minier de la Cote d'Ivoire (SODEMI), l'entreprise publique, placée sous la tutelle du Ministère en charge des Mines, a été créée depuis 1964, et elle a pour mission, entre autres, de procéder à l'identification et à la mise en valeur du potentiel minier national à travers l'acquisition de titres miniers, la signature d'accords de partenariat avec des sociétés minières crédibles, la prise de participations dans les projets miniers majeurs du pays, etc.

GUINEE

Au sommet du cadre institutionnel chargé de la gestion du secteur minier, on retrouve la Présidence de la République. Entre autres prérogatives, elle est chargée de définir les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement des principales structures de gouvernance du secteur minier.

Le Ministère des Mines et de la Géologie est responsable de la conception, de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique minière du gouvernement. Il en assure le suivi et l'évaluation à travers ses structures techniques.

La Direction Nationale des Mines (DNM) est sous la tutelle du Ministère des Mines et de la Géologie. Elle contrôle les activités minières, assure l'évaluation technique et environnementale avant toute attribution d'un titre minier ainsi que l'instruction des demandes de titres miniers et l'évaluation cadastrale. Elle assure aussi l'organisation et le contrôle de l'exploitation artisanale et la délivrance des Autorisations d'exploitation des carrières temporaires.

Le Bureau National d'Expertise (BNE) est placé sous la tutelle du Ministère chargé des Mines. Il a pour mission, l'évaluation des diamants et gemmes destinés à l'exportation et provenant de l'exploitation artisanale, semi-industrielle et des exploitations des sociétés minières. En outre, le BNE est particulièrement chargé de :



- Faire des propositions au Ministère pour les autorisations d'ouverture des Comptoirs d'achat d'or ou diamant ; (Article 60 du Code Minier amendé) ;
- De sceller et conserver ces produits, et d'apporter l'assistance nécessaire à leur exportation ;
- De liquider les redevances et les taxes appliquées aux comptoirs d'achats;
- De collecter les données et de suivre l'état du marché pour le compte du Ministère chargé des mines ;
- De tenir les statistiques en poids et en valeur ; et
- D'assurer la formation des nationaux en évaluation des diamants et autres gemmes.

La Société Guinéenne du Patrimoine Minier SA (SOGUIPAMI) détenue à 100% par l'État, est chargée de :

- La gestion des participations de l'État dans les sociétés minières ;
- La désignation des représentants de l'État au sein des organes de gestion ou de surveillance. Elle représente l'État aux assemblées d'actionnaires ;
- La mise en œuvre des décisions et orientations de l'État en ce qui concerne la stratégie de ces sociétés et exerce en veillant aux intérêts patrimoniaux de l'État, la mission de l'État actionnaire ;
- L'évaluation régulière de la gestion de ces sociétés ;
- À la demande du gouvernement, la commercialisation de la part revenant à l'État dans la production minière ;
- La participation à la recherche minière par la détention seule ou en partenariat de permis de recherche minière à des fins promotionnelles, dans les limites fixées par la loi L/2011/006/CNT du 9 septembre 2011 instituant le code minier.

Le Comité d'appui à la gestion du FODEL (CAGF), créé par arrêté conjoint N°A/2017/6326/MMG/MATD/SGG du 22 novembre 2017 a pour rôle

principal l'utilisation, le contrôle et la gestion du FODEL. Il est institué un CAGF dans chaque préfecture minière. Ce comité multipartite qui comprend, entre autres, des représentants de la société civile, des jeunes et des femmes, est présidé par le représentant du Comité préfectoral de développement (CPD). Les entreprises verseront les paiements chaque année sur un compte ad hoc du CAGF qui se chargera du reversement des quotes-parts revenant aux communes selon la clé de répartition.

3

LA GESTION DES REVENUS

III. LA GESTION DES REVENUS

Il s'agit ici d'une description de la loi relative à l'encadrement et à l'utilisation des revenus dans le domaine ciblé, et de tout autre texte encadrant la gestion des revenus extractifs dans le pays, depuis la collecte des recettes, jusqu'au suivi des dépenses en passant par leur allocation. A ce niveau, une attention particulière sera portée à l'intégration et la traçabilité des revenus dans le budget de l'État, les règles budgétaires qui encadrent les retraits et versements des fonds, la politique d'investissement censée définir les priorités et les restrictions apportées dans l'utilisation des fonds. Lorsque disponibles, les données sur la mise en œuvre seront également analysées. Il s'agit également de déterminer l'existence ou non de fonds souverain (plus fréquents dans le secteur pétrolier et gazier), les objectifs qui lui sont assignés, mais aussi sa transparence et les pratiques de reporting qui favorisent la redevabilité. A ce niveau, l'on s'attachera à analyser l'ancrage du fonds, la politique d'investissement qu'elle est censée exécuter, les règles de contrôle et de validation de ses opérations, le respect des « Principes de Santiago »²⁸ et de toute autre norme ou exigence en rapport avec sa gouvernance. Cette dimension permettra de s'intéresser aux administrateurs, leur indépendance, la place réservée aux organisations de la société civile, etc. A la différence des fonds souverains, les fonds de développement local sont beaucoup plus fréquents dans le secteur minier que dans le secteur pétrolier où, les appuis au profit des communautés peuvent prendre d'autres formes. L'étude s'intéressera à l'opérationnalité du fonds, sa gouvernance et son impact sur le développement économique et social local.

1. Les instruments juridiques de gestion des revenus

La gestion des revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles notamment minières, pétrolières et gazières relève souvent de textes spécifiques en raison de la particularité desdits revenus. Alors que pour les revenus pétroliers les États mettent en place très souvent une loi pour leur gestion, dans le secteur minier la situation est peu contrastée. En effet, les revenus miniers sont en principe régis par les mêmes textes qui encadrent les finances publiques avec quelques dérogations.

²⁸ Les principes de Santiago sont un ensemble de bonnes pratiques concernant les fonds souverains, définies par le FMI lors d'une réunion à Santiago en octobre 2008.

Les instruments juridiques de gestion des revenus pétroliers

GHANA

Le Ghana dispose, depuis 2011, d'une loi sur la gestion des revenus pétroliers appelée, the Petroleum Revenue Management Act 2011 (Act 815). Elle a été modifiée par la Act (893) de 2015. La PRMA définit les règles pour la collecte, la distribution et la gestion des revenus pétroliers d'une manière responsable et durable, au profit des citoyens du Ghana, conformément à l'article 36 de la Constitution. Elle définit aussi le cadre de la comptabilisation des recettes et des dépenses provenant des revenus pétroliers ainsi que les règles sur les investissements et l'épargne, conformément aux pratiques du secteur. La déclaration budgétaire présentée chaque année a pour base juridique l'article 180 de la Constitution de 1992 et la section 23 de la Loi sur la gestion des finances publiques (Act 921). Cette dernière, régleme la gestion financière du secteur public en définissant les rôles et responsabilités des différentes institutions compétentes, les politiques macroéconomiques et budgétaires, la préparation, l'approbation et la gestion du budget, la gestion de trésorerie et d'actifs, la gestion de la dette publique... Il y'a également le règlement sur la gestion financière publique, 2019 LI 237.

Le Ghana a opté pour une règle de gestion des revenus pétroliers par laquelle le gouvernement alloue les revenus issus de l'exploitation pétrolière et gazière aux différents niveaux des institutions gouvernementales ou citoyennes. Si l'allocation des revenus pétroliers est une fonction éminemment politique, des critères d'efficacité économique peuvent aider à déterminer les pourcentages qui devraient être alloués à chaque institution (NRGI Reader, 2015). Le pourcentage approprié de revenus, déterminé par une formule économique pour une épargne à long terme, peut aider à éviter le syndrome hollandais et à améliorer l'efficacité des dépenses nationales, bien qu'il puisse priver le gouvernement du financement du développement dont il a tant besoin (NRGI, 2015).

Assiette des revenus du pétrole du Ghana

La loi commence par définir les types de revenus considérés comme revenus pétroliers et qui sont censés alimenter le « Petroleum Holding Fund ». Le tableau ci-après donne une description succincte des flux retenus dans la loi :

Tableau 4 : Sources des revenus du Fonds Pétrolier (Ghana)

Revenus pétroliers	Description
Royalties ou redevances	Les royalties peuvent varier entre 5 et 12% selon la loi. Dans les conventions, elles sont maintenues à 5%
Prise de participation gratuite	Le précédent code pétrolier prévoyait une prise de participation gratuite de 10% en phase d'exploration ; la loi 2016 l'a portée à un minimum de 15%
Prise de participation additionnelle	La loi prévoit une prise de participation additionnelle pouvant aller jusqu'à 25%.
Impôts sur les (bénéfices) des sociétés	La loi prévoit un taux d'IS de 50% mais dans la pratique, les conventions appliquent un taux de 35%.
Taxe superficielle	Au prorata de la taille du bloc
Additional oil entitlement	Il s'agit d'une taxe appliquée sur les surplus de production, et sur les taux de retour sur investissement, lorsque ceux-ci dépassent les seuils prévus dans le contrat. Le gouvernement peut dès lors, appliquer une retenue ne pouvant pas dépasser 30% pour partager les bénéfices avec l'opérateur
Autres revenus	Ils concernent généralement des taxes sur des transferts ou cession d'actifs, ou les dividendes

Répartition et affectation des revenus du pétrole du 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).

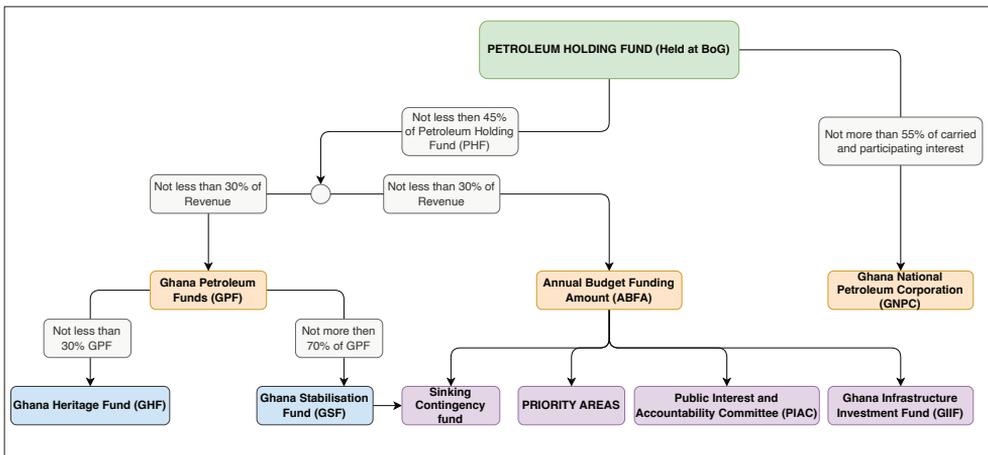
Secteurs prioritaires : Des secteurs prioritaires au nombre de douze (12), sont retenus par le gouvernement notamment à travers la politique d'investissement élaborée par le Ministère de l'Économie et des Finances.



Parmi ceux-ci, nous avons : l'éducation, la science et la technologie, la fourniture de logements, l'agriculture et l'industrie, le développement rural et bien d'autres. Toutefois, le gouvernement doit cibler quatre domaines lors de la soumission du plan d'actions triennal qui doit préciser la destination des revenus pétroliers.

Fonds Ghanéen d'Investissement dans les Infrastructures (GIIF) : Sur les 70% environ alloués à L'ABFA ou Annual Budget Funding Amount, désigne la part de revenus pétroliers injectée dans le budget annuel de l'Etat, un minimum de 25% est dédié au GIIF qui concerne les dépenses d'investissement public alignées sur un objectif de développement des infrastructures devant être inclus dans le budget national. Cette composante du modèle a été ajoutée après la modification de la loi PRMA en 2015. L'objectif principal du GIIF est de mobiliser des fonds pour combler le déficit d'infrastructures au Ghana grâce à la mobilisation, la gestion, la coordination et la mise à disposition des ressources financières pour investir dans un portefeuille diversifié de projets d'infrastructures au Ghana. Les 30% destinés à l'épargne se répartissent entre le Fonds de Stabilisation (70%) et le Fonds pour les Générations Futures (30%).

Graphique 7 : Schéma de répartition des revenus pétrolier (Ghana)



Source: Construction de l'auteur (2020)

Gouvernance des fonds pétroliers

Dans le volet gouvernance, des dispositions sont prises pour sécuriser et valider les transactions effectuées sur le fonds pétrolier. La loi révisée donne des prérogatives à l'autorité fiscale de vérifier l'effectivité des paiements sur le fonds pétrolier en se basant sur le volume de production et le prix de référence. Déjà des dispositions fortes sont prises dès le prélèvement de la production à travers une information transmise à la fois au Ministre, à l'autorité fiscale, au régulateur et au gouverneur de la banque nationale, y compris :

- Le nombre de barils produits,
- Les prix de référence au moment du prélèvement,
- Les recettes bruts et nets résultant de cette opération, et
- La date prévue pour le versement dans le fonds pétrolier.

Par ailleurs, la banque du Ghana est tenue de soumettre à l'autorité fiscale le calendrier des paiements mensuels, trimestriels et annuels de chaque type de revenu pour les besoins d'une réconciliation. L'une des forces du système en matière de gouvernance repose sur le partage d'information en temps réels avec la Compagnie nationale, l'Autorité de régulation (Petroleum Commission), l'Autorité fiscale (Revenue Authority), et le ministre de tutelle. Par ailleurs, la réglementation va jusqu'à l'encadrement des délais de paiements pour chaque somme due avec des pénalités de retard applicables aux contrevenant.

En outre, le suivi de la mobilisation, de l'affectation et de l'utilisation des revenus pétroliers est assuré grâce à des audits et rapports de suivi, produits périodiquement à l'attention du Gouvernement et/ou du Parlement, par le contrôleur principal de la Banque de Ghana, le Public Interest and Accountability Committee, le Contrôleur Général et l'Auditeur Général. Il s'agit des audits annuels et semi-annuels du compte séquestre et des comptes d'épargne, mais aussi des rapports périodiques de gestion du Fonds générationnel et du fonds de stabilisation.

Parallèlement, on notera les rapports périodiques du PIAC et du gouvernement, les audits annuels des comptes d'exécution du Budget Général de l'État établis par l'auditeur général. Ces différents rapports et audits font l'objet d'une publication systématique par le Gouvernement. Pour maintenir la spécialisation, le Parlement effectue un contrôle des affectations des revenus pétroliers à travers l'adoption et le suivi de l'exécution du Budget Général de l'État, tandis que l'auditeur général exerce un contrôle de légalité des dépenses de l'État par l'arrêt officiel des comptes de recettes et par le contrôle des dispositions légales sur la répartition des ressources pour le budget général de l'État, ainsi que des dispositions régissant la constitution des réserves ou le placement à l'étranger des ressources pour la stabilisation et les générations futures.

SENEGAL

Au Sénégal, après les importantes découvertes de pétrole et de gaz, le Président de la République avait lancé une Concertation nationale sur la gestion des recettes issues de l'exploitation du pétrole et du gaz pour construire un consensus autour de la gestion des desdites recettes. Tenue 21 décembre 2021, cette concertation a enregistré la participation, des acteurs politiques, religieux, coutumiers, de la société civile, du secteur privé... A cette occasion, le COS PETROGAZ avait présenté le projet de loi relative à l'utilisation des revenus pétroliers et gaziers qui sera adopté à la suite par l'Assemblée nationale par 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, qui établit en Article 1 : « les règles relatives à la répartition et à la gestion des recettes de l'exploitation des hydrocarbures ». A côté de cette loi, il faut souligner, la Loi n°2011-15 du 08 juillet 2011 relative aux lois de finances, modifiée par la loi organique n°2016-34 du 23 décembre 2016 qui régit le cadre de gestion des finances publiques. Elle détermine les règles relatives à la présentation, l'adoption, l'exécution et le contrôle du budget de l'État. Elle prévoit la publication des données budgétaires via le Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle (DPBEP) et les Rapports d'exécution du budget transmis trimestriellement par le Gouvernement au Parlement.

Le Sénégal a fait adopter en Avril 2022 La loi relative à la répartition et à l'encadrement de la gestion des recettes issues de l'exploitation des

hydrocarbures, structurellement encadrée par une série d'autres textes et dispositions cadres qui l'enserrent dans un sillage déjà tracé par :

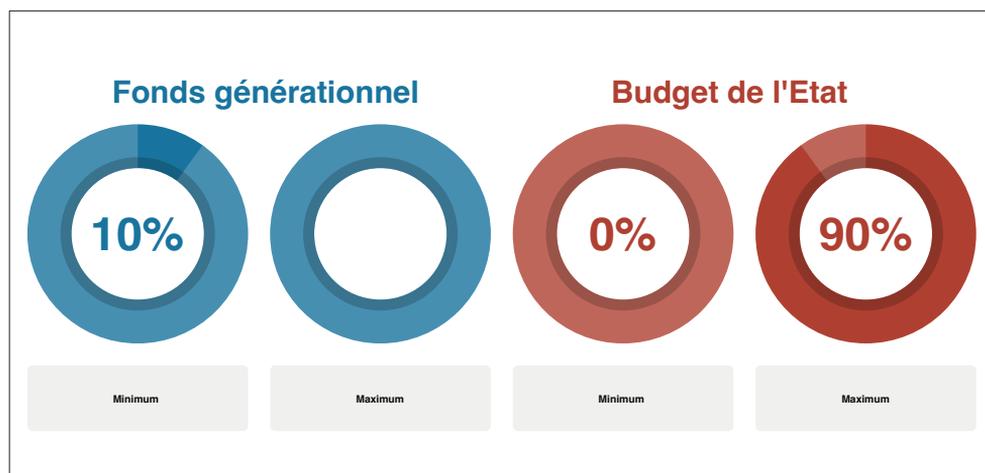
- Le code de transparence dans la gestion des finances publiques (qui renforce le principe de reddition des comptes) ;
- Les exigences de transparence à travers des pratiques de divulgation rendues obligatoires par l'adhésion du Sénégal à la Norme ITIE ;
- L'article 25-1 de la Constitution qui, depuis 2016, confère au Peuple des « prérogatives d'actionnaires » puisque propriétaire des ressources ;
- L'article 5 de la loi n°2019-03 du 1er février 2019 portant Code pétrolier qui fait référence à la répartition des revenus tenant compte de l'équité intergénérationnelle) ;
- Loi n°2019-04 du 1er février 2019 relative au contenu local dans le secteur des hydrocarbures ;
- Loi n°2020-06 du 07 février 2020 portant Code gazier.

En s'inspirant des bonnes pratiques internationales, la loi sénégalaise s'est alignée sur les grands principes de finances publiques et de développement durable qui encadrent les décisions de gestion et d'affectation des revenus à savoir :

- La budgétisation intégrale des recettes fiscales et non-fiscales tirées de l'exploitation des hydrocarbures,
- L'interdiction de toute cession anticipée des ressources d'hydrocarbures et/ou toute sûreté anticipée sur ces ressources,
- La création d'un Fonds de stabilisation pour se prémunir des risques de volatilité des recettes d'hydrocarbures ; capitalise les surplus de recette constatés entre les estimations de référence et les recettes effectives, and
- La mise en place d'un Fonds intergénérationnel destiné à tenir disponible, pour les générations futures, une épargne constituée à partir des recettes tirées de l'exploitation des hydrocarbures et rentabilisée à travers un mandat de gestion avec le Fonds Souverain d'Investissements Stratégiques (FONSIS).

En ce qui concerne les règles de répartition, il est proposé un mécanisme basé sur des calculs réalisés par un Comité de Prévision et d'Évaluation (CPE) lequel sera mis sur pied par décret. Celui-ci sera chargé de réaliser les prévisions de prix de référence et d'effectuer les projections de recettes de référence. Le graphique ci-après donne un aperçu des parts de recettes allouées au Fonds générationnel et au budget de l'État.

Graphique 8: Répartition des recettes entre budget de l'Etat et le Fonds générationnel



En outre, il est prévu un fonds de stabilisation destiné à accueillir le surplus de recettes constatées entre les prévisions de référence et les recettes effectives. Le fonds de stabilisation est soumis à un plafond d'accumulation qui correspond à la moyenne des prévisions de recettes d'hydrocarbures durant toute la période d'exploitation. Ainsi, le surplus enregistré sur le fonds de stabilisation est transféré au fonds générationnel.

NIGERIA

Quant au Nigéria, les textes relatifs à la gestion des revenus pétroliers peuvent être regroupés en trois catégories. Il y a d'abord, la législation relative à l'évaluation et au recouvrement. Elle est constituée, du Petroleum Act, 1969 (tel qu'amendé), principale législation sur le pétrole et le gaz, du Federal Inland Revenue Service Act qui a créé le Federal Inland Revenue Service (FIRS) chargé de collecter les recettes pétrolières, du Petroleum Profit Tax Act. Il y a ensuite la législation relative à la distribution des revenus pétroliers

qui comprend le Finance Control and Management Act et le Revenue Mobilization, Allocation and Fiscal Commission Act (RMAFC). Enfin, il y a la législation qui prévoit comment les revenus pétroliers seront dépensés. Il s'agit notamment du Appropriate Act, communément appelée budget, du Nigerian Sovereign Investment Authority Act (NSIA).

Il faut noter aussi qu'une réforme importante est intervenue en 2021 avec l'adoption d'une nouvelle loi sur l'industrie pétrolière (Petroleum Industry Act 2021, PIA) qui abroge plusieurs textes²⁹.

La Constitution de 1999 de la République fédérale du Nigeria fournit le cadre pour la gestion des ressources naturelles du pays y compris le pétrole et le gaz. Les différents facteurs qui ont eu un impact sur le partage des revenus au Nigeria se retrouvent dans la Constitution. En effet, les dispositions de l'article 44 ainsi que l'article 1 de la loi sur l'industrie pétrolière (PIA) confèrent la propriété, la gestion et le contrôle du pétrole et d'autres ressources naturelles au Gouvernement fédéral du Nigeria. Ceci comprend les terres, les eaux territoriales le plateau continental ou les zones économiques exclusives.

Pour comprendre l'expérience du Nigeria en matière de gestion des revenus pétroliers, nous rappelons brièvement les règles de fonctionnement du Excess Crude Account (ECA) prévu dans la Constitution. En effet, le Compte d'Excédent du Pétrole Brut (Excess Crude Account) est un compte dans lequel l'excédent du montant du prix de référence de la vente de pétrole brut est versé depuis septembre 2004.

Cependant, le fonctionnement de l'ECA a suscité beaucoup de polémiques et de débats autour de sa légalité, sans évoquer toutefois, l'opacité et l'immobilisme qui l'ont caractérisé pendant près de deux décennies. A titre d'exemple, il semblerait que durant les périodes où le baril de pétrole brut était vendu à 147 dollars américains, seuls 59 dollars américains par baril (correspondant au prix de référence) étaient versés dans le compte du gouvernement fédéral. Cette situation a par conséquent entraîné une sous-

²⁹ Tels que :Associated Gas Reinjection Act, 1979. Cap. A25. Laws of the Federation of Nigeria, 2004, et ses Amendments; Hydrocarbon Oil Refineries Act No. 17 of 1965. Cap. H5, Laws of the Federation of Nigeria, 2004; Motor Spirits (Returns) Act, Cap. M20, Laws of the Federation of Nigeria, 2004; Nigerian National Petroleum Corporation (Projects) Act No. 94 of 1993. Cap. N124. Laws of the Federation of Nigeria, 2004; Nigerian National Petroleum Corporation Act (NNPC) 1977 No. 33, N123. Laws of the Federation of Nigeria as amended. When NNPC ceases to exist under section 54 (3) of this Act; and Petroleum Products Pricing Regulatory Agency (Establishment) Act No. 8, 2003.

évaluation des montants perçus par les populations du delta du Niger³⁰, qui paient le plus lourd tribut de l'exploitation pétrolière.

En ce qui concerne les règles de partage, les recettes du Compte de la Fédération (ECA) sont réparties comme suit : 52,68% sont retenues au niveau fédéral et le reste est alloué aux gouvernements locaux selon une formule proposée par la Commission de Mobilisation et d'Allocations des Recettes et approuvée par l'Assemblée nationale. Ladite formule alloue des revenus aux gouvernements locaux et aux États, sur la base d'indicateurs économiques et démographiques suivants :

- 45,2% répartis également entre tous les États
- 25,6% basés sur la (taille de) population
- 8,3% basés sur la génération des revenus internes
- 5,3% en fonction de la superficie
- 5,4% en fonction du terrain
- 1,5% en fonction de la densité de la population
- 1,2% en fonction des routes rurales et des voies navigables intérieur
- 1,5% en fonction de l'eau potable
- 3% en fonction de la santé
- et 3% sur les indicateurs de l'éducation

En résumé la formule d'allocation confère 52,68% au gouvernement fédéral, 26,72% aux États, 20,60% aux collectivités territoriales ou gouvernements locaux et 13% selon le principe de dérivation. L'ECA a été fortement critiquée par les gouverneurs des États, affirmant sa contradiction avec la Constitution de 1999. Par ailleurs, durant les années où le prix du pétrole Brent en moyenne était supérieur au prix de référence, le solde de l'ECA a quand même connu paradoxalement une baisse puisque les revenus excédentaires ont été utilisés pour les paiements de subventions aux carburants, le

³⁰ Le Delta du Niger fut pendant longtemps la principale région pourvoyeuse de recettes pétrolières pour le gouvernement.

financement par emprunt, les projets énergétiques, la sécurité, etc.

Afin de remédier à ce défi, le gouvernement fédéral a cherché à réformer l'ECA, ce qui a abouti à la création d'un Fonds Souverain au Nigéria. Le fonds qui a vu le jour avec la signature du Nigeria Sovereign Investment Authority Act (NSIA) en mai 2011, a cependant suscité une opposition farouche comme son prédécesseur (ECA) de la part des 36 gouverneurs d'État qui invoquent son incompatibilité avec le fédéralisme fiscal nigérian, tel que stipulé par la Constitution de 1999. Cette dernière postule que toutes les sommes collectées dans lesdits comptes doivent être créditées sur le compte de la fédération.

La NSIA est une entité autonome établie en vertu des lois de la République fédérale du Nigéria avec de larges mandats pour :

- a. renforcer le développement des infrastructures nigérianes
- b. fournir un soutien à la stabilisation en période de tensions économiques,
- c. effectuer toute autre activité pouvant être liée aux objectifs ci-dessus.

Si la question du développement économique local a été pendant longtemps reléguée au second plan, les dispositions de la nouvelle loi sur l'industrie pétrolière (PIA) ont profondément transformé le caractère volontaire et discrétionnaire de la RSE en obligation. En introduisant le paiement de l'équivalent de 3% des dépenses de fonctionnement de l'année précédente du titulaire de concession, la PIA cherche à réduire les tensions entre les compagnies pétrolières et les communautés hôtes par la création d'un Fonds d'affectation spécial pour le développement de la communauté hôte (HCDTF³¹). L'utilisation de tels fonds est également encadrée par la loi, qui prévoit que 75% soient affectés à des projets d'immobilisation, 20% à des réserves et 5% à des dépenses administratives et des projets spéciaux.

Par ailleurs, il convient de noter que l'analyse des lois sur la gestion des revenus pétroliers peut aussi se faire sur un cadre d'analyse qui intègre les points suivants :

- Les principes de gestions,

³¹ Le *Host Community Development Trust Fund* (HCDTF) est le nom en anglais donné au Fonds d'affectation spécial dans la PIA 2021.

- La traçabilité et la répartition des recettes
- L'institution de fonds pétroliers ainsi que les règles de gouvernance et de gestion,
- Le suivi et le contrôle de la gestion des recettes,\
- Les institutions impliquées dans la gouvernance des recettes.

Principes de gestion

La loi sénégalaise sur la gestion des revenus pose des « principes directeurs » qui gouvernent la gestion des revenus pétroliers et gaziers. Il s'agit de la budgétisation intégrale des recettes fiscales et non-fiscales tirées de l'exploitation des hydrocarbures, de l'interdiction de toute cession anticipée des ressources d'hydrocarbures et/ou toute sûreté anticipée sur ces ressources, de la création d'un Fonds de stabilisation pour se prémunir des risques de volatilité des recettes d'hydrocarbures, de la création d'un Fonds intergénérationnel destiné à tenir disponible, pour les générations futures, une épargne constituée à partir des recettes tirées de l'exploitation des hydrocarbures et rentabilisée à travers des placements.

Quant au PRMA du Ghana, elle est guidée par un principe majeur : les ressources pétrolières, comme le stipule l'article 257(6) de la Constitution, appartiennent au peuple et sont confiées au Président en fiducie pour et au nom du peuple du Ghana. En tant que telles, toutes les activités liées à ces ressources doivent bénéficier aux citoyens du Ghana. En vertu de ce principe, la PRMA a institué un organisme de responsabilité publique (PIAC), chargé de veiller à ce que les gestionnaires de la ressource assument leurs responsabilités vis-à-vis de la loi.

Selon la PRMA, la gestion des recettes et de l'épargne pétrolières doit toujours être effectuée conformément aux normes les plus élevées de transparence et de bonne gouvernance acceptées au niveau international.

Traçabilité et répartition des recettes

Le Sénégal a opté pour une budgétisation intégrale des recettes tirées de l'exploitation des hydrocarbures. Ainsi, elles passent d'abord par le budget de l'État avant toute distribution, conformément à l'article 4 de la loi. Ainsi, les produits des recettes d'hydrocarbures sont intégralement versés dans un compte unique dédié ouvert par le Trésor public et les dépenses financées avec les recettes d'hydrocarbures sont fixées par la Loi de finances sur la base des orientations économiques et sociales exprimées dans le Document de Programmation budgétaire économique et pluriannuel (DPBEP), qui comporte une section spécifique sur ces recettes et dépenses.

Au Ghana, les recettes pétrolières évaluées comme étant dues chaque mois sont versées par transfert direct au Petroleum Holding Fund (Fonds de rétention pétrolier) au plus tard le quinzième jour du mois suivant par les entités tenues d'effectuer le paiement. En cas de violation de cette disposition ou de non-dépôt à la date prévue, une pénalité de 5 % du montant initial dû sera appliquée pour chaque jour de retard³². Le Petroleum Holding Fund (PHF) est un compte général situé à la Bank of Ghana, qui sert de dépôt initial pour tous les paiements pétroliers dus à l'État. Comme son nom l'indique, le montant y est simplement conservé avant d'être déboursé. Ainsi, toutes les allocations et tous les décaissements sont effectués à partir du Petroleum Holding Fund.

Le Sénégal a opté pour le schéma suivant pour la répartition des revenus pétroliers entre les postes d'affectation :

- Un maximum de 90 % des recettes de référence abondent le budget général de l'État pour financer le développement du Sénégal,
- Un minimum de 10% des recettes de référence abondent le Fonds intergénérationnel et
- Le surplus de recettes provenant de la différence entre les recettes effectives³³ et les recettes de référence³⁴ est versé au Fonds de stabilisation à la fin de chaque trimestre.

³² Acte 850, article 11.

³³ Les recettes effectives sont constituées des recettes d'hydrocarbures effectivement recouvrées.

³⁴ Les recettes de références sont constituées des recettes prévisionnelles de l'exploitation des hydrocarbures, estimées sur la base du prix de référence et des prévisions de quantité hydrocarbures à produire conformément aux plans annuels de production communiqués par le Ministre en charge des Hydrocarbures.

Ces montants sont arrêtés dans la loi de finances et la répartition est faite en tenant des projections annuelles de production et de prix des hydrocarbures. Un Comité de Prévisions et d'Évaluation (CPE) dont les modalités de composition et fonctionnement sont déterminées par décret, réalise les prévisions de prix de référence et effectue les projections de recettes de références. La complexité des modalités de calculs des recettes de références et des recettes effectives et la nomination des membres du Comité de Prévisions et d'évaluation ne sont pas de nature à faciliter l'exécution efficiente et transparente de ces règles. Ainsi, il est probable que les autorités politiques soient tentées de consacrer les recettes d'hydrocarbures au budget général et au fonds intergénérationnel au détriment du fonds de stabilisation notamment pendant les premières années d'exploitation.

Le Ghana avait d'un dispositif solide pour gérer les nouvelles recettes pétrolières. La loi sur la gestion des recettes pétrolières du Ghana et la loi sur la commission pétrolière de 2011 étaient toutes deux fondées sur les bonnes pratiques internationales. Toutefois, la législation ne prévoyait pas de mécanismes d'application efficaces. La plupart des dépenses accrues ont été consacrées aux coûts récurrents, tels que les salaires et les paiements d'intérêts, plutôt que de stimuler l'investissement et la croissance – et les premières recettes ont été faibles, avec un long décalage avant le pic attendu. Avec des réserves de change en baisse, le gouvernement a apparemment violé sa propre législation pour puiser dans le fonds de stabilisation, alors même que les prix du pétrole étaient encore élevés.

Au Ghana, la PRMA prévoit une répartition des recettes d'hydrocarbures entre la Compagnie pétrolière nationale (pas plus de 55% des intérêts reportés et participatifs (additionnels) pour le financement de ses opérations), le Fonds consolidé (montant du financement du budget annuel, pas moins de 70 % des recettes), les fonds pétroliers du Ghana (pas moins de 30 % des recettes) à des fins d'épargne et d'investissement et enfin un transfert à des fins exceptionnelles telles que des remboursements d'impôts, les redevances onshore et la compensation communautaire. La répartition des 30% destinées aux fonds pétroliers se fait à hauteur de 21% pour le Ghana Stabilization Fund (GSF) et 9 % pour le Ghana Heritage Fund (GHF). Au Ghana contrairement au Sénégal, le fonds de stabilisation est abondé toutes les années en principe au plafond fixé indépendamment des fluctuations des prix.

Quant à l'utilisation des recettes abondant le budget général, le Sénégal opte pour les dépenses d'investissements prioritaires inscrites dans le programme d'investissement public et exceptionnellement pour le remboursement de la dette du secteur public et pour les dépenses courantes à l'exclusion des dépenses visées à l'article 14 alinéa 2³⁵.

Au Ghana, la PRMA exige qu'un minimum de 70 % du montant alloué au financement du Budget général doit être utilisé pour des dépenses d'investissement public alignées sur un plan de développement. Un maximum de 25 % du montant alloué aux dépenses d'investissement public doit être affecté au Ghana Infrastructure Investment Fund (GIIF). La loi autorise aussi, l'utilisation de l'ABFA comme garantie pour le service de la dette et le règlement d'autres engagements de l'État, mais uniquement pour une période maximale de dix ans après le début du PRMA, c'est-à-dire pas plus tard que 2021.

En raison de l'absence d'un plan de développement national à long terme au Ghana, la PRMA stipule que le PABA doit donner la priorité – sans nécessairement s'y limiter – à des programmes ou activités portant sur douze (12) domaines.

Il est toutefois recommandé au gouvernement de ne pas donner la priorité à plus de quatre (4) domaines lorsqu'il soumet un programme d'activités pour l'utilisation des revenus pétroliers. Il s'agit d'éviter qu'un gouvernement ne tente de s'attaquer à un trop grand nombre de ces domaines en même temps, ce qui aurait pour effet d'éparpiller les revenus et de réduire l'impact transformationnel.

Ainsi, de 2011 à 2013 et de 2014 à 2016, le gouvernement a donné la priorité aux dépenses et à l'amortissement des prêts destinés aux infrastructures pétrolières et gazières, aux infrastructures routières, à la modernisation de l'agriculture et au renforcement des capacités (notamment pétrolières et gazières). Les nouveaux domaines retenus pour la période 2017 à 2019 sont l'agriculture, les infrastructures physiques et la prestation de services dans l'éducation, la santé, le développement des routes, des chemins de fer et d'autres infrastructures essentielles. Ces domaines seront réexaminés à la fin de la période.

³⁵ Il s'agit des dépenses de rémunération, des indemnités de toute nature, des cotisations et contributions sociales, les prestations sociales et allocations diverses et toute autre dépense budgétaire assimilable, nonobstant les considérations inhérentes à sa nature économique, à une charge salariale ou à une autre charge récurrente.

L'institutionnalisation de fonds pétroliers

La création de fonds pétroliers pour la gestion des recettes d'hydrocarbures constitue une 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 règles relatives à la gestion de ces fonds sont développées au niveau de l'Encadrement des fonds.

Le suivi et le contrôle de la gestion des recettes

Le suivi et le contrôle de la gestion des revenus pétroliers et gaziers au Sénégal relèvent du Ministre en charge des finances, de la Cour des comptes et de l'Assemblée nationale. Le Ministre en charge des finances dispose de pouvoirs importants dans la gestion et le suivi des recettes pétroliers. En effet, conformément à l'article 21 de la loi portant gestion des revenus pétroliers, il est l'ordonnateur des crédits au profit des fonds, selon un plan d'engagement établi en début d'exercice dans les délais fixés par la réglementation en vigueur. Il est aussi responsable de la mise en œuvre des stratégies d'investissement et de la poursuite des objectifs de performance définis par l'État pour les fonds. Il formule des avis sur les rapports d'activités trimestriels et annuels, les plans et programme de travail et le cas échéant des programmes de gestion des risques élaborés par les gestionnaires des fonds qui lui sont transmis. Le Ministre en charge des finances présente les rapports du gestionnaire au Comité chargé de l'orientation stratégique du pétrole et du gaz et peut commanditer toute étude ou contrôle sur la gestion des fonds. La

loi donne aussi au Ministre l'initiative de l'audit et la certification des comptes des fonds par des auditeurs indépendants chaque année.

La Cours des comptes dans sa mission de contrôle de l'exécution des lois de finances (art. 30), assure le contrôle du Fonds de stabilisation et du Fonds intergénérationnel dans les conditions prévues par la loi organique relative aux lois de finances conformément à l'article 22.

L'Assemblée dispose des prérogatives de faire des investigations et des auditions sur la gestion des finances publiques et celle des recettes pétrolières en particulier dans les conditions définies par la loi organique relative aux lois de finances dans l'article 22 de la loi sur la gestion des revenus pétroliers. Elle est destinataire des comptes annuels certifiés et du rapport d'activité annuel. Par ailleurs, la loi de règlement, qui est soumis à l'Assemblée nationale, présente les écarts par rapport à la programmation initiale. Les programmes ayant bénéficié de crédits issus des recettes d'hydrocarbures en font mention dans leurs rapports annuels de performance annexés au projet de loi de règlement, en justifiant notamment les écarts de réalisation par rapport aux prévisions indiquées dans les projets annuels de performance.

Le Ghana, à l'instar du Sénégal, prévoit plusieurs mécanismes de suivi et de contrôle de l'exécution des recettes d'hydrocarbures. Le Public Interest and Accountability Committee (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.

Par ailleurs, la PRMA exige que le ministre des Finances publie un bulletin trimestriel et mette en ligne les détails et les enregistrements concernant la réception des paiements au Fonds de rétention pétrolière. Le ministre est également chargé de présenter les mêmes informations au Parlement et, dans la même publication, de détailler le montant total des recettes pétrolières avec des références aux prix.

La PRMA charge la Banque du Ghana de présenter au ministre des Finances et au Comité consultatif sur les investissements des rapports trimestriels sur les performances et les activités du Fonds de stabilisation du Ghana et du Fonds du patrimoine du Ghana, au plus tard à la fin du mois suivant la fin de chaque trimestre. La Banque du Ghana a également pour mandat de publier des rapports semestriels sur le Fonds de stabilisation du Ghana et le Ghana Heritage Fund, de présenter le rapport au Parlement et de le publier dans deux quotidiens nationaux appartenant à l'État et sur son site Web.

Le ministre des Finances est également chargé de publier un rapport annuel sur les fonds pétroliers lors de la présentation de la déclaration budgétaire annuelle et des politiques économiques au Parlement. Ce rapport comprend les états financiers audités de l'année précédente sur les recettes et les transferts du Petroleum Holding Fund et les dépôts et retraits des Ghana Petroleum Funds, ainsi qu'un rapport d'activité sur les projets financés par l'ABFA.

La Banque du Ghana est mandatée par la PRMA pour tenir des livres de comptes et des registres appropriés sur le Petroleum Holding Fund et le Ghana Petroleum Funds. La PRMA prévoit des audits réguliers des comptes, des registres, des systèmes et des procédures relatives aux fonds pétroliers. Ces audits doivent être réalisés par le département d'audit interne de la Banque du Ghana et par l'Auditeur général. La PRMA stipule que le montant en espèces ou en barils d'équivalent pétrole du pétrole cédé à la GNPC doit être revu tous les trois ans par le Parlement. En outre, le Parlement approuve chaque année le programme d'activités de la GNPC.

Enfin, selon la PRMA, toute personne qui ne se conforme pas à l'une des obligations de publication d'informations prévues par la loi, ou qui incite une autre personne à ne pas se conformer à ces obligations, ou qui, de quelque manière que ce soit, empêche ou incite une autre personne à empêcher le

respect de ces obligations, commet une infraction et est passible d'une amende en cas de condamnation sommaire.

L'encadrement des fonds pétroliers

Les fonds souverains sont le sujet d'une problématique centrale dans la littérature relative à la gestion des revenus tirés de l'exploitation pétrolière. L'utilisation de fonds souverains est une pratique courante dans les pays riches en ressources naturelles. Près de 60 Fonds souverains financés par les revenus pétroliers, gaziers ou miniers ou par des excédents budgétaires dans les pays dépendants des ressources naturelles, ont été dénombrés en 2017. En Afrique, les gouvernements de l'Algérie, de l'Angola, du Botswana, de la Guinée équatoriale, du Gabon, du Ghana, de la Libye, de la Mauritanie, du Nigeria, de Sao Tomé et Príncipe et de l'Ouganda en possèdent au moins un.

D'après le Forum International des Fonds souverains, un Fonds souverain est une entité appartenant au gouvernement, créée à des fins de gestion macroéconomique, exempte d'éléments passifs et comprenant au moins en partie des placements sur actifs financiers étrangers. En d'autres termes, il s'agit de véhicules d'investissement étatiques, alimentés par les réserves de change autres que les réserves officielles, répondant à des objectifs macroéconomiques, investissant à long terme dans des actifs étrangers et dépourvus d'engagements explicites (pas ou peu de recours à l'endettement). 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 actuels 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, 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.

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.

Les instruments juridiques de gestion des revenus miniers

SIERRA LEONE

La Sierra Leone a adopté la loi sur les revenus des industries extractives en 2018. Elle vise à rationaliser les taxes et les prélèvements sur les industries extractives et à soutenir les efforts de mobilisation des recettes par l'harmonisation et la consolidation du régime fiscal du secteur extractif. La National Revenue Authority est chargée de sa mise en œuvre. Cependant, contrairement aux lois sur la gestion des revenus dans les autres pays, la Extractive Industries Revenue Act, 2018 ne couvre pas tous les aspects de la gestion des revenus extractifs. Elle régit l'évaluation et la perception des impôts nationaux, des droits de douane et d'autres revenus. Ainsi, les règles relatives à la traçabilité, à la répartition et à l'utilisation des revenus issus des industries extractives sont celles qui régissent les finances publiques de manière générale. Après collecte des recettes du secteur extractif par la National Revenue Authority, celles-ci sont transférées au Trésor public de la Sierra Leone. Les revenus du secteur extractif ne sont pas rapportés séparément dans le budget national. Ils sont principalement enregistrés en tant que recettes départementales dans le cadre des estimations globales des recettes fiscales pour chaque catégorie d'impôts des livres budgétaires préparés pour chaque année.

La Sierra Leone a 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.

Le DACDF est financé par 25 % de la taxe gouvernementale de 3 % sur les exportations des diamants (soit 0,75 % de la valeur totale des exportations). La création de DACDF était créée afin de :

- Rétrocéder une partie des revenus que le gouvernement reçoit de la vente des diamants aux chefferies dans les zones d'extraction de diamant pour financer des projets de développement dans leurs villes et villages ;

- Encourager les chefs et autres dirigeants locaux des chefferies minières à contribuer à l'arrêt de toutes les formes d'activités minières illégales.

Selon les rapports soumis par la NMA³⁶, 467 637 USD ont été transférés au DACDF au cours de l'exercice 2019. Les transferts mensuels effectifs sont présentés dans le tableau ci-dessous :

Tableau 5 : Recettes générées par le mécanisme du DACDF (Sierra Leone)

	Jan.	Fev.	Mars	Avr.	Mai	Juin	Juil.	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.
2019	40.217	45.020	23.012	30.044	83.763	8.302	32.798	25.930	20.559	30.140	13.141	109.710
2018	46982	42372	35459	45191	46353	46999	55990	19851	57165	21930	57115	15762

Source : rapport ITIE 2019 ; NB : Les données 2018 ont été converties par nous-mêmes à partir du taux moyen annuel exprimé en USD

Les modalités de partage de ces ressources sont codifiées selon une grille de répartition à trois niveaux :

- 20% aux districts et conseils de district
- 20% aux conseils de chefferie
- 60% aux conseils de chefferie, suivant le nombre de licences artisanales.

Avec l'appui de la Banque Mondiale, une nouvelle procédure de distribution des revenus a été élaborée. Ladite procédure modifie la démarche suivie par l'administration minière qui, en collaboration avec le Ministère en charge de l'administration territoriale, se contentait d'organiser une réunion élargie dans les localités pour procéder à la remise des chèques.

Désormais, la procédure encourage la demande de financement sur la base de projets locaux bien conçus, lesquels sont soumis à l'évaluation d'un comité, avant toute approbation de financement. Ce mécanisme participatif favorise une bonne appropriation des projets et améliore l'utilisation des revenus au profit du développement communautaire.

A côté de ce mécanisme qui ne concerne que les zones d'exploitation du diamant, d'autres mécanismes spécifiques de partage des revenus ont été prévus dans les textes : c'est le cas du paiement direct effectué par les sociétés

³⁶ *National Mineral Agency* = Agence Nationale des Minéraux.

minières, au profit des agences gouvernementales situées au niveau provincial, conformément aux dispositions de l'article 34 (a) de la loi sur les minéraux et les mines (MMA, loi de 2009) qui stipule que « le loyer superficiaire est un paiement décentralisé, effectué par les entreprises ou les titulaires de licences minières et celui-ci doit être réparti entre cinq catégories de bénéficiaires » :

- 50 % aux propriétaires fonciers ;
- 15 % au chef suprême ;
- 15 % aux conseils de district ;
- 10 % au conseil de chefferie ;
- 10% au Fonds de Développement Local.

Dans son rapport 2019, le groupe multipartite de l'ITIE a décidé d'inclure les déclarations de paiements effectués au niveau infranational, notamment auprès des acteurs locaux, à savoir, les chefs suprêmes, les propriétaires terriens, les députés, les conseils de district et les conseils de chefferie (Cf. tableau n° 6).

Tableau 6 : Répartition des paiements infranationaux (Sierra Leone)

Bénéficiaires	Montant en USD
Propriétaire	577 590
Conseil de districts	230 417
Conseil de chefferie	192 314
Chefs suprêmes	170 522
Députés	83 903
Total	1 254 746

Source : rapport ITIE 2019

Outre les initiatives évoquées plus haut, il est fait état d'une obligation dans les Conventions, de signer et de mettre en œuvre un Accord de Développement Communautaire avec la principale communauté d'accueil. Le titulaire d'un permis d'exploitation minière à petite ou grande échelle doit :

- Aider au développement des communautés minières affectées par ses opérations pour promouvoir le développement durable,
- Améliorer le bien-être général et la qualité de vie des habitants,
- Reconnaître et respecter les droits, les coutumes, les traditions et la religion des communautés locales (MMA, 2009).

Ces objectifs doivent être atteints par le biais d'accords de développement communautaires. Les titulaires de licences d'exploitation minière à petite ou grande échelle doivent dépenser, chaque année pendant laquelle l'accord de développement communautaire est en vigueur, au moins un pour cent (1%) du montant des revenus bruts générés par les opérations minières au cours de l'année précédente. Le montant et la ventilation de ces dépenses doivent être communiqués annuellement au ministre selon les prescriptions (article 139(4) ; MMA, 2009).

Dans la pratique, le mécanisme de financement mis en place par les entreprises fait une distinction entre les paiements obligatoires et ceux effectués selon leur libre consentement, dans le cadre de leur engagement communautaire. Sur la base de cette distinction, la compagnie procède à la délimitation et la hiérarchisation de sa « zone d'influence » selon l'ampleur des impacts, tels que définis dans l'étude d'impact environnemental et social.

D'une manière générale, l'analyse des recettes fiscales du secteur extractif indique que les versements effectués au budget consolidé de l'État représentaient 98 % du total des recettes perçues en 2019, tandis que les paiements infranationaux effectués par les entreprises extractives représentaient environ 2 %.

La gouvernance des fonds liés au DACDF relève de la compétence de la NMA et du Ministère des Finances qui organisent et encadrent la répartition des revenus, issus du budget.

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

Alors que la loi MMA de 2009 prévoit la création d'instances consultatives et de contrôle entre le titulaire de permis et la communauté principale d'accueil, l'organe de Régulation Environnementale et Sociale (ESR) identifie les Accords de Développement Communautaire (CDA) comme des « instruments » de gestion environnementale et sociale et appelle à la création de Comités de Liaison Communautaires (CLC) Locaux pour travailler avec les sociétés minières dans le développement et la mise en œuvre des ADC.

A titre d'exemple, l'on notera que pour le suivi de son accord de développement communautaire, la compagnie Sierra Rutile Ltd. a signé avec le district de Boyamba un accord dont le suivi a nécessité la mise sur pied d'un comité composé des acteurs suivants ;

- Les présidents des conseils de district de Bonthe et Moyamba
- Les Officiers de District de Bonthe et Moyamba
- Les Chefs suprêmes des chefferies du haut et du bas Banta, Imperi, Jong et Bagruwa
- Deux conseillers de quartier au sein des principales communautés d'accueil (un de Bonthe et un de Conseils de district de Moyamba)
- Les Agents de Planification du Développement des Communes de Moyamba et de Bonthe
- Les responsables de l'Environnement des Communes de Moyamba et de Bonthe
- Les membres du Parlement représentant les circonscriptions au sein desquelles les communautés sont situées
- Cinq représentants des propriétaires terriens de la chefferie (un du Haut et du Bas Banta, de l'Imperi et du Chefferies de Bagruwa)
- Cinq chefs religieux de chefferie (un de chaque haut et bas Banta, Imperi, Jong et Bagruwa Chefferies)
- Cinq chefs féminins de chefferie (un de chaque haut et bas Banta, Imperi, Jong et Chefferies de Bagruwa)

- Cinq jeunes chefs de chefferie (un de chaque haut et bas Banta, Imperi, Jong et Bagruwa Chefferies)
- Cinq représentants des agriculteurs (un de chaque région de Upper et Lower Banta, Imperi, Jong et Bagruwa Chefferies).

À la différence de la Côte d'Ivoire et de la Guinée, les organes de gestion sont dirigés par les élus, secondés par les représentants des administrations.

GUINEE

En Guinée, les paiements des entreprises minières sont effectués auprès des régies financières notamment la DNTCP pour les dividendes provenant des participations de l'État et la taxe spéciale sur les produits miniers, la DNI pour les impôts et taxes régis par le Code Général des Impôts et par le Code Minier et le CPDM pour le recouvrement des droits fixes. Pour la redevance superficielle et la contribution au développement local, le paiement se fait auprès des Communes.

Il existe toutefois quatre exceptions au principe de l'Unité du Compte du Trésor :

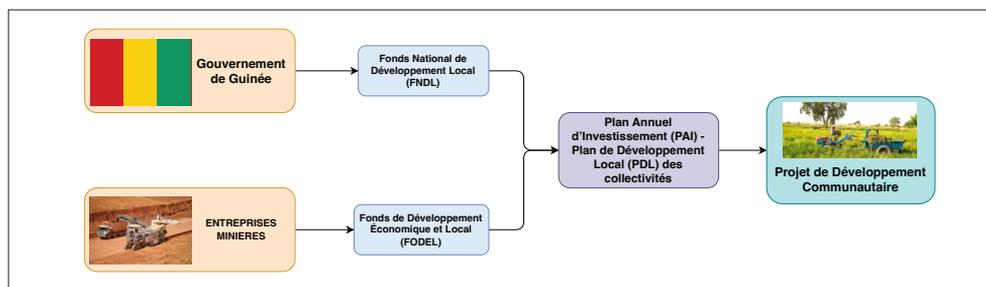
- Les loyers des infrastructures minières sont versés directement dans le compte de l'ANAIM ouvert auprès de la BCRG.
- La part du FIM dans les droits fixes (30%) est payée directement par les sociétés minières au FIM (Chèque au profit du FIM) ;
- La part du FIM dans la taxe sur les substances de carrière (15%) est payée directement au FIM (Chèque au profit du FIM).
- La redevance de la BCRG pour l'exportation de l'OR est recouvrée par celle-ci.

Les revenus extractifs liquidés ou recouverts par les administrations publiques sont déposés dans le compte unique du Trésor. Par conséquent, les revenus provenant du secteur extractif perdent leurs identités dès qu'ils sont crédités sur le compte unique du Trésor. L'affectation des dépenses se fait dans le cadre d'une Loi de Finances et elle est détaillée par secteur, par institution, par communes et par préfecture.

Ce principe connaît des exceptions. Il s'agit des revenus miniers affectés à des programmes à l'instar du Fonds d'Investissement Minier qui a pour objet le financement de la Recherche minière, de la formation ainsi que des actions concourant à la promotion du secteur minier à travers l'entité de Gestion du Patrimoine Minier. Il y'a également les revenus miniers affectés aux collectivités territoriales comme la redevance superficielle prévue à l'article 160 du code minier.

Le mécanisme de gestion et de partage des revenus en Guinée repose sur deux leviers qui sont schématisés dans le graphique suivant :

Graphique 9: Schéma de répartition des revenus miniers



Source : RCL Consulting 2022

Le Fonds National de Développement Local (FNDL) constitue l'outil de politique qui autorise le transfert d'une partie des recettes minières aux collectivités territoriales de la Guinée, en vue de financer le développement local. L'article 165 du code minier prévoit un appui direct à l'ensemble des collectivités territoriales du pays, sur la base des droits fixes, de la taxe sur l'extraction des substances minières autres que les métaux précieux, la taxe sur la production industrielle des métaux précieux, la taxe sur les substances de carrière, de la taxe sur les substances minières autres que précieuses, de la taxe à l'exportation sur la production artisanale d'or, payés au budget national. Le décret prévoit que 15% de ces recettes soient versés dans un compte spécial ouvert dans les livres du Trésor public, conformément à la loi de finance.

L'année 2019 a coïncidé avec le démarrage effectif du processus de transfert des dotations aux collectivités. En effet, sur une prévision de 517.812.694.094 GNF inscrite dans la loi des finances au compte du BAS³⁷/FNDL, un montant

³⁷ BAS signifie budget d'affectation spéciale. Il correspond aux montants alloués au compte d'affectation spécial ouvert au niveau du trésor.

non-ventilé de 264.335.900.709 GNF a été effectivement décaissé par l'ANAFIC, soit un taux de réalisation d'environ 51%, selon le rapport ITIE 2019. Pour l'exercice 2020, il a été inscrit dans la Loi de Finances, un montant prévisionnel de 541.000.000.000 GNF au compte du BAS « FNDL ».

En janvier 2020, à la demande de l'ANAFIC, une avance de 253.479.099.291 GNF a été versée dans le compte du FNDL pour assurer le fonctionnement, l'accompagnement et le financement des PAI (Plan Annuel d'Investissement) des collectivités. De l'avis des personnes ressources interrogées, des versements ont été effectifs sur le compte de l'ANAFIC³⁸ et certains projets ont été réalisés sur le terrain (cf. tableau 7, microprojets réalisés).

Par ailleurs, il existe un autre mécanisme 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 décret³⁹ 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 ...).

La clé de répartition de ces fonds est définie de la manière suivante :

- Les Collectivités abritant les sites d'exploitation (35%)
- Les Collectivités hors exploitation situées au sein de la concession de permis d'exploitation (25%)

³⁸ <https://www.anafic-gn.org>

³⁹ Le décret D/2017/285/PRG/SGG organise les modalités de constitution et de gestion du Fonds de Développement Économique Local (FODEL).

- Les Collectivités voisines de la concession du titulaire de permis d'exploitation (20%)
- Les autres Collectivités de la (des) préfecture(s) abritant la concession minière (15%)
- Le Comité de gestion (1%)
- Le Secrétariat Permanent (1%)
- L'Administration Minière déconcentrée (0,75%)
- L'Administration Préfectorale (0,75%)
- L'Administration Régionale (0,5%)
- L'administration déconcentrée en charge de l'environnement (0,50%)
- L'Administration Sous-préfectorale 0,5%.

Le total des versements effectués par certaines entreprises a atteint un montant de 45 827 502 101 GNF (5.335.401 EUR) en 2019 et 144 883 337 425 GNF (16.867.834 EUR) en 2020 (Rapport ITIE 2019-2020 p.126). Selon une étude du NRG1 (Hervé Lado, NRG1 2019), ces montants représentent une contribution décisive dans le budget des communes. Par exemple, une commune minière rurale comme Banora, qui abrite une grande exploitation industrielle d'or, devrait voir ses ressources effectives augmenter de plus de 80 % après 2020, par rapport à son budget annuel moyen des trois années précédentes.

Outre les deux mécanismes cités plus haut, il existe un troisième levier, en l'occurrence la redevance superficielle dont 90% est reversée aux collectivités territoriales.

Tableau 7 : Résumé des modalités de répartition des fonds (Guinée)

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.

Source : Hervé Lado, NRG1 2019

Gouvernance des fonds

Le Fonds National de Développement Local (FNDL)

La réglementation définit un cadre qui organise le fonctionnement et la gestion des ressources mises à disposition dans le cadre du FNDL. C'est ainsi que les mesures suivantes sont prises :

1. La gestion du compte du FNDL est assurée par l'Agence Nationale de Financement des Collectivités Locales (ANAFIC) qui est un Etablissement Public Administratif (EPA) ;
2. L'utilisation et la gestion de la dotation du FNDL doivent être publiées et reflétées dans le compte administratif et dans le compte de gestion produit annuellement ;
3. Enfin, l'article 3 de l'arrêté AC/2019/1570/MMG/MATD/MEF, spécifie les domaines d'intervention à savoir :
 - a. Le développement des infrastructures et des équipements de base ;
 - b. Le développement des services sociaux de base, l'amélioration du cadre de vie et la protection de l'environnement ;

- c. La promotion de l'emploi local ;
- d. Le développement de l'économie locale ;
- e. La réalisation des projets d'intercommunalité et le développement du capital humain ;

Fonds de Développement Économique et Local (FODEL)

L'article 6 de l'arrêté FODEL institue un Comité d'appui à la gestion (CAGF) dans chaque préfecture minière. Ce comité multipartite qui comprend entre autres, des représentants de la société civile, des jeunes et des femmes, est présidé par le représentant du Comité préfectoral de développement (CPD) et doit examiner les projets proposés par les communes, en veillant à ce qu'ils concourent à un développement local pérenne. Seuls les projets inscrits dans le Plan de développement local (PDL) et le Plan annuel d'investissement (PAI) comme prévu dans le code des collectivités locales pourront être éligibles au FODEL (art. 11).

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.

En ce qui concerne l'opérationnalisation, l'évaluation de la mise en œuvre du FODEL a montré un niveau d'exécution appréciable quoique partiel, des dispositions prévues. En effet, un manuel de procédures administratives, financières et comptables a été élaboré, puis adopté en mai 2018 par l'ensemble des représentants des collectivités et sociétés minières concernées. Selon le rapport ITIE, en mai 2020, trois préfectures minières avaient été formées à l'utilisation dudit manuel : Boké en décembre 2018 et février 2019, Boffa en janvier 2020 et Sigouri en février 2020. Au niveau des trois préfectures ayant reçu les formations, un Comité d'Appui à la Gestion du

FODEL (CAGF) a été mis en place, en application des dispositions de l'arrêté conjoint AC/2019/1570/MMG/MATD/MEF.

Le suivi et l'évaluation du fonds est une compétence du conseil préfectoral de développement. Les communautés peuvent cependant y participer selon une procédure de remontée des griefs et de résolution des conflits. Par ailleurs, l'ITIE-Guinée a intégré dans son reporting le suivi des dépenses, ce qui a permis de retracer les montants effectivement alloués aux collectivités et les montants réellement décaissés.

Par ailleurs, le volet Développement économique local a été pris en compte à travers un système d'appels d'offre qui permet aux PME locales de gagner les marchés de réalisation des infrastructures et des projets à exécuter.

CÔTE D'IVOIRE

Le régime financier de la Côte d'Ivoire institue le principe de l'unicité du compte du Trésor, les revenus budgétaires sont par conséquent encaissés pour leur quasi-totalité dans le compte unique du Trésor Public à travers les régies financières (DGI, DGD...).

Les paiements infranationaux se limitent aux taxes communales incluant la contribution sur le foncier bâti et non bâti, la patente et l'impôt synthétique qui sont aussi recouvrées par les régies financières à travers leurs antennes régionales et donc encaissés dans le compte unique du trésor. Le transfert de ces taxes aux communes ne se fait pas directement mais dans le cadre de l'affectation annuelle du budget global à la commune. De ce fait, le rapprochement des paiements se rapportant au secteur extractif avec des transferts effectués n'est pas faisable.

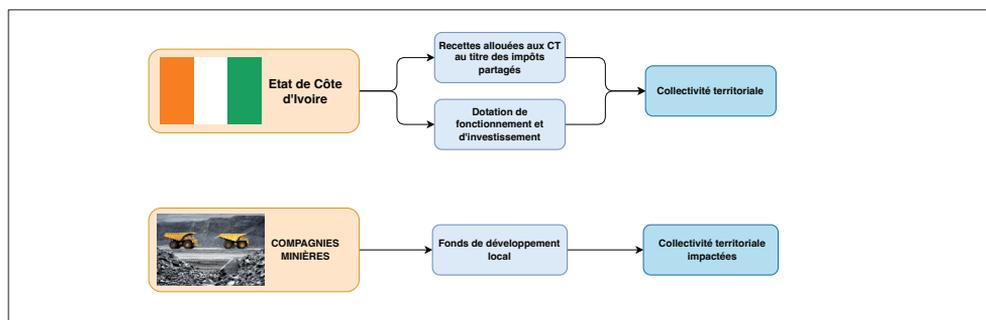
Le seul flux de paiement qui ne transite pas par le compte du trésor concerne la contribution au fonds de développement communautaire créé par le Code Minier de 2014. Ce fonds est géré conjointement par la société minière et le Comité de Développement Local Minier désigné par arrêté conjoint du ministre chargé des mines et du ministre chargé de l'Administration du territoire. 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.

En Côte d'Ivoire les revenus miniers⁴⁰ sont gérés à partir de deux mécanismes :

- Suivant le processus budgétaire
- Par le biais d'un Comité de Développement Local Minier.

Graphique 10 : Mécanisme de gestion et d'utilisation des revenus (Côte d'Ivoire)



Source : RCL Consulting, 2022

Selon le mécanisme traditionnel, les collectivités impactées ne bénéficient pas d'un traitement particulier, sous forme de rétrocession comme c'est le cas dans certains pays. Au même titre que les autres collectivités territoriales du pays, elles reçoivent de l'État une allocation dans le cadre du processus budgétaire.

En revanche, la législation met en place parallèlement, un mécanisme de partage des bénéfices qui permet au titulaire du permis d'exploitation d'effectuer un versement annuel, au titre du fonds social dénommé « Fonds de Développement Local », au profit des villages identifiés comme « localités affectées » par l'Étude d'Impact Environnemental et Social, EIES (Art. 129).

⁴⁰ Nous considérons dans cette étude comme revenus miniers les recettes de l'Etat collectées par les administrations dûment établies à cet effet, mais aussi les dépenses à caractère obligatoire des sociétés minières encadrées par un règlement (décrets, arrêtés, lois).

Le Fonds de Développement Local a vocation à financer annuellement et de manière exclusive, les projets de développement identifiés sur la base des besoins formulés par les localités affectées. Ces projets sont approuvés par le CDLM mentionné plus haut. Le tableau ci-après présente un résumé de la situation de dix (10) Fonds établis en 2019.

Gouvernance des fonds

Le décret d'application du code minier, en son article 132, stipule que les fonds doivent être logés dans une banque de premier rang en Côte d'Ivoire ; et que toutes les opérations doivent faire l'objet d'une signature conjointe de la part d'un responsable de la société d'exploitation et du Président du Comité de Développement Local. Ces dispositions sont complétées par les dispositions des articles 12 et 13 de l'arrêté interministériel, qui précisent que ledit compte est ouvert au nom du CDLM de la mine d'or concernée, dans le livre d'un établissement bancaire en Côte d'Ivoire.

En ce qui concerne les modalités d'alimentation, le virement par la société d'exploitation est prévu comme unique modalité d'alimentation du compte, à concurrence du montant du prélèvement mentionné à l'article 11⁴¹. Les virements se font à la fin du mois suivant chaque trimestre, sur la base d'une demande du CDLM signée par deux de ses membres désignés à cet effet, accompagnée d'un avis établissant le montant des sommes à virer.

L'utilisation des fonds de développement est également encadrée par l'arrêté qui précise à son article 128 : le type d'investissements éligibles au financement du fonds : il s'agit en l'occurrence du (i) développement des infrastructures et équipements de base, (ii) du développement des services sociaux de base et du cadre de vie ; (iii) de la promotion de l'emploi; (iv) du développement de l'économie locale ; et (v) du développement du capital humain.

Afin de renforcer le contrôle sur les ressources, les références des virements doivent être communiqués au ministre chargé des mines et au ministre chargé de l'administration territoriale. Mieux, ces derniers peuvent à tout moment initier ou commanditer un audit sur l'utilisation desdites ressources. Par conséquent, les représentants de la société d'exploitation et un membre

⁴¹ L'article 11 dudit arrêté stipule que ce fonds est alimenté chaque année, par un prélèvement de zéro virgule cinq pour cent (0,5%) sur le chiffre d'affaires de la société d'exploitation conformément à l'article 7 de l'ordonnance N°2014-148 du 25 mars 2014.

du CDLM sont tenus de consigner les chèques afin de les mettre à la disposition de l'autorité en cas de besoin.

2. Les transferts infranationaux

Les transferts infranationaux renvoient aux revenus générés par les entreprises extractives qui sont transférés par l'État central au profit des entités décentralisées en vertu d'une loi ou de tout autre texte juridique. Ils se distinguent de la Responsabilité Sociétale d'Entreprise (RSE) dans la mesure où ce sont des paiements ou transferts qui sont rendus obligatoires par un texte juridique et leur gestion n'implique pas nécessairement les entreprises dont l'activité génère les ressources. Ils peuvent revêtir plusieurs formes :

- La première et la plus courante, est l'institution de fonds alimentés par des revenus issus de l'activité extractive et qui sont reversés aux collectivités décentralisées.
- La deuxième option consiste à un transfert direct de taxes ou d'impôts ou d'autres revenus tirés de l'exploitation des ressources extractives aux collectivités décentralisées.

Par ailleurs, les transferts infranationaux sont plus fréquents dans le secteur minier que pétrolier. En examinant la réglementation minière de la Côte d'Ivoire, de la Guinée et de la Sierra Leone, on se rend compte que tous ces pays disposent de fonds pour transférer des revenus issus des entreprises minières à leurs collectivités territoriales.

Tableau 8 : Tableau comparatif des fonds miniers de la Guinée, la Sierra Leone et la Côte d'Ivoire

Guinée	Sierra Leone	Côte d'Ivoire
Texte créatif et nom du fonds		
<p>Fonds de Développement Économique et Local (FODEL), article 130 du CM, article 1^{er} du Décret n° D/2017/285/PRG/SGG portant modalités de constitution et de gestion du FODEL</p>	<p>Le Fonds de développement communautaire de la région du diamant (DACDF) a été créé par le gouvernement de la Sierra Leone en 2001</p>	<p>Le titulaire du permis d'exploitation est tenu de constituer un fonds alimenté annuellement. Article 124-2 de la loi N° 2014-138 du 24 mars 2014 portant code minier</p>
Modalités d'alimentation		
<p>Contributions de toutes les entreprises en phase d'exploitation et celles des titulaires de autorisations d'exploitation de carrières permanentes à 0,5 % du chiffre d'affaires de la société titulaire d'un titre d'exploitation minière pour les substances minières de catégorie 1 et à 1 % pour les autres substances minières, Article 130 du CM, article 3 du Décret</p>	<p>25 % de la taxe de 3 % sur la valeur d'exportation de tous les diamants extraits par les détenteurs de licences d'exploitation artisanale.</p> <p>En d'autres termes, le gouvernement dépose 0,75 % de la valeur totale des exportations de diamants artisanaux sur le compte du DACDF, A Simplified Handbook on the Government of Sierra Leone's New Operational Procedures and Guidelines For the Diamond Area Community Development Fund (DACDF)</p>	<p>Les titulaires de permis d'exploitation miniers sont tenus de constituer un fonds destiné à financer les actions de développement socio-économique local.</p> <p>Ce fonds est alimenté, chaque année, par un prélèvement de 0,5% sur le chiffre d'affaires, déduction faite des frais de transport, prix FOB, dans la mesure où ces frais n'ont pas été déduits du prix à payer, et des frais d'affinage en ce qui concerne les métaux.</p> <p>En ce qui concerne l'eau minérale, les frais déductibles sont les frais de traitement et d'emballage. Article 7 Ordonnance n° 2014-148 du 26 mars 2014 fixant les redevances superficielles et les taxes proportionnelles relatives aux activités régies par le Code minier.</p>

Guinée	Sierra Leone	Côte d'Ivoire
Modalités de répartition du fonds		
<p>La clé de répartition du FODEL aux collectivités impactées par les exploitations minières est la suivante par catégorie :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les collectivités abritant les mines en exploitation et situées dans le périmètre du titre d'exploitation, 35% réparti au prorata des superficies des collectivités concernées, • Les collectivités hors exploitation situées au sein du périmètre du Titre d'exploitation minière, 25% réparti en fonction de la population effective de chaque collectivité, • Les collectivités impactées, sur la base de l'étude d'impact environnemental et social situées en dehors du périmètre du Titre d'exploitation, 20%, réparti en fonction de la population effective de chaque collectivité telle que déterminée par le dernier recensement validé par l'INS et utilisé par la DGPH, • Les autres collectivités de la (les) préfecture(s) abritant le Titre d'exploitation, 15%, réparti en fonction de la population effective de chaque collectivité telle que déterminée, • Les structures institutionnelles et/ou d'encadrement, 5%, réparti entre : le CAGF, 1%, le Secrétariat Permanent, 1%, l'Administration Régionale, 0,5%, l'Administration Préfectorale, 0,75, l'Administration Minière Déconcentrée en charge de l'environnement, 0,75%, l'Administration Sous-préfectorale, 0,5%. <p>Au sein de la Collectivité abritant une mine en exploitation, 50% des ressources revenant à la collectivité sont affectés aux districts abritant la mine.</p>	<p>Le gouvernement alloue :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 20 % du total des fonds DACDF collectés au cours d'une période donnée à tous les conseils de district diamantifères (plus les conseils municipaux dans les districts où il existe des conseils municipaux) • Une autre tranche de 20 % est allouée à toutes les chefferies diamantifères disposant de licences d'exploitation artisanale, le montant étant distribué de manière forfaitaire à toutes les chefferies méritantes, quel que soit le nombre de licences dont elles disposent. • Les 60 % restants sont à nouveau alloués aux conseils de chefferie, et le montant est partagé en fonction du nombre de licences d'exploitation minière artisanale que chaque chefferie possède. 	<p>Les modalités d'alimentation et de gestion de ce fonds sont précisées par la réglementation minière.</p>



Guinée	Sierra Leone	Côte d'Ivoire
Organe(s) de gestion et de suivi-évaluation		
<ul style="list-style-type: none"> • Création d'une structure d'appui à la gestion du FODEL, • Manuel de procédure pour les modalités d'utilisation, de gestion et de contrôle établi par arrêté conjoint prévoyant un mécanisme d'information, de grief et de résolution des conflits, • Renvoi aux meilleures pratiques de gouvernance et de transparence y compris en matière fiduciaire, Art. 7 • Obligation de traçabilité dans le budget de la collectivité locale, art.8 • Conseil Préfectoral de Développement (CPD) pour le suivi et l'évaluation, art.10 	<p>Gestion conjointe entre les ministères des Mines et du Gouvernement local</p>	<p>L'Administration minière met en place, pour chaque exploitation minière, un comité de développement local minier chargé de la mise en œuvre des projets de développement économique et social pour les communautés locales. Les modalités de création, les attributions et le fonctionnement des comités de développement locaux miniers sont déterminés par décret, Article 125</p>
Objectif(s) du fonds		
<p>Promouvoir le développement des Collectivités locales abritant les sites d'exploitation minière ou les collectivités voisines, Art 1er du Décret</p> <p>Soutenir la réalisation des infrastructures de base, des activités génératrices d'emplois et de revenus ainsi que d'autres activités de développement prévues dans les Plans de développement local des collectivités concernées, Art 1er du Décret</p>	<p>Les deux principales raisons de la création du Diamond Area Community Development Fund sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Redonner une partie de l'argent qu'il (le gouvernement) obtient de la vente de diamants aux chefferies des zones d'extraction de diamants pour qu'elles réalisent des projets de développement dans leurs villes et villages ; et. • D'encourager les chefs et autres dirigeants locaux des chefferies minières à aider à mettre fin à toutes les formes d'activités minières illégales. Rapport ITIE 2019 	<p>Ce fonds est destiné à réaliser les projets de développement socio-économiques pour les communautés locales arrêtés dans le plan de développement communautaire. Article 124.2 Code minier</p> <p>Le plan de développement communautaire mentionné à l'article 124 du Code minier couvre notamment les domaines d'intervention suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le développement d'infrastructures et d'équipements de base, • Le développement des services sociaux de base et du cadre de vie ; • La promotion de l'emploi; • Le développement de l'économie locale ; • Le développement du capital humain.

Guinée	Sierra Leone	Côte d'Ivoire
Règles de gestion		
<ul style="list-style-type: none"> Les principes de transparence et de consultation seront appliqués à la gestion du Fonds de Développement Économique Local ainsi qu'à toute Convention de Développement Local qui sera publiée et rendue accessible à la Communauté locale, article 130 du CM, Publication d'un Rapport général portant sur la gestion, les plans adoptés, les contrats, dépenses et paiements et le niveau effectif de réalisation des activités au plus tard le 15 mars de chaque année. 	<p>Manuel simplifié sur les nouvelles procédures et directives opérationnelles du gouvernement de la Sierra Leone pour le Fonds de développement communautaire de la région des diamants (Diamond Area Community Development Fund) (DACDF)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Le titulaire du permis d'exploitation est tenu d'élaborer un plan de développement communautaire en concertation avec les communautés riveraines et les autorités administratives territoriales et locales, avec des objectifs précis et un plan d'investissements. Pour chaque exploitation minière, il est créé par arrêté conjoint du Ministre chargé des Mines et du Ministre chargé de l'Administration du Territoire, conformément à l'article 125 du Code minier, un Comité de Développement Local minier. Ce Comité comprend : le Préfet de Département, le Président du Conseil Régional, les Sous-Préfets, les députés et les maires des localités affectées, les représentants des localités affectées, l'Administration des Mines, le représentant de la société d'exploitation. La présidence du Comité est assurée par le Préfet de Département. La vice-présidence est assurée par le Président du Conseil Régional. L'Administration des Mines assure le Secrétariat du Comité. Les fonds sont logés dans une banque de premier rang en Côte d'Ivoire. Toute opération sur ce fonds doit faire l'objet d'une signature conjointe d'un responsable de la société d'exploitation et du Président du Comité de Développement Local.

L'analyse comparative de ces fonds montre que les trois pays ont mis en place des fonds qui visent essentiellement à soutenir le développement des collectivités abritant et/ou situées à proximité des zones d'exploitation minière. Il faut noter que pour la Sierra Leone, le fonds poursuit, au-delà du développement local, l'objectif de lutter contre les formes d'activités minières illégales.

Par ailleurs, la Guinée et la Sierra Leone, dans une certaine mesure, disposent de règles très claires qui encadrent la gestion de ces fonds. Pour la Côte d'Ivoire, la réglementation notamment le code minier et son décret d'application se contente de fixer les principes de gestion. Ni le taux ou montant des contributions et encore moins les règles de répartition du fonds ne sont précisées.

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 aux collectivités décentralisées.

Pour la Sierra Leone, l'article 34 (A) de la loi sur les minéraux et les mines (MMA, loi de 2009) prévoit un loyer de surface qui peut être considéré comme un paiement infranational effectué par les entreprises ou les titulaires de licences minières et qui doit être partagé entre cinq catégories de bénéficiaires comme suit :

- 50%-Propriétaires fonciers ;
- 15%-Chef de tribu ;
- 15%-Conseils de district ;
- 10%-Conseil de chefferie ; et
- 10%-Fonds de développement des circonscriptions.

En Guinée, l'article 160 du Code minier, a institué une redevance superficière dont le recouvrement se fait annuellement par la collectivité au prorata de la superficie occupée par le titre. Le paiement de cette redevance à la commune, se fait annuellement, de manière solennelle, en présence des populations. Il est effectué par l'entreprise sur la base de l'avis de recouvrement émis par l'administration minière. Pour 2019 et 2020, les redevances superficières

reportées par les collectivités ont totalisé un montant de 11 702 994 725 GNF en 2019 et 10 116 886 295 GNF en 2020 selon la Déclaration ITIE des collectivités locales. En outre, la législation minière guinéenne prévoit à son article 165 une répartition entre le budget national (80%), un appui direct au budget local de l'ensemble des Collectivités locales du pays (15%) et le Fonds d'Investissement Minier (5%) des :

- Droits fixes,
- La taxe sur l'extraction des substances minières autres 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 sur les substances précieuses et
- La taxe à l'exportation sur la production artisanale d'or, payés au Budget National par les titulaires des Titres miniers ou d'Autorisations.

Il est prévu une publication au Journal Officiel et sur le site internet officiel des Ministères en charge des Mines, de la Décentralisation et des Finances des montants correspondants. De plus, un arrêté conjoint des Ministres en charge des Mines, de la Décentralisation et des Finances, déterminera les modalités d'utilisation, de gestion et de contrôle des ressources allouées aux Collectivités locales à cet effet.

Cependant, il faut constater que cette publication n'est pas respectée. C'est ainsi qu'il a été suggéré dans les Recommandations et mesures correctives du rapport de validation ITIE février 2022, la publication des données des transferts infranationaux des 15% alloués au développement de l'ensemble des collectivités locales du pays au Journal officiel ainsi que sur les sites internet des ministères en charge des mines, de la décentralisation et des finances. La même suggestion est formulée, à l'Agence Nationale de Financement des Collectivités (ANAFIC).

Pour la Côte d'Ivoire, les sociétés extractives sont soit exonérées soit en dehors du champ d'application des impôts et taxes faisant l'objet de rétrocessions aux Collectivités territoriales tels que listés dans les lois de finances 2004 et 2009.

3. Obligations sociales et prise en compte des droits humains et environnementaux

GHANA

L'analyse des rapports ITIE 2018 et 2019 montre que ces derniers ne mentionnent pas de dépenses obligatoires dans le secteur pétrolier et gazier. L'EPA (Environmental Protection Agency) a été créée par la loi sur l'Agence de protection de l'environnement de 1994 (loi 490) en tant qu'agence principale pour la gestion et la protection de l'environnement au Ghana. Conformément à la section 62 de la loi 490, le règlement sur l'évaluation environnementale de 1999 (L.I 1652) a été promulguée pour fournir le soutien juridique spécifique et complet nécessaire au système ou à la procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement (EIE) au Ghana.

Au regard de l'article L.I 1652 du règlement sur l'évaluation environnementale de 1999 notamment en son deuxième annexe, une EIE est une condition préalable pour la conduite des activités minières à grande échelle et les activités connexes. Il est également obligatoire de délivrer un certificat environnemental pour toute entreprise pour laquelle un rapport environnemental préliminaire (PER) ou une déclaration d'impact sur l'environnement (EIS) a été approuvé, suite à la soumission d'un plan de gestion environnementale (EMP) approuvé dans les dix-huit (18) mois suivant le début des opérations, puis mis à jour tous les trois (3) ans. Le plan de gestion de l'environnement définit les mesures à prendre pour gérer tout impact environnemental significatif pouvant résulter de l'exploitation de l'entreprise au cours de la période de certification de trois (3) ans, et contient un plan d'action environnemental (PAE) qui indique les actions particulières, les délais, les allocations budgétaires, entre autres, nécessaires pour atténuer les impacts identifiés, par rapport auxquels un contrôle de routine est entrepris.

Un permis ou un certificat d'environnement délivré à une entreprise comprend une liste de conditions liées au permis et décrit les différentes actions nécessaires pour garantir la validité de celui-ci dans la période spécifiée ou indiquée. Les principales conditions sont les suivantes :

- La présentation de rapports périodiques (mensuels, trimestriels, semestriels et annuels) de surveillance de la qualité de l'environnement (air, eau, effluents, bruit),
- La présentation d'un plan de gestion environnementale,
- La présentation de rapports annuels sur l'environnement et le dépôt de cautions de remise en état (dans le cas de l'exploitation minière).

L'Agence entreprend une surveillance de routine pour garantir la conformité générale aux conditions du permis/certificat ainsi que les actions spécifiques contenues dans le PGE en ce qui concerne les principaux impacts identifiés. Toute entreprise (généralement dans le secteur extractif) pour laquelle un plan de remise en état est soumis, doit déposer une caution de remise en état basée sur un plan de travail approuvé pour la remise en état. Un accord de garantie de remise en état (RSA) est signé entre chaque société minière de grande envergure et l'Agence avec une banque hôte locale et la garantie comprenant une composante en espèces, ainsi qu'une garantie bancaire, est déposée. L'accord de garantie de remise en état est périodiquement mis à jour pour refléter la soumission des changements correspondants dans le projet par rapport au niveau ou au degré d'achèvement de la remise en état des zones perturbées.

Des dispositions légales prévoient le paiement de droits pour l'octroi de permis/certificats environnementaux pour les entreprises multisectorielles, y compris le secteur extractif. Ces droits couvrent l'ensemble du cycle de vie des projets (prospection, développement, exploitation et déclassement) et sont déterminés dans un instrument distinct relatif aux droits et redevances qui est périodiquement révisé et approuvé par le Parlement du Ghana. Le non-respect des conditions de permis constitue une infraction et diverses sanctions peuvent être appliquées conformément à la loi 490 et à la L.I 1652, telles que l'émission d'avis d'exécution, l'imposition de frais administratifs, d'amendes/pénalités et la suspension, la révocation ou l'annulation des permis environnementaux.

NIGERIA

La loi sur l'industrie pétrolière oblige le titulaire de licence ou le locataire qui exerce des activités pétrolières en amont et intermédiaires à soumettre un plan de gestion environnementale à la Nigerian Upstream Petroleum Commission, le régulateur du secteur amont (la Commission), pour approbation. Cela concerne les projets qui nécessitent une évaluation de l'impact sur l'environnement. Les deux facteurs à considérer lors de l'approbation d'un plan de gestion environnementale sont sa conformité avec les lois environnementales pertinentes et la capacité du demandeur à réhabiliter et à gérer les impacts négatifs sur l'environnement. Le PIA prévoit expressément que les produits chimiques ne doivent pas être utilisés pour les opérations pétrolières en amont, sauf si la Commission accorde un permis et une approbation applicables.

Le PIA a créé un fonds d'assainissement environnemental pour la réhabilitation ou la gestion des impacts environnementaux négatifs résultant de l'exploitation des licences et des baux. Le fonds est alimenté par des cotisations prélevées dans le cadre des conditions suspensives à l'octroi d'une licence ou d'un bail. La contribution à payer est déterminée par la taille des opérations et le niveau de risque environnemental qui peut exister. Ce fonds doit être appliqué lorsqu'un titulaire de licence ou un locataire ne parvient pas à réhabiliter ou à gérer tout impact négatif sur l'environnement résultant de ses opérations.

L'Hydrocarbon Pollution Remediation Project (HYPREP) a été créé en 2016 sous l'égide du ministère fédéral de l'Environnement pour déterminer la portée, les moyens et les modalités d'assainissement de la contamination des sols et des eaux souterraines dans les communautés touchées et y remédier. De nombreuses personnes se sont plaintes de la rapidité et du faible niveau d'expertise pour la mise en œuvre du projet. Les dispositions de la PIA concernant la remédiation et le fonds de remédiation environnementale fournissent cependant un cadre pratique qui peut faire la différence là où la volonté politique existe.

Le Nigéria est classé premier producteur de pétrole brut en Afrique et, de ce fait, les activités d'exploration pétrolière ont entraîné un taux élevé de torchage du gaz, qui a été intensifié par la mauvaise application des lois anti-

torchage du gaz par les autorités de régulation. Le gaz naturel associé est généré à partir de la production de pétrole et il est brûlé en grandes quantités, entraînant ainsi l'émission de gaz à effet de serre et un gaspillage de ressources naturelles qui aurait pu générer des milliards de dollars pour le gouvernement fédéral du Nigeria. Il est donc nécessaire de réduire le torchage du gaz en reproduisant les stratégies appliquées dans les pays pétroliers relativement avancés sélectionnés pour combattre la menace. Ainsi, le PIA prévoit en outre une interdiction plus stricte du torchage du gaz, non seulement en le pénalisant mais en rendant également les amendes payables, car il n'est pas éligible au recouvrement des coûts et n'est plus déductible des impôts. Les amendes sont en outre ciblées sur l'assainissement de l'environnement et le soulagement des communautés d'accueil par l'intermédiaire des colons pour lesquels les sanctions ont été imposées.

Le cadre de démantèlement dans l'industrie pétrolière nigériane a évolué au fil des ans. Il était principalement prévu dans le cadre des Directives et normes environnementales pour l'industrie pétrolière au Nigeria (EGASPIN) publiées en 1991 par le Département des ressources pétrolières (DPR) relevant du ministère des Ressources pétrolières. Les directives ont été révisées et mises à jour en 2002, 2016 et 2018. EGASPIN décrit les normes environnementales et de sécurité qui doivent être respectées par les opérateurs pétroliers au Nigeria, pour prévenir, minimiser et contrôler la pollution provenant des différents aspects des opérations pétrolières. La version révisée de 2018 prévoyait des dispositions pour le déclassement des installations offshore ainsi que des zones intérieures et côtières. Les contrats d'exploration et de production contenaient également des clauses de démantèlement.

La PIA s'appuie sur le cadre existant en légiférant expressément sur les devoirs et les responsabilités concernant le déclassement et l'abandon. Il contient des dispositions détaillées couvrant le déclassement et l'abandon des puits de pétrole, des installations, des structures, des services publics, des usines et des pipelines, qui sont désormais réglementés et supervisés par la Commission ou l'Autorité, selon le cas, et doivent être menés conformément aux bonnes pratiques pétrolières internationales.

Alors qu'EGASPIN offrait trois options aux titulaires de permis et aux locataires pour fournir une garantie pour le démantèlement, le PIA crée un

fonds de démantèlement et d'abandon qui doit être mis en place et géré par chaque titulaire de permis et locataire sous la forme d'un compte séquestre accessible à la Commission ou à l'Autorité et détenus par une institution financière qui n'est pas affiliée au locataire ou au titulaire de licence. Ce fonds doit être utilisé exclusivement pour payer les coûts de démantèlement et d'abandon. Ainsi, même là où la Nigerian National Petroleum Corporation (NNPC), en vertu des contrats, a conservé la propriété des actifs et donc des passifs résiduels par rapport aux actifs déclassés, le fonds s'assure que les coûts sont toujours couverts par les opérateurs.

La loi prévoit également des dispositions pour les communautés d'accueil. Elle définit la communauté d'accueil⁴² et institue un Fonds d'affectation spéciale pour les communautés hôtes. Le fonds sera financé par une contribution annuelle de 3 % des dépenses d'exploitation annuelles réelles de l'année financière précédente des sociétés en amont. Il peut également être alimenté par des dons, des cadeaux, des subventions ou des honoraires, ainsi que par tous les bénéfices ou intérêts revenant à la réserve du fonds pour la création et financement du trust de la communauté d'accueil. En outre, la PIA exige à la délivrance d'une licence ou d'un bail aux opérateurs de mener une enquête sur les besoins de la communauté (besoins sociaux, économiques et environnementaux), élaborer et exécuter un plan de développement soumis à l'approbation de la Commission ou de l'Autorité.

Par ailleurs, au cours de toute année où un acte de vandalisme, de sabotage ou d'autres troubles civils se produit et cause des dommages aux installations pétrolières et aux installations désignées ou perturbe les activités de production au sein des communautés d'accueil, la communauté perdra ses droits à hauteur du coût des réparations.

SENEGAL

Il est d'usage dans le secteur extractif que les compagnies minières ou pétrolières s'engagent, dans les contrats signés avec les États pour l'exploitation des ressources naturelles, à verser des sommes d'argent bien

⁴² La communauté d'accueil est définie comme toute communauté située dans la zone d'exploitation d'un titulaire de permis ou d'un locataire (ci-après dénommé "le constituant") ou qui lui est accessoire, et toute autre communauté que le constituant peut déterminer. De plus, pour les Settlor opérant en eaux peu profondes et en offshore profond, la communauté hôte sera les communautés littorales et toute autre communauté déterminée par le Settlor.

déterminées pour l'amélioration des conditions de vie des populations. Cette pratique bien répandue vise, à l'instar de la Responsabilité Sociétale d'Entreprise (RSE), à permettre à l'investisseur d'obtenir un permis social. Les montants au titre de ces dépenses sociales sont négociés dans le contrat.

Au Sénégal, le nouveau Code pétrolier de 2019, notamment à son article 48, rend obligatoire pour les contrats pétroliers de prévoir des dépenses sociales au profit des populations. Bien avant cette disposition, certains contrats à l'instar de ceux signés par la Société Total E&P sur les blocs de Ultra Deep Offshore (UDO)⁴³ et Rufisque Offshore profond⁴⁴ prévoyaient déjà de tels enragements.

Il convient de relever que ni le Code pétrolier, ni son décret d'application, encore moins les contrats qui prévoient des dépenses sociales n'ont prévu de règles quant aux modalités d'utilisation et de contrôle de ces fonds. Le Rapport ITIE 2020, notamment à l'annexe 6, révèle que la Société Total E&P Sénégal a versé au titre des paiements sociaux obligatoires la somme de 161.160.000 F CFA à la Fondation Total SENEGAL. Aucune autre information n'est fournie sur les bénéficiaires finaux de cette manne financière qui doit retourner aux populations. Ainsi, il urge d'intégrer dans les contrats ou dans le décret d'application du code pétrolier des règles qui encadrent l'utilisation de ces fonds ainsi que leur contrôle.

La protection de l'environnement dans le cadre de l'exploitation des ressources naturelles, notamment pétrolières et gazières, s'appuie sur un arsenal juridique à la tête duquel se trouve la Constitution sénégalaise. Cette dernière, en particulier l'article 25-2 de la Loi constitutionnelle n° 2016-10 du 05 avril 2016 portant révision de la Constitution, garantit le droit à « un environnement sain » pour les populations. Par ailleurs, conformément au Code de l'environnement (art. 48), qui exige une évaluation environnementale pour tout projet de développement ou activité susceptible de porter atteinte à l'environnement, les activités d'exploration et d'exploitation des ressources pétrolières doivent d'une part, être précédées respectivement d'une notice d'impact environnementale et d'une étude d'impact environnementale et sociale (EIES) ; et d'autre part, plusieurs obligations sont prévues aussi bien dans la réglementation sectorielle que

⁴³ Article 19.5 du CRPP.

⁴⁴ Article 19.5 du CRPP.

dans les contrats pétroliers sénégalais pour assurer la protection de l'environnement.

Ainsi, les titulaires de contrats pétroliers sont invités à assurer la protection de l'environnement, prévenir les accidents, prévenir, réduire et maîtriser la pollution de l'environnement et, s'il y a lieu, restaurer les sites et entreprendre les travaux d'abandon à l'achèvement de chacune des opérations pétrolières entre autres.

En outre, l'article 4 du Contrat type qui est reconduit dans tous les contrats exige au contractant de l'État dans le contrat pétrolier, à fournir un plan d'abandon ou de restauration des sites en fin d'exploitation en même temps que la remise du plan de développement et mise en exploitation de tout gisement commercial. Il doit aussi ouvrir un compte bancaire avec les montants nécessaires pour faire face aux estimations des coûts d'abandon définis dans le plan. Le compte sera alimenté sur la durée de vie estimée de chaque gisement commercial (Art 20).

Toutefois, il convient de noter que les clauses des contrats pétroliers sénégalais visant à protéger l'environnement dans les activités, sont limitées par :

- L'absence d'intégration des questions climatiques, la protection de l'air, de la santé des riverains et des écosystèmes locaux, la biodiversité, les déchets, etc.
- L'absence de règles spécifiques visant à garantir une protection efficace de l'environnement et l'indemnisation des victimes.

Notons, en définitive, qu'une révision du Code de l'Environnement est en cours au Sénégal. Il est attendu un renforcement des dispositions relatives à la gestion écologiquement rationnelle des ressources extractives. Ainsi, le projet de Code prévoit l'audit du plan de réhabilitation, au moins tous les deux ans. Celui-ci accorde également une place importante à la transparence environnementale en prévoyant la publication des plans de gestion environnementale et sociale et des rapports de suivi de ces plans.

GUINEE

Des dépenses sociales obligatoires sont prévues dans certaines conventions minières, notamment avec l'Agence Nationale de l'Aménagement des Infrastructures Minières (ANAIM). C'est ainsi que l'article 40.2 de l'accord de concession des infrastructures minières signé le 15 janvier 2015 entre l'ANAIM et la CBG prévoit la subvention par cette dernière de l'exploitation de l'Hôpital construit par l'ANAIM dans la région de Boké à hauteur de la différence entre les coûts d'exploitation prévus au budget tel qu'établi au début de chaque année civile et les revenus de toutes sources de l'hôpital au cours de la même année.

Dans la pratique, il est rapporté que la subvention de la CBG à l'hôpital est plafonnée à 3,5 millions US et ne couvre pas l'écart entre les revenus et les coûts d'une année civile, le reliquat étant financé par l'ANAIM⁴⁵. Ainsi, au titre des dépenses contractuelles, les montants suivants ont été engagés : 6 120 250 000 GNF en 2019 et 9 751 950 000 GNF en 2020 et 12 325 000 000 GNF en 2018. Aucun autre paiement social contractuelle n'a été rapporté d'après le Rapport Assoupli 2019-2020 du Comité de Pilotage Initiative dans les Industries Extractives en Guinée.

Par ailleurs, il a été noté dans le cadre du Suivi des recommandations des rapports ITIE antérieurs, notamment celui de 2018, une baisse de 59,87% des paiements sociaux obligatoires. Cette situation semble résulter, d'après le rapport, de l'absence d'un mécanisme de suivi des engagements légaux ou contractuels des entreprises en matière des paiements sociaux. Ainsi, l'administrateur indépendant a recommandé au Comité de pilotage ITIE-Guinée, d'entamer une discussion avec les parties prenantes en vue de mettre en place un mécanisme de suivi des engagements des entreprises extractives en matière sociale permettant d'assurer la traçabilité des paiements sociaux et de maximiser leurs impacts sur les populations locales.

La Constitution guinéenne proclame, dès son Préambule, son attachement à « promouvoir le développement économique et social durable de la Guinée en plaçant au centre des préoccupations de l'État et des Collectivités décentralisées la préservation de l'environnement et le bien-être des citoyens ». Dans le même ordre d'idées, le texte constitutionnel consacre

⁴⁵ Rapport Assoupli 2019-2020 du Comité de Pilotage Initiative dans les Industries Extractives en Guinée, p.75.

plusieurs dispositions pour la protection de l'environnement et la préservation des droits humains à ses articles 5–7, 9–11, 14, 15, 22, et ailleurs.

De manière spécifique, le nouveau Code Minier de 2011 (amendé en 2013), apporte quelques innovations parmi lesquelles figurent les mesures de protection de l'environnement. Ainsi, les demandeurs de Permis d'exploitation industrielle ou semi-industrielle ou de Concession minière, doivent soumettre entre autres éléments dans leur dossier, une Étude d'impact environnemental et social détaillée, assortie d'un Plan de Gestion Environnementale et Sociale conformément aux articles 30-II, et 37-II. Le Plan de Gestion Environnementale et Sociale, comprend un Plan de Dangers, un Plan de Gestion des Risques, un Plan Hygiène Santé et Sécurité, un Plan de Réhabilitation, un Plan de Réinstallation des Populations Affectées par le projet et les mesures d'atténuation des impacts négatifs et d'optimisation des impacts positifs. Quant au titulaire d'un permis de recherche, il est tenu de présenter une Notice Environnementale aux autorités locales à titre d'information et d'explication des mesures d'atténuation et de réhabilitation prévues avant le début des travaux.

Pour mettre en œuvre l'obligation de réhabilitation des sites, le titulaire d'une Autorisation d'exploitation doit constituer une caution de réhabilitation des sites d'exploitation dont le montant et les modalités de perception sont fixés par arrêté conjoint des Ministres en charge des Mines, de l'Environnement et du Budget⁴⁶.

Par ailleurs, le Plan de Réinstallation des Populations victimes des déplacements forcés causés par les activités minières, prévu dans le cadre du PGES, doit, en plus de l'aspect infrastructurel, intégrer la compensation des pertes de revenu et de moyens de subsistance à la suite de ces déplacements. Cette installation, ainsi que les compensations y afférentes, seront assurés aux frais de la société titulaire du Titre minier ou de l'Autorisation suivant une procédure déterminée par le Gouvernement qui intégrerait les principes internationaux de participation et de consultation de la Communauté locale. Le Code minier exige aussi l'utilisation de techniques et méthodes adaptées pour protéger l'environnement, la sécurité des travailleurs et de la Communauté locale conformément au Code de l'Environnement ou aux meilleures pratiques internationales en la matière⁴⁷.

⁴⁶ Art.64.- Réhabilitation des sites.

⁴⁷ Art.142.- Généralités.

Dans la pratique, il a été constaté pendant l'enquête que les textes d'application relatifs à la compensation n'ont pas été pris. Ainsi, le pays ne dispose pas à l'heure actuelle, d'une grille nationale d'indemnisation et de compensation, ce qui fait que chaque société minière mène la compensation en fonction de sa propre politique. Les intervenants ont clairement dit que les communautés n'apprécient pas les pratiques d'indemnisation et de compensation imposées par les sociétés. Ces dernières ne respectent pas non plus, leurs PGES (Plan de Gestion Environnementale et Sociale), ce qui entraîne généralement le soulèvement des communautés pour réclamer leurs droits.

Par rapport à la réhabilitation des sites, les 60% des personnes interviewées pensent que les sites miniers ne sont pas réhabilités en Guinée, malgré les exigences du code minier. Cette information est confirmée par une étude réalisée par la GIZ sur la fermeture et la réhabilitation des sites miniers en Guinée.

Aussi, au titre des dépenses environnementales, il a été rapporté que « selon la déclaration ITIE de la Société Guinéenne du Patrimoine Minier SA (SOGUIPAMI), aucun versement au titre de la réhabilitation de l'environnement au sens de l'article 144 du Code Minier n'a été effectué au titre de 2019-2020 »⁴⁸.

Enfin, il a été noté, en 2019, l'achèvement du processus de finalisation et de validation par la commission interministérielle de plusieurs projets de textes dont le projet d'arrêté portant réglementation de l'environnement, de la sécurité et de la santé.

⁴⁸ Rapport Assoupli 2019-2020 du Comité de Pilotage Initiative dans les Industries Extractives en Guinée p. 91.

SIERRA LEONE

La loi sur les minéraux et les mines (MMA, loi de 2009) de la Sierra Leone prévoit des contributions sociales pour les populations situées dans les zones d'exploitation minière. Ainsi, il est exigé au titulaire d'une licence d'exploitation minière à petite ou grande échelle qui remplit les critères⁴⁹ prévus par la loi, d'avoir et de mettre en œuvre un accord de développement communautaire avec la communauté d'accueil principale. La contribution financière du titulaire de la licence d'exploitation minière à petite ou grande échelle dans le cadre de l'accord de développement est d'au moins 1% du montant des recettes brutes générées par les opérations minières au cours de l'année précédente à la mise en œuvre de l'accord. La Loi fixe également les modalités de détermination des communautés impactées.

En outre, elle définit les éléments que doit contenir l'accord de développement local notamment :

- La représentation des communautés impactées,
- Les objectifs de l'accord,
- Les obligations du titulaire de la licence à l'égard de la communauté d'accueil principale,
- Les modalités de participation des populations à la mise en œuvre des activités dans le cadre de l'accord ainsi que celles de son approbation par le ministre de tutelle...

Aussi, l'examen de plusieurs conventions minières, permet de constater la reconnaissance de dépenses sociales obligatoires à la charge des sociétés minières en matière de services médicaux, d'éducation et de formation. Ainsi, le Rapport ITIE 2019 relève un montant de 2.476.732 USD au titre des paiements sociaux obligatoires.

⁴⁹ 1- Dans le cas de l'extraction de minéraux à partir de gisements principalement alluviaux, lorsque le débit annuel est supérieur à un million de mètres cubes par an ; 2-Dans le cas d'opérations minières souterraines, lorsque la production annuelle combinée de minerai et de déchets au fil de l'eau est supérieure à cent mille tonnes par an (à l'exclusion des déchets qui ne sortent pas de la bouche de la mine) ; 3- Dans le cas des exploitations minières à ciel ouvert qui extraient des minéraux de gisements principalement non alluviaux, lorsque la production annuelle combinée de minerai, de roches, de déchets et de morts-terrains au fil de l'eau est supérieure à 250 000 tonnes par an ; 4- Lorsque le titulaire de la licence emploie ou passe des contrats avec plus de cent employés ou travailleurs sur le site de la mine au cours d'une journée de travail typique (y compris toutes les équipes).

COTE D'IVOIRE

Les dépenses sociales obligatoires prévues par le code minier sont celles relatives à la constitution du fonds alimenté par les titulaires de permis d'exploitation octroyés sur le régime du code minier de 2014. Les conventions minières, notamment celles signées avant la promulgation du code minier de 2014, peuvent inclure des dispositions se rapportant à des contributions sociales obligatoires.

La Loi-cadre portant Code de l'environnement⁵⁰ dispose que « tout projet important susceptible d'avoir un impact sur l'environnement doit faire l'objet d'une étude d'impact environnemental préalable », Article 39. Et l'article 41 d'ajouter que « l'examen des études d'impact environnemental par le bureau d'étude environnementale, donnera lieu au versement d'une taxe au Fond National de l'Environnement dont l'assiette sera précisée par décret ».

Par ailleurs, le Décret n° 2005-03 du 06 janvier 2005 portant audit environnemental exige, à son article 3, un audit environnemental, tous les trois ans, pour les entreprises, les industries et ouvrages ou parties ou combinaisons de celles-ci, de droit public ou privé, sources de pollutions.

Le Code minier prévoit aussi des dispositions pertinentes en matière environnementale. En effet, les activités minières doivent être conduites de manière à assurer la protection de la qualité de l'environnement, la réhabilitation des sites exploités et la conservation du patrimoine forestier selon les conditions et modalités établies par la réglementation en vigueur⁵¹. Il est aussi exigé de soumettre une étude d'impact environnementale et sociale, avant toute activité d'exploitation, à l'approbation de l'administration des mines, de l'administration de l'environnement et de tous les autres services prévus par la réglementation minière⁵².

En vue de préserver la santé et le bien-être des populations riveraines des sites miniers, des contrôles périodiques sont effectués :

- Par le titulaire du permis d'exploitation ou de l'autorisation d'exploitation industrielle ou semi-industrielle, à ses frais, dans le cadre de son PGES tel qu'approuvé par les structures administratives compétentes ;

⁵⁰ Loi n° 96-766 du 30 Octobre 1996.

⁵¹ Article 140 du Code minier.

⁵² Article 141 du Code minier.

- Par les structures administratives compétentes et le cas échéant, par un organisme spécialisé en la matière, désigné par les structures administratives compétentes, le tout, à la charge de ces administrations.

En cas de pollution hors normes constatée, les frais de contrôle, de vérification ultérieure et les amendes y afférents sont imputés au titulaire du permis d'exploitation ou au bénéficiaire de l'autorisation d'exploitation, selon les modalités précisées par décret.

L'article 142 stipule que le titulaire d'un permis d'exploitation ou le bénéficiaire d'une autorisation d'exploitation semi-industrielle ou industrielle est tenu d'exécuter le PGES approuvé par l'administration des mines et l'administration de l'environnement.

Pour la réhabilitation des sites miniers, l'article 144, prévoit l'ouverture, dès le début de l'exploitation, d'un compte-séquestre de réhabilitation de l'environnement domicilié dans un établissement financier de premier rang en Côte d'Ivoire. Ce compte sert à couvrir les coûts relatifs au plan de réhabilitation de l'environnement en fin d'exploitation. Les sommes sont versées sur ce compte, selon un barème établi par les structures administratives compétentes, et sont comptabilisées comme charges dans le cadre de la détermination de l'assiette de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux. Le titulaire d'un permis d'exploitation ou le bénéficiaire d'une autorisation d'exploitation industrielle ou semi-industrielle est tenu d'alimenter ce compte. Les modalités d'alimentation et de fonctionnement des comptes séquestres sont définies par décret.

Par ailleurs, l'alimentation du compte séquestre et les activités de réhabilitation sont soumises au contrôle du Comité de suivi de l'utilisation des ressources du compte séquestre (CSCS). Ce dernier a la responsabilité de veiller à l'ouverture effective du compte séquestre, à la désignation régulière des personnes habilitées à le mouvoir, à son alimentation et à la conformité des sommes versées par les sociétés d'exploitation avec celles établies par la réglementation en vigueur. Il examine également, les demandes d'imputation des dépenses relatives à la réhabilitation de l'environnement aux ressources du compte séquestre, vérifie la conformité des ressources utilisées avec celles définies dans le plan de fermeture et de réhabilitation de la mine dans le respect des dispositions contenues dans l'Etude d'impact environnement et social (EIES), apprécie et donne son avis

sur la prise en compte effective par les opérateurs des obligations relatives à la réhabilitation environnementale et à la fermeture du site post-exploitation. Le Comité est composé de représentants du Ministère en charge des mines, du Ministère de l'Economie et des Finances, du Ministère en charge de l'environnement, du Premier Ministre et des sociétés minières. Les réunions du Comité donnent lieu à l'établissement d'un procès-verbal qui n'est pas rendu public.

4. Transparence, redevabilité et qualité du débat public dans la gestion des revenus

La transparence est un pilier indispensable dans la bonne gouvernance des ressources naturelles. Elle permet d'avoir un débat de fond éclairé sur la manière dont les ressources sont gérées et de susciter un contrôle citoyen approprié. Il s'agit d'examiner dans ce cas précis, la transparence de manière générale dans ses différents aspects sur la gestion des revenus.

Il existe plusieurs cadre ou norme de gouvernance issus d'organisations internationales qui promeuvent ou proposent des préceptes pour la transparence dans la gestion des ressources naturelles et notamment sur la gestion des revenus. Parmi ces cadre ou norme, on retiendra principalement la Norme ITIE qui a été adoptée par la Cote d'Ivoire, le Ghana, la Guinée, le Nigéria, le Sénégal et la Sierra Leone. Ce choix se justifie par le fait que la Norme est la plus élaborée par rapport à la gestion des revenus. Elle couvre la collecte et la répartition de tous les paiements significatifs qui sont faits par les entreprises extractives au profit de l'État et autres organismes publics aux populations, entre autres bénéficiaires.

Tous les pays mettant en œuvre l'ITIE produisent en principe régulièrement des rapports annuels sur la l'état de la gouvernance de leur secteur extractif, 18 mois suivant leur admission en tant que pays de mise en œuvre ITIE. Ces rapports contiennent des données exhaustives, ou tout au moins importants, désagrégées en fonction des pays et qui font l'objet d'une certification. Les données sur les revenus concernent tous les paiements effectués par les entreprises minières et pétrolières. Elles constituent une mine d'informations qui permet d'alimenter un débat scientifique sur la gouvernance des ressources extractives et d'interroger et d'évaluer la responsabilité des organes compétents par rapport à leurs mandats. Les pays membres de l'ITIE font

également l'objet d'une évaluation indépendante du Conseil d'Administration de l'ITIE internationale, des progrès de la mise en œuvre de l'ITIE vers le respect des exigences de la Norme ITIE.

SENEGAL

Le Sénégal a produit et publié neuf (9) rapports ITIE depuis 2013. Le dernier Rapport couvre l'année fiscale 2021 et le premier semestre 2022. Il a fait l'objet de deux validations en 2018 et 2021. Lors de la dernière validation, le Sénégal a atteint un score très élevé (93/100 points) dans la mise en œuvre du processus ITIE. Les résultats, conclusions et recommandations des rapports ITIE sont partagés avec les différentes parties prenantes lors d'un atelier national. Ils font aussi l'objet de dissémination dans les principales régions du Sénégal où se trouvent les projets miniers, pétroliers et gaziers à savoir Kédougou, Fatick, Saint-Louis, Matam et Thiès, afin de renforcer davantage le débat public autour de la gouvernance des ressources extractives.

Il faut noter que malgré les performances enregistrées en matière de promotion de la transparence dans la gouvernance des industries extractives, le Sénégal fait encore face à des défis importants. En effet, la fiabilisation des données contenues dans les rapports ITIE connaît des limites. Ainsi, dans le cadre du Rapport ITIE 2020, des écarts ont été notés entre les données certifiées par la Cour des Comptes et les données des régies déclarantes⁵³. De même, dans le chapitre des recommandations, il a été noté les constats suivants :

- Les formulaires de six (6) sociétés extractives ne sont pas conformes aux mécanismes de fiabilisation des données retenus par le Comité National ITIE ;
- Sur les 24 sociétés ayant confirmé que leurs états financiers ont été certifiés par un CAC, trois (3) sociétés n'ont pas communiqué leurs rapports d'audit ou Lettre d'affirmation du CAC ;
- Le formulaire de déclaration de PETROSEN ne s'est pas conformé au mécanisme de fiabilité adopté par le Comité National. En effet, le formulaire n'a pas été signé par un haut responsable ou d'une personne

⁵³ Rapport ITIE 2020, page 163.

habilité de l'entité, et n'a pas fait l'objet de certification par un auditeur externe à l'entité ;

- Le formulaire de déclaration de la CSS n'a pas fait l'objet de certification par un auditeur externe à l'entité ;
- Le formulaire de déclaration unilatérale de la DGID n'a pas fait l'objet de certification par la Cour des Comptes ;

Ces observations constituent des points critiques dans la mesure où c'est la crédibilité des données qui sont contenues dans ces rapports qui se trouve être remise en cause ainsi que le débat qui s'y porte.

COTE D'IVOIRE

Depuis l'adhésion de la Côte d'Ivoire à l'ITIE en 2008, le pays a publié 13 Rapports. La mise en œuvre de l'ITIE a fait aussi l'objet de deux validations. Lors de la première validation en 2013, elle a obtenu le statut dit « pays conforme ». En mai 2018, le Conseil d'administration de l'ITIE a convenu que la Côte d'Ivoire avait fait des progrès significatifs dans la mise en œuvre de la Norme ITIE 2016.

La deuxième validation de la Côte d'Ivoire a débuté en Novembre 2019 et a été clôturé en mars 2020. Le Conseil d'administration de l'ITIE a convenu que la Côte d'Ivoire avait fait des progrès significatifs dans la mise en œuvre de la Norme ITIE 2016 avec dix mesures correctives que le CN-ITIE devra implémenter avant le début de la prochaine validation prévue en avril 2022.

Au demeurant, l'analyse des rapports ITIE, notamment celui de 2019, permet de déceler des limites par rapport aux exigences de transparence. Ainsi, dans le cadre de la procédure d'assurance des données, l'administrateur indépendant a fait les observations suivantes :

- Sur les 29 sociétés retenues dans le périmètre, 2 sociétés n'ont pas communiqué la preuve de certification des leurs états financiers au titre 2019.
- 5 entreprises extractives n'ont pas communiqué des formulaires signés par leurs représentants habilités

- 5 entreprises extractives n'ont pas communiqué des déclarations certifiées par un auditeur externe.

Cette situation est de nature à impacter l'assurance de la qualité des données reportées dans le rapport. Ainsi, il a recommandé au CN-ITIE de prendre les dispositions nécessaires pour la sensibilisation des entités défaillantes et la communication des formulaires signés et certifiés ainsi que la preuve de l'audit de leurs comptes 2019 avant le 31 décembre 2021.

Conformément aux dispositions de l'article 144 du Code minier qui prévoit l'ouverture, dès le début de l'exploitation, d'un compte-séquestre de réhabilitation de l'environnement domicilié dans un établissement financier de premier rang en Côte d'Ivoire, l'administrateur indépendant a sollicité les sociétés retenues dans le périmètre pour reporter les versements effectués sur les comptes séquestres de réhabilitation. Il a été constaté que seules deux sociétés minières sur 18 entités déclarantes ont reporté des versements sur le compte de réhabilitation. Cette situation est de nature à soulever des questionnements sur le degré de conformité des entreprises extractives à leurs engagements environnementaux et sur l'efficacité des contrôles en place pour le suivi de ces engagements.

D'autres défis ont été relevés tels que, les écarts relevés entre les données de la DGMG avec celles des entreprises, l'absence de données sur la sous-traitance dans le périmètre du rapport, etc.

GUINEE

En 2021, la Guinée a fait l'objet d'une validation par le Conseil d'administration de l'ITIE. L'évaluation des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Norme ITIE a conclu sur un score général élevé dans la mise en œuvre de la Norme ITIE 2019. Ainsi plusieurs progrès ont été enregistrés notamment :

- Le renforcement des déclarations ITIE en vue de couvrir les thèmes suscitant un grand intérêt de la part du public, notamment les paiements infranationaux, les contributions aux fonds de développement locaux et l'accord-cadre de 2017 garanti par des ressources naturelles que la Guinée a conclu avec la Chine,

- Divulgence des licences du secteur extractif sur le cadastre en ligne ainsi que des données et contrats liés à la production et aux exportations sur les sites internet des ministères concernés, et
- Élargissement de l'engagement de la société civile dans la mise en œuvre de l'ITIE et redynamisation de la participation du collège des entreprises.

Ainsi, il a été rapporté que, sur la base du Rapport ITIE 2018, l'ITIE Guinée a influencé la formulation de décrets gouvernementaux portant opérationnalisation de fonds de développement locaux et renforcement du suivi de la production minière. Certains éléments indiquent que des chercheurs ont utilisé les données ITIE et que diverses institutions gouvernementales, telles que le ministère des Mines et de la Géologie, se sont engagées dans une coopération solide avec le Groupe multipartite.

Au demeurant, le Rapport de Validation souligne aussi les défis qui persistent dans la mise en œuvre de l'ITIE. Ainsi, plusieurs mesures correctives ont été formulées telles que :

- La publication d'un aperçu complet de tous les contrats et licences extractifs en cours de validité (y compris les annexes, les modifications et les avenants), en précisant ceux qui sont accessibles au public et ceux qui ne le sont pas,
- Divulgence publique annuelle des informations sur les octrois et les transferts de licences minières et pétrolières, y compris les critères techniques et financiers évalués et une évaluation annuelle détaillée des écarts non négligeables par rapport aux procédures statutaires d'octroi et de transfert de licences,
- Divulgence des bénéficiaires effectifs de toutes les entreprises qui détiennent une licence extractive ou en soumettent une demande,
- Amélioration de la divulgation des recettes gouvernementales extractives par projet (licence, contrat et concession).

Aussi, malgré la publication des données par l'ITIE et le MMG à travers des rapports et les statistiques, la vulgarisation des rapports et l'organisation de certains débats publics, il ressort de nos entretiens que le niveau de débat

public est très faible sur la chaîne de valeur des industries extractives, notamment auprès des communautés impactées par les projets miniers de façon générale.

SIERRA LEONE

Le 17 juin 2019, la Sierra Leone a été jugée avoir fait des progrès significatifs dans la mise en œuvre de la norme ITIE 2016. La deuxième validation de la Sierra Leone était censée commencer le 1er octobre 2021, conformément au calendrier de validation révisé approuvé par le conseil d'administration en décembre 2020. Cependant, étant donné que le rapport ITIE 2019 n'avait pas encore été finalisé, l'exercice de validation a été reporté.

Le dernier Rapport ITIE de 2019 identifie un certain nombre de limites dans la mise en œuvre de l'ITIE. Conformément à l'exigence 6.3 de l'ITIE, les pays mettant en œuvre l'initiative doivent divulguer, lorsqu'elles sont disponibles, des informations sur la contribution du secteur extractif à l'économie pour l'année fiscale couverte par la mise en œuvre de l'ITIE, en particulier la contribution au PIB, aux recettes publiques, aux exportations et à l'emploi. L'administration indépendante a mentionné que ces informations n'ont pas été divulguées par les agences gouvernementales concernées. Par exemple, le ministère des Finances n'a pas divulgué la contribution du secteur extractif au PIB ou aux recettes publiques. De même, la Banque centrale de Sierra Leone n'a pas été en mesure de divulguer la contribution du secteur extractif aux exportations, tandis que le ministère du Travail n'a pas pu fournir de statistiques sur l'emploi dans le secteur extractif.

Par ailleurs, il a été noté l'insuffisance des ressources financières du secrétariat de l'ITIE pour mener à bien les tâches suivantes :

- La promotion des valeurs de l'ITIE à travers le pays ;
- Les ateliers de sensibilisation visant à améliorer la participation des parties prenantes de SLEITI au processus de déclaration ITIE et
- Le renforcement des capacités des agences gouvernementales et des points focaux ITIE des entreprises extractives.

GHANA

Le Ghana a rejoint l'ITIE en février 2007. La mise en œuvre de la norme ITIE a fait l'objet de trois validations. D'abord en 2017, le Conseil d'administration de l'ITIE a constaté que le Ghana avait fait des progrès significatifs dans la mise en œuvre de la Norme ITIE 2016. Ensuite, la deuxième validation selon la Norme ITIE 2016 s'est achevée le 27 février 2019. Le Conseil a constaté que le Ghana avait réalisé des « progrès significatifs » dans la mise en œuvre de la Norme ITIE, avec des améliorations considérables dans plusieurs exigences individuelles. Deux actions correctives ont été identifiées par le Conseil, à évaluer lors d'une troisième Validation débutant le 27 février 2020. Les deux actions correctives concernaient la divulgation complète des impôts et des revenus (Exigence 4.1) et les dépenses quasi-fiscales (Exigence 6.2).

La troisième validation du Ghana a débuté le 27 février 2020. Elle a été menée sur la base de la Norme ITIE 2016 conformément aux dispositions transitoires, étant donné que son dernier rapport ITIE (couvrant 2017-2018) a été publié avant le 1er janvier 2020. Le Secrétariat a évalué les progrès réalisés dans la mise en œuvre des deux mesures correctives établies par le Conseil d'administration de l'ITIE à la suite de la deuxième validation. Les progrès dans la mise en œuvre de l'Exigence 2.5 sur la propriété réelle ainsi que de l'Exigence 4.7 sur la désagrégation ont également été évalués. L'évaluation du Secrétariat international est que le Ghana n'a pas entièrement pris en compte les deux mesures correctives et a fait des « progrès significatifs » avec des améliorations considérables pour satisfaire aux exigences 4.1 et 6.2. L'évaluation du Secrétariat international a trouvé des preuves suggérant que les progrès ont été inférieurs à la norme requise pour les Exigences 4.9 et 5.2, et justifient l'examen par le Conseil d'administration de l'ITIE d'une rétrogradation à « progrès significatifs ». Enfin, l'évaluation du Secrétariat international est que le Ghana a fait des « progrès significatifs » sur les Exigences 2.5 et 4.7.

Le Conseil d'administration a déterminé que le Ghana disposera de 18 mois avant une quatrième Validation au titre de la Norme ITIE 2019, c'est-à-dire jusqu'au 1er juin 2022, pour mettre en œuvre des actions correctives concernant la propriété effective (Exigence 2.5), l'exhaustivité (Exigence 4.1), les rapports au niveau du projet (Exigence 4.7), la qualité des données

(Exigence 4.9), les transferts infranationaux (Exigence 5.2) et les dépenses quasi budgétaires (Exigence 6.2).

NIGERIA

Le Nigeria est le premier pays d'Afrique à mettre en œuvre l'ITIE (2004) et a contribué à façonner la Norme ITIE en développant un des processus de déclaration ITIE les plus complets. Après plus de dix ans de mise en œuvre, l'ITIE du Nigeria (NITIE) est allée bien au-delà des exigences initiales de l'ITIE en incluant des évaluations des flux physiques et de processus de concert avec le rapprochement des paiements finaux. Le Nigeria fut également le premier pays à promulguer une loi en 2007 visant à institutionnaliser l'ITIE dans le pays. La NEITI a été reconnue à maintes reprises pour les efforts déployés afin de mettre en place les recommandations des rapports ITIE, ce qui aurait permis de récupérer plus de 2,4 millions USD pour le Gouvernement fédéral du Nigeria, tout en améliorant la collaboration des parties prenantes et en permettant d'améliorer la gouvernance du secteur extractif⁵⁴.

Le Rapport ITIE a identifié quelques défis relatifs à la transparence dans la gestion des ressources pétrolières et gazières. Il en est ainsi des dépenses quasi-budgétaires. En effet, en 2020, le montant total des dépenses quasi-fiscales s'est élevé à 526,20 millions USD. Ces montants ont été déduits des recettes de la Fédération avant d'être versés sans appropriation par l'Assemblée nationale. Il a été recommandé ainsi la nécessité que le parlement exerce un contrôle adéquat sur les dépenses qui ne sont pas prises en compte dans le budget national.

De même, des dettes impayées envers la fédération ont été constatées. Le montant total des impôts impayés à payer au FIRS au 30 septembre 2021 s'élevait à 79,20 millions USD, tandis que le montant total des recettes impayées de la Fédération à payer au DPR au 31 décembre 2020 s'élevait à 3,10 milliards USD. Le non-paiement de ces fonds au moment où ils sont dus est une contrainte sur le flux de revenus de la Fédération. Les entreprises doivent payer rapidement les dettes impayées, tandis que les agences gouvernementales respectives doivent intensifier leurs efforts pour récupérer la dette.

⁵⁴ <https://eiti.org/fr/news/nigeria-litie-reconnait-les-progres-accomplis-en-matiere-de-gouvernance-des-ressources>.

D'autres problèmes ont été soulevés par rapport au respect des exigences de la norme ITIE. L'audit a observé que sur les 69 entreprises couvertes par le rapport, quatre (4) n'ont pas soumis d'informations et de données pour la réconciliation. La valeur des revenus de ces quatre entreprises était de 1,198,570 US, ce qui représente 0,006% des revenus totaux (20,43 milliards US). De plus, certaines entités n'ont pas respecté l'obligation de fournir les états financiers vérifiés à l'Administrateur indépendant. A cet effet, l'ITIE Nigéria devrait prendre des mesures pour assurer la conformité totale des entités couvertes par le processus d'audit annuel, compte tenu des implications en termes de revenus pour le gouvernement. Il pourrait également être nécessaire pour la NEITI d'activer ses mécanismes de sanctions.

4

**ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES
SYSTÈMES DE
GOUVERNANCE DES
REVENUS EXTRACTIFS
ÉTUDIÉS ET PERSPECTIVES**

IV. ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES SYSTÈMES DE GOUVERNANCE DES REVENUS EXTRACTIFS ÉTUDIÉS ET PERSPECTIVES

1. Forces et faiblesses des différentes politiques de gestion des revenus dans les pays ciblés

NIGERIA

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 entraînerait 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 NRGi 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.

SENEGAL

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 Sénégal⁵⁵, 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 FONDIS 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.

GHANA

⁵⁵ Cette répartition des parts de PETROSEN correspond à la situation qui a prévalu avant la création de PETROSEN holding.

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 (Ackah et al, 2020). 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.

COTE 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 perturbées voire fragilisées.

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 ITIE⁵⁶, 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 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.

GUINEE

⁵⁶ Rapport de validation ITIE Côte d'Ivoire 2018.

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 CAGE, 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 9 : Tableau comparatif des forces et faiblesses des politiques de gestion des revenus dans les six 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 desdites 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



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
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)

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.

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

2. Perspectives pour une meilleure gestion des revenus extractifs en Afrique de l'Ouest

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

- a. 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.

- b. 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.
- c. 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.
- d. 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.
- e. 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.
- f. 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).
- g. 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).
- h. 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.



CONCLUSION GÉNÉRALE

CONCLUSION GÉNÉRALE

La gestion des revenus dans le secteur des ressources extractives 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, pétrolière 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.

Fort de ces constats, la présente étude comparative aura permis d'examiner en profondeur les systèmes de gouvernance et les bonnes pratiques développées dans les six (6) pays ciblés, en l'occurrence le Ghana, le Nigéria, le Sénégal, la Sierra Leone, la Guinée et la Côte d'Ivoire. Au terme de l'étude, l'on ne peut s'empêcher de partager 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. 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 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 (i.e., recettes en devises, lissage des dépenses, contrôle du déficit budgétaire et de l'inflation, choix d'investissement à l'étranger pour les fonds). Ces préoccupations ne peuvent 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 (Etat fédéral ou Etat 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 peuvent se résumer comme suit :

a) 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 (i) présent pour la ratification des contrats, (ii) approuve le programme de travail de la Compagnie Pétrolière Nationale, (iii) valide l'évaluation du prix de référence et (iv) contrôle l'exécution des dépenses à travers la validation des rapports de la cour des comptes et celui du PIAC.

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 Committee⁵⁷ (PIAC) au Ghana soit de

⁵⁷ 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.

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.

b) 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.

c) Mécanisme de redistribution

Les mécanismes de partage des revenus identifiés dans cette étude reposent généralement sur la dérivation⁵⁸ et/ou les accords de développement

⁵⁸ 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.

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.

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.

RÉFÉRENCES

RÉFÉRENCES

- 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.



©Copyright, Gorée Institute • 2023

ISBN : 979-10-92136-14-2



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

