

RESUME

Les ressources naturelles de l'Afrique et les richesses qu'elles génèrent sont plus importantes que jamais, à l'heure où les pays en développement du continent s'efforcent d'avancer vers la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement. Si l'on en juge par l'ampleur des ressources africaines, et le fait qu'elles sont exploitées depuis maintenant plusieurs décennies, la croissance économique est décevante au bout du compte. En d'autres termes, l'abondance des ressources ne s'est pas traduite par une amélioration des moyens de subsistance et du bien-être des populations. Cet échec est largement imputable à la piètre gestion des ressources naturelles sur le continent – un thème qui revient fréquemment dans les débats récents sur la « malédiction des ressources », phénomène associé à un grand nombre de pays riches en ressources naturelles. Pourtant, maintes données montrent que cette richesse peut apporter une contribution importante tant à la *croissance économique* qu'à la *réduction de la pauvreté* en Afrique. Pour que ce scénario se réalise, plusieurs conditions essentielles doivent être remplies, en particulier l'amélioration de la gouvernance et de la transparence, l'éradication de la corruption et le renforcement du cadre macroéconomique.

La gestion des ressources naturelles est un concept large qui implique l'intégration de l'utilisation efficiente des ressources et de la prévention des incidences négatives sur l'environnement. Son champ d'application s'étend à distribution des ressources dans une

optique de développement économique durable, à la gestion des activités extractives et des ressources financières qui en résultent, ainsi qu'à la gestion des déchets et des émissions. Compte tenu de la grande diversité des ressources naturelles, les analyses de l'édition 2007 du *Rapport sur le développement en Afrique* se concentrent sur quelques-unes d'entre elles : combustibles fossiles, minéraux, eau, forêts et terres. Les objectifs du Rapport peuvent être regroupés en quatre grandes catégories :

1. Définir, en termes opérationnels, la signification contextuelle des ressources naturelles et la façon dont elles s'articulent avec le développement durable et les résultats sociaux.
2. Examiner et analyser les bonnes et les mauvaises pratiques de gestion dans le contexte des ressources naturelles de l'Afrique.
3. Présenter et analyser la thèse selon laquelle l'amélioration de la gestion des ressources naturelles, en particulier de l'utilisation de la richesse en ressources naturelles, est l'un des moyens les plus directs d'enrayer la pauvreté et le malaise économique en Afrique.
4. Proposer des solutions concrètes pour que les différents acteurs du secteur de l'exploitation des ressources naturelles (aux niveaux local, national et international) puissent contribuer à l'amélioration des politiques et de la gouvernance publiques dans les pays africains riches en ressources.

Ressources naturelles renouvelables

L'eau est une composante essentielle des ressources naturelles de l'Afrique, mais elle s'y fait de plus en plus rare. D'ici à 2025, près de 50 pour cent des Africains vivront dans une région en situation de pénurie ou de stress hydrique. De ce fait, l'un des défis actuels majeurs, pour le continent africain, est de réussir à dresser un inventaire exhaustif de ses ressources en eau et à les utiliser de manière optimale pour assurer un niveau de vie acceptable à sa population.

Les précipitations annuelles se montent à 678 mm de moyenne environ sur le continent, mais la variabilité spatiale et temporelle est importante. Environ 86 pour cent des prélèvements en eau sont destinés à l'agriculture, 10 pour cent à la consommation domestique et 4 pour cent à l'industrie. Toutefois, à l'échelle de l'Afrique entière, les volumes d'eau prélevés pour ces trois grandes catégories d'utilisation ne représentent que 5,5 pour cent des ressources renouvelables internes, ce qui reflète le faible niveau de mise en valeur et d'utilisation des ressources en eau sur le continent africain. Dans l'ensemble, très peu de pays africains ont mis en valeur toutes les ressources en eau dont ils disposent (ceux qui l'ont fait sont, pour l'essentiel, des pays d'Afrique du Nord). Pour la majorité des pays, le principal obstacle réside dans le manque de ressources et de moyens pouvant être affectés à l'exploitation et à la mise en valeur des réserves hydriques. Dans ces conditions, la nécessité d'investir davantage dans la mise en valeur des ressources en eau est plus impérieuse que jamais.

Les **écosystèmes forestiers** exercent des fonctions multiples à l'échelle mondiale et

locale et produisent tout un éventail de biens et de services économiques, sociaux et environnementaux importants. Les forêts contribuent à réguler le climat, à protéger le littoral, à préserver les terres et à améliorer l'environnement. La prise de conscience qu'il existe des intérêts conflictuels en matière d'exploitation des avantages tirés des forêts et des zones boisées a conduit à l'adoption d'approches et de modes de réflexion plus globaux vis-à-vis de l'objectif de gestion durable des forêts.

La couverture forestière totale en Afrique était estimée à près de 650 millions d'hectares en 2000, soit l'équivalent de 17 pour cent de la couverture forestière mondiale et environ 22 pour cent de la surface totale de l'Afrique. La nature, l'étendue et les caractéristiques bioécologiques des zones de forêts peuvent se modifier sous l'influence de causes naturelles et des interventions humaines. Les estimations récentes de l'étendue, de la gestion et des caractéristiques des forêts montrent que la situation en Afrique est particulièrement préoccupante dans la mesure où les progrès vers la mise en place d'une gestion durable des ressources forestières sont restés très limités ces 10 à 15 dernières années. Le déboisement, la dégradation des forêts et la perte concomitante de produits forestiers et de services environnementaux font partie des grands défis auxquels sont confrontés les pays africains aujourd'hui. Le déboisement dû à la vente de bois d'œuvre et la destruction motivée par l'expansion de l'agriculture et l'urbanisation figurent parmi les pressions les plus fortes, auxquelles s'associe la collecte exagérée de bois de chauffage, de produits médicinaux et de matériaux de construction.

La **terre** est une ressource essentielle en Afrique – et la base de la survie pour une majorité de sa population. L'utilisation des terres recouvre les produits et avantages tirés de leur exploitation, ainsi que les actions (activités) de gestion des terres engagées par l'homme pour créer ces produits et avantages. Avec une superficie totale de plus de 3 025,8 millions d'hectares, l'Afrique est le deuxième continent après l'Asie. Les paysages africains composent une mosaïque riche et dynamique de ressources variées qui, si elles sont gérées de manière durable, peuvent améliorer le bien-être humain dans une mesure considérable. Les économies de la majorité des pays africains sont lourdement tributaires des activités liées à la terre, notamment l'agriculture, l'exploitation minière et le tourisme. L'agriculture est sans doute l'un des facteurs les plus lourds d'implications pour la dynamique de l'utilisation des terres en Afrique. En effet, elle contribue pour environ 40 pour cent au PIB de la région et emploie plus de 60 pour cent de la main-d'œuvre.

L'accès à la terre et la possibilité de la négocier et de l'utiliser efficacement – y compris comme nantissement pour obtenir des prêts – sont des facteurs très importants pour la réduction de la pauvreté, la croissance économique et l'investissement du secteur privé, ainsi que pour le renforcement de l'autonomie des pauvres. Traditionnellement, en Afrique, on achète ou on hérite de la terre, ce qui détermine dans une large mesure les régimes d'accès et de propriété en vigueur. Le régime foncier est un facteur éminemment politique, qui demeure déterminant pour l'évolution du contexte économique des pays africains, du secteur des ressources naturelles et des politiques y afférentes.

Gestion des ressources naturelles renouvelables

Les ressources naturelles sont fondamentales pour les activités liées au commerce et à la subsistance du continent. Cependant, le Rapport montre sans ambiguïté que les ressources sont fragiles et sujettes à la dégradation. Par conséquent, la gestion appropriée des ressources et des richesses qu'elles génèrent est cruciale pour le développement futur de l'Afrique. Il y a lieu de mettre en œuvre une approche globale, compte tenu des multiples liens et interpénétrations qui existent entre les ressources naturelles.

En conformité avec l'approche mondiale de la **gestion des ressources en eau**, l'Afrique gère ses maigres ressources par le biais de différents accords de partenariat entre les pays riverains (sous la forme, par exemple, d'organisations de gestion des bassins versants). Toutefois, malgré les actions officielles menées pour mettre en place les organismes compétents, la plupart d'entre eux se sont révélés inefficaces. En outre, alors que de nombreuses ressources sont partagées par plusieurs pays du continent, les questions liées aux droits sur l'eau et à la propriété des eaux internationales ne sont toujours pas résolues, ce qui fait que les intérêts nationaux prennent le pas sur les intérêts communs. Il est généralement admis que la gestion intégrée des ressources en eau est une condition préalable nécessaire pour une meilleure mise en valeur des ressources en eau du continent africain. Par ailleurs, les partenariats public-privé (PPP) dans les domaines de la gestion des ressources en eau et des programmes d'approvisionnement bénéficient, depuis peu, d'une vogue croissante dans certains pays d'Afrique.

Plusieurs gouvernements africains réorientent actuellement leur approche vis-à-vis du secteur des **forêts**, passant d'une attitude plutôt passive à une implication active, et progressent – à des degrés divers – vers une utilisation durable des forêts et des zones boisées. Une approche plus globale est en train de gagner du terrain – le concept de « préservation et développement intégrés des forêts » – qui fait sien principe le principe selon lequel une préservation et une gestion efficaces des ressources passent par une forte participation locale.

L'accès à la terre demeure un facteur essentiel de la survie des populations dans la plupart des pays africains où la terre est la principale ressource pour générer des moyens de subsistance. Les tenants de la réforme agraire considèrent généralement que l'équité, la réduction de la pauvreté, le développement économique, la stabilité politique et les réformes agraires contribuent de manière importante aux libertés humaines et civiles, ainsi qu'à la pérennité des régimes démocratiques. Compte tenu de la diversité des passés et des situations des pays africains, leurs systèmes de droits fonciers ont évolué dans des directions différentes, et nécessitent des approches différentes pour la conduite des réformes. De toute évidence, de nombreux pays du continent se débattent actuellement pour mettre en application les lois et politiques formulées au cours de ces dernières années. Les difficultés rencontrées découlent de plusieurs facteurs, dont l'excès d'ambition, le manque de capacités et la rareté des ressources financières. En outre, de l'époque coloniale à aujourd'hui, la terre a toujours donné lieu à des interventions politiques. Par conséquent, outre les conditions socio-écono-

miques des régimes fonciers qu'elle se propose de modifier, toute nouvelle politique doit prendre en compte ce qui a été fait auparavant et les conséquences qui en ont résulté.

Le **changement climatique** s'impose comme étant l'un des plus grands défis pour le développement international au XXI^e siècle. Bien que l'Afrique soit le continent qui produit le moins d'émissions de GES, c'est sûrement celui qui sera le plus durement touché par le changement climatique. L'Afrique est extrêmement vulnérable au changement climatique, en particulier à cause de facteurs tels que sa dépendance excessive à l'égard des ressources naturelles et de l'agriculture pluviale, la dégradation des terres et le déboisement – auxquels s'ajoutent une pauvreté généralisée et de médiocres capacités de planification, de suivi et d'adaptation au changement.

L'adaptation doit être comprise comme un processus continu qui vise à apporter des solutions à la variabilité et aux extrêmes climatiques déjà constatés aujourd'hui, ainsi qu'aux risques climatiques futurs. En conséquence, les politiques et stratégies de gestion des ressources devraient dûment intégrer les questions liées au changement climatique – à savoir les risques actuels et les risques futurs anticipés. Les approches fondées sur une meilleure gestion des ressources naturelles, telles que les options « sans regrets » (les mesures conçues pour produire des avantages même sans changement climatique à long terme) sont des pistes tout à fait prometteuses. De plus, les actions que peuvent entreprendre les communautés locales les plus directement touchées jouent un rôle fondamental.

Ressources naturelles non renouvelables

Ce Rapport propose une analyse complète des ressources naturelles *non renouvelables* de l'Afrique, à savoir les combustibles fossiles (charbon, gaz et pétrole) et les minéraux (métaux et non métaux).

Les exportations de minéraux apportent une contribution significative aux économies d'Afrique richement dotées en ressources naturelles. En fait, les cinq principaux produits exportés par l'Afrique sont liés aux minéraux (pétrole brut, autres produits pétroliers, gaz naturel, diamants et charbon). Même si l'Afrique est bien placée pour les ressources naturelles, sa part dans la *consommation* mondiale de combustibles minéraux et de métaux de base reste très modeste, en raison du faible degré d'industrialisation du continent, de sa situation économique et des profils de consommation par habitant.

La majeure partie des **gisements de charbon** de l'Afrique se situent dans le Sud et l'Ouest du continent. De loin, la majorité des réserves de charbon récupérables estimées se trouvent en Afrique du Sud, et ce pays occupe le sixième rang mondial pour les réserves de charbon. Les perspectives sont plutôt encourageantes pour l'exploration et la production de charbon africain.

Les principaux gisements connus de **pétrole brut** en Afrique sont plutôt situés dans le Nord du continent, en Algérie, en Égypte, en Libye, au Maroc, au Tchad et en Tunisie, mais aussi au Nigeria et en Angola au Sud. L'Afrique produit environ 10 millions de barils de pétrole par jour, ce qui porte sa part à environ 12 pour cent de la production mondiale de pétrole brut. Le

Nigeria assure plus d'un quart de la production du continent, qui a progressé de près de 18 pour cent entre 2004 et 2007, et devrait encore augmenter.

Les plus vastes gisements de **gaz naturel** de l'Afrique se situent en Algérie et au Mozambique, mais il existe aussi des gisements non négligeables en Libye, au Niger, au Maroc, au Nigeria, au Rwanda, au Ghana, en Égypte, en Tunisie et au large des côtes de l'Afrique du Sud, de la Tanzanie et de la Namibie. Le gaz naturel liquéfié (GNL) a représenté 79 pour cent des exportations de gaz naturel de l'Afrique, conférant à cette dernière une part de 18 pour cent des échanges mondiaux de GNL. De 2004 à 2007, la production de gaz naturel en Afrique a fait un bond de près de 28 pour cent, et devrait progresser de 5 pour cent supplémentaires entre 2007 et 2011.

Le continent africain renferme un éventail varié de minéraux précieux, ferreux, non ferreux et industriels. Ainsi, le continent est le premier producteur mondial de platine et d'or et dispose d'une grande partie des réserves mondiales de ces métaux. Cela étant, sa production de certains minéraux reste comparativement modeste et décline même dans certains cas.

Gestion des ressources naturelles non renouvelables

Pour créer durablement de la richesse, les ressources minérales doivent servir à générer d'autres formes de capital et des possibilités de subsistance plus viables. Entre 2000 et 2005, la valeur des échanges mondiaux de minéraux a progressé de 17 pour cent par an, tandis que la production a augmenté de 2,5 pour cent. L'intérêt croissant pour les res-

sources naturelles de l'Afrique porte donc essentiellement sur les ressources non renouvelables.

La fiscalité des combustibles fossiles et des minéraux en Afrique est loin d'être uniforme, comme c'est le cas dans les autres régions du monde. Une multitude de redevances d'exploitation, d'impôts, de taxes sur la rente, d'incitations à l'investissement ou de niveaux de participation de l'État ont été élaborés afin de susciter l'intérêt pour l'exploration et d'attirer les investissements, d'une part, et d'en tirer un bénéfice pour l'État et la population, d'autre part. La vue d'ensemble, la description des aspects clés et l'analyse d'un échantillon de pays révèlent qu'ils ont tous déployé des efforts considérables pour formuler leurs politiques et leur législation, ainsi que pour définir le régime fiscal relatif à l'extraction de minéraux. Cependant, un renforcement de la cohérence des principes et des structures et, surtout, une diligence raisonnable pour la mise en œuvre, permettraient à tous les pays de mieux exploiter leurs ressources et de bénéficier d'un développement plus durable.

Il faut améliorer certains aspects concrets du développement durable, et notamment intégrer les aspects environnementaux dans le cycle d'extraction complet, y compris la fermeture et la remise en état des mines. Le palmarès affiché par l'Afrique est certes disparate, et les décideurs et les autorités nationales doivent tirer les leçons des bonnes (encadré 3.2 sur le Botswana) comme des mauvaises expériences. La mise en œuvre des principes et de la législation adoptés est souvent déficiente, les principaux obstacles étant liés à leur non-application, à la faiblesse des capacités et des institutions ainsi qu'à une mauvaise gouvernance.

Le paradoxe de l'abondance : la malédiction des ressources naturelles

La malédiction des ressources désigne une situation dans laquelle un pays dispose d'un secteur des ressources naturelles tourné vers l'exportation, qui génère de substantielles recettes publiques mais qui, paradoxalement, engendre stagnation économique et instabilité politique. Cette expression désigne, le plus souvent, les effets délétères des ressources extractives non renouvelables (pétrole et autres minéraux) sur le développement.

Historiquement, l'essor du secteur des ressources naturelles n'a pas toujours abouti à une détérioration des performances économiques et a même pu favoriser la mutation de l'économie, conduisant à une expansion de la croissance. Des connaissances, des institutions et des stratégies appropriées permettent d'éviter la malédiction des ressources naturelles.

Ce Rapport comporte une analyse détaillée des principales caractéristiques de la richesse issue des ressources naturelles en Afrique. Il classe ainsi les pays de cette région selon la typologie suivante :

- (1) Pays riches en ressources naturelles (exportateurs de pétrole ou d'autres minéraux) ;
- (2) Pays pauvres en ressources naturelles ;
- (3) Pays enclavés (riches ou pauvres en ressources naturelles) ;
- (4) Pays côtiers (riches ou pauvres en ressources naturelles), et
- (5) Groupe SANE (les quatre plus grandes économies d'Afrique : Afrique du Sud, Algérie, Nigeria et Égypte).

Voici les tendances et conclusions qui se dégagent des données, tableaux et graphiques présentés dans le Rapport :

- Les pays d'Afrique richement pourvus en ressources naturelles sont plus riches (en termes de recettes, de PIB et de PIB par habitant) que les pays pauvres en ressources naturelles. Cet écart s'est réduit entre 1980 et 2000, mais il se creuse de nouveau à cause du récent boom des ressources naturelles.
- Globalement, et en moyenne, les pays richement pourvus n'ont enregistré qu'un taux de croissance moyen de 2,4 pour cent sur 1981-2006, niveau nettement inférieur aux 3,8 pour cent constatés en moyenne dans les pays pauvres en ressources naturelles.
- Les pays côtiers pauvres en ressources, qui abritent près d'un quart de la population africaine, ont atteint une croissance de 4,1 pour cent, en moyenne, soit bien davantage que les 2,3 pour cent enregistrés par les pays côtiers riches en ressources.
- Ces résultats montrent que le fait d'être richement pourvu *n'induit pas* de différence significative pour les pays côtiers. En effet, les pays côtiers pauvres en ressources ont un PIB par habitant légèrement plus élevé.
- Les quatre pays SANE sont, et de loin, les plus riches si l'on considère leur PIB, et enregistrent une croissance substantielle depuis 1995.
- Les pays enclavés disposant de peu de ressources sont les plus pauvres. Ils sont cinq fois plus pauvres que les pays richement pourvus en ressources naturelles, et presque six fois plus que les pays côtiers dotés de peu de ressources

naturelles. En outre, le taux de croissance, dans ce groupe de pays, n'est ressorti, en moyenne, qu'à 2,5 pour cent entre 1981 et 2006. En d'autres termes, le facteur le plus important est de savoir si un pays est, ou non, enclavé : ce point pèse encore plus que de savoir s'il est, ou non, richement doté en ressources naturelles, ou que tout autre aspect de cette analyse.

- Sur le long terme, tant l'accumulation que la productivité des facteurs sont significativement supérieures dans les pays pauvres en ressources que dans ceux bien pourvus.

Nombre de pays d'Afrique dans lesquels les ressources naturelles abondent ont notamment pour caractéristique commune une épargne généralement plus faible que ce que les rentes qu'ils tirent de l'extraction et de la vente de ces produits permettraient de supposer. L'analyse montre que la plupart affichent un taux d'épargne véritable négatif. Ils utilisent donc les revenus tirés de leurs ressources naturelles au détriment des générations futures, sans investir suffisamment dans d'autres formes de richesse immatérielle ou productive.

L'un des dilemmes résultant de l'abondance de ressources naturelles est que celle-ci est *susceptible* d'inciter un pays à négliger le développement de son capital humain. Lorsque les revenus issus des ressources naturelles sont substantiels, ils peuvent faire perdre de vue les objectifs de diversification et de création de richesse, ainsi que de développement institutionnel et humain. À cet égard, l'Afrique occupe le bas du classement selon l'indicateur du développement humain (IDH) établi par le Programme des Nations Unies pour le développement humain

(PNUD) : 29 des 31 pays du monde considérés comme ayant un faible développement humain sont situés sur ce continent. D'après une analyse approfondie de l'IDH, le facteur premier du développement humain semble être non pas l'abondance de ressources naturelles, mais la *situation géographique*, c'est-à-dire l'absence d'enclavement : considérés en tant que groupe, les pays enclavés obtiennent un score très bas.

Ce Rapport propose une analyse poussée du rôle joué par l'État dans la gestion des ressources naturelles. Il se penche sur les échecs de la politique publique, notamment sur la mauvaise prise de décision, sur l'accroissement de la corruption et de la recherche de rente, sur la mauvaise affectation des recettes et sur les décisions d'investissement médiocres. Il s'intéresse en particulier à la relation critique entre abondance de ressources, capacités institutionnelles et gouvernance, étant donné le lien qui existe manifestement entre un État faible ou fragile, des institutions non performantes, une mauvaise gouvernance et une transparence insuffisante.

En outre, il apparaît clairement que, surtout dans le contexte de pays aux institutions fragiles, l'abondance de ressources naturelles accroît l'incidence des conflits civils et des guerres, et incite à la violence, au vol, au pillage et aux luttes entre groupes rivaux. Cependant, cette relation n'est pas linéaire : complexes, les guerres civiles en Afrique trouvent leur origine dans une combinaison de facteurs, que ce soit dans des pays riches ou pauvres en ressources naturelles.

La gestion des ressources minérales (pétrolières notamment) dans les États fragiles est largement façonnée par quatre conditions interdépendantes, définies par les interactions entre la puissance publique, la

contestation et le conflit relatif au contrôle des ressources minérales. Il s'agit des dysfonctionnements de la politique publique, de la prédation étatique, où la recherche de rente se substitue à la production de revenus, les économies (parallèles) de guerre dominées par les rebelles, et les intérêts acquis des acteurs régionaux et internationaux.

Depuis une décennie, on observe un rapide accroissement des échanges commerciaux et des flux d'investissement entre l'Afrique et l'Asie, en particulier avec la Chine et l'Inde. Il importe toutefois de noter que l'Afrique et l'Asie entretiennent depuis longtemps une relation d'échanges commerciaux et d'investissement direct étranger. Ces nouvelles forces en présence sur le continent africain ont récemment donné lieu à une pléthore d'analyses traitant essentiellement, si ce n'est exclusivement, des pratiques et l'impact de la Chine. Généralement, ces analyses critiquent la Chine, qui ne serait qu'un exemple supplémentaire de capitalisme prédateur, et qui, en outre, manquerait de transparence et soutiendrait des régimes autocratiques. Cependant, des études et analyses récentes mettent également en avant des aspects positifs, soulignant en quoi la croissance des échanges avec la Chine et l'Inde et de leurs investissements en Afrique offrent à ce continent d'excellentes opportunités de croissance et d'intégration dans l'économie mondiale. Les responsables politiques tant africains qu'asiatiques doivent donc concevoir des instruments adéquats pour améliorer encore la qualité de ces relations, ce qui suppose des réformes à mener « aux frontières, en deçà des frontières et entre les frontières ». Ces nouvelles relations économiques Sud-Sud induisent de véritables opportunités, ainsi que des défis, pour les pays africains.

En conclusion, l'analyse de la malédiction des ressources en Afrique fait apparaître que les pays largement pourvus en ressources naturelles *n'exploitent pas* pleinement les avantages véritables (potentiels) de cette richesse. Globalement, la période de 20 ans qui va de 1980 à 2000, en particulier, a été décevante pour les pays d'Afrique riches en ressources. Cependant, plusieurs pays ont démontré qu'il est possible de tirer profit de la richesse en ressources naturelles, notamment sur le moyen/long terme. On peut, avec un optimisme raisonnable, penser que d'autres sauront tirer les enseignements des effets négatifs de cycles d'expansion antérieurs et suivront, à l'avenir, des stratégies et politiques qui leur permettront de recueillir tous les bénéfices de cette richesse en ressources naturelles. Les réformes en cours dans ces pays font apparaître combien ces leçons sont importantes.

Mettre les ressources naturelles au service des pauvres

En Afrique, **l'environnement** (nature), la **croissance économique** (richesse) et la **gouvernance** (pouvoir) sont inextricablement liés et constituent les éléments essentiels de la réduction de la pauvreté. L'expérience des pays africains, notamment, montre que les investissements qui prennent acte de ces trois éléments et les intègrent produisent de bons résultats en termes de développement, surtout dans les zones rurales où vivent la majeure partie des Africains. La mise en œuvre d'un **cadre nature-richesse-pouvoir** pour le développement de l'Afrique requiert de nouvelles stratégies et de nouveaux instruments. Un consensus se dégage autour de l'idée qu'une bonne gestion des ressources naturelles néces-

site de prêter attention non seulement aux lois et institutions relatives à l'environnement et aux ressources naturelles, mais aussi à la législation, aux organisations, aux décisions, aux procédures et aux actions qui ont une incidence d'une manière ou d'une autre sur l'environnement. Parmi les autres aspects essentiels figurent les avantages intergénérationnels, une croissance soutenue et une allocation budgétaire qui privilégient les dépenses en faveur des pauvres. En outre, les stratégies et les instruments doivent s'adapter à la situation locale, y compris aux changements de perceptions, d'intérêts et de priorités.

Dans la plupart des pays d'Afrique, la **politique environnementale** est inadaptée et les institutions qui la mettent en œuvre sont impuissantes et manquent d'effectifs. Si plusieurs problèmes requièrent une attention immédiate, les deux principaux sont le renforcement de la politique et de la législation environnementales et la réglementation du secteur privé.

La **croissance économique** apporte une contribution essentielle à la lutte contre la pauvreté. Depuis peu, l'attention des autorités nationales et des donateurs se concentre sur la croissance pro-pauvres, en créant des opportunités qui permettent aux pauvres de sortir de la pauvreté. Elle se concentre sur les opportunités qui ciblent les actifs des pauvres, et en particulier le travail, la terre et les ressources naturelles locales. La croissance pro-pauvres a besoin d'investissements qui permettent aux plus démunis de tirer parti des opportunités créées par la croissance économique. Il est notamment nécessaire de financer le renforcement des capacités locales et de fournir l'infrastructure dont les pauvres ont besoin pour maximiser les nouvelles opportunités. Même lorsque la croissance

économique est solide, les investissements dans des biens et des services ciblant les individus et les régions pauvres contribueront fortement à la lutte contre la pauvreté, en particulier pour les plus démunis. Cependant, les inégalités se creusent dans nombre de pays africains, surtout ceux qui sont riches en ressources naturelles.

Deux types d'avantages environnementaux sont particulièrement importants pour la lutte contre la pauvreté et les inégalités ainsi que pour une bonne gestion de l'environnement : (1) les parts de marché et les marges bénéficiaires des produits de base exploités à des fins commerciales et (2) les recettes publiques issues de l'utilisation des écosystèmes et de l'extraction des ressources naturelles.

D'autres instruments économiques sont également efficaces pour changer les comportements et aboutir aux résultats escomptés : protéger les droits de propriété, identifier de nouveaux marchés et répondre aux besoins insatisfaits des pauvres. L'infrastructure est elle aussi une condition préalable essentielle à la croissance économique et au développement équitable. L'intersection entre l'infrastructure, les ressources naturelles et l'environnement est pluridimensionnelle.

La **bonne gouvernance** est une relation bénéfique entre des citoyens actifs et un État fort et légitime, fondée sur la représentation des besoins et des aspirations de la population dans les processus de formulation et de mise en œuvre des mesures. Le lien entre bonne gouvernance et gestion des ressources naturelles est évident. Dans un environnement où les institutions sont faibles, l'exploitation des ressources naturelles peut devenir un enjeu essentiel dans la lutte pour le pouvoir. La meilleure approche de la gouver-

nance des ressources naturelles comprend trois éléments : (1) gestion fondée sur les projets et participation du public, (2) gouvernance environnementale et (3) bonne gouvernance institutionnelle.

Une saine gestion des ressources naturelles requiert de prêter attention à toutes les institutions qui sont investies de fonctions, de responsabilités et de pouvoirs sur des aspects influençant le secteur des ressources naturelles. En Afrique, elle s'attache donc à trois aspects fondamentaux de la gouvernance institutionnelle qui relèvent de l'État central : (1) décentralisation et répartition des pouvoirs, (2) responsabilités et missions, accompagnées des pouvoirs correspondants et (3) reddition de comptes et limites des pouvoirs.

Les initiatives sur la politique de gouvernance des ressources

Au cours de la dernière décennie, on a pris conscience de la nécessité de renforcer la transparence et la reddition de comptes sur les énormes recettes dégagées par les secteurs pétrolier, gazier et minier. Il s'agit d'éviter la « malédiction des ressources » et de mettre l'abondance des ressources naturelles au service de la lutte contre la pauvreté. Plusieurs initiatives, mécanismes et normes internationaux ont été adoptés pour relever ce défi.

L'**Initiative pour la transparence des industries extractives** (EITI) a été lancée en 2002, pour réagir à l'incapacité générale de transformer la richesse issue des ressources naturelles en développement durables et aux problèmes de gouvernance qui en résultent dans les entreprises extractives. L'EITI intervient au milieu de la chaîne de création de valeur, au niveau du recouvrement des taxes

et des redevances, mais pas en amont ni en aval. L'EITI est devenue une initiative mondiale à laquelle ont adhéré plus de 20 pays, en majorité africains. Cependant, une évaluation montre que cette initiative cible surtout les secteurs pétrolier et gazier et que son champ d'application pourrait être étendu, que la transparence sur les recettes pourrait être renforcée et que cette initiative pourrait être élargie aux secteurs amont et aval, ainsi qu'à la préservation de l'environnement. La réussite du concept de l'EITI est de plus en plus compromise par l'opacité de ses conséquences pratiques. Il convient de remédier à ces problèmes, et l'EITI ne constitue que la première étape dans la bonne direction.

Le **régime de certification prévu par le Processus de Kimberley (KPCS)** est la seule réaction internationale significative au problème des ressources naturelles provenant des zones de conflit. Le KPCS est un mécanisme international, organisé par les pays, qui a été mis en place pour empêcher le commerce des « diamants de la guerre ». Il a été négocié par les pays concernés, des organisations de la société civile et les parties prenantes au commerce des diamants et constitue un rare exemple de coopération planétaire entre ces entités. À l'heure actuelle, 15 pays africains producteurs de diamants participent au Processus de Kimberley. Le KPCS enregistre un succès relatif, mais a aussi ses limites. Néanmoins, ce dispositif sans précédent a permis d'imposer des contrôles stricts à toutes les importations et les exportations de diamants bruts.

Le **Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP)** est un instrument novateur permettant un examen par les pairs des valeurs de référence pour la gouvernance et la conception de plans d'action en vue

d'une amélioration. La participation au système s'opère sur une base volontaire et un panel désigné par le Secrétariat du MAEP supervise sa mise en œuvre dans toute l'Afrique. À l'heure actuelle, 27 pays ont pris part au MAEP et 13 d'entre eux ont lancé des examens. Cependant, la mise en œuvre de ce mécanisme pose certains problèmes, et requiert, par exemple, l'instauration d'une structure nationale adéquate, le financement du processus et l'organisation d'un système d'auto-évaluation participatif et n'excluant personne. La participation volontaire à l'évaluation du MAEP a suscité de très grandes attentes, et il est désormais impératif que les PMR et leurs parties prenantes constatent les « dividendes » du MAEP, sous la forme d'une amélioration de la gouvernance et du niveau de vie. Le MAEP est une pierre angulaire du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) de l'Union africaine, le premier instrument lancé et piloté par des Africains pour s'approprier pleinement l'avenir de leur continent en levant les principaux obstacles liés à la gouvernance auxquels se heurte leur développement.

Les perspectives

Les ressources naturelles du continent africain pourraient stimuler sa croissance et avoir un effet démultiplicateur à une très grande échelle, mais il faut, au préalable, régler des problèmes de gestion. Pour ce faire, il convient :

- de veiller à ce que l'Afrique s'approprie le processus de développement ;
- de renforcer les initiatives visant à surveiller les recettes issues des ressources naturelles ;
- d'accroître la transparence ;

- d'améliorer les systèmes de gouvernance ;
- de renforcer les capacités institutionnelles ;
- d'investir les recettes tirées des ressources naturelles dans la création de savoir destiné à l'innovation économique ;
- de négocier de meilleures conditions commerciales avec les partenaires extérieurs, et
- d'intégrer le secteur des ressources naturelles dans les cadres de développement nationaux.

Les ressources non renouvelables étant, par nature, épuisables et compte tenu des limitations associées à l'utilisation durable des ressources renouvelables, la richesse qui en est tirée doit impérativement être investie dans d'autres formes de capital, en particulier le capital humain, les services sociaux et le capital physique.

Puisque le flux des recettes provenant des ressources naturelles ne peut durer éternellement et qu'il peut subir de fortes variations, c'est une option en principe très saine, aux fins de l'équité intergénérationnelle, que de placer une partie des recettes d'exportation de ces ressources dans des fonds de stabilisation. Cette approche présente toutefois un inconvénient de taille : dans un régime où les capacités institutionnelles sont faibles, de même que la transparence et la responsabilisation, un tel fonds risque d'être dilapidé. S'ils veulent mettre en œuvre ce concept de fonds destiné aux générations futures, les pays africains doivent se servir des enseignements tirés de l'expérience tant de l'Afrique elle-même que d'autres pays qui ont su gérer les rentes procurées par les minéraux au profit des générations futures.

Implications

La question de savoir comment la manne venant des ressources naturelles peut être gérée pour contribuer fortement à la croissance économique et au développement de l'Afrique est désormais au cœur des préoccupations des donateurs. Les analyses exposées dans le présent Rapport font apparaître une opportunité unique, pour les donateurs et les institutions financières internationales, d'influer sur le rôle de la richesse que représentent les produits du sous-sol pour relever les défis du développement de l'Afrique. Les aspects suivants sont essentiels à la définition de l'orientation des donateurs :

- Renforcement de l'impact des ressources naturelles de l'Afrique sur son développement ;
- Dialogue sur les politiques et soutien budgétaire ;
- Soutien aux États fragiles ;
- Questions institutionnelles et gouvernance ;
- Partenariat commercial Afrique-Asie, et
- Environnement et changement climatique.

Conclusion générale

L'expérience des pays africains fait apparaître que les dotations en ressources naturelles, notamment non renouvelables, vont de pair avec des opportunités, mais aussi avec des risques considérables. La plus grande difficulté, si l'on veut tirer parti de ces opportunités, consiste à prendre les bonnes décisions stratégiques concernant les ressources naturelles et l'économie, et à synchroniser leur mise en œuvre dans un contexte privilégiant

la prudence budgétaire et qui élimine les distorsions macroéconomiques. Ces efforts doivent être étayés par des capacités institutionnelles adéquates et par une participation à la gestion des ressources naturelles à l'échelle locale et nationale. Se tromper de politiques, quels que soient leur séquençage et leur harmonisation avec le reste de l'économie, ou ignorer les questions de capacité d'absorption et de bonne gouvernance, peut transformer un boom des ressources naturelles en une malédiction qui pourrait freiner la croissance économique, aggraver la pauvreté et générer une instabilité sociale et politique.

Une gestion saine de l'environnement et, plus encore, une gouvernance efficace doivent figurer parmi les priorités pour que la richesse issue des ressources naturelles puisse accélérer le développement et la réduction de la pauvreté. La gouvernance pro-pauvres, qui met en avant le développement rural et la lutte contre la pauvreté, devrait définir les priorités de l'orientation du développement, et les besoins des pauvres doivent constam-

ment être pris en compte dans la planification du développement et dans l'utilisation des ressources naturelles. Une telle stratégie permettrait de construire une base solide pour la croissance économique, l'équité sociale et la stabilité.

Le présent Rapport met en avant les éléments fondamentaux qui doivent soutenir l'utilisation de la richesse tirée des ressources naturelles, de manière à favoriser le développement et le progrès économique en Afrique. Cela suppose, avant tout, d'affermir les principes démocratiques fondamentaux qui garantissent la responsabilisation, la participation de la population, la représentation et la transparence.



Louis Kasekende
Économiste en chef
Banque africaine de développement