

CHAPITRE 6

Les perspectives

Introduction

Les ressources naturelles sont une source de richesse et, si elles sont bien gérées, elles peuvent favoriser la croissance et le développement. Il s'agit de transformer cette richesse en capital physique et humain, de renforcer et de soutenir la croissance économique et la lutte contre la pauvreté. En théorie, on peut donc supposer que les économies reposant sur des ressources naturelles sont mieux placées que les autres pour réaliser leur transition économique, sous l'effet d'une « grande poussée » exercée par la richesse issue de ces ressources naturelles. Telle est également l'opinion qui anime depuis longtemps divers économistes du développement : les pays pauvres auraient besoin qu'une « grande poussée » les aide à décoller économiquement. Pourtant, à de rares exceptions près, les pays d'Afrique abondamment dotés en ressources naturelles ont enregistré des performances relativement médiocres en termes de croissance économique et de réduction de la pauvreté, bien inférieures à ce qu'elles auraient pu être au vu de la grande quantité de matériaux extraits et exportés. Cet état de fait soulève un problème, que certains spécialistes du développement décrivent comme la malédiction des ressources naturelles, ou le paradoxe de l'abondance.

Le débat sur les ressources naturelles et la croissance économique a considérablement évolué ces 40 dernières années. Il y a quatre décennies, la préoccupation des pays riches

en ressources était l'impact négatif que pourrait exercer une détérioration des termes de l'échange concernant les produits agricoles primaires. Durant les trois décennies suivantes, l'attention s'est peu à peu portée sur la manière dont la manne générée par les ressources naturelles, en particulier par le pétrole, le gaz et les minéraux, influait sur la gestion budgétaire et la croissance et, au final, sur les perspectives de développement économique. Aujourd'hui, la problématique s'est encore élargie, et l'on cherche à comprendre les interactions critiques entre, notamment, la dotation en ressources naturelles, la fragilité des États, la faiblesse des capacités institutionnelles, la médiocrité de la gouvernance et les guerres civiles. En outre, la récente flambée des cours des matières premières suscite une inquiétude croissante quant à l'impact du boom des ressources naturelles sur les pays africains. De fait, les cours de toute une palette de matières premières (produits agricoles, hydrocarbures, minéraux) se sont envolés ces cinq dernières années, sous l'effet d'une forte croissance économique mondiale, et d'une demande grandissante. Ainsi, le pétrole a atteint un sommet historique, à 78 dollars le baril en valeur nominale, en août 2007.

Ces tendances ont mis en évidence le fait que, les pays africains ne disposant pas tous des mêmes ressources naturelles, l'augmentation des cours des matières premières a engendré des gagnants et des perdants, en

termes nets. Toutefois, l'essentiel est de comprendre le mécanisme qui fait que certains y gagnent quand d'autres y perdent. Autrement dit, comment certains pays réussissent-ils à mettre à profit leur richesse naturelle pour stimuler leur croissance économique alors que d'autres subissent la malédiction des ressources ?

D'après ce qui a été observé dans les pays riches en ressources naturelles, pour que cette richesse soit efficacement mise à profit, il faut de bonnes institutions, une ouverture commerciale ainsi que des investissements dans les techniques exploratoires et le développement du capital humain. Une gestion des ressources naturelles propice à la croissance économique suppose donc que les recettes issues de ces ressources soient investies dans des actifs reproductibles en relation directe avec le capital physique et humain. Le Botswana fait, à cet égard, figure d'exemple en Afrique ; de même, dans d'autres régions du monde, le Canada, l'Australie et la Norvège montrent qu'il est tout à fait possible de se soustraire à la malédiction des ressources naturelles.

Néanmoins, dans la plupart des cas, la présence de ressources conduit à des versions plus ou moins graves de cette malédiction (chapitre 4), ce qui s'est largement avéré dans les pays en développement, et surtout en Afrique. Par conséquent, il est devenu impératif de trouver des solutions concrètes qui mettent la gestion des ressources naturelles au service du continent africain. Ce chapitre synthétise les principaux points dégagés des chapitres précédents, soulignant les éléments essentiels qui feront qu'à l'avenir, la malédiction des ressources naturelles pourra, en Afrique, être transformée en bénédiction. Les ressources dont est doté le continent présen-

tent un potentiel significatif pour stimuler la croissance, avec un effet démultiplicateur sur une très grande échelle, mais il faut au préalable régler les 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 naturelles n'étant pas inépuisables, la richesse qui en est retirée doit impérativement être investie dans d'autres formes de capital, en particulier le capital humain, les services sociaux et le capital physique.

Les ressources naturelles, une source endogène de croissance

Les ressources naturelles constituent une source primordiale de richesse et de puissance en Afrique, et comme le souligne ce Rapport, elles sont fondamentales pour la croissance et

le développement. En effet, dans sa quête de croissance économique, ce continent s'est concentré sur les ressources naturelles précisément en raison du rôle central qu'elles jouent dans l'orientation de la trajectoire de développement et dans l'accumulation plus efficiente de capital physique (en particulier infrastructurel) et humain. Cependant, on ne saurait trop insister sur les difficultés qu'elles posent en termes de gestion. De plus, il ne s'agit pas uniquement de la gestion des ressources naturelles. La maîtrise des ressources, la gouvernance, la transparence dans l'utilisation des recettes qui en sont issues aux fins du développement et la durabilité de la base de ressources sont des éléments critiques à prendre en compte dans toute stratégie cohérente visant à mettre l'exploitation des ressources naturelles au service de la croissance économique.

L'abondance des ressources naturelles peut bénéficier au développement économique dans la mesure où elle permet trois éléments essentiels à la croissance : (1) la diversification en vue de ne plus dépendre uniquement des produits agricoles primaires, (2) l'investissement dans le capital humain et (3) le développement de l'infrastructure. Ces points peuvent constituer des préalables fondamentaux à l'investissement dans des activités productives. Les États-Unis, l'Australie, le Canada, le Botswana et la Malaisie sont de bons exemples de développement réussi à partir des ressources naturelles (voir les études de cas ci-dessous). Ces illustrations donnent des raisons d'être optimiste : les pays africains pourront, grâce à leur richesse en ressources naturelles, créer de la croissance économique, si tant est qu'ils s'appuient sur les enseignements fondamentaux qui ont permis à d'autres d'y parvenir.

Diversification concurrentielle : S'agissant de la diversification, ce qui importe le plus pour le développement à partir des ressources naturelles n'est pas le caractère inhérent de ces ressources, mais la nature du processus d'apprentissage par lequel on réalise leur potentiel économique. Pour commencer, les pays africains riches en ressources naturelles peuvent poursuivre un cercle vertueux de diversification concurrentielle et d'industrialisation. Comme le montre l'encadré 6.1 pour les États-Unis, les interactions avec d'autres secteurs complémentaires à celui des ressources naturelles sont essentielles à la transformation de l'économie dans les pays richement dotés. Dans le cas des pays africains, ils doivent s'attacher à cibler la diversification lorsqu'ils conçoivent leurs stratégies d'exploitation des ressources naturelles : optimisation de la valeur des recettes conservées à l'échelon local et création d'effets de polarisation en amont et en aval (en vue d'éviter l'enclavement de l'économie), transfert de technologies, création d'emplois, minimisation des dommages causés à l'environnement et de l'impact social.

Les pays africains devraient systématiquement exploiter les opportunités et les interactions générant une diversification concurrentielle de sorte que ces économies fondées sur les ressources puissent fournir les secteurs émergents qui procurent une valeur ajoutée en aval et une demande simultanée de facteurs de production (et, par exemple, émuler des pays asiatiques richement dotés en ressources naturelles, tels que la Malaisie, voir encadré 6.2).

La diversification économique, et notamment l'émergence d'un secteur manufacturier complet, crée des externalités positives. Le

Encadré 6.1 : Richesse en ressources naturelles et croissance : Le cas des États-Unis

L'abondance des ressources naturelles est une caractéristique distinctive de l'essor de l'économie américaine. Cependant, si cette dernière trouve son origine dans l'abondance des ressources naturelles, les Américains ne sont pas des rentiers qui vivraient passivement de redevances d'exploitation générées par ces ressources. À l'évidence, l'économie américaine a fait bon usage de ses abondantes ressources. Lors de la phase d'industrialisation et de croissance de l'économie américaine, presque tous les produits manufacturés américains étaient, d'une manière ou d'une autre, étroitement liés aux ressources naturelles : produits pétroliers, conditionnement des viandes, volailles, aciéries et laminiers, charbon, huiles végétales, produits des moulins à grains, bois de scierie, etc. Les seuls articles qui ne provenaient pas directe-

ment des ressources naturelles étaient diverses catégories de machines. Mais même dans ce secteur, plusieurs types de machines servaient à l'économie des ressources naturelles (par exemple l'équipement agricole) et quasiment toutes les machines étaient réalisées en métal.

Ces observations n'amoindrissent aucunement les performances industrielles du pays ; elles confirment simplement que l'industrialisation américaine s'est bâtie sur les ressources naturelles. En outre, l'abondance des ressources minières ne doit pas être perçue uniquement comme une heureuse dotation de la nature. Il a fallu un processus d'apprentissage collectif, un retour sur un investissement de grande ampleur dans l'exploration, le transport, la géologie et les technologies d'extraction minière, de raffinage et d'exploitation.

Source : Wright (1990), *The origins of American Industrial Success 1870-1940*.

Encadré 6.2 : Malaisie – Ressources naturelles et diversification

Souvent cité en exemple, l'usage qu'a fait la Malaisie de ses ressources naturelles pour atteindre son niveau de croissance économique est absolument fascinant. Le modèle malaisien est particulièrement intéressant : dans les années 1960, le pays a choisi de se doter d'une politique commerciale très restrictive afin d'accentuer le développement de son secteur de substitution aux importations. Celle-ci a été modifiée, et dans les années 1980, priorité était donnée à la stabilité macro-économique et à une politique commerciale relativement ouverte. Bien que la politique macro-économique, centrée sur la « grande poussée », ait induit quelques déséquilibres économiques et se soit probablement révélée trop ambitieuse, le pays a pu rapidement compenser les chocs sur les cours des matières premières de la fin des années 1980 par une prompt diversification et une expansion de la production manufacturière orientée à l'exportation.

Cette stratégie reposait sur un compromis politique qui permettrait à la majorité malaise de se concentrer sur les aspects politiques tandis que la minorité chinoise se focalisait sur les opportunités d'expansion commerciale. Le succès de la transformation économique de la Malaisie, reposant sur les ressources naturelles, trouve donc ses racines dans la cordialité ethnique et la tolérance mutuelle.

L'expérience malaisienne montre clairement comment la discipline économique et budgétaire, associée à un capital social solide (l'harmonie entre les groupes ethniques), peut permettre à un pays richement doté en ressources naturelles de convertir cette richesse en croissance durable. Bien que le cas de la Malaisie comporte quelques distorsions politiques, la conclusion générale selon laquelle les pays disposant de ressources naturelles peuvent se diversifier en déployant fermement une politique économique saine conforme à la discipline des marchés reste valide.

Source : Auty (1998), *Resource Abundance and Economic Development*

secteur manufacturier favorise la recherche d'un avantage concurrentiel, car ce dernier repose sur le développement technologique et sur les bienfaits de l'innovation, découlant du processus d'apprentissage par la pratique. Contrairement à la production primaire, le secteur manufacturier est associé au développement du capital humain, lequel, à son tour, profite à l'économie dans son ensemble. Cette relation est peut-être encore plus évidente dans certains pays *pauvres en ressources naturelles*, qui consacrent leurs rares ressources à la production et à l'exportation de biens manufacturés, d'où le développement d'un niveau élevé de compétences, de technologie et d'innovation.

Développement du capital humain : Le développement du capital humain constitue lui aussi un mécanisme crucial pour convertir la richesse associée aux ressources naturelles en croissance économique. Le capital humain, c'est-à-dire les compétences et le savoir de la population active, présente des liens directs avec la productivité de la main-d'œuvre, qui peut être une source directe de croissance économique. Ainsi, une économie qui investit dans le développement du capital humain, notamment via l'enseignement et d'autres types de formation renforçant les compétences de la population active, se prépare à la croissance, qui interviendra grâce à une efficacité et à des retours sur investissement accrus. Les investissements dans l'éducation, génératrice de capital humain, jouent donc un rôle clé dans la croissance économique. Malgré les liens évidents entre développement du capital humain et croissance économique, les pays disposant d'abondantes ressources investissent rarement dans le développement du capital humain, du moins pas

de manière proportionnelle. À cela, deux raisons.

Tout d'abord, le retour sur investissement dans le capital humain n'est perceptible que sur le long terme et souvent, ce qui n'est guère attrayant pour les pays riches en ressources naturelles qui entendent en cueillir rapidement les fruits, et rapidement en dépenser la manne. Deuxièmement, la production primaire et les secteurs s'appuyant sur les ressources naturelles (industries extractives) ne nécessitent pas un niveau élevé de capital humain, contrairement au secteur manufacturier. Étant donné que le capital humain représente l'une des composantes principales de la création de revenu, une économie qui repose sur des secteurs peu exigeants en capital humain se caractérisera par une faible croissance économique. En règle générale, les multinationales s'implantent avec leur propre expertise et leur main-d'œuvre qualifiée au lieu de former la population locale aux compétences requises. Aussi l'activité d'entreprises étrangères n'apporte-t-elle aux économies locales que peu voire pas de développement de leur capital humain.

Par ailleurs, dans la plupart des pays africains disposant d'abondantes ressources naturelles, la gestion des richesses qui en découlent induit des distorsions dans l'économie. La production primaire est souvent soutenue, car elle semble particulièrement attrayante, d'autant plus qu'elle requiert un faible niveau d'investissement initial. Cependant, la richesse générée par le secteur primaire ne peut être durable que si elle est convertie en capital humain, physique (notamment infrastructurel) et social. Ce capital facilitera, par la suite, l'investissement et l'émergence d'un secteur privé dynamique, qui favorisera la diversification économique

et réduira la dépendance vis-à-vis des ressources naturelles, minimisant ainsi l'effet sur l'économie nationale des chocs sur les produits de base.

Certains pays riches en ressources naturelles investissent dans l'éducation, essentiellement sur des fonds provenant de la manne produite par les ressources, dans le but d'amadouer les populations, et les électeurs. Cependant, comme elle ne cible pas les compétences utiles pour la diversification économique, l'éducation est assimilée à un bien de consommation, et non à une véritable création de biens de production sous la forme de capital humain productif à long terme. À l'inverse, un pays aux ressources naturelles abondantes qui dresse systématiquement des plans économiques à longue échéance, qui est prêt à se diversifier et accorde la priorité au développement du capital humain, améliorera sa croissance à long terme. C'est, par exemple, le cas du Botswana, qui a employé la richesse issue de ses ressources naturelles pour parvenir à la croissance économique grâce à de bonnes politiques et à un investissement axé en priorité sur le capital humain, l'infrastructure et la diversification économique (encadré 6.3 ; voir également l'encadré 3.2 sur les mines d'or au Botswana).

L'investissement de la richesse issue des ressources naturelles dans le capital humain est également essentiel du point de vue des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Développer le capital humain en garantissant à tous une éducation primaire, telle est l'essence de l'Objectif 2. En 2005, le taux d'inscription net en école primaire n'était, en Afrique subsaharienne, que de 70 pour cent

(95 pour cent en Afrique du Nord¹). À l'évidence, il faut encore beaucoup investir dans le développement du capital humain sur le continent.

Développement de l'infrastructure : S'il faut, bien sûr, développer le capital humain, la conversion des ressources naturelles en capital productif appelle aussi le développement des infrastructures, comme les routes, l'alimentation électrique ou les dispositifs d'assainissement ou de communication. Elles sont indispensables à l'amélioration du climat d'investissement et stimulent la croissance économique. En d'autres termes, pour obtenir une croissance solide à partir des ressources naturelles, il faut gérer un portefeuille complexe de capital naturel, humain et social, mais l'infrastructure reste un préalable indispensable à la transformation économique, car elle renforce, par exemple, l'ouverture de l'économie, et facilite les échanges, les communications et les mouvements de population.

Les interdépendances entre infrastructure et ressources naturelles sont donc multidimensionnelles, comportant des volets économique, social et environnemental. L'infrastructure est nécessaire pour exploiter les ressources naturelles et les convertir en revenu et en richesse. Il s'agit, en somme, des réseaux et structures physiques au sein desquels s'opèrent les activités économiques et sociales, constituant donc un bien d'utilité publique essentiel. Elle est souvent indispensable à la diversification économique, à la croissance et au développement équitable, et en tant que base de diversification, renforce les effets de polarisation en

▲ 1. Institut de statistique (UNESCO) (2007)

Encadré 6.3 : Botswana – Convertir les ressources naturelles en capital humain

Le Botswana a décelé la présence de diamants dans son sous-sol en 1967. Depuis, il enregistre une forte croissance économique, qui ne s'est pas démentie. Alors qu'il était l'un des pays plus pauvres d'Afrique, il est devenu, au fil des décennies, un modèle pour le continent, et l'un de ses rares exemples de réussite.

Depuis son indépendance, le Botswana a mis en œuvre plusieurs plans nationaux de développement successifs, qui, ces derniers temps, ont été axés sur la vision à long terme du pays, dans le cadre de « Vision 2016 : la prospérité pour tous ». La Vision compte quatre piliers. Deux d'entre eux (« une nation prospère, productive et innovante » et « une nation éduquée et informée ») invitent à l'utilisation efficiente des ressources naturelles au bénéfice du développement du capital humain. Les plans nationaux prennent en compte tous les secteurs de l'économie et veillent à l'emploi efficient et efficace de toutes les ressources conformément aux priorités nationales. Le développement du capital humain constitue l'une des grandes priorités du pays (l'accent étant fortement mis sur l'éducation, la santé et l'infrastructure), ainsi que la création d'un environnement macroéconomique stable. En termes d'affectation des ressources, le Botswana s'est donc efforcé de trouver l'équilibre optimal entre consommation et développement.

L'examen à mi-parcours de l'actuel plan national de développement (PND 9) souligne la forte allocation budgétaire accordée aux priorités de développement plutôt qu'aux dépenses récurrentes, ce qui devrait permettre d'atteindre un niveau d'investissement situé entre 30 et 40 pour cent du PIB sur la période couverte par Vision 2016. Le taux de croissance réel du PIB botswanais est ressorti en

moyenne à 9,8 pour cent entre 1966 et 2004, essentiellement grâce à la découverte de minéraux et à la gestion prudente des recettes issues de ces ressources naturelles, lesquelles ont été complétées, les premiers temps, par les financements de donateurs. Grâce à ses ressources minérales, le pays a pu construire des écoles, des universités et des hôpitaux, ainsi que d'autres infrastructures nécessaires. Ainsi, de 9 en 1966, le nombre d'écoles secondaires publiques est passé à 233 en 2007. Le pays prévoit également d'accroître la participation des étudiants au second cycle de l'enseignement secondaire, pour la porter de 62 pour cent en 2007 à 100 pour cent en 2015.

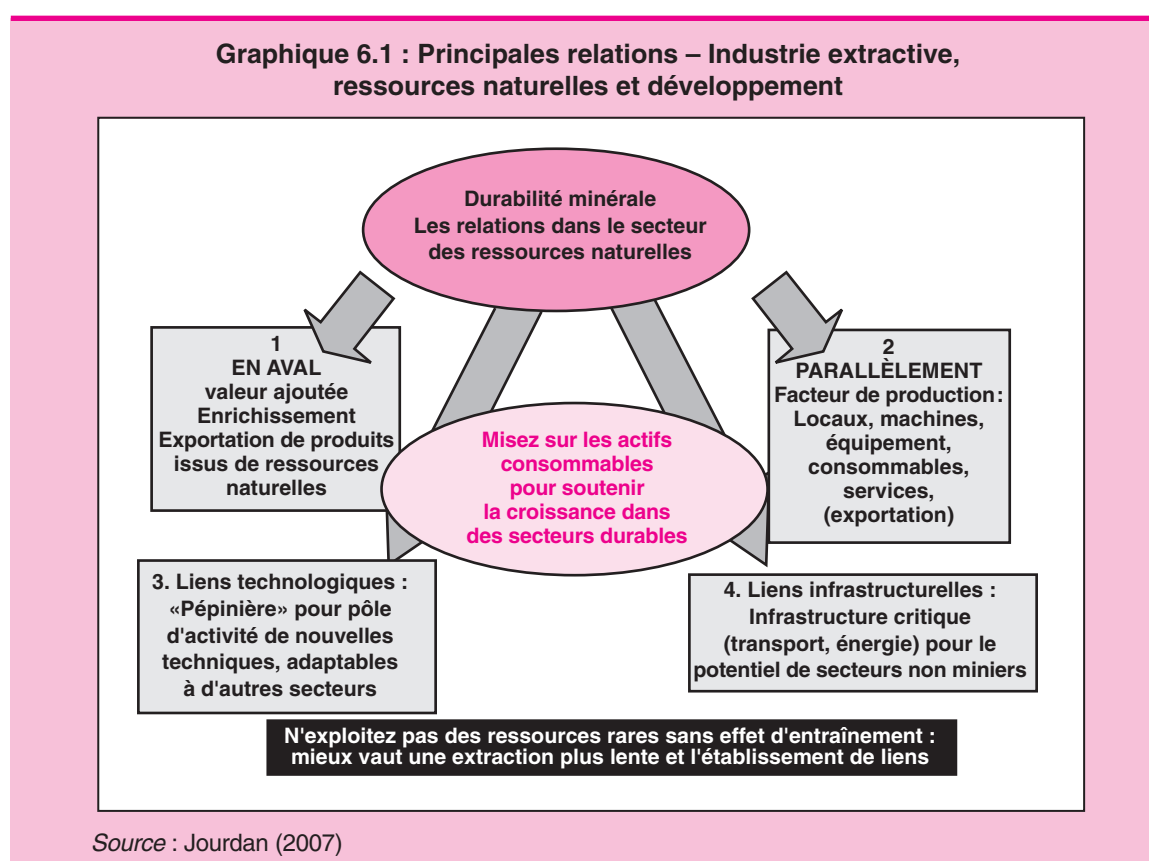
Le pays enregistre également de bonnes performances dans le secteur social : en 2001, 97,7 pour cent de la population avait accès à de l'eau potable salubre, et 77 pour cent à un assainissement adéquat. L'espérance de vie avait toutefois chuté de 66 ans en 1966 à 56 ans en 2001 à cause de la pandémie de VIH/sida. Le taux de pauvreté (proportion de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté) a reculé à 30 pour cent sur l'exercice 2003/2004, contre 47 pour cent en 1993/1994. D'après les projections, il devrait tomber à 23 pour cent en 2009.

Avec toutes ces réussites, le Botswana figure parmi les pays enregistrant les meilleures performances du continent, tant en termes de croissance économique que de progrès dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Ces résultats n'ont pas été obtenus sans mal, mais ils ont été rendus possibles grâce à une planification minutieuse, à des investissements ciblés et répondant aux priorités, ainsi qu'à un budget bénéficiant d'une planification et d'une gestion saines.

Source : Baledzi Gaolathe (2007)

aval, qui apportent une valeur ajoutée aux ressources naturelles ; elle est donc à l'origine de valeur ajoutée et de liens intersectoriels,

via la création d'emplois et l'intensification des échanges. Des secteurs autres que celui des produits de base, essentiels à la



diversification, peuvent ainsi plus facilement réaliser pleinement leur potentiel. Comme le montre la figure 6.1, l'ajout de valeur en aval, l'enrichissement et l'exportation de produits issus des ressources naturelles peuvent contribuer largement à la création d'emplois et à la diversification des sources de revenus. Les liens technologiques portent également sur l'innovation et l'adaptation à d'autres secteurs clés pour l'économie et l'atténuation des chocs associés à la volatilité des cours des produits de base.

Bonne gouvernance et gestion des recettes tirées des ressources naturelles

On s'accorde de plus en plus à reconnaître que la bonne gouvernance revêt un caractère central pour le développement de l'Afrique. Les dirigeants du continent, les institutions régionales et les principales parties prenantes affirment sans équivoque que c'est l'une des conditions *sine qua non* du développement. L'Union africaine a pour grand objectif de promouvoir les principes et institutions

démocratiques, la participation de la population et la bonne gouvernance. En outre, le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) désigne la bonne gouvernance comme un impératif de base pour assurer la paix, la sécurité, ainsi que la durabilité de la croissance et du développement. Au nombre des objectifs du NEPAD figurent l'adoption et l'application des principes de démocratie et de bonne gouvernance politique, économique et d'entreprise, mais aussi la protection des droits de l'homme. Bien que les améliorations dans le domaine de la gouvernance se heurtent à des difficultés, il est encourageant de constater que les principales institutions du continent, et les Africains eux-mêmes, sont demandeurs d'une meilleure gouvernance pour la région.

Les pays développés se sont également engagés à soutenir la bonne gouvernance en Afrique, comme le démontrent les sommets du G-8, la récente réunion des ministres des Finances du G-8 à Potsdam (*Plan d'action pour la bonne gestion des finances publiques en Afrique*), ou encore la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. En outre, les citoyens des pays développés expriment leur soutien à la bonne gouvernance en Afrique, mis en évidence par la mobilisation des organisations de la société civile et des groupes de pression, qui ne se dément pas.

Nulle part la reddition de comptes et la transparence dans la gestion des finances publiques ne sont aussi cruciales pour déterminer l'affectation et l'utilisation des ressources et pour garantir l'efficacité du développement et éviter les risques fiduciaires que lorsque le pays dispose d'une richesse naturelle significative. Comme le souligne ce Rapport, l'abondance des ressources naturelles n'est pas, en soi, cause de sous-dévelop-

pement ou de conflits dans les pays africains. Il existe souvent une relation de cause à effet claire, mais la raison première réside dans la fragilité des institutions, la non-pertinence des choix de politiques, les mauvaises pratiques de l'État, ainsi que des approches non appropriées de la gestion des ressources naturelles et de l'emploi ou de l'investissement de la richesse créée.

Ressources naturelles et renforcement des institutions et des États

Il est généralement admis que la stratégie optimale, lorsqu'il s'agit d'améliorer la gestion des ressources naturelles et la transparence des recettes qui en découlent, consiste à renforcer les institutions ainsi que le système législatif et à insister sur la transparence et la reddition de comptes. Il est également possible de placer les recettes tirées des ressources naturelles dans un fonds spécial en vue de protéger les intérêts des générations à venir. Cependant, dans les pays dont les institutions ne sont pas solides, un tel fonds risque d'être dilapidé. Une autre solution intéressante consiste à modifier la Constitution en vue de garantir que les recettes issues des ressources reviennent directement au public, d'une manière ou d'une autre, ce qui suppose que c'est à l'État de prouver que ces recettes sont dépensées au bénéfice de la population. Néanmoins, que le pays ait choisi ou non une de ces approches spécifiques, l'amélioration de la gouvernance et le renforcement des institutions sont fondamentaux, et devraient figurer au premier rang de leurs préoccupations.

Lorsque l'on cherche à minimiser le risque de pâtir de la « malédiction », il convient avant tout que l'État privilégie le *développement* et non la recherche de gains.

Pour s'orienter sur le développement, les États doivent disposer des capacités institutionnelles nécessaires à la mise en œuvre des mesures requises sans que ces capacités soient sous l'emprise d'intérêts privés étroits. La légitimité d'un gouvernement découle donc de sa capacité à produire du développement, compris simplement comme le relèvement du niveau de vie de la majorité de la population.

Gestion des recettes issues des ressources naturelles

L'objectif visant à maximiser les bienfaits et les recettes découlant des ressources naturelles au profit des générations actuelles et futures peut être subdivisé en quatre grands aspects, qui correspondent aux différentes étapes, de l'extraction à l'encaissement des recettes et jusqu'à leur dépense. Le premier porte sur les contrats signés avec les entreprises pour l'exploration et les régimes fiscaux y afférents ; le deuxième concerne l'importance de la transparence dans le paiement des ressources naturelles et dans l'utilisation des recettes qui en découlent (avec notamment des suggestions pour une gestion financière plus efficace dans le secteur public) ; le troisième traite du calendrier des dépenses relatives aux ressources naturelles, et en particulier de la manière d'en faire bénéficier les générations futures, et le quatrième s'intéresse au débat de fond sur la consommation et l'investissement.

Contrats et régimes fiscaux : L'interaction entre l'octroi de licences sur les ressources naturelles, l'attribution de contrats et la fiscalité est complexe. Ces régimes ou dispositions visent un double objectif : atteindre l'effi-

cience sur tout le cycle des opérations et veiller au transfert des recettes vers le pays hôte. Cet objectif nécessite que des principes sains guident l'élaboration de contrats efficaces et l'adjudication et l'allocation des droits sur les minerais et l'énergie.

Pour que l'efficacité puisse être atteinte sur tout le cycle des opérations, il faut qu'un certain nombre de conditions soient remplies. Les entreprises doivent être incitées à participer, à extraire des quantités efficaces et à investir dans l'exploration, l'extraction, la production, le marketing et la vente. Pour ce faire, il faut, entre autres, que les contrats soient temporellement cohérents et suffisamment précis pour que les pouvoirs publics ne soient pas tentés de manquer à leur parole ou n'en aient pas besoin, ou, dans des cas extrêmes, qu'ils ne menacent pas d'expropriation.

L'efficacité s'applique donc non seulement à la chaîne de production, mais aussi à des aspects tels que la distribution efficace du risque (de production et de fluctuation des cours) entre les parties prenantes au contrat. Elle dépend de la capacité des entreprises et des pouvoirs publics à supporter le risque et à le négocier sur les marchés internationaux des capitaux. Le contrat peut également apporter des précisions sur les conditions environnementales, le transfert des connaissances et d'autres actifs corporels ou incorporels.

Comment remplir ces objectifs ? La mise aux enchères constitue une option intéressante dans un environnement simple, puisque la concurrence entre les entreprises garantira à la fois l'efficacité (maximisation des recettes nettes) et des transferts nets maximums pour les pouvoirs publics (encadré 6.4). Si elles sont menées de manière adé-

Encadré 6.4 : Mise aux enchères des droits d'exploitation du sous-sol

Les pouvoirs publics des pays d'Afrique vendent les droits d'extraction des minéraux depuis des décennies, mais les termes de ces transactions ne se sont pas souvent révélés satisfaisants. Les entreprises d'extraction disposent inévitablement d'un meilleur accès à l'information relative à leur secteur que les États africains. Cette asymétrie dans la distribution de l'information est parfois compensée par un problème dans la relation d'« agence », qui apparaît lorsqu'une transaction est nouée entre le représentant d'une entreprise et celui d'un pays. Les entreprises sont en meilleure position pour s'assurer que leurs représentants agissent dans leur intérêt, que l'État, qui peut difficilement s'assurer que ses agents préservent les intérêts du pays. L'asymétrie de l'information et le problème d'agence se conjuguent pour limiter les bénéfices que les pays peuvent retirer de leurs ressources naturelles. Ainsi, en 2006, le gouvernement de la République démocratique du Congo n'a reçu que 86 000 dollars de redevances, pour des exportations de minéraux de l'ordre de 200 millions de dollars. Comment remédier à ces problèmes ?

La pratique institutionnelle qui maximise généralement les recettes que peuvent retirer les pouvoirs publics des ressources naturelles est la mise aux enchères des droits d'extraction. Cette pratique présente l'immense avantage, par comparaison à d'autres moyens de vendre les droits, de faire jouer la concurrence entre les entreprises afin de révéler la véritable valeur des droits, ce qui permet de pallier quelque peu le désavantage informationnel dont souffrent les pouvoirs publics. Le recours, par les autorités britanniques, à une mise aux enchères des licences d'exploitation du réseau de téléphonie mobile démontre la supériorité de cette méthode sur les tentatives des fonc-

Source : Collier (2007b)

tionnaires pour déterminer la valeur des droits. Le Trésor britannique, pourtant l'un des centres les plus sophistiqués au monde d'expertise financière du secteur public, s'apprêtait à vendre ces droits pour 2 milliards de livres sterling, lorsqu'il s'est laissé persuader de procéder à une mise aux enchères : il en a tiré 20 milliards de livres. Si le ministère des Finances britannique peut se tromper d'un facteur de dix dans l'évaluation des droits, on peut légitimement supposer que les fonctionnaires africains sont, eux aussi, susceptibles de faire de grosses erreurs d'évaluation. Non seulement les enchères compensent l'asymétrie de l'information, mais elles peuvent aussi résoudre les problèmes d'agence. Des enchères bien menées réduisent largement la possibilité pour les représentants de l'État de faire passer leur propre avantage devant les intérêts du pays.

Une adjudication réussie doit respecter certaines procédures standard. À cet égard, il convient d'apporter un soutien, sous la forme d'expertise et de vérification, au responsable de l'adjudication. Il est judicieux de faire appel à des experts pour des conseils sur le fonctionnement précis du mécanisme : il sera, par exemple, souvent avantageux que les soumissionnaires sérieux soient au nombre de quatre, et les enchères doivent parfois être menées en plusieurs étapes. Un système externe de vérification permet de prouver à la fois à l'État et aux citoyens que l'adjudication répond aux normes internationales. On peut se procurer cette expertise sur le marché, mais le système de vérification doit parfois être officiel pour faire autorité. Un système de vérification pour l'Afrique serait un *bien public régional*, et la Banque africaine de développement serait bien placée pour le mettre en place et le proposer.

quate, les enchères présentent en outre le grand avantage de la transparence. Toutefois, les choses peuvent se compliquer un peu en

cas de contrat multidimensionnel ; par exemple, si les soumissions portent sur un seul aspect du contrat, tel que le total des

redevances, d'autres aspects (le partage des risques, le transfert des connaissances) doivent néanmoins être définis d'une certaine manière et imposés comme des contraintes dans l'adjudication des droits.

Transparence des recettes et gestion des fonds publics : Les gouvernements qui font preuve de prudence dans la mise en œuvre de l'action publique choisissent souvent d'utiliser les recettes issues des ressources naturelles pour réduire la dette publique ou investir dans des projets d'éducation ou d'infrastructure utiles. Quelle que soit la stratégie retenue, toutes les activités d'exploitation des ressources naturelles devraient répondre aux critères les plus exigeants de transparence et de responsabilisation de la vie publique et des entreprises. Les comptes relatifs à la production et à l'exportation des ressources naturelles devraient toujours être à la disposition des journalistes, des analystes financiers et du grand public. Les pays richement pourvus en ressources devraient également assurer une transparence de l'information sur les dettes, les crédits et les emprunts, par exemple, puisque les autorités pourraient être tentées de « piller les caisses de l'État » en imposant aux générations futures un endettement excessif contracté avec les ressources naturelles pour sûreté. Hélas, actuellement, dans de nombreux pays touchés par la malédiction des ressources naturelles, les données sur les recettes d'exportation ou les dépenses publiques ne sont pas accessibles.

On prend de plus en plus conscience de ces problèmes, et plusieurs solutions prometteuses sont apparues, notamment l'Initiative pour la transparence des industries extractives (EITI) et le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP). Ces initiatives sur la gouvernance publique sont analysées au chapitre 5.

Calendrier et composition des dépenses : Même si les difficultés liées à l'économie politique sont surmontées, il reste une autre question cruciale à résoudre : quelle est la meilleure manière de *dépenser les recettes accumulées* ? Grossièrement, les différentes approches possibles sont :

- i) l'accumulation d'actifs étrangers ;
- ii) l'investissement (public ou privé) dans le pays ;
- iii) la consommation (publique ou privée) intérieure, et
- iv) l'épargne ou les fonds d'investissement.

Le bon choix, ou les bons choix, dépend de l'information sur les revenus (réserves de ressources naturelles, évolution des cours et taux de rendement) et de l'économie politique en place dans le pays à un moment donné, mais tous ces éléments sont assortis d'une forte incertitude. La plupart des ressources naturelles se caractérisent par la nature hautement volatile de leurs cours et des recettes qui en découlent, de sorte qu'un lissage sur le court terme est nécessaire pour éviter les cycles expansion-récession. Il faut donc s'atteler aux problèmes comme l'absorption à long terme et les taux d'épuisement.

Le premier des choix à faire porte sur la consommation et l'investissement : quelle proportion des recettes issues des ressources naturelles doit être consommée immédiatement, et quelle proportion doit être épargnée pour les générations futures ? Le flux de consommation qui peut être supporté à l'infini correspond à la valeur actuelle du stock de ressources naturelles multipliée par le taux de rendement. La *part* des recettes tirées de ces ressources qui peut être

consommée à l'infini correspond au taux de croissance attendu à long terme du cours du produit divisé par le taux d'extraction. Ces deux règles aboutissent à des trajectoires de consommation solides, qui ne fluctuent pas en fonction des recettes à court terme, bien qu'elles soient, bien sûr, sujettes à révision à mesure qu'évoluent les informations et les prévisions.

Le deuxième choix concerne la manière d'investir ou d'affecter le reste (des recettes) entre actifs nationaux et étrangers. Premier critère fiable : les actifs étrangers doivent servir à atténuer la volatilité et à assurer un lissage sur le court/moyen terme des dépenses nationales (consommation et investissement combinés). Cette approche suppose de se faire une idée de l'évolution attendue à long terme pour les recettes et les prix à l'exportation des ressources naturelles (en fonction du niveau de confiance du marché) et d'utiliser les actifs étrangers pour lisser les écarts par rapport à ces trajectoires. Il faut aussi envisager une répartition à plus long terme des investissements entre actifs nationaux et étrangers. Un critère simple pourrait suggérer de privilégier les investissements ayant le rendement le plus élevé sur le plan social, ce qui, dans un pays en développement disposant de peu de capitaux, correspondra la plus souvent à des investissements intérieurs.

Autre question importante dans le choix des priorités : la consommation ou l'investissement doivent-ils être privés ou publics ? Il est possible de favoriser les dépenses privées via des réductions d'impôts et un faible niveau d'endettement public, plutôt que par des dépenses publiques directes dans les politiques sociales et l'infrastructure. L'efficacité des dépenses privées par rapport aux dépenses publiques est fonction du contexte écono-

mique (notamment de l'accès aux marchés des capitaux) et des positions vis-à-vis de la distribution intergénérationnelle des avantages. L'efficacité des dépenses publiques est tributaire à la fois de la pertinence du projet sélectionné et des pratiques de passation de marchés appliquées.

Fonds de stabilisation ou dividendes aux citoyens : 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 que de placer une partie des recettes d'exportation de ces ressources dans des fonds de stabilisation. De la sorte, le pays peut échelonner les bénéfices qu'il retire de ses ressources naturelles sur une période longue, se protéger contre la volatilité des cours et préserver les intérêts des générations à venir. Notons 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. C'est pourquoi garder des ressources naturelles dans le sous-sol constitue peut-être une forme d'épargne plus sûre que de les placer dans un fonds. S'ils mettent en œuvre ce concept de fonds destiné aux générations futures, les pays africains seraient bien avisés de se servir des enseignements tirés de l'expérience tant de l'Afrique elle-même que des pays développés quant à la gestion des rentes procurées par les minéraux au profit des générations futures. La Norvège constitue le parfait exemple d'un pays qui gère ses ressources en gardant résolument le lendemain à l'esprit (encadrés 6.5 et 6.6). À l'évidence, il faut que ce soient des professionnels qui soient chargés de gérer et d'administrer ces fonds pour le futur.

Encadré 6.5 : « Étude de cas d'un échec » de fonds pour le futur – Le Tchad

Les problèmes dont s'est accompagnée l'initiative de fonds pour le futur lancée dans le secteur pétrolier tchadien devraient servir de leçon à d'autres pays d'Afrique. Le processus a débuté en 2000 avec un projet d'oléoduc reliant le Tchad au Cameroun (Golfe de Guinée). Dans le cadre de cette transaction acceptée par les parties prenantes, l'essentiel des recettes qu'en retirerait le Tchad devait être consacré à des projets de développement. L'accord imposait que la part de 12,5 pour cent des recettes pétrolières directes qui revenait à l'État tchadien soit placée sur un compte séquestre ouvert à la Citibank, à Londres, lequel serait suivi par un organisme indépendant établi à cet effet.

Le Tchad devait utiliser ces recettes dans des programmes de lutte contre la pauvreté. Le Fonds pour les générations futures, qui représente 10 pour cent des recettes annuelles, a été créé pour doter le pays d'un fonds de réserve qu'il pourra utiliser après que les réserves d'hydrocarbures seront épuisées.

Source : Zissis (2006)

Ce projet, d'une valeur de 3,7 milliards de dollars, a été opérationnel fin 2003, en avance sur le calendrier. Cependant, en décembre 2004, le Parlement tchadien a voté une modification de l'accord : il a supprimé le Fonds pour les générations futures, destiné à assurer l'avenir du Tchad après l'ère du pétrole, et détourné l'argent de son objectif initial d'atténuation de la pauvreté pour financer ses acquisitions d'armes. Un accord intérimaire a été conclu le 27 avril 2005 avec les partenaires au développement, mais les experts affirment que la guerre civile latente, le conflit avec le Soudan et l'affaiblissement du régime politique en place continuent de menacer l'accord sur l'oléoduc, et, par là-même, la transparence pour les futurs projets de développement dans la région. Pendant ce temps, le Fonds pour les générations futures (FGF) est maintenu dans le compte séquestre londonien et investi sur un compte d'investissement porteur d'intérêts.

Encadré 6.6 : « Étude de cas d'une réussite » de fonds pour le futur – La Norvège

Mis en place en 1999, le fonds pour le futur norvégien est alimenté par les recettes publiques découlant des gisements pétroliers découverts en mer du Nord dans les années 1990. Il a été conçu spécifiquement pour répondre aux besoins à venir du pays en matière de retraites. Ce fonds totalise plus de 300 milliards de dollars, somme qui devrait tripler dans la prochaine décennie. Les Norvégiens étant un peu moins de 5 millions, chacun devrait, théoriquement, pouvoir partir en retraite avec un versement global de 220 000 dollars.

Sources : Norway, Mission to the EU (2005) ; ministère des Finances de la Norvège (2005).

Ce fonds constitue également un instrument qui assure une utilisation transparente des recettes pétrolières. Toutes les recettes dégagées par la vente de pétrole de la mer du Nord y sont versées. Ce capital est investi à l'étranger pour contrer toute hausse du taux de change réel susceptible de résulter des exportations pétrolières (les sorties de capital induisent une dépréciation du taux de change). Ces investissements doivent répondre à des principes éthiques, et un compartiment environnemental est intégré au portefeuille. C'est la banque centrale du pays qui gère le fonds.

Une autre approche consiste à distribuer les rentes issues des ressources naturelles, automatiquement et immédiatement, directement aux citoyens des pays producteurs². Ce « revenu citoyen » devrait correspondre aux recettes de l'État. Le droit dont dispose tout citoyen à une part égale des rentes issues des ressources naturelles pourrait même être inscrit dans la Constitution, ce qui permettrait un recours juridique en cas de manquement à la distribution directe à la population de l'intégralité de ces revenus. Étant donné que la citoyenneté ou la résidence sera un critère pour recevoir ce dividende, il existe un véritable danger de fuite et de fraude. Néanmoins, le coût administratif devrait rester gérable. Dans ces cas, les pouvoirs publics pourraient ensuite taxer les citoyens pour financer des projets d'investissement, réduire la dette de l'État ou transférer les recettes dans un fonds. Dans le principe, les rentes issues des ressources naturelles pourraient être utilisées pour le microfinancement ou à titre de garantie locative, ou liées à des objectifs sociaux, tels que les OMD.

Le principal avantage de cette approche est que la charge de la preuve revient essentiellement à l'État, qui doit expliquer dans quel but il souhaite dépenser l'argent et obtenir l'adhésion de la population avant de pouvoir taxer les contribuables. Les citoyens risquent, certes, de ne pas utiliser judicieusement leur part des recettes tirées des ressources naturelles, mais le gaspillage sous forme de corruption et de recherche de rente sera moindre. D'autres faiblesses sont à relever : il sera difficile de garantir l'équité intergénérationnelle et de pallier le syndrome

hollandais (surchauffe de l'économie, par exemple). Cependant, deux phénomènes sont à l'œuvre dans cette approche : un effet de *dotation*, selon lequel les individus exercent une pression plus forte pour que l'État respecte les principes de bonne gouvernance, étant donné qu'ils sentent que du gaspillage et de la corruption aura pour eux un coût direct, et un effet d'*information*, selon lequel la population est mieux informée de l'ampleur et de l'utilisation des rentes tirées des ressources. Bien sûr, un problème crucial tient, une fois de plus, à la manière de mettre *en pratique* un tel dividende sur les ressources naturelles, de remédier à ces faiblesses et de surmonter l'opposition des intérêts en place. Chaque cas particulier (pays ou ressource) appelle naturellement un débat et une analyse plus poussés.

Conséquences pour les donateurs

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 afin de relever les défis du développement de l'Afrique. En particulier, les points ci-dessous sont essentiels à la définition de l'orientation des donateurs.

Renforcement de l'impact des ressources naturelles de l'Afrique sur son développement :

▲ 2. Sala-i-Martin et Subramanian (2003)

Compte tenu des interdépendances inextricables entre les ressources naturelles et les performances économiques du continent africain, le principal défi est patent : il faut parvenir à une gestion efficace des ressources naturelles, qui concourra à une croissance durable et à la lutte contre la pauvreté dans cette région du monde. Les institutions financières internationales (IFI) et les donateurs sont ici clairement appelés à intervenir. À travers leurs activités de développement, ils disposent d'un fort effet de levier, grâce auquel ils peuvent s'attacher à créer des effets d'entraînement dans des domaines clés, et donc accentuer l'impact que peut avoir la richesse découlant des ressources naturelles sur le développement du continent. En voici les principaux aspects :

- Investir dans des infrastructures physiques et sociales pour appuyer le développement et la croissance à venir, et veiller à l'adoption d'une approche holistique et à la durabilité au-delà de la production minière et de l'exploitation d'autres ressources naturelles ;
- Utiliser les infrastructures mises en place grâce à la richesse minérale (transport, énergie, communication, eau) pour exploiter systématiquement le potentiel des secteurs tels que l'agriculture, la foresterie ou le tourisme ;
- Recourir aux matières premières disponibles (ressources naturelles) pour développer des industries en aval (pour la production manufacturière) et des interactions sectorielles latérales ;
- Implanter des activités qui fourniront des facteurs de production au secteur des ressources naturelles, et développer des interactions sectorielles ;

- Soutenir le développement technique et l'innovation grâce à l'investissement dans la recherche, et appuyer l'innovation technologique de manière à ne plus se limiter au secteur minier ;
- Faciliter le suivi des ressources naturelles et la compilation de données ; veiller à une compilation régulière des données et à l'adoption d'approches systématiques qui incluront la création, la gestion et l'utilisation de bases de données sur les ressources naturelles pour la planification du développement.

Ces aspects et les interdépendances mises en lumière peuvent servir de point de départ à différents mécanismes mettant en relation l'utilisation de la richesse découlant des ressources naturelles et les opérations de développement, dont certaines sont décrites ci-dessous.

Dialogue sur les politiques et soutien budgétaire : Ces dernières années, l'aide apportée à l'Afrique est progressivement passée d'une aide projet à une aide programme de plus haut niveau, en amont, à un soutien sectoriel et à une assistance technique. Il faut encore renforcer cette évolution de manière à accroître l'impact de la richesse tirée des ressources naturelles sur le développement. Ainsi, l'aide budgétaire globale est l'un des plus importants de ces instruments d'aide en amont permettant de mutualiser directement dans les budgets nationaux les moyens provenant des donateurs ; elle peut être utilisée pour mettre l'accent sur les priorités ciblant l'intensification de cet impact. Il faut également engager une réflexion stratégique sur la meilleure façon de coordonner l'aide multilatérale et bilatérale classique, afin qu'elle serve

à mobiliser les recettes tirées de la manne des ressources naturelles au bénéfice du développement effectif des économies africaines. Ces dialogues et stratégies pourraient être axés sur les actions suivantes :

- Veiller à ce que l'aide budgétaire globale favorise la cohérence et le dialogue multisectoriels sur les politiques, crée un espace pour orienter les richesses issues des ressources naturelles vers le développement et génère de la croissance économique ;
- S'assurer que l'aide budgétaire globale met l'accent sur la discipline budgétaire et la renforce (discipline qui devrait être étendue à la gestion de la richesse découlant des ressources naturelles dans les pays qui en sont dotés) en y associant les ministères et départements concernés ;
- Renforcer les politiques et programmes qui favorisent la contribution de la richesse émanant des ressources naturelles à la croissance économique, à l'équité sociale en vue d'atteindre la stabilité sociale, ainsi qu'à la lutte contre la pauvreté ;
- Faciliter la diversification économique de sorte que la richesse dégagée par les ressources naturelles soit investie dans des secteurs autres, dans le développement du capital humain et dans l'infrastructure ;
- Renforcer la capacité de gestion des ressources naturelles en mettant davantage l'accent sur les compétences de gestion internes, notamment sur les processus démocratiques et de bonne gouvernance ;
- Appuyer la gestion des rentes découlant des ressources naturelles, en particulier

veiller à une répartition équitable. Ces volumineuses entrées doivent être gérées de façon à ne pas induire de distorsion dans l'économie. Les différentes options envisageables sont l'investissement dans des fonds de stabilisation, des fonds citoyens et des fonds pour les générations futures. Certains d'entre eux pourraient être extraterritoriaux et s'engager à développer les infrastructures sur le long terme.

- Utiliser l'aide budgétaire globale pour créer des effets d'entraînement, systématisant la transparence dans la prise de décision sur les questions relatives aux ressources naturelles, de sorte que les plans de dépenses et affectations fassent l'objet d'une surveillance plus étroite. C'est ce à quoi visent des initiatives comme le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP). Il convient de mettre en place des mécanismes de contrôle, et les programmes et leur mise en œuvre doivent renforcer l'appropriation, par l'État et les citoyens, des priorités à respecter dans la dépense de la richesse découlant des ressources naturelles.

Soutien aux États fragiles : La gestion de la richesse dégagée par les ressources naturelles dans les États fragiles est cruciale pour le développement de l'Afrique. Ce continent compte davantage d'États fragiles que tout autre, dont beaucoup sont abondamment dotés en ressources naturelles. L'analyse présentée dans ce Rapport fait apparaître que les pays riches en ressources mais qui enregistrent de médiocres performances sont bien souvent aussi communément désignés comme fragiles. D'un point de vue à la fois spatial et temporel, le contexte qui engendre

la fragilité de l'État revêt diverses formes dans différents pays, et peut aussi prendre plusieurs formes dans le même pays. Ces différences ont des conséquences directes sur le champ et la nature de l'engagement des partenaires au développement. En d'autres termes, une approche uniforme de ces contextes très variés peut comporter plusieurs insuffisances sur le fond, d'où son incapacité à produire des résultats. L'approche stratégique de la Banque africaine de développement, approche qui définit son engagement vis-à-vis des États fragiles, en partenariat avec d'autres donateurs, s'articule autour des axes suivants :

- Se concentrer sur la prévention, le dialogue et soutenir l'amélioration de la gouvernance publique ;
- Rester engagé et bâtir une base de connaissances (par exemple, analyse des parties prenantes et engagement) ;
- Porter un intérêt particulier à la reconstruction post-conflit ou post-crise, notamment au renversement des tendances et à l'amélioration des performances ;
- Favoriser la stabilisation, l'amélioration des performances, la réforme et la normalisation.

Le cadre proposé (voir également le chapitre 4) cherche avant tout à éviter tout risque de dérapage (par exemple la reprise d'un conflit) et à aider les pays faibles ou en phase post-conflit à avancer dans leur processus politique et à se stabiliser. Cette stratégie permettrait de s'assurer que la richesse dégagée par les ressources naturelles est mieux utilisée et mise au service du développement.

Questions institutionnelles et gouvernance :
En Afrique, les questions de gouvernance res-

tent un point critique dans la gestion de la richesse tirée des ressources naturelles au bénéfice du développement. Les donateurs et les IFI exercent ensemble une pression pour que les principes de bonne gouvernance soient appliqués, de sorte que cette richesse contribue davantage au développement du continent. Les changements institutionnels actuellement à l'œuvre en Afrique, qui ont conduit à l'émergence de l'Union africaine (UA) et aux initiatives connexes, telles que le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), constituent un cadre de premier choix pour résoudre les problèmes de gouvernance dans la gestion des ressources naturelles. L'identification, par le NEPAD, de la bonne gouvernance comme clé de voûte de la paix, de la sécurité et de la croissance et du développement durables offre un point d'entrée à partir duquel les partenaires au développement peuvent établir des passerelles avec les secteurs des ressources naturelles. À cette fin, les donateurs devraient intervenir activement selon les axes suivants :

- Améliorer la responsabilisation et la transparence dans la gestion de la richesse tirée des ressources naturelles pour le développement de l'Afrique ;
- Aider les administrations centrales à planifier et gérer efficacement la richesse découlant des ressources naturelles au bénéfice du développement ;
- Soutenir les institutions locales et organisations de la société civile concernées ;
- Renforcer les organismes régionaux intéressés à la gestion des ressources naturelles, des écosystèmes et des services y ayant trait, en les aidant à sur-

monter les défis qui découlent des crises politiques transfrontières.

Partenariat commercial Afrique-Asie : Les partenariats, qui existent depuis longtemps déjà, entre l'Afrique et l'Asie, portant aussi bien sur l'aide au développement que sur les échanges, ont récemment pris une nouvelle orientation : les ressources naturelles africaines. Ce partenariat, ainsi que les défis et opportunités qui l'accompagnent, a des implications considérables sur la manière dont la gestion des ressources naturelles en Afrique peut renforcer la croissance économique. Des opportunités se sont fait jour grâce à la multiplication des investissements et aux entrées de capitaux asiatiques en Afrique, avec la possibilité que ces investissements induisent un transfert de compétences, de savoir-faire et de technologies à bas coût à même de rehausser l'efficacité. Cependant, dans les pays dotés d'abondantes ressources, cette intervention asiatique accrue peut conduire à une spécialisation dans les matières premières non transformées, et à une vulnérabilité.

Les partenaires au développement de l'Afrique, comme la Banque africaine de développement, ont donc un rôle primordial à jouer pour s'assurer, premièrement, que le continent définit clairement le type de partenariat qu'il conviendrait (dans l'idéal) d'instaurer avec la Chine, l'Inde et d'autres pays qui cherchent à accéder aux ressources naturelles de l'Afrique. Deuxièmement, il leur faut veiller à ce que les pays asiatiques (et les autres) ne se comportent pas en passager clandestin, profitant des initiatives déployées par d'autres donateurs pour réduire le fardeau de la dette des pays africains (via l'initiative PPTE, en faveur des pays pauvres très endettés, ou l'IADM, initiative d'allègement

de la dette multilatérale), par exemple en accordant de nouveaux crédits ou prêts à des conditions spéciales qui peuvent, en fait, alourdir le fardeau du service de la dette. Les principaux domaines d'action qui permettront d'accentuer les avantages que l'Afrique retire de son partenariat avec l'Asie dans le secteur des ressources naturelles sont les suivants :

- Veiller à ce que les investissements étrangers dans l'exploitation des ressources naturelles africaines soient directement couplés à un transfert de compétences ou de technologies vers l'Afrique. Grâce à leurs technologies à bas coûts, les entreprises asiatiques peuvent créer les conditions qui permettront d'améliorer la productivité, et donc la compétitivité des entreprises africaines sur le marché mondial.
- Veiller à ce que les entreprises asiatiques fournissent des biens d'équipement et des facteurs de production intermédiaires, ce qui permettrait aux entreprises africaines de se diversifier et de fabriquer des produits susceptibles d'être exportés, ciblant en particulier d'autres pays en développement, d'où un essor des échanges ;
- Renforcer les capacités permettant de consolider la connaissance technique qu'a l'Afrique de ses ressources, de multiplier les données dont elle dispose et les recherches afin d'accroître son pouvoir de négociation de contrats, et définir les externalités relatives à l'exploitation minière pour lesquelles les mineurs (investisseurs) peuvent devoir verser une compensation ;
- Veiller à ce qu'il n'y ait pas de passager clandestin, qui diluerait les effets posi-

tifs de l'initiative PPTE ou de l'IADM sur le développement de l'Afrique.

Environnement et changement climatique :

Le changement climatique devrait avoir des répercussions profondes et irréversibles sur les systèmes économiques, sociaux et environnementaux de l'Afrique. On l'observe déjà à travers la survenue plus fréquente et plus intense de déséquilibres naturels et de catastrophes naturelles sur ce continent (sécheresses récurrentes, inondations, pluies erratiques...). Le changement climatique a donc un impact direct considérable sur la gestion et la durabilité des ressources naturelles en Afrique.

Parce que le changement climatique affecte et menace l'utilisation des ressources naturelles à long terme, il est fondamental que les efforts des donateurs et des institutions financières internationales portent aussi sur l'adaptation aux changements climatiques pour assurer la durabilité. L'essentiel des ressources renouvelables, notamment les terres agricoles, les pêcheries, le bétail, l'eau, le tourisme, les parcs naturels et les ressources côtières, sont directement affectées par le changement climatique, avec potentiellement des conséquences catastrophiques et une aggravation de la pauvreté. Les implications pour la planification du développement sont considérables dans le cadre de la gestion des ressources naturelles. Pour prendre en compte le changement climatique dans la gestion des ressources naturelles, les donateurs, les partenaires au développement et les pays d'Afrique doivent se concentrer sur les actions suivantes :

- Porter une attention considérable aux défis et opportunités liés à l'encouragement d'un développement générant de faibles émissions de carbone, en particu-

lier à la manière de financer les effets du changement climatique et de les intégrer à l'aide au développement ayant trait à la gestion des ressources naturelles, notamment le transfert de technologies et les échanges de carbone ;

- S'interroger sur les opportunités de gestion des ressources naturelles en relation avec l'adaptation au changement climatique : comment utiliser la richesse tirée des ressources naturelles pour gérer le risque climatique et comment l'intégrer dans l'aide au développement ;
- Définir le rôle des pouvoirs publics, institutions financières, donateurs et secteur privé, et
- Comblent les lacunes financières dans l'adaptation au changement climatique grâce à des instruments financiers existants ou nouveaux, et étudier les défis spécifiques qu'ils posent aux pays d'Afrique richement pourvus en ressources naturelles.

Conclusions générales

De nombreux pays africains disposent de ressources naturelles, mais cela n'a pas été bénéfique à tous. Dans certains pays, une mauvaise gestion conduit à la surexploitation des ressources naturelles, avec pour résultat la dégradation de l'environnement et l'accroissement de la pauvreté. À l'inverse, dans d'autres, les ressources naturelles sont nettement sous-exploitées ou disponibles en quantités suffisantes pour offrir des opportunités significatives dont l'Afrique pourrait tirer parti pour propulser son économie et renforcer ses efforts de développement et de lutte contre la pauvreté. Si elles sont bien gérées,

les ressources du continent pourraient stimuler la croissance et avoir un effet démultipliateur. Ces points soulignent la nécessité pour l'Afrique de reprendre les rênes de son processus de développement, et d'intensifier le soutien et les initiatives visant à ce que les recettes issues des ressources naturelles soient gérées avec une plus grande transparence et selon les principes de bonne gouvernance. Pour ce faire, il faut renforcer les capacités institutionnelles, investir dans la création de savoir au service de l'innovation et intégrer le secteur des ressources naturelles dans la planification économique et les efforts de développement globaux.

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'échelon local et national. 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 effectivement freiner la croissance économique, aggraver la pauvreté et générer une instabilité sociale et politique. À quelques exceptions près, en particulier le Botswana, bien des pays africains

richement dotés en ressources naturelles ont été victimes de ce scénario, à un degré plus ou moins grand.

En outre, nombre de ces pays pâtissent de l'appréciation réelle de leur taux de change, induite par les substantielles recettes d'exportation des ressources naturelles et par les flux d'aide. Par conséquent, pour que l'Afrique puisse sortir du dilemme des ressources naturelles, il faut en premier lieu qu'elle se dote d'une politique budgétaire et d'une planification économique saines, afin d'investir suffisamment dans le capital productif et humain. Si le potentiel pour ce type d'investissements de long terme existe, la plupart des pays pourvus en ressources naturelles ne l'ont pas encore exploité. Même si l'on convient que cette tâche (prioritaire) est délicate, surtout dans une économie mondiale caractérisée par la volatilité des cours des matières premières et des recettes d'exportation (d'où la difficulté à planifier les dépenses publiques), elle est tout à fait réalisable à partir du moment où les mesures appropriées et un soutien concerté de la part des donateurs sont mis en œuvre (notamment dans le cadre du soutien budgétaire).

De nombreux États africains ont déployé des efforts concertés pour sortir de la planification étatique et passer à des systèmes orientés sur le marché, étape essentielle à leur intégration dans l'économie mondiale. Ajoutée à l'envolée des cours des matières premières, à des recettes potentiellement plus importantes et à une tendance accrue à affecter les recettes tirées des ressources naturelles à des dépenses d'éducation, de santé ou d'autres services sociaux (même si elles sont encore nettement insuffisantes), cette évolution permet d'envisager l'avenir avec optimisme.

242 **Rapport sur le développement en Afrique 2007**

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 constamment être pris en compte dans la planification du développement et dans l'usage qui est fait des ressources naturelles. Une telle stratégie permettrait de construire une base solide pour la croissance économique, l'équité sociale et la stabilité. Dans le contexte africain, ces questions restent cruciales pour minimiser les tensions sociales, et les conflits et guerres qui peuvent découler directement ou indirectement de la richesse que constituent les ressources naturelles. Il est inacceptable et non tenable que l'élite accapare une proportion

disproportionnée de cette richesse tout en en répercutant les externalités et autres coûts sociaux sur les populations marginalisées, ce qui se produit pourtant souvent. Ce procédé, à l'origine de conflits, a des conséquences politiques et sociales. L'expérience des pays africains richement pourvus en ressources naturelles montre que les lacunes institutionnelles et de gouvernance pourraient conduire à des conflits sur les ressources, et même les renforcer, d'où une accentuation du sous-développement et de la dégradation des ressources. 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.