Tenir ses promesses

Tirer profit des ressources naturelles pour accélérer le développement humain en Afrique

AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP

BILL & MELINDA GATES *foundation*

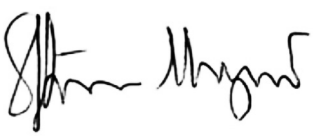
Préface

L'histoire montre que l'abondance de ressources naturelles ne contribue pas nécessairement à l'amélioration du développement humain d'un pays. Les pays africains qui sont riches en ressources naturelles ont généralement une espérance de vie moyenne plus faible, ainsi qu'un taux de mortalité maternelle et un taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans plus élevé que les pays qui ne sont pas riches en ressources naturelles et disposent de revenus similaires. C'est simplement inacceptable.

La plupart des gouvernements se sont engagés à utiliser les nouveaux revenus provenant des ressources naturelles dans des domaines qui bénéficient aux citoyens : une meilleure santé, une meilleure éducation et l'accès à des services sociaux de qualité. Ils veulent également s'assurer que la découverte de ressources minérales contribuera à davantage de créations d'emplois de meilleure qualité et à des opportunités commerciales. Ils sont toutefois conscients que le fait de respecter leurs engagements requerra des choix politiques durs et parfois complexes. Il sera en effet nécessaire de comparer les besoins en investissements sociaux aux besoins d'autres secteurs de l'économie, d'être transparents et de gérer avec attention les attentes des citoyens, et de distribuer de manière appropriée les bénéfices aux communautés extractives et non-extractives, et aux générations actuelles et futures.

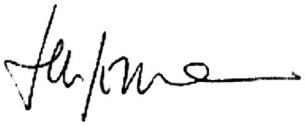
Au vu de ces défis, ce rapport apporte trois nouvelles contributions concernant la façon de tirer profit des ressources du pétrole, du gaz et du minerai pour accélérer le progrès du développement humain en Afrique. Tout d'abord, il fournit une estimation générale de l'ampleur et du délai des revenus issus des nouvelles ressources naturelles au Ghana, Liberia, Mozambique, Sierra Leone, Tanzanie et Ouganda : six pays qui ont récemment découvert d'importants gisements de pétrole, gaz et minerais. Ensuite, il présente un cadre politique pratique pour aider les gouvernements à mieux associer leurs décisions concernant la gestion du revenu à leurs programmes de développement humain. Finalement, il montre comment tirer profit des dépenses directes des industries extractives, tels que les marchés d'approvisionnement et les besoins en matière de recrutement, tout au long du cycle de vie des projets d'extraction, afin de s'assurer que les entreprises et les individus soient prêts à tirer parti des bénéfices.

Les outils et les chiffres présentés dans ce rapport visent à aider les gouvernements africains ayant récemment découvert des ressources naturelles à investir davantage et à meilleur escient afin d'obtenir des résultats en termes de développement humain. Comme le titre de ce rapport l'indique, nous espérons que ce guide incitera les leaders africains à tenir leurs promesses et à faire en sorte que les récentes découvertes de ressources naturelles contribuent à des vies plus saines et plus productives.



Steve Kayizzi-Mugerwa
P.R. Économiste en Chef et
Vice-Président

Banque Africaine de Développement



Mark Suzman
Président Politiques mondiales,
plaidoyer, et programmes pays

Fondation Bill & Melinda Gates

Remerciements

Ce rapport est l'œuvre de la Banque africaine de développement (BAD) et de la Fondation Bill and Melinda Gates (BMGF), et est né d'un engagement commun en faveur de l'utilisation des recettes générées par les ressources naturelles pour l'avancement des indicateurs de développement humain en Afrique. Ce projet a été réalisé sous la direction générale de Steve Kayizzi-Mugerwa, économiste en chef et vice-président par intérim de la Banque, Sunita Pitamber, Directrice par intérim du Département pour le développement humain, Sheila Khama, Directrice du Centre des ressources naturelles africain (BAD), et de Gargee Ghosh, Directeur de la Politique de Développement et Finance (BMGF). Les recherches dans le cadre de ce projet ont été effectuées entre février 2014 et mars 2015.

La BAD et la BMGF souhaitent remercier les auteurs des documents de recherche préliminaires et les pairs évaluateurs experts pour leur travail de haute qualité, et souhaitent aussi remercier Oxford Policy Management (OPM) pour avoir organisé ces recherches et agi comme secrétariat dans le cadre de ce projet, et toutes les personnes qui ont participé aux ateliers techniques, aux panels d'experts et aux consultations générales. Report published June 2015.

www.NaturalResourcesForHumanDev.org

© Ce rapport a été élaboré par la Banque africaine de développement et la Fondation Bill & Melinda Gates, tous droits réservés, sauf mention contraire.

Les photos sont la propriété de © Bill & Melinda Gates Foundation, tous droits réservés, sauf mention contraire. La photo de couverture d'un homme dans un laboratoire est la propriété de la © Banque africaine de développement, tous droits réservés. La photo de couverture d'un garçon et d'une fillette en train de lire et les photos des pages 13, 29 et 30 sont utilisées sous licence accordée par Shutterstock.com.

Pour toutes informations complémentaires, veuillez contacter :

BAD
Pietro Toigo
Macro-économiste en chef
Centre des ressources naturelles africaines

Courriell : p.toigo@afdb.org

BMGF
Rodrigo Salvado
Agent principal du programme
Politiques de développement et financement

Courriell : rodrigo.salvado@gatesfoundation.org

Jessica Brinton
Associée aux activités de sensibilisation

Courriell : jessica.brinton@gatesfoundation.org

Pour tous renseignements médiatiques, veuillez contacter : media@gatesfoundation.org

Clause de non-responsabilité
Ce rapport se focalise sur une partie du débat relatif à l'extraction des ressources naturelles qui reflète les lacunes en matière de recherche identifiées par les contributeurs dans leurs domaines d'expertise. Les contributeurs ne sont pas responsables des opinions exprimées dans ce rapport. Ce rapport est basé sur les recherches, les analyses et les consultations d'experts effectuées au cours de la rédaction de ce rapport et des huit documents de recherche préliminaires. Cependant, ce rapport ne doit pas être considéré comme une alternative à une expertise technique approfondie. Toute mention des entités, des individus, des documents source, des appellations commerciales et des processus commerciaux spécifiques contenus dans cette publication ne constitue pas une recommandation de la part de la AfDB ou de la BMGF.

Table des matières

Préface **1**

Remerciements **2**

Messages politiques clés **5**

Introduction **6**

1. Quatre solutions pour convertir les ressources minérales en progrès pour le développement humain **9**

2. Echelonnement et importance de l'extraction des ressources naturelles récemment découvertes en Afrique **12**

Risque et incertitude 13

3. Transformer les ressources naturelles en développement humain au moyen de la dépense publique **16**

Un cadre d'orientation pour la dépense des recettes naturelles dans les secteurs sociaux 16

Quel budget de santé, d'éducation et de protection sociale les ressources naturelles peuvent-elles prendre en charge ? 21

Mettre en œuvre des programmes de protection sociale dans les pays où de nouvelles ressources naturelles ont été découvertes 24

Considérations macroéconomiques : gestion des recettes visant à maximiser le progrès du développement humain 26

4. Favoriser le développement humain par le biais des activités industrielles extractives **31**

Contenu local : des objectifs contraignants à un environnement favorable aux investissements privés 33

Encourager le développement de compétences 35

Prêter attention aux investissements sociaux des sociétés 36

Conclusion **38**

Ressources supplémentaires **39**

Messages politiques clés

Ce rapport développe une chaîne complexe de décisions politiques nécessaires pour transformer les découvertes en ressources pétrolières, gazières et minières en un développement humain accéléré. Les **sept messages politiques clés** suivants sont nés de recherches, dialogues politiques et consultations individuelles qui ont permis de donner forme à ce travail :

1. **Définir (et s'engager à) des objectifs clairs en termes de développement humain, associés aux ressources naturelles.** Dans la plupart des cas, les pays ayant récemment découvert des réserves de pétrole, gaz ou minerais ont déjà inclus des ambitions en matière de développement humain dans leurs plans nationaux et en ont identifié les coûts. Qu'elles soient nouvelles ou qu'elles existent déjà, il est essentiel qu'il y ait une attention continue sur des objectifs concrets et réalisables pour que les décideurs politiques restent focalisés lorsqu'ils travaillent sur la séquence de décisions impliquées dans la gestion des ressources naturelles.

2. **Utiliser de multiples canaux pour que les ressources naturelles se traduisent dans des résultats en termes de développement humain.** Les revenus issus des ressources naturelles permettent une croissance des dépenses publiques dans des domaines directement liés au développement humain, dont la santé, l'éducation et la protection sociale. Ils peuvent également soutenir la croissance et la diversification pour des dépenses continues sur le long terme. Les activités de l'industrie, comme le recrutement, les marchés d'approvisionnement, les dépenses associées aux infrastructures et les investissements sociaux, offrent des opportunités supplémentaires dont les gouvernements peuvent tirer profit afin d'accélérer leurs objectifs de développement au niveau national.

3. **Avoir des attentes réalistes concernant le délai et l'ampleur des nouveaux revenus issus des ressources naturelles, et communiquer ces attentes de manière adéquate.** Bien que les résultats escomptés pour le Ghana, Liberia, Mozambique, Sierra Leone, Tanzanie, et Ouganda soient significatifs, les prévisions montrent que les nouveaux revenus générés ne permettront pas de grandes transformations et ne couvriront qu'une partie de l'important déficit dans le financement du développement humain. Cela signifie que les gouvernements devront gérer et adapter leurs propres attentes et celles de leurs citoyens afin d'éviter la pression publique pour des dépenses anticipées et d'autres choix politiques risqués.

4. **Définir quelles sont les meilleures (et possibles) interventions en matière de développement humain étant donné les priorités et les prévisions de revenus.** Un besoin criant d'investissements en capitaux (par exemple construction d'écoles et d'hôpitaux) et de dépenses courantes (tels que transferts d'espèces, salaires des médecins et des enseignants) affecte toute l'Afrique subsaharienne. Cependant, ces deux postes de dépenses ont des caractéristiques différentes et requièrent des outils de gestion adaptés. La compréhension des caractéristiques des revenus issus des ressources naturelles et des priorités au sein des programmes des pays peut permettre d'établir des priorités en termes de dépenses.

5. **Gérer les risques macroéconomiques et résister à la tentation de dépenser les revenus avant leur arrivée.** Les besoins en développement sont urgents et la pression politique pour dépenser est réelle ; les revenus issus des ressources naturelles tardent toutefois à venir. L'obtention de revenus de manière anticipée à travers l'emprunt est une tentation commune mais risquée en raison de la volatilité des prix et des possibles imprévus lors du démarrage des projets.

6. **Tirer profit des investissements du secteur privé sur les sites du projet.** Dans les projets miniers, et dans une moindre mesure dans les projets pétroliers et gaziers, l'ampleur des dépenses des entreprises peut se comparer et même dépasser les revenus des gouvernements. Les gouvernements peuvent améliorer les résultats en termes de développement humain en s'appuyant sur les dépenses de l'industrie dans la formation des employés, les marchés d'approvisionnement et les infrastructures, et en s'associant aux entreprises pour s'aligner sur les investissements sociaux.

7. **Développer les liens commerciaux avec les entreprises locales.** Une pratique commune vise à imposer aux sociétés procédant à l'extraction des objectifs contraignants en termes de « contenu local » de leurs acquisitions. Cependant, cette mesure est sans doute moins productive que le fait de créer un environnement propice et d'améliorer l'expertise des entreprises locales pour répondre aux besoins de l'industrie extractive, recherchant le respect des normes de certifications internationales et la production de biens et de services à une qualité et à un coût compétitifs.

Introduction

En Afrique, les besoins en matière de développement humain sont criants. Si certains pays ont fait des progrès significatifs pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement, de nombreux autres pays n'ont pas encore réussi à réaliser le potentiel de développement que permet la richesse en ressources naturelles. Les données et l'expérience suggèrent que la contribution du secteur minier dans le développement socioéconomique de l'Afrique demeurera incertaine, à moins que des mesures délibérées soient prises pour que ces ressources importantes alimentent significativement un processus de développement général.

Les récentes découvertes de ressources naturelles, tels que pétrole, le gaz, et les minerais, constituent une importante opportunité d'accélérer le progrès en matière de développement humain. Les dernières prévisions indiquent que les revenus issus des récentes découvertes pourraient contribuer à la création de 9 à 31 pour cent de revenus supplémentaires pour les gouvernements de pays comme le Ghana, le Liberia, le Mozambique, la Sierra Leone, la Tanzanie et l'Ouganda, durant les 10 premières années de production. Si on lisse les revenus, au Mozambique, les revenus escomptés des ressources naturelles pourraient permettre de financer environ la moitié des dépenses nécessaires dans le secteur de la santé au cours des 10 prochaines années. Au Ghana, ces revenus pourraient permettre de combler environ un tiers du déficit de financement dans les domaines de la santé et de l'éducation au cours de la même période.

Toutefois, atteindre ce potentiel n'est pas évident et requiert une série de décisions politiques complexes afin d'établir un lien fort entre les ressources naturelles et l'amélioration du niveau de vie. Ce rapport vise à aider les décideurs politiques à traverser cette séquence. Cela commence par des estimations concernant les revenus que pourraient engendrer ces ressources naturelles, le délai dans lequel ces flux de revenus pourraient être générés et la façon dont ils pourraient être utilisés pour contribuer au développement humain. Mais cela va au-delà des revenus puisqu'il est nécessaire d'explorer la façon dont l'activité industrielle elle-même peut contribuer à l'amélioration des résultats en matière de développement humain. Le développement humain doit être une priorité au sein de cette chaîne de décisions politiques.

Encadré 1 : Définir et mesurer le progrès en termes de développement humain

De nombreuses définitions du développement humain ont été proposées et utilisées par les théoriciens et les organisations pour comparer le progrès des pays à travers le temps et entre eux. L'Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) déclare que « le développement humain est un processus d'élargissement des choix des personnes. Les plus importants consistent à mener une vie longue et saine, être éduqués et bénéficier d'un niveau de vie décent. »

L'indice multidimensionnel de pauvreté de l'OPHI combine une série de différents indicateurs de développement humain, comme la proportion de ménages ayant un enfant en âge scolaire non scolarisé ou un enfant de moins de cinq ans au-dessous de la courbe de poids, ou l'accès à l'électricité, à un assainissement amélioré et à l'eau potable.

Un autre indicateur souvent cité est l'Indice de développement humain des Nations Unies, qui est une combinaison du PIB par habitant et d'indicateurs indirects simples en matière de santé (durée de vie) et d'éducation (années de scolarisation).

Malgré leurs différences, ce que ces définitions ont en commun est le fait que les indicateurs monétaires seuls, comme le PIB par habitant ou le nombre d'habitants vivant avec moins de un dollar par jour, ne permettent pas de traduire les aspects importants pour les sociétés et les individus. Telles sont les prémisses de ce rapport : comment les ressources naturelles peuvent-elles être mises à profit pour accélérer les programmes de développement humain et ainsi contribuer à une croissance générale continue et équitable ?

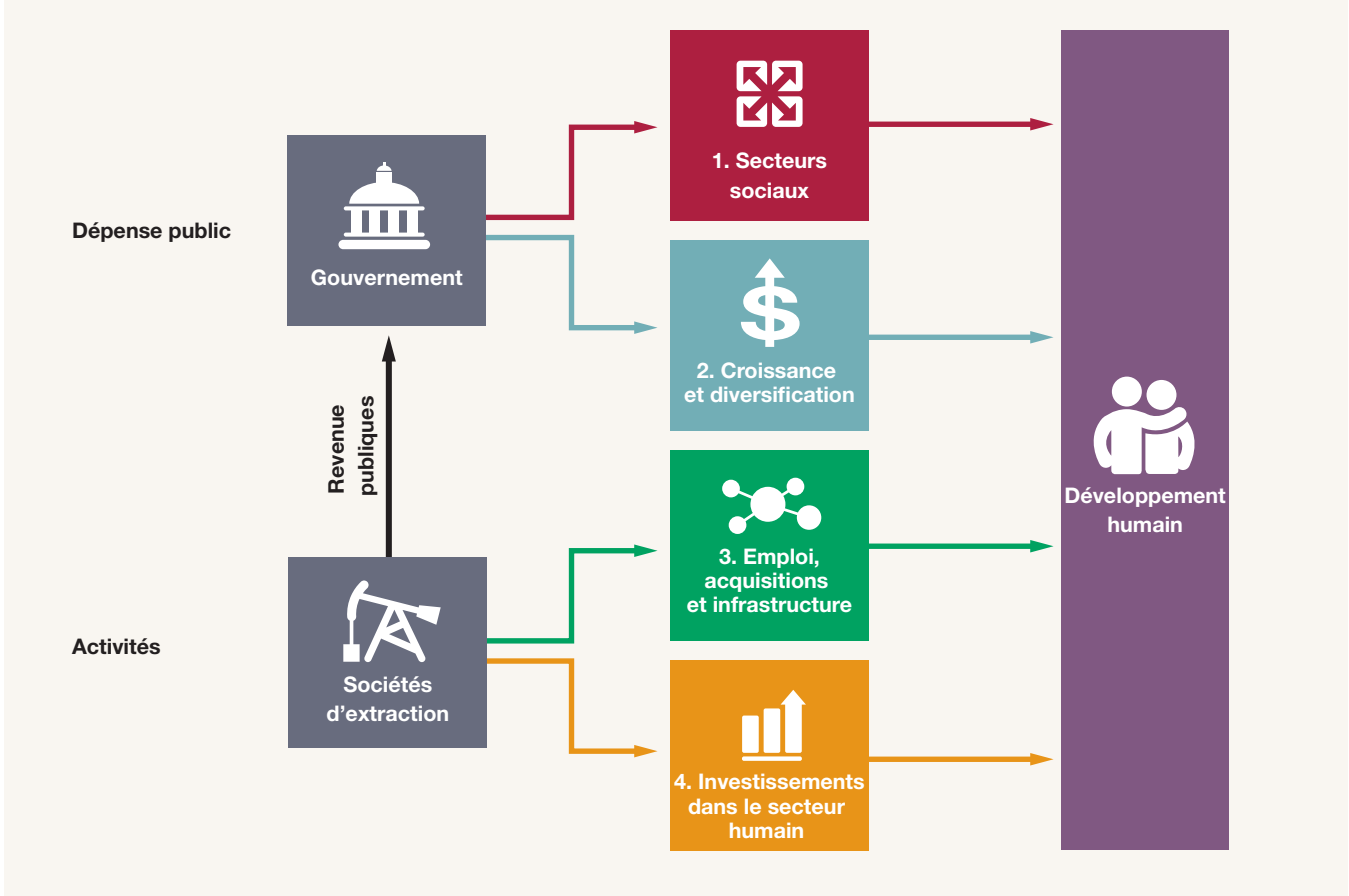
Source : *Publication 1 – Le développement humain et ses liens avec les ressources naturelles.*

Le présent rapport est divisé de la manière suivante : La section 1 décrit les canaux principaux à travers lesquels les gouvernements peuvent tirer profit du potentiel des ressources naturelles, et de leur importance pendant l'évolution du projet. La section 2 contextualise l'opportunité en analysant le délai et l'ampleur des revenus prévus provenant de la production de nouvelles ressources naturelles au Ghana, Liberia, Mozambique, Sierra Leone, Tanzanie et Ouganda, six pays qui ont récemment découvert des réserves significatives de pétrole, gaz et ressources minières, et qui ont des besoins importants en termes de développement humain. La section 3 analyse l'ampleur des prévisions concernant les revenus provenant des ressources naturelles par rapport à l'écart de financement dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la protection sociale. Elle introduit également une cadre de référence pour guider l'investissement public dans le développement humain. La section 4 analyse comment l'investissement des entreprises au niveau local peut permettre d'accélérer le développement des économies locales. Elle présente également des éléments pour comprendre comment les gouvernements peuvent influencer les investissements sociaux des entreprises. Un guide sur les huit publications informant ce rapport complète ce document.

1. Quatre solutions pour convertir les ressources minérales en progrès pour le développement humain.

Les gouvernements disposent de quatre solutions distinctes pour exploiter l'opportunité que représentent les ressources naturelles afin d'atteindre leurs objectifs de développement humain. Deux des solutions résultent des recettes additionnelles que le gouvernement perçoit de l'industrie et qui peuvent être utilisées pour la dépense publique (dans le schéma ci-dessous « la dépense publique »). Les deux autres résultent des opportunités générées par les activités industrielles elles-mêmes (ci-dessous les solutions pour « l'activité industrielle »). Il est important de noter que les quatre solutions, illustrées dans la Figure 1 ci-dessous sous forme de schéma, ne s'excluent pas mutuellement - une approche centrée sur le développement humain en faveur de la gestion des ressources minérales devrait pouvoir exploiter le potentiel des quatre solutions.

Figure 1 : Extraction des ressources minérales et développement humain : Les principales solutions



Source : *Publication 1 – Le développement humain et ses liens avec les ressources naturelles*

La dépense publique : Les projets d'extraction génèrent des recettes pour les gouvernements à travers la fiscalité, les redevances et les participations aux bénéfices. L'efficacité de cette dépense, visant à relancer le développement humain, dépendra des décisions en matière de politique fiscale et de la solidité des mécanismes permettant d'évaluer les mérites inhérents aux différentes options de dépense, étant donné les contextes locaux uniques. Dans un schéma macroéconomique approprié, les recettes liées à l'extraction des nouvelles ressources naturelles permettent une dépense publique supplémentaire dans deux secteurs importants qui améliorent le développement humain à court et à long termes :

#1 – La dépense publique dans les secteurs sociaux : Les gouvernements ont la possibilité de dépenser les recettes des ressources naturelles dans des interventions directement ciblées sur le développement humain - la santé, l'éducation et la protection sociale. Prioriser les dépenses du secteur social est essentiel pour s'assurer que le développement économique est généralisé et qu'il bénéficie aux segments de la population la plus pauvre

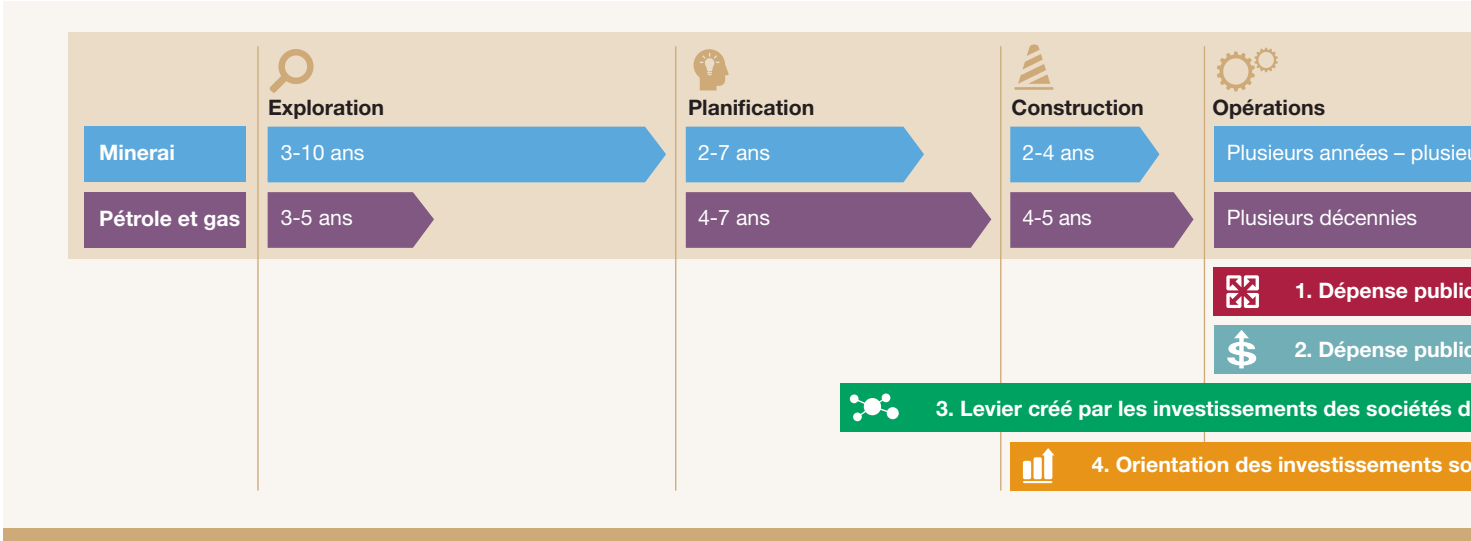
#2 – Investissement public pour la croissance et la diversification : Les gouvernements peuvent également utiliser les recettes des ressources naturelles pour investir dans la diversification et la croissance économique en renforçant les autres secteurs de l'économie. Une économie saine basée sur une croissance indépendante du secteur des ressources naturelles est essentielle, si l'on entend maintenir l'investissement dans le secteur social pour le développement humain.

Industry activities : Les gouvernements ont également l'opportunité de tirer profit de l'effet de levier des activités industrielles. Les décisions en matière de politique publique peuvent favoriser la mise en œuvre de ces opportunités par :

#3 – L'exploitation de l'effet de levier créé par les investissements des sociétés en matière d'emploi, d'acquisitions et d'infrastructure : Durant la construction et les opérations d'extraction, la dépense industrielle peut être un levier pour des investissements complémentaires dans les infrastructures, ainsi que pour des stratégies visant à encourager l'emploi de personnel local et l'acquisition dans des firmes locales. Ce phénomène permet de relancer les économies locale et nationale et d'améliorer les recettes, et est particulièrement prononcé pour l'industrie minière. Investir dans le développement des compétences et des entreprises, tout comme la création d'un environnement favorable, sera particulièrement important pour encourager la création d'emplois locaux et la contribution au développement humain.

#4 – L'orientation des investissements sociaux des sociétés : Les sociétés d'extraction de ressources minérales procèdent à des investissements sociaux afin d'être davantage soutenues localement, par exemple dans la construction d'écoles et d'hôpitaux ou le financement

Figure 2 : Les cycles de vie d'un projet d'extraction et les quatre solutions



Source : *Publication 1 – Le développement humain et ses liens avec les ressources naturelles.*

d'initiatives pour le développement des activités. Bien que relativement restreints, ces investissements n'en restent pas moins significatifs puisqu'ils ciblent parfois des populations fragilisées ou isolées. Souvent, les interventions ciblent directement des améliorations dans le domaine de la santé, de l'éducation ou des sources de revenus des populations locales, et ont le potentiel pour améliorer le développement de ces populations.

Chacune de ces solutions est importante, mais le poids de chacune varie selon la chronologie du projet. Comme cela est indiqué dans la Figure 2, en général, les recettes du gouvernement commencent à s'accroître seulement au moment où la phase des opérations est atteinte. Bien avant cela, le but est d'investir dans le développement de la formation et des compétences afin de créer un levier pour l'industrie et de relancer le développement humain. Il est donc nécessaire de démarrer la préparation et de prendre les décisions d'ordre politique pour toutes les solutions, en amont du cycle du projet.

Le point névralgique de ce rapport se concentre sur les solutions #1 (la dépense publique dans les secteurs sociaux) et #3 (l'exploitation de l'effet de levier créé par les investissements des sociétés en matière d'emploi, d'acquisitions et d'infrastructure). Comme le montre l'encadré 2, solution #2 : la dépense publique pour la croissance et la diversification est fondamentale car une croissance large et inclusive, portée par les secteurs non liés aux ressources naturelles, est essentielle pour conserver de bons résultats dans le développement humain. Toutefois, le défi que constitue le maintien de la croissance économique est abordé plus longuement dans d'autres rapports, et ne constitue pas le point phare de ce document. La solution #4 est définie à la fin de ce document : étant bien plus concise et comportant davantage d'impacts localisés, nous lui accorderons moins d'attention.

Encadré 2 : Indonésie et Nigeria – des expériences opposées du point de vue de la croissance des secteurs non liés aux ressources naturelles et de la diversification économique

L'Indonésie et le Nigeria ont vécu le boom du pétrole à peu près en même temps. Le Nigeria est devenu très dépendant du secteur pétrolier et son secteur de l'agriculture a gravement été atteint en raison d'une baisse de compétitivité à l'international, l'un des symptômes étant le « syndrome hollandais » (voir également l'Encadré 8). L'Indonésie, elle, a contré le risque de malédiction des matières premières en utilisant les recettes du pétrole et du gaz pour investir dans des infrastructures rurales (mais aussi des écoles, des routes et l'irrigation), financer l'achat d'engrais, et relancer la productivité agricole et la création d'emplois. Le Nigeria a atteint en 2008 le niveau de développement humain que l'Indonésie avait atteint en 1980, en partant de niveaux comparables avant la découverte des gisements pétroliers.

Source : *Publication 1 – Le développement humain et ses liens avec les ressources naturelles.*

2. Echelonnement et importance de l'extraction des ressources naturelles récemment découvertes en Afrique

Cette section analyse l'importance et l'échelonnement des futures recettes provenant du pétrole et du gaz ou des minerais au Ghana, Liberia, Mozambique, Sierra Leone, Tanzanie, et Ouganda. Ces six pays ont été choisis comme exemples car de nouvelles ressources naturelles minérales y ont été découvertes, des investissements sont déjà en cours ou sont sur le point d'être réalisés, et le cadre légal et réglementaire dans les secteurs en question sont encore en cours de développement.

Les résultats montrent que les recettes sont potentiellement substantielles, bien que non transformatives ou comparables à celles des Etats du Golfe. Par rapport aux recettes publiques ou aux recettes d'exportation des plus importantes, ces recettes font suffisamment le poids pour bousculer la stabilité macroéconomique et fournir une opportunité d'améliorer les indicateurs de développement humain. Comme l'indiquent les graphiques des pages 10-11, dans les six pays, la projection des revus dans le scénario médian indique qu'au cours des dix prochaines années de production les recettes se situeront entre :

- 2 et 6 pour cent du PIB par an ;
- 9 et 31 pour cent des recettes de l'Etat par an ; et
- de 20 à 52 US$ par tête et par an.

Les fluctuations des prix auront un impact sur le montant et l'échelonnement des recettes disponibles. Afin d'illustrer le degré d'incertitude lié à ces recettes, les projections indiquées dans ce rapport décrivent des scénarios de prix élevé, moyen, et bas. En revanche, dans ces scénarios, les recettes varient entre 0 et 11 pour cent du PIB par an ou de 0 à 48 pour cent des recettes publiques par an, pour les six pays observés durant les dix premières années de production. La Sierra Leone est le pays où le pourcentage pourrait tomber à zéro dans la mesure où la production n'est pas économiquement viable dans le scénario à bas prix. Les projections indiquent que des prix plus élevés que ceux anticipés peuvent aboutir à un pic plus rapide en termes de recettes publiques.

Il existe des différences substantielles quant à l'importance des recettes anticipées selon les six pays, en particulier au Mozambique et en Tanzanie. Dans le cas du Mozambique, au cours des dix premières années de production, on prévoit des recettes de 21 à 82 US$ par habitant et par an, augmentant le PIB de 2 à 8 pour cent par an et les recettes de l'Etat, de 7 à 28 pour cent par an. En Tanzanie, les recettes n'augmenteront pas de plus de 13 pour cent par rapport aux recettes publiques existantes, durant les dix premières années de production, soit entre 15 et 32 US$ de recettes supplémentaires par tête et par an.

Il existe de nombreuses différences en termes d'échelonnement des recettes parmi les pays étudiés dans ce document. Certains pays comme le Ghana et la Sierra Leone perçoivent d'ores et déjà des recettes de gisements récemment mis en exploitation ; d'autres, comme la Tanzanie, devront attendre au moins dix ans avant de pouvoir percevoir des revenus. En supposant que la décision finale d'investissement soit prise, plus d'une dizaine d'années peuvent s'écouler entre la découverte et le début de la production, et sept à 12 ans de plus pour que la production atteigne son pic. Au Liberia, on estime que les recettes des ressources naturelles se maintiendront à un pourcentage de PIB élevé sur une longue période ; en Ouganda, les projections indiquent une estimation de recettes élevées, mais seulement sur une courte période ; alors que la projection des recettes de la Tanzanie est bien moins élevée, mais s'étend sur plusieurs décennies.

Par rapport à la taille des économies desdits pays, les opportunités que crée l'industrie du gaz et du pétrole est semblable à celle de l'industrie minière. En termes monétaires, les projets pétroliers et gaziers sont plus importants que les projets miniers, bien que la petite taille des économies des pays miniers signifie que les deux types de projets sont de taille comparable relativement au PIB.

Risque et incertitude

Il convient de souligner qu'il s'agit ici de fourchettes d'estimation donnant une idée de l'importance des recettes et non de prévisions. L'ordre de grandeur estimé sera correct, mais inévitablement les chiffres spécifiques seront erronés du fait que toute projection de long terme est affectée par des incertitudes influençant l'importance et l'échelonnement des recettes :

- **Le cours imprévisible et volatil des prix.** Après que les prix de nombreux produits ont plus que doublé entre 2000 et 2013 malgré une baisse durant la crise financière, les baisses très marquées du prix du pétrole et du minerai de fer durant la seconde moitié de 2014 ont surpris la plupart des analystes. Même si la demande continue d'augmenter à long terme, les incertitudes relatives à l'approvisionnement, et les délais entre un nouvel investissement et la production, font que les prix sont fondamentalement imprévisibles. Les prix bas s'installent et plus ils durent, plus le risque d'annulation des projets s'accroit.

- **Les chocs imprévisibles.** La récente épidémie Ebola, qui a durement touché deux des pays étudiés dans ce document, nous rappelle que des événements imprévus peuvent perturber l'exécution d'un projet : par exemple, dans le cas d'Ebola, des restrictions ont été imposées sur la circulation des marchandises et des travailleurs. Ces chocs peuvent aussi augmenter les coûts de production et certains gisements deviennent peu rentables.

- **Découverte potentielle ou mise en exploitation d'autres réserves.** Il reste beaucoup à découvrir sur l'étendue des richesses du sous-sol africain. Au fur et à mesure de l'avancement d'un projet, les entreprises d'extraction en savent davantage sur la géologie et sont en mesure de localiser d'autres gisements. Les avancées de la technologie peuvent aussi prolonger la durée de vie d'un projet, en réduisant le coût d'accès à des gisements difficiles à atteindre.

- **La confiance accordée par les investisseurs à la stabilité, la cohérence, et la transparence des cadres institutionnel et politique.** Pour plusieurs projets pris en compte dans ces projections, les entrepreneurs n'ont pas encore pris leur décision finale d'investissement. Si les investisseurs craignent la survenue d'événements imprévisibles dans le cadre légal et réglementaire des « règles du jeu », la décision d'investir sera au mieux retardée ou au pire annulée, et les recettes envisagées pourraient une fois encore ne pas se matérialiser.

Ces risques et incertitudes indiquent qu'il est nécessaire de mettre en place une gestion efficace et prudente des attentes du public. Lorsque de nouvelles ressources naturelles sont découvertes, le public s'attend à s'enrichir rapidement, poussant sur les politiques à dépenser l'argent publique de manière visible avant l'entrée des recettes. L'expérience vécue par d'autres pays montre qu'acquérir la capacité d'investir dans des résultats à long terme demande du temps. Il est nécessaire d'anticiper de façon plus réaliste les effets probables qu'auront les découvertes de ressources naturelles sur les finances publiques, le temps que les recettes mettront à se matérialiser, et le programme de consolidation législative, règlementaire et administrative qui sera nécessaire pour convertir les recettes des ressources naturelles en un niveau de vie plus élevé.

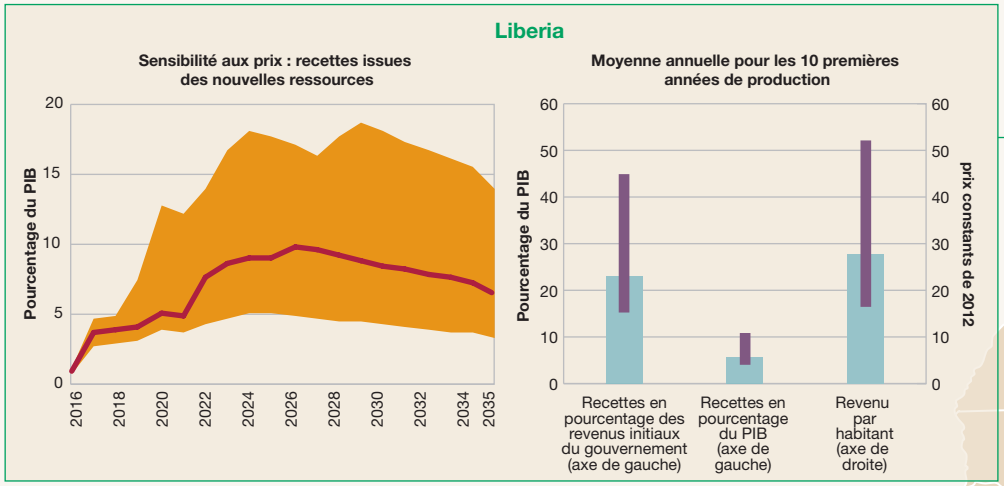
Échelonnement et importance des revenus issus des ressources naturelles

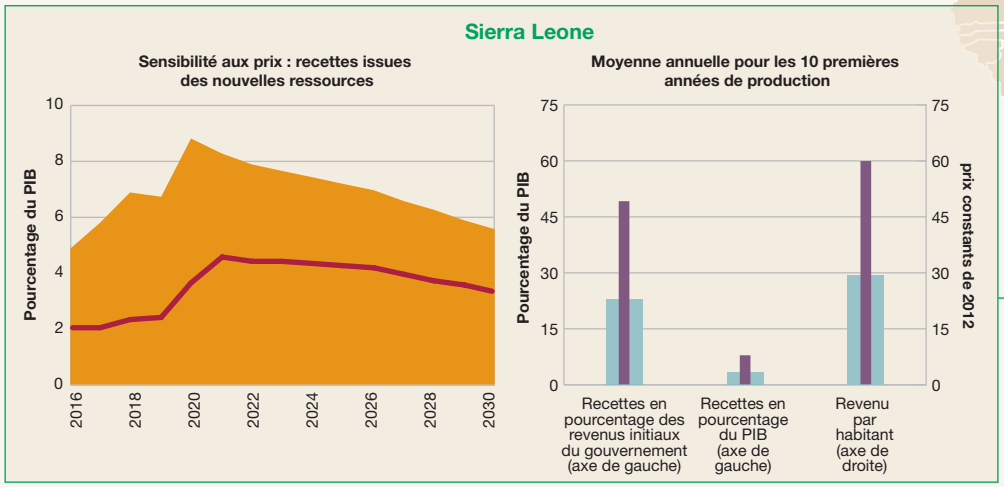
Comment interpréter les graphiques

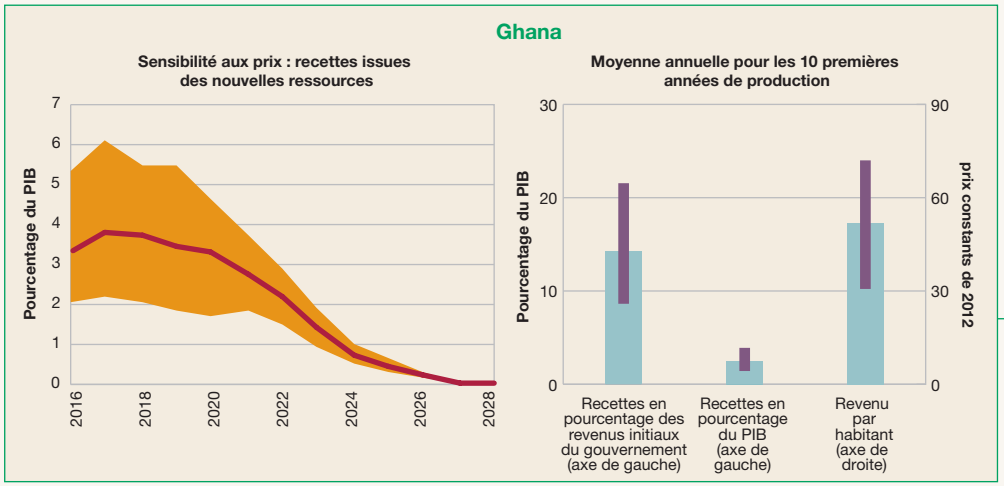
L'histogramme présente trois scénarios de prix (élevé, faible et médian) au cours des 10 prochaines années, en dollars et en pourcentage du PIB et des revenus existants du pays.

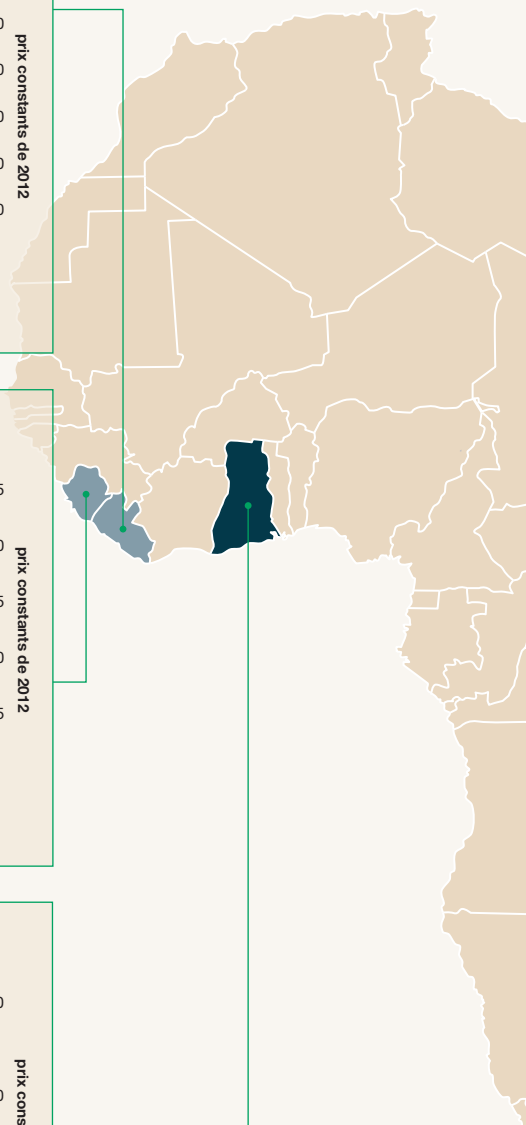
L'échelonnement des recettes est représenté par une courbe. Par example, en Ouganda, les revenus commenceront à être perçus en 2019 environ, atteignant leur pic en 2026, après quoi ils diminueront lentement jusqu'à épuisement des ressources dans les années 2040.

Le code couleur varie en fonction de la ressource naturelle à l'origine de ces revenus : Pétrole Minerai de fer GNL







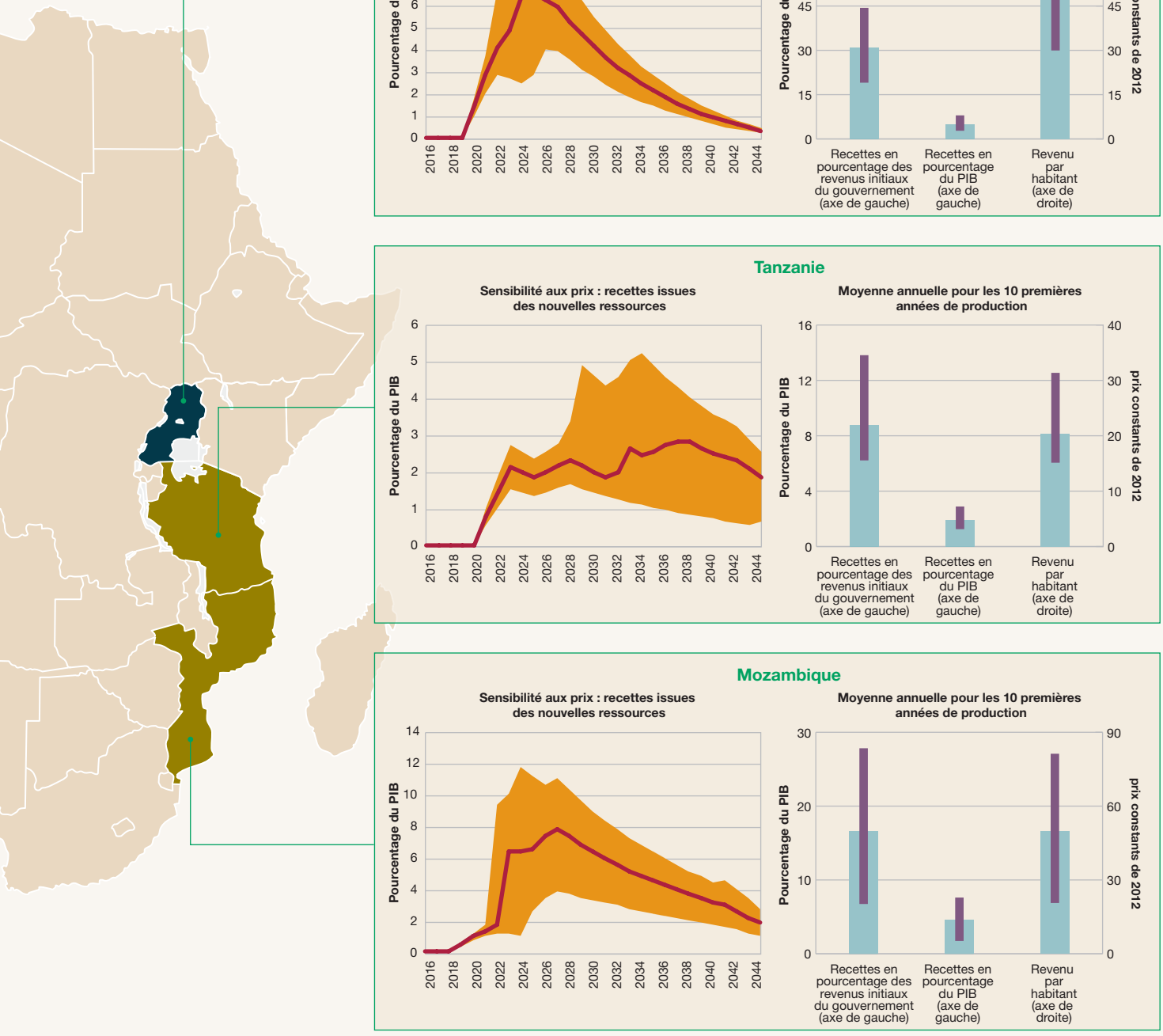


Scénarios et hypothèses

Le scénario médian est basé sur l'hypothèse de prix constants pour le pétrole, le gaz et le minerai de fer : 80 USD par baril de pétrole brut ; 11,50 USD par million de BTU (mmbtu) Prix franco à bord (FAB) en Afrique de l'Est avec des livraisons au Japon pour le GNL ; 90 USD par tonne métrique sèche de minerai de fer.

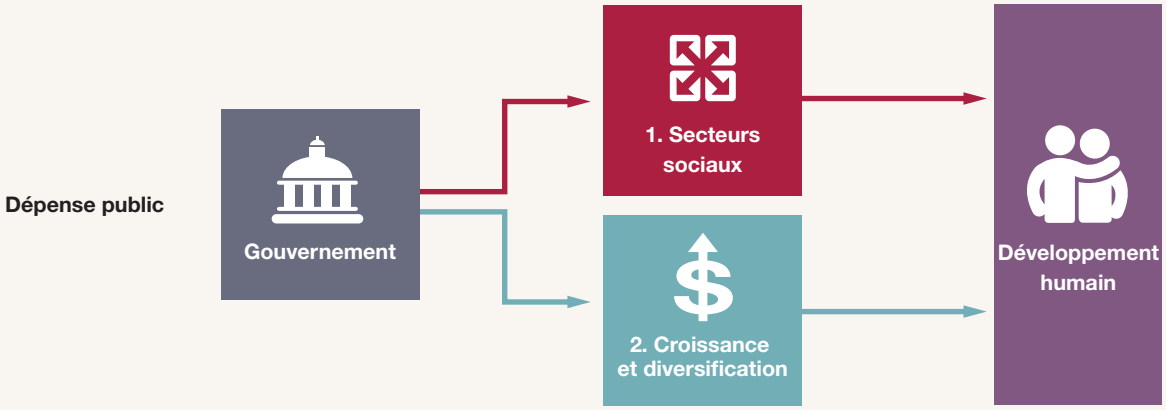
Les scénarios utilisant les estimations haute et basse montrent des variations de +/- 25 % par rapport au prix médian.

Le code couleur varie en fonction du scénario envisagé : Scénario médian Scénarios de prix élevés et faibles



Pour plus de détails sur les sources d'informations et les estimations utilisées dans ces calculs, se référer à la publication 2 : **L'échelonnement et l'ampleur des recettes générées par les ressources naturelles en Afrique.**

3. Transformer les ressources naturelles en développement humain au moyen de la dépense publique



Quelle approche peuvent avoir les gouvernements sur les décisions relatives à la dépense publique dans les secteurs sociaux, tels que la santé, l'éducation et la protection sociale ? Cette section fournit le raisonnement de fond justifiant l'investissement des recettes des ressources naturelles dans le développement humain, et compare le profil et l'importance des recettes attendues présentés dans le chapitre précédent avec les déficits actuels en matière de santé et d'éducation dans les six pays étudiés. Les choix de dépenses publiques sont ensuite placés dans le contexte de l'impact macroéconomique des nouvelles recettes de ressources naturelles. Il est indispensable que les responsables politiques gèrent la macroéconomie de leur pays pour saisir l'opportunité d'améliorer le développement humain à travers l'investissement des recettes des ressources naturelles dans la santé et l'éducation ; car de mauvaises décisions macro-politiques pourraient faire disparaitre toute opportunité.

Les gouvernements devraient dépenser une partie de leurs nouvelles recettes dans la santé, l'éducation et la protection sociale pour :

1. **Accélérer les programmes et les plans de développement nationaux.** Ces six pays ont désormais l'ambition de se doter de la couverture maladie universelle et d'atteindre les objectifs du programme d'éducation universelle formulés dans des plans de développement nationaux et des stratégies sectorielles. L'encadré 3 présente le cas du Ghana. La plupart des pays exemplarisés ont également commencé à développer des programmes de transfert en espèces et des stratégies plus larges de protection sociale, bien que, comme indiqué ci-dessous, ils doivent faire face à des insuffisances importantes de financement.

2. **Permettre à la population active d'être mieux éduquée, en meilleure santé et ainsi plus productive.** Au-delà de la relance à court-terme des indicateurs de développement humain pouvant provenir d'investissements dans la santé, l'éducation ou la protection sociale, une telle dépense devrait contribuer au développement économique généralisé à long terme.

3. **Lutter contre la pauvreté et la vulnérabilité pour réduire les injustices et les inégalités, et bâtir des sociétés plus cohérentes et politiquement plus stables.** Procurer des services de protection sociale, de santé et d'éducation peut constituer un puissant levier pour atteindre tous ces objectifs.

Un cadre d'orientation pour la dépense des recettes naturelles dans les secteurs sociaux

Un des risques encouru par les gouvernements est la propension à voir ces nouvelles recettes comme une manne financière. Ceci peut détourner des objectifs de résultats (Quel objectifs devons-nous atteindre ?) et à la place concentrer l'attention des gouvernements sur les dépenses possibles (Comment dépenser cet argent ?).

Encadré 3 : Mettre en application le schéma – Le cas du Ghana

De nouvelles recettes de ressources naturelles au Ghana pourraient potentiellement couvrir un grand nombre d'investissements dans les secteurs de la santé et de l'éducation à moyen et à long termes. Le profil des recettes semble graduel, ce qui signifie que la capacité d'absorption n'est pas une préoccupation majeure. Que suggère le schéma à propos des choix de dépenses possibles ?

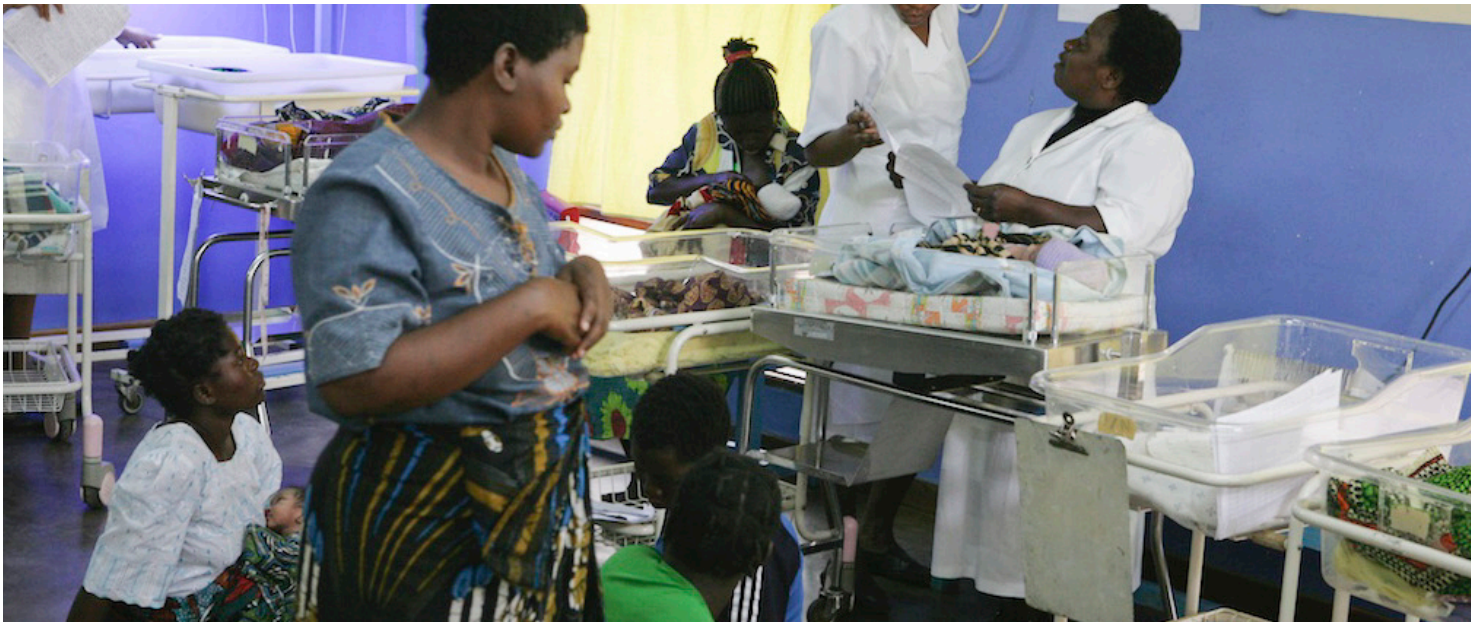
Le Ghana dispose d'un système de santé évolué avec un accès aux services dans la plupart des régions. Une des options de dépense des nouvelles recettes des ressources naturelles, serait d'étendre la couverture du Fonds d'assurance maladie nationale aux ménages les plus pauvres. Une autre option serait de s'attaquer à la charge croissante représentée par les maladies non transmissibles en investissant dans les soins préventifs et promotionnels : par exemple, en augmentant la capacité des services aux communautés, tels que les initiatives de planification et de prestation de services de santé à base communautaire afin d'éduquer les communautés et de stimuler un changement de comportement.

Par ailleurs, le Ghana pourrait investir dans l'éducation. Bien que l'on constate ces vingt dernières années une progression des inscriptions, de la fréquentation et des taux de réussite en fin d'année, la qualité demeure une préoccupation majeure. Les recettes pourraient être utilisées pour mettre en pratique le plan stratégique d'éducation 2010-2020 existant dans le pays en se concentrant sur les inégalités ou pour investir dans une formation enseignant de meilleure qualité.

Source : *Publication 4 – How to use natural resource revenues to improve health and education in Africa*.

Les décisions liées aux dépenses publiques de santé et d'éducation devraient toujours s'appuyer sur les besoins spécifiques des secteurs et sur les objectifs généraux de développement national. Dans le contexte de nouvelles découvertes de ressources naturelles, les décisions doivent s'appuyer sur la taille, l'échelonnement et le caractère prévisible des flux anticipés. Par exemple, l'estimation du montant des recettes déterminera quels investissements, minimes ou de grande ampleur, sont les plus réalistes. De même, la robustesse des systèmes en place influencera le choix de politiques publiques soit en faveur de l'accès au plus grand nombre, soit de la qualité. Afin de guider les responsables politiques à travers chaque secteur social, nous vous donnons un aperçu de ce qu'impliquent ces questions clés et de certains outils permettant un diagnostic et présentés dans le Tableau 1.

> *"Les nouveaux revenus issus de ressources naturelles pourraient servir à étendre la couverture de l'Assurance maladie aux foyers démunis."*



Diagnostic : Questions politiques

Investir les revenus des ressources naturelles dans la santé et l'éducation

Caractéristiques des recettes

Pour la santé et l'éducation : Quelle est l'importance moyenne des recettes annuelles générées par les ressources naturelles proportionnellement aux dépenses publiques dans les domaines de la santé et de l'éducation ?

- Haute (> 60 pour cent) – Peut financer de nouveaux investissements majeurs.
- Moyenne (20 - 60 pour cent) – Peut financer des facteurs de production de base et la consolidation du système.
- Faible (< 20 pour cent) – Peut financer de nouveaux investissements minimes.

Pour la protection sociale : Quelle est l'importance moyenne des recettes annuelles proportionnellement au PIB ?

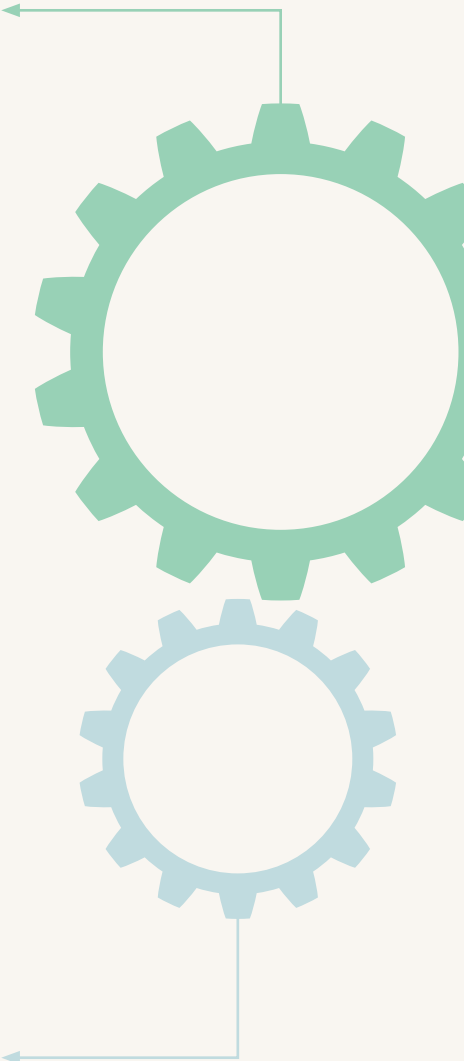
- Haute (> 5 pour cent) – Pourrait financer un grand système de protection sociale.
- Moyenne (1 - 5 pour cent) – Pourrait financer un système de protection social de base, éventuellement à travers un programme pilote national de transfert en espèces.
- Faible (< 1 pour cent) – Pourrait financer un programme pilote de transfert en espèces ou un plus petit programme au niveau régional.

Combien de temps dureront les recettes issues des ressources naturelles ?

- Court terme (<10 ans) – Ne peut pas financer les dépenses récurrentes.
- Moyen/long terme (>10 ans) – Peut entreprendre des investissements à plus long terme et des dépenses récurrentes.

Est-ce que le gouvernement peut aplanir la volatilité des recettes issues des ressources naturelles ?

- Oui – Peut prendre en charge les dépenses récurrentes.
- Non – Plus adapté à l'investissement en capital et aux réformes discrètes ou à la consolidation du système.



Financement et affectation budgétaires

Est-ce que d'autres sources de financement pour la santé, l'éducation et la protection sociale sont susceptibles d'être réduites à l'arrivée des recettes en ressources naturelles attendues ?

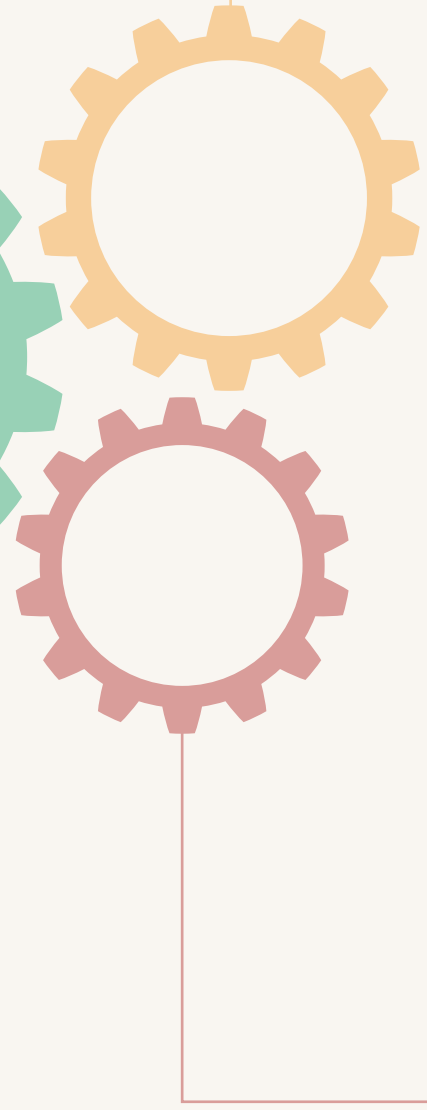
- Oui – Les recettes tirées des ressources naturelles peuvent remplacer les ressources en cours d'utilisation et financer les engagements déjà pris.
- Non – Les recettes issues de ressources naturelles viennent en supplément, et peuvent être allouées aux secteurs négligés au moment présent.

Est-ce que les fonds alloués aux coûts récurrents des systèmes de santé, d'éducation et de protection sociale sont réguliers et fiables ?

- Oui – Ces fonds peuvent être investis dans les systèmes existants ce qui placera les recettes issues des ressources naturelles en tête des postes financeurs.
- Non – Penser à réformer le financement des systèmes existants.

Y-a-t-il une volonté d'affecter des fonds ?

- Oui – Les recettes des ressources naturelles peuvent être investies dans un fonds pour la santé, l'éducation ou la protection sociale afin de financer les secteurs prioritaires.
- Non – Chaque année, le secteur demande un financement additionnel et explique les raisons motivant sa demande.



Planification du gouvernement

Y-a-t-il un cadre de dépenses pour le moyen terme, une stratégie de financement de la santé nationale, une stratégie de protection sociale ou un plan stratégique pour le secteur de l'éducation ?

- Oui – Financer les zones prioritaires des programmes qui ne sont pas soutenues par des ressources existantes.
- Non – Effectuer une évaluation pour définir les priorités.

Est-ce que les contributions des secteurs privés, non lucratifs et contributions informelles sont bien alignées sur les politiques de protection sociale, d'éducation et de santé ?

- Oui – Les recettes des ressources naturelles peuvent financer ou étendre la prestation publique.
- Non – Les recettes issues des ressources naturelles peuvent financer des projets pilotes afin de changer les motivations du secteur privé et de tester de nouvelles approches règlementaires.

Caractéristiques des systèmes de santé, d'éducation et de protection sociale

Les systèmes de santé, d'éducation et de protection sociale sont-ils bien implantés et universels ou rudimentaires et inégaux ?

- Implantés et universels – Concentrer les efforts sur l'amélioration de la qualité, de l'efficacité et de l'équité.
- Rudimentaires et inégaux – Concentrer les efforts pour obtenir la couverture universelle de services de santé et d'éducation basiques en intégrant des programmes fragmentés et en développant un programme national pilote de protection sociale.

Est-ce que les systèmes de santé, d'éducation et de protection sociale (physique, technologique et humain) ont les capacités suffisantes pour intervenir de manière efficace à cette échelle, de s'adapter aux nouveaux besoins et de résister aux événements catastrophiques ?

- Oui – Les financements devraient s'améliorer et étendre leurs offres de services.
- Non – Des investissements systématiques sont requis.

Est-ce que les dépenses de santé et d'éducation sont adéquates actuellement ? (Par exemple, des allocations aux ménages ou des subventions scolaires existent-elles ou est-ce que moins de 20 pour cent du total de la dépense de santé est déboursé individuellement ?

- Oui – Rechercher les injustices et se centrer sur l'amélioration de la qualité des soins, sur l'efficacité et l'égalité de l'accès aux soins et leur utilisation.
- Non – Financer une extension de la couverture universelle de santé et d'éducation.

Existe-t-il des mécanismes de responsabilisation des communautés locales visant à éveiller leur intérêt vis-à-vis des systèmes de protection sociale, d'éducation et de santé et à garantir que les systèmes répondent bien à leurs besoins ?

- Oui – Ces mécanismes peuvent être utilisés pour surveiller l'utilisation des recettes des ressources naturelles.
- Non – Une partie de la dépense des recettes des ressources naturelles devrait être allouée pour maintenir les mécanismes de planification et de surveillance en local.

Est-ce que les contraintes liées à la demande (par exemple, les barrières financières, tels que les coûts de transport) empêchent les individus d'utiliser les services d'éducation et de santé existants ?

- Oui – Penser à utiliser les recettes des ressources naturelles pour implanter la protection sociale de base (par exemple, un programme national de transfert en espèces) afin d'améliorer l'assimilation des services.
- Non – Utiliser les recettes des ressources naturelles pour répondre aux besoins de santé et d'éducation ou combler le manque de prestations en matière de protection sociale.

Source : Publication 4 – Comment utiliser les recettes des ressources naturelles pour améliorer la santé et l'éducation en Afrique. **Remarque :** Ce schéma part du principe qu'il existe une volonté d'investir dans la santé et l'éducation..

La dépense publique dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de la protection sociale améliorera les résultats du développement humain si les décisions prises sont prudentes, rigoureuses et portées correctement au budget. L'investissement peut être perdu de plusieurs façons : un nouvel hôpital est construit sans laisser de budget pour payer les infirmières ; plus d'enfants sont inscrits à l'école, mais ils reçoivent une éducation de qualité médiocre par des enseignants peu formés ; un programme de transfert en espèces ne cible pas les populations les plus démunies ; les fonds passent par une organisation qui s'adonne à la corruption.

Dépenser efficacement passe par l'identification et de la rectification des faiblesses systémiques, et par la mise en place de mécanismes de haute qualité permettant de choisir parmi des options alternatives, programmes et projets spécifiques. Les caractéristiques des systèmes existants qui déterminent leur capacité à absorber de nouveaux fonds de manière productive sont : le niveau d'harmonisation ou de fragmentation des schémas politiques et institutionnels ; la capacité à former et à maintenir de nouveaux travailleurs ; et les systèmes de surveillance existants. Des évaluations systématiques et rigoureuses des projets et des interventions ont permis d'améliorer la qualité des décisions prises en matière de dépenses. La haute qualité des mécanismes de prise de décisions en matière de dépenses est une raison principale pour laquelle l'utilisation des recettes des ressources naturelles au Botswana est considérée comme une expérience relativement réussie (voir Encadré 4).

Encadré 4 : Botswana – Une stratégie d'évaluation de projet réussie

Un des facteurs les plus importants ayant contribué à la réussite du Bostwana, dans la conversion des recettes de diamants en une croissance économique rapide et dernièrement en développement humain, a été d'insister fortement sur la bonne qualité de l'évaluation de chaque projet de dépense publique. La rédaction d'évaluations sensées et la reconnaissance et le rejet d'évaluations peu sûres ou inadaptées ont constitué un critère d'avancement pour les fonctionnaires du Ministère des finances voulant progresser dans leur carrière.

De plus, le programme de dépense publique au Botswana s'est efforcé de pourvoir aux coûts récurrents d'entretien des nouveaux biens publics. La règle générale applicable était qu'une somme égale à 18 pour cent du coût du capital devait être inscrite au budget afin de traiter les biens quels qu'ils soient, une école, un établissement médical, une route ou un pont. Par la suite, après vérification, les organisateurs ont trouvé que ce pourcentage était un peu élevé et ont donc réduit le programme des dépenses.

Source : *Publication 1 – Le développement humain et ses liens avec les ressources naturelles.*

Quel budget de santé, d'éducation et de protection sociale les ressources naturelles peuvent-elles prendre en charge ?

Dans tous les pays de l'étude, la possibilité offerte par les nouvelles recettes issues des ressources naturelles de réduire les manques de financement dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de la protection sociale grâce aux ressources minérales est substantielle, mais les recettes ne suffiront pas à combler entièrement ces écarts de financement. Selon nos projections, les recettes des ressources naturelles du Mozambique lissées pourraient financer un programme de protection sociale basique, une grande partie de ses besoins en éducation ou environ la moitié des besoins du pays en financement de la santé au cours des 10 prochaines années. Au Ghana, les recettes pourraient potentiellement palier au tiers des besoins en financement du pays en matière de santé et d'éducation dans les 10 prochaines années. Sur la même période, le Liberia pourrait également couvrir plus de la moitié du plan de protection sociale ou combler un tiers du manque de financement en matière de santé et d'éducation. Le manque de financement en matière de santé et d'éducation au Sierra Leone, en Ouganda et en Tanzanie est important par rapport aux recettes attendues, mais un lissage des recettes pourrait tout de même couvrir une partie du manque de financement dans les secteurs sociaux (voir les graphiques pages 18-19)

Les recettes des ressources naturelles sont plus larges que toutes autres sources additionnelles de financement nationales innovantes pour les secteurs sociaux. Les recettes des ressources naturelles attendues sont bien plus larges que toutes autres sources de financement innovantes pour la santé et l'éducation, y compris les commissions de transfert, les taxes sur les téléphones portables ou emprunter au moyen d'un emprunt national. Les recettes des ressources naturelles représentent également un tampon potentiel pour faire face à la suppression des aides des bailleurs pour ces secteurs.

La nature limitée des recettes des ressources naturelles mérite considération étant donné la nature récurrente de la plupart des dépenses du secteur social. Même si les dépenses sociales peuvent être considérées comme un investissement qui se traduira finalement par une économie substantielle, il convient de centraliser les recettes des ressources naturelles sur un investissement unique à la fois, par exemple, la consolidation des systèmes pendant que le gouvernement trouve d'autres solutions pour financer les coûts récurrents.

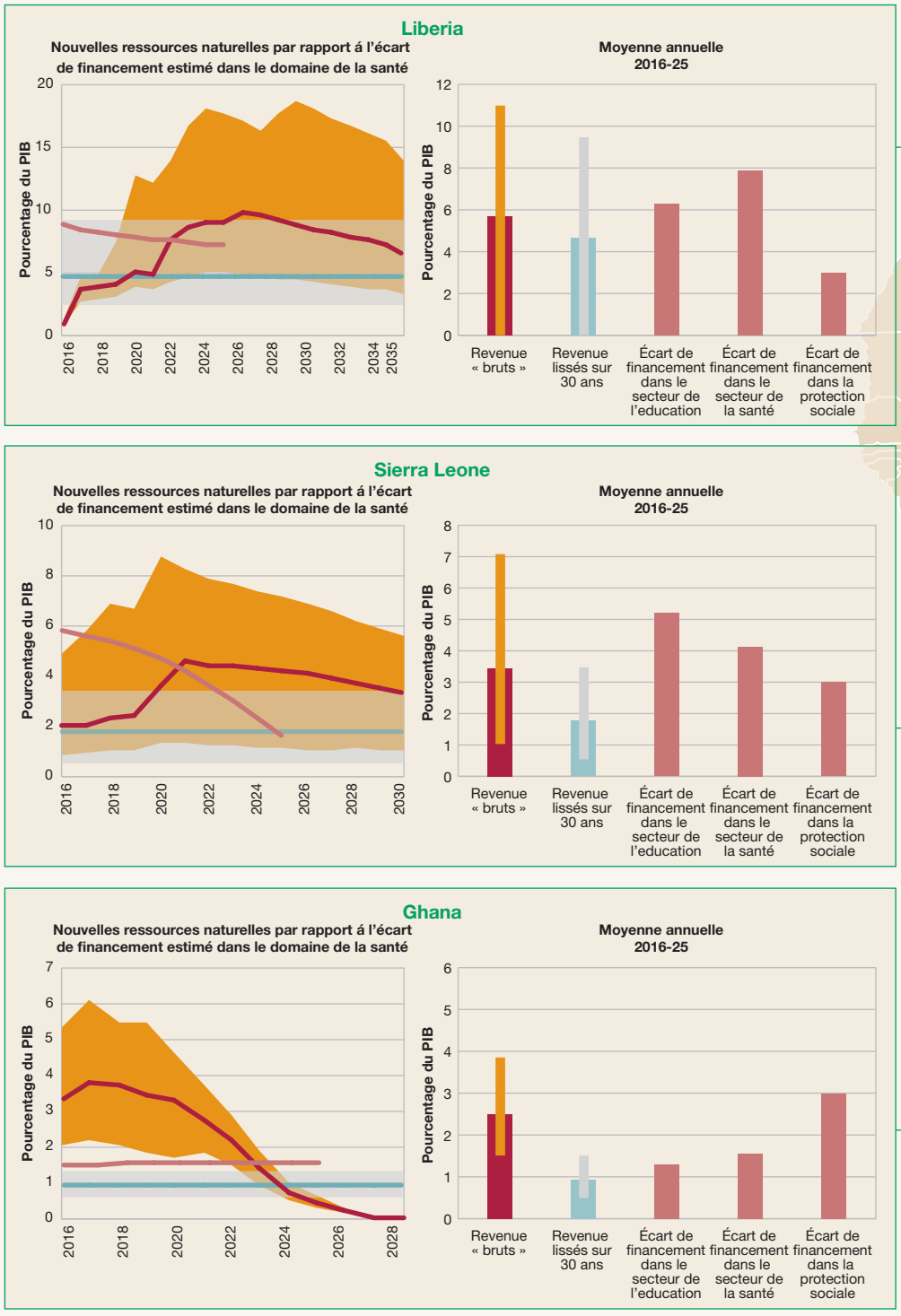
Fonds nécessaires pour le secteur social et revenus des ressources naturelles

Comment interpréter les graphiques

Les courbes montrent les écarts dans le financement de la santé au cours des dix prochaines années par rapport au (1) scénario dit de revenus « bruts » qui suppose que les recettes générées par les ressources naturelles ne soient pas gérées et qu'elles alimentant directement le budget et les dépenses publiques. (2) Le scénario dit de revenus lissés suppose que le gouvernement gère les recettes générées par des ressources naturelles de façon à créer un flux de fonds parfaitement constant (en pourcentage du PIB) au cours des 30 prochaines années.

L'histogramme présente trois scénarios de prix (élevé, faible et médian) au cours des 10 prochaines années dans le cas de revenus « bruts » ou lissés. Les valeurs sont rapportées en pourcentage du PIB et comparées aux écarts de financement dans la santé, l'éducation et la protection sociale. Par example, en Ouganda, les prévisions moyennes montrent que les recettes devraient couvrir presque 50 % des écarts estimés en termes d'éducation et 25 % des écarts de financement dans le domaine de la santé.

Le code couleur varie en fonction de la ressource naturelle à l'origine de ces revenus : Pétrole Minerai de fer GNL

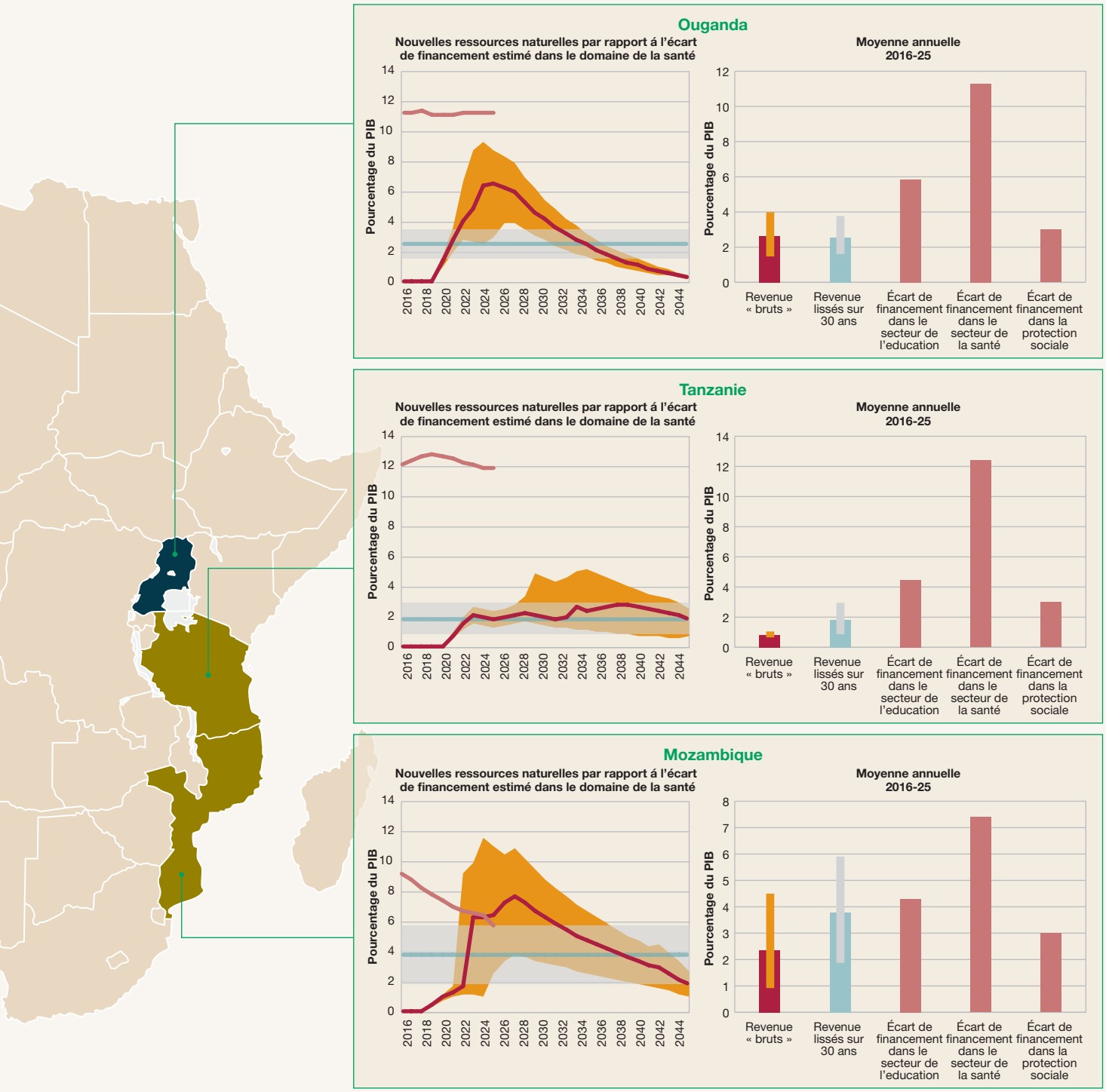


Scénarios et hypothèses

Le scénario median est basé sur l'hypothèse de prox constants pour le pétrole, le gaz et le minerai de fer : 80 USD par baril de pétrole brut ; 11,50 USD par million de BTU (mmbtu) Prix franco à bord (FAB) en Afrique de l'Est avec de livraisons au Japon pour le GNL ; 90 USD par tonne métrique sèche de minerai de fer.

Les scénarios utilisant les estimations haute et basse montrent des variations de +/- 25 % par rapport au prix médian.

- Revenus lissés avec volatilité
- Revenus lissés
- Revenus bruts avec volatilité
- Revenus bruts
- Écart de financement dans le secteur de la santé



Pour plus de détails sur les sources d'informations et les estimations utilisées dans ces calculs, se référer à la publication 4 : **Comment utiliser les recettes générées par les ressources naturelles pour améliorer la santé et l'éducation en Afrique.**

Mettre en œuvre des programmes de protection sociale dans les pays où de nouvelles ressources naturelles ont été découvertes

Les programmes de protection sociale constituent une option à portée de main pour les responsables politiques dans les pays où sont découvertes de nouvelles ressources naturelles. Dans les secteurs de la santé et de l'éducation, l'impact des interventions choisies sur le développement humain est relativement bien compris. Les programmes de protection sociale basiques, dont les plus avancés sont les programmes de transfert en espèces, sont portés par des politiques qui ont connues de récentes innovations, et où l'utilisation potentielle des recettes des nouvelles ressources naturelles nécessite davantage d'attention.

Ces programmes peuvent affecter les résultats du développement humain à court et à long termes en s'attaquant aux barrières liées à la demande. Permettre aux ménages les plus fragilisés de dépenser plus a des effets immédiats sur la pauvreté, les inégalités, le psychosocial ainsi que des impacts monétaires sur les bénéficiaires. À long terme, les programmes de protection sociale peuvent relancer non seulement la productivité économique, mais aussi les résultats dans les secteurs de la santé et de l'éducation, en s'attaquant aux barrières liées à la demande ; c'est-à-dire, aux raisons pour lesquelles les populations n'utilisent pas les services de santé et d'éducation préconisés. Le mécanisme d'impact est illustré par la Figure 3. Améliorer l'accès aux services de santé et d'éducation signifie, le plus souvent, faire tomber les barrières liées à la demande tout en pourvoyant parallèlement à la fourniture des services.

Encadré 5 : Concevoir des transferts en espèce pour promouvoir la santé et l'éducation

Devons-nous recevoir des transferts en espèces ? Les caractéristiques socioéconomiques de certains foyers prédisposent ceux-ci à dépenser leurs revenus supplémentaires de façon relativement prévisible - les foyers dont les filles sont en âge d'aller à l'école pourraient par exemple être ciblés pour ces transferts.

Les transferts doivent-ils explicitement dépendre de comportements souhaités ? Il a été démontré que les transferts en espèce conditionnels - avec des conditions comme la fréquentation scolaire ou les examens anténatals - améliorent les résultats en matière de santé et d'éducation, mais leur gestion est coûteuse et complexe, du fait qu'ils s'appuient en grande partie sur les prestations des services sociaux. Il a d'autre part été démontré que les transferts en espèces inconditionnels, qui sont plus simples et moins coûteux, sont très efficaces.

Les comportements souhaités peuvent-ils être encouragés ? Le fait de simplement donner un nom particulier à un transfert en espèces, comme « allocation de soutien aux enfants », peut augmenter les chances que celui-ci soit utilisé de la façon souhaitée. Ceci s'applique au choix de l'institution responsable. Par exemple, du fait que le programme marocain de Tayssir était géré par le biais des écoles, les foyers bénéficiaires considéraient celui-ci comme étant à des fins éducatives, et en deux ans, l'abandon scolaire a diminué de 76 pour cent.

L'impact peut-il être maximisé par la communication ? Le paiement peut être distribué avec des prospectus, des messages SMS, ou des sessions informationnelles donnant des suggestions sur la façon dont elles peuvent être utilisées.

De quelle taille doit être le transfert ? Dans plusieurs pays, le niveau de transfert est fixé à un pourcentage adéquat mais modeste des dépenses moyennes des foyers les plus pauvres - un niveau de 20 à 40 pour cent n'est pas inhabituel. Les bonnes pratiques internationales consistent à fixer le niveau des allocations par rapport aux impacts souhaités (par ex., à un niveau qui puisse couvrir les coûts directs, indirects et de substitution pour l'accès à la scolarité).

Comment le transfert doit-il être payé ? Il a été démontré que les transferts effectués par le biais de cartes électroniques, plutôt que par le biais d'espèces en tant que telles, pourrait augmenter la propension d'un ménager à épargner. Il a d'autre part été démontré que, dans une certaine mesure, le paiement des allocations familiales à une femme dans le foyer augmente les chances que l'argent soit dépensé pour la santé et l'éducation des enfants.

Quand le transfert doit-il être payé ? Pour augmenter les effets sur la scolarité, les paiements devraient être effectués juste avant le début de l'année scolaire - à un niveau qui permette d'effectuer l'achat des livres et des uniformes scolaires - ou au début de chaque trimestre, à un niveau qui puisse compenser la perte des revenus du foyer correspondant (si l'enfant va à l'école plutôt qu'au travail). L'importance de la régularité et de la prévisibilité du versement des transferts en espèces ont été démontrées.

Source : *Publication 5 – Comment utiliser les recettes générées par les ressources naturelles pour stimuler la demande de services publics par le biais de la protection sociale*.

La conception des programmes de transferts en espèce peut améliorer directement les résultats en matière de santé et d'éducation, et la nature flexible des programmes de transfert en espèce signifie que ceux-ci peuvent être conçus pour cibler des résultats spécifiques en matière de développement humain (voir Encadré 5). Dans les pays où des découvertes récentes de matières naturelles ont été faites et où les besoins en matière de développement humain sont importants, cette flexibilité est une raison pour laquelle ces programmes pourraient être plus adaptés que le modèle à dividende direct consistant à distribuer les recettes générées par les ressources naturelles (voir Encadré 6).

> *"À long terme, les programmes de protection sociale peuvent favoriser la productivité économique mais aussi les résultats en matière de santé et d'éducation, en éliminant les obstacles liés à la demande."*

Encadré 6 : Le modèle à dividende direct doit-il être considéré ?

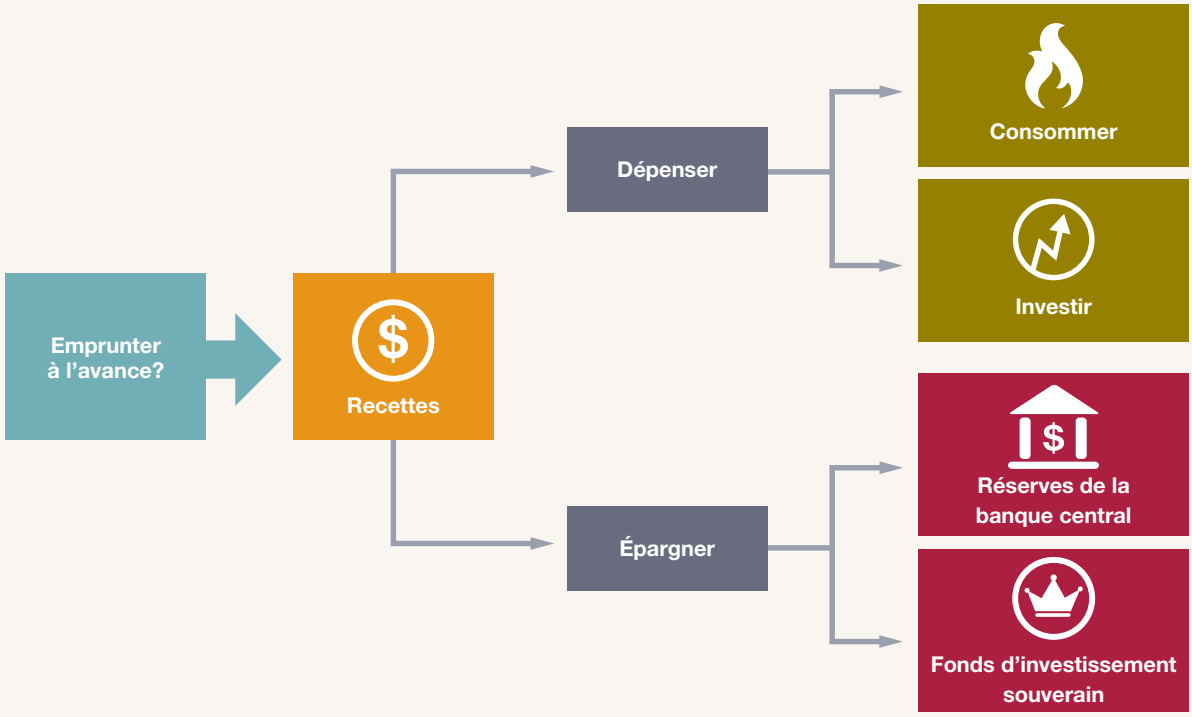
Les recettes générées par les nouvelles ressources naturelles doivent-elles être simplement divisées en parts égales et être versées à chaque citoyen du pays, et par la suite taxées par le gouvernement ? Cette idée a été testée en Alaska, mais pour plusieurs raisons, nous doutons de sa pertinence pour les pays que vise ce rapport. Ces paiements seraient relativement réduits - autour de 13 à 32 US$ par famille par trimestre (après paiement des impôts), selon l'analyse des recettes escomptées. Si l'objectif est d'améliorer le développement humain, des arguments solides existent en faveur d'une approche ciblant les plus pauvres au travers des systèmes existants afin de concentrer les allocations sur les segments les plus pauvres de la société.

Source : *Publication 5 – Comment utiliser les recettes générées par les ressources naturelles pour stimuler la demande de services publics par le biais de la protection sociale.*

Figure 3 : Le mécanisme d'impact des transferts en espèces sur la santé et l'éducation

Source : *Publication 5 – Comment utiliser les recettes générées par les ressources naturelles pour stimuler la demande de services publics par le biais de la protection sociale.*

Figure 4 : Choix en matière de politique fiscale

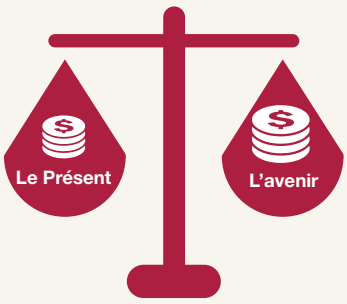


Source : *Publication 3 – Recettes générées par les ressources naturelles et choix en matière de politique macroéconomique.*

Considérations macroéconomiques : gestion des recettes visant à maximiser le progrès du développement humain

Les recettes générées par les nouvelles ressources naturelles peuvent être investies dans le développement humain une fois que les défis macroéconomiques que représentent ces recettes ont été maîtrisés. De nouvelles recettes significatives issues des ressources naturelles peuvent entraîner l'inflation, ou des taux de changes trop élevés, menaçant ainsi la croissance des secteurs de l'économie qui ne sont pas liés aux ressources naturelles. L'architecture institutionnelle chargée de la gestion de ces risques - comme des institutions financières publiques solides, un fonds d'investissement souverain, des règlements en matière de dépenses, et des politiques de contenu local - doit s'assurer que de l'argent soit disponible pour les dépenses publiques prioritaires examinées ci-dessus. Les décisions macroéconomiques clés que doit prendre le gouvernement sont résumées séquentiellement par la Figure 4, et examinées plus en détail ci-dessous.

Les gouvernements doivent-ils obtenir des recettes de l'exploitation des ressources naturelles de façon anticipée par le biais d'emprunts ?



Les pays qui escomptent la mise production de nouvelles ressources naturelles pourraient connaitre une pression pour obtenir des recettes anticipées en émettant des obligations souveraines. Les emprunts

permettent à un gouvernement d'accroître les dépenses publiques sans attendre que la production de ressources naturelles ne commence. Cependant, les avantages de cette approche doivent être attentivement et prudemment évalués par rapport au futur fardeau du remboursement de la dette. La viabilité de la nouvelle dette dépendra du coût de l'emprunt, du fardeau du service de la dette existant du pays, et des capacités organisationnelles à rendre les dépenses productives : il n'est pas logique d'emprunter de l'argent pour le gaspiller.

L'emprunt n'est raisonnable que s'il génère un rendement économique suffisant pour couvrir le paiement des intérêts. Toutefois, les expériences du passé ont démontré qu'une pression politique immense est exercée pour emprunter et dépenser peu judicieusement. Céder à cette pression compromet les opportunités des générations futures, comme le démontre l'expérience récente de la Zambie (voir Encadré 7).

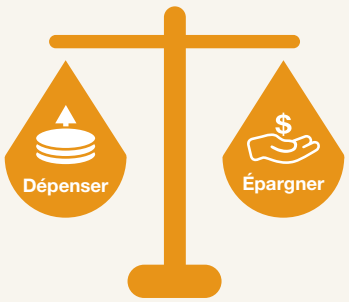
Les dépenses publiques visant à améliorer les résultats du développement humain engendreront probablement un rendement économique à long terme, mais les retombées sur le court terme sont plus incertaines. Ainsi, lorsque les décideurs politiques décident d'emprunter pour couvrir les dépenses dans le secteur social, ils doivent s'assurer que les retours sur ces investissements puissent permettre de couvrir le paiement des intérêts, même sur le court terme.

Encadré 7 : la Zambie – les dangers d'emprunter sur la base des futures recettes des ressources naturelles

En 2012, la Zambie a emprunté 750 millions de dollars américains sur dix ans, prétextant financer des projets d'infrastructure dans le domaine de l'énergie et du transport, et se basant sur une production de cuivre qui, selon les prévisions, devait continuer à stimuler la croissance économique. Cependant, une partie de cette somme fut détournée pour augmenter les salaires du secteur public, qui augmentèrent de 40 pour cent en deux ans. En 2014, les prix du cuivre diminuèrent ensuite de 30 pour cent. La devise zambienne se déprécia, entraînant des inquiétudes sur ses capacités à servir sa dette, et une baisse de sa notation de crédit. Lorsque la Zambie fit une demande d'emprunt d'un milliard de dollars américains supplémentaires en 2014, elle dut payer un taux d'intérêt de trois points de pourcentage supérieur à celui de 2012. Cette hausse des taux d'intérêt équivalait aux coûts annuels de la mise en œuvre d'une réforme sur tout le secteur de l'éducation.

Source : *Publication 3 – Recettes générées par les ressources naturelles et choix en matière de politique macroéconomique*

Combien le gouvernement doit-il dépenser et économiser ?



Dans les économies ayant un besoin urgent d'amélioration en matière de développement humain, il existe de solides arguments économiques et politiques pour une augmentation nette et immédiate des dépenses. Cependant, les gouvernements doivent étudier les capacités de leurs économies à absorber ces nouvelles sommes de façon productive. Trop dépenser et dépenser trop rapidement peut augmenter les prix, menant à l'inflation et au risque de malédiction des matières premières ou « syndrome hollandais » (voir Encadré 8).

Le syndrome hollandais menace la croissance économique et, par son intermédiaire, les progrès au niveau développement humain. Il existe un corpus de littérature économique abondant sur la façon dont les risques du syndrome hollandais peuvent être atténués. Un consensus se dégage : les gouvernements doivent éviter de dépenser trop rapidement, identifier les tendances au niveau de l'équilibre du taux de change réel et mettre en œuvre des politiques macroéconomiques pour gérer celui-ci, et maîtriser la volatilité, par exemple en introduisant et en appliquant des règles fiscales claires. Cependant, ce type de politiques est difficile à appliquer de façon cohérente dans la pratique, principalement à cause du fait qu'il est difficile de savoir si une évaluation du taux de change réel reflète le fait que l'économie devient plus forte, ou le fait qu'elle manque de capacités d'absorption. Le développement des compétences et des capacités des individus et des sociétés, comme nous le décrirons dans section 4, a l'avantage supplémentaire d'augmenter les capacités d'absorption de l'économie, et ainsi de réduire les risques de syndrome hollandais.

Encadré 8 : brève présentation de la malédiction des matières premières ou « syndrome hollandais »

Lorsqu'un pays commence à exporter des ressources naturelles nouvellement exploitées, il connaît alors un afflux soudain de devises étrangères. Lorsque ces devises étranges sont dépensées sur le marché domestique, elles résultent en une appréciation du taux de change nominal et/ou une augmentation des prix, entraînant une appréciation du taux de change réel – une mesure du nombre d'unités de marchandise produite dans un pays peut être échangée contre une marchandise équivalente produite à l'étranger. Ceci altère la compétitivité des secteurs de l'économie non basés sur les ressources naturelles au niveau international. Par conséquent, au niveau national, les gains économiques générés par les ressources naturelles peuvent être contrebalancés par des pertes dans d'autres secteurs. L'expression « syndrome hollandais » a été inventée par la revue The Economist dans les années 1970 pour décrire ce phénomène en Hollande, où l'industrie manufacturière a connu un déclin à la suite de la découverte de gaz naturel.

Source : *Publication 3 – Recettes générées par les ressources naturelles et choix en matière de politique macroéconomique.*

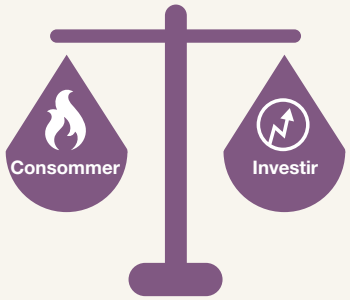
Epargner par le biais de la banque centrale ou de fonds d'investissement souverain ?

Une partie des recettes générées par les nouvelles ressources naturelles peut être épargnée de deux façons différentes : par le biais de la banque centrale, ou en établissant un fonds d'investissement souverain. La façon la plus simple dont un pays peut épargner les revenus qu'il reçoit en échange de ses ressources naturelles est d'augmenter les réserves de ces devises qui sont détenues par sa banque centrale. Alternativement, un gouvernement peut chercher à assurer le rendement des recettes épargnées en instituant un fonds d'investissement souverain.

Lorsque les recettes attendues sont suffisamment importantes pour justifier une épargne à long terme, l'avantage d'un fonds d'investissement souverain est que les dividendes résultant des investissements peuvent potentiellement générer une source de recettes pour le gouvernement, et par conséquent

pour les générations futures. L'inconvénient est que la mise en place et la gestion d'un fonds d'investissement souverain implique des coûts fixes considérables, et il peut être difficile de séparer les décisions liées aux investissements à long terme des considérations politiques à court terme. Les avantages peuvent l'emporter, mais uniquement lorsque les recettes attendues sont suffisantes pour justifier l'épargne à long terme. Lorsque les recettes escomptées sont relativement faibles et que l'objectif est de lisser les dépenses à moyen terme, un fonds d'investissement souverain est vraisemblablement plus approprié.

Comment dépenser : l'équilibre entre l'investissement et la consommation



Comme nous l'avons noté ci-dessus, le succès d'un pays à transformer les recettes générées par ses ressources naturelles en développement économique et humain dépend de la façon dont il identifiera des investissements à fort potentiel. L'élément essentiel de ce processus est une budgétisation appropriée des opérations récurrentes et des dépenses de maintenance, assurant que les investissements de capitaux ponctuels restent productifs. Par exemple, lorsque l'on envisage la construction d'un hôpital ou non, la prise en compte des salaires des employés, des coûts des médicaments et l'entretien du bâtiment sont essentiels pour que l'hôpital puisse offrir des services de santé de qualité.

Une tentation commune est d'utiliser les recettes générées par les nouvelles ressources naturelles pour une consommation immédiate en augmentant les salaires du secteur public. Ceci n'est judicieux qu'après considération des trois aspects ci-dessous :

- L'accroissement durable de la richesse nationale peut-il se traduire par une consommation plus importante ?
- Quelle est la masse salariale actuelle par rapport au PIB, aux recettes publiques, et aux recettes générées par les nouvelles ressources naturelles ?
- Certaines augmentations de salaire sont-elles justifiées dans le cadre du recrutement de personnel de haut niveau requis pour la gestion des ressources naturelles ou pour les décisions complexes relatives aux politiques requises pour tirer parti des recettes générées par les nouvelles ressources naturelles afin d'atteindre un solide niveau de développement humain ?

Les expériences récentes en Zambie et au Ghana nous invitent à la prudence. Les deux pays ont considérablement accru leur masse salariale, avec un faible impact sur leurs capacités à générer des recettes, et, suite à cela, ont connu une dégradation de leur position fiscale. En Zambie, le déficit fiscal est passé de 2,2 pour cent à 4,9 pour cent du PIB entre 2011 et 2013, ce qui équivalait aux frais de gestion d'un programme de protection sociale de base. Dans le cas du Ghana, les solutions mises en œuvre pour rétablir la situation, une inflation à deux chiffres et un accord avec le Fonds monétaire international obligeant le gouvernement à réduire ses dépenses et à augmenter fortement les impôts, auront des répercussions négatives sur le développement humain.ent.

Les dépenses doivent-elles être affectées à des postes particuliers ou alimenter le budget général ?

Dans les pays qui connaissent des difficultés en matière de gouvernance, de transparence et de participation, l'affectation des recettes générées par les nouvelles ressources naturelles à des fins déterminées peut être avantageuse. Une affectation commune - utilisé dans plus de 50 pays - consiste à utiliser des fonds sociaux particuliers, plutôt que les mécanismes gouvernementaux de budgétisation habituels, pour canaliser ces fonds vers les secteurs sociaux. Cependant, les preuves et les avis relatifs à l'impact et à l'efficacité de ces instruments sont mitigés (voir Encadré 9).

Les fonds sociaux peuvent accroître la transparence et le sens de responsabilité quant à l'usage des recettes, et agir comme un puissant indicateur de la priorité politique accordée aux dépenses du secteur social. En outre, si ces fonds sont gérés de façon appropriée, ils peuvent encourager les communautés et les institutions locales à prendre l'initiative d'identifier et de mettre en œuvre des investissements à petite échelle pour réduire les inégalités sociales.

En revanche, les politiciens et les gestionnaires qui sont en mesure de diriger la circulation des ressources affectées aux fonds sociaux peuvent utiliser celles-ci à des fins de clientélisme ou les détourner avant qu'ils aient atteint leurs bénéficiaires finaux. Il est également préoccupant que les nouvelles structures de fonds sociaux fonctionnent en parallèle avec les structures gouvernementales conventionnelles. Ceci engendre des inefficacités systémiques et sape les efforts visant à une approche intégrée des stratégies de développement du secteur. Un risque de réallocation des fonds publics existe également : cette séparation donne aux ministères la possibilité de réduire les affectations budgétaires nationales aux domaines ciblés et distribuer ces ressources sur d'autres postes, limitant ainsi l'accroissement total du financement des secteurs sociaux - ceci a été documenté en Egypte et au Honduras.

L'expérience des pays ayant instauré des fonds sociaux offre des exemples de bonnes pratiques à mettre en œuvre : elle met en évidence l'importance des systèmes de gouvernance distinguant clairement la gestion des fonds et les bénéficiaires, l'importance de règles et de règlements clairs quant à l'exploitation des fonds avant que les versements soient effectués, et l'importance des mécanismes de vérification indépendante des activités et des pratiques d'approvisionnement. Des interventions fortement ciblées et proactives de la part des organismes fournissant ces fonds pourraient faire en sorte que ces fonds soient accordés aux groupes vulnérables, sans influence de la part des politiciens, ou avec une influence minime de la part de ceux-ci.

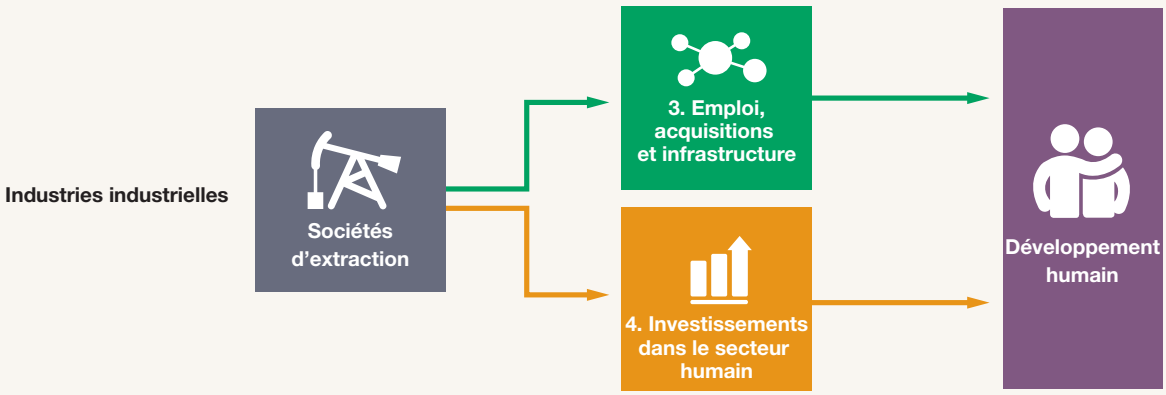
Encadré 9 : Expériences relatives aux fonds sociaux en Indonésie et au Venezuela

Pendant le premier boom pétrolier en Indonésie au cours des années 1970, on observait un manque d'institutions démocratiques et participatives, et la corruption était répandue. Le président a affecté les recettes pétrolières à des nouveaux programmes de développement, qui comprenaient l'adoption à grande échelle d'un programme de construction d'écoles primaires et d'emploi d'instituteurs. Le régime a réussi, dans l'ensemble, à protéger les technocrates en charge de ce programme des pressions politiques, et le programme a contribué à une hausse du taux de fréquentation des écoles primaires, qui est passé de 60 pour cent en 1973 à plus de 90 pour cent en 1983.

Cependant un projet semblable à celui-ci n'a pas connu un succès aussi important au Venezuela. Depuis 2003, le gouvernement a établi un certain nombre de programmes sociaux et éducatifs financés directement par la compagnie pétrolière nationale et gérés par le Ministère de l'Energie et du Pétrole. La qualité de ces programmes a fait l'objet de nombreuses critiques : ceux-ci ont souffert à la fois de pressions populistes et de pressions relatives à la recherche de rente, et pourraient avoir été autant affectés que les revenus ayant directement alimenté le budget..

Source : *Publication 4 – Comment utiliser les recettes générées par les ressources naturelles pour améliorer la santé et l'éducation en Afrique*.

4. Favoriser le développement humain par le biais des activités industrielles extractives

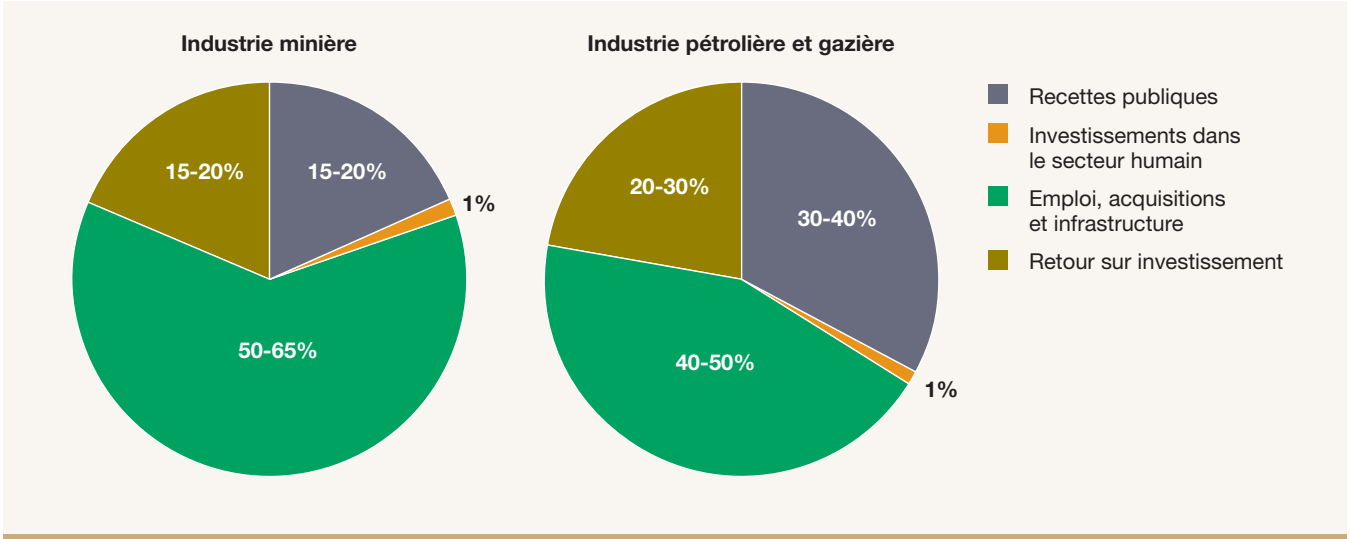


Comment les politiques publiques peuvent-elles tirer profit des activités extractives industrielles dans des secteurs de l'emploi, l'approvisionnement et les infrastructures pour promouvoir le développement humain ? Les décisions relatives à ces politiques sont généralement désignées par le terme de « contenu local ». Cette section fournit des éléments indiquant que ces activités peuvent améliorer le développement humain et explore brièvement le potentiel de profit des projets d'investissement sociaux des sociétés pour le même objectif.

Dans l'industrie minière, les dépenses directes des sociétés dans le domaine de l'emploi, de l'approvisionnement et de l'infrastructure ont tendance à être plus importantes que les recettes directes gouvernementales générées par les projets d'extraction. Comme le démontre la Figure 5, le potentiel d'amélioration du développement humain grâce aux activités industrielles est plus important dans l'industrie minière, où des sommes relativement plus importantes tendent à être dépensées en main d'œuvre, biens et services relatifs, qui peuvent être fournis localement. En revanche, dans le cadre des projets pétroliers et gaziers, les dépenses commerciales tendent à être plutôt orientées vers l'achat de machines hautement spécialisées. Malgré leur plus petite part en ternes de dépenses, qui pourrait convenir au marché national, la part plus large et absolue accordée aux projets pétroliers et gaziers signifie que des opportunités pour le « contenu local » demeurent significatives.

Bien que faible par rapport à leurs dépenses totales (à savoir, autour d'un pour cent), les investissements sociaux des sociétés peuvent avoir un impact important, du fait qu'ils sont souvent affectés directement au développement humain au niveau local.

Figure 5 : Répartition moyenne des dépenses dans le cadre des projets miniers



Source : *Publication 1 – Le développement humain et ses liens avec les ressources naturelles.*

Plus les sociétés dépensent dans le domaine de l'emploi de la population locale et de la fourniture de biens et des services fournis par des sociétés locales, plus elles soutiendront la croissance économique et le développement humain. Certaines compétences requises par les industries extractives sont particulières à des projets donnés, comme l'analyse géologique et l'usage de machines hautement spécialisées. Cependant, plusieurs autres compétences - comme l'informatique, la comptabilité, la gestion de projet, la construction, la restauration, la sécurité et le transport - peuvent aussi être appliquées dans d'autres secteurs de l'économie. Si la main d'œuvre locale acquérir ces compétences, lui permettant d'obtenir un emploi et de l'expérience dans le cadre de projets d'extraction ou ses fournisseurs, elle pourra ensuite les appliquer dans d'autres secteurs, promouvant la diversification et la croissance économique à long terme.

Cependant, pour encourager ces dépenses, les gouvernements ont la nécessité d'agir tôt et de prendre des dispositions à l'avance - renforçant les capacités des sociétés locales et formant les individus, en vue d'influencer le secteur de l'emploi. Même si les compétences requises pour fournir des services et des biens aux sociétés d'extraction sont souvent basiques, comme dans le cas de projets miniers, les fournisseurs locaux des sociétés d'extraction emploient généralement plus de personnel que les sociétés elles-mêmes. Ceci donne aux employés une chance d'échapper à la pauvreté.

"Il semble fort souhaitable d'abandonner les exigences de contenu local obligatoires en faveur d'un environnement propice aux investissements privés."

Contenu local : des objectifs contraignants à un environnement favorable aux investissements privés

Eviter les objectifs contraignants en termes de contenu local et opter pour un environnement favorable aux investissements privés. Les objectifs contraignants consistent communément à imposer aux sociétés le recrutement d'une certaine proportion de main d'œuvre ou l'approvisionnement d'une certaine proportion de biens et de services dans la communauté locale, au niveau régional ou national. Si des objectifs contraignants sont imposés, soit par la législation, soit par des accords individuels, les points suivants doivent être clairement définis :

- **Comment et par qui les objectifs seront-ils évalués et contrôlés ?** Les définitions, données de base, procédures administratives, mécanismes rétroactifs et pouvoir de coercition des organismes de règlementation doivent être clairement établis pour maximiser l'efficacité du dispositif.

- **Cette approche peut-elle être progressive ?** La plupart du temps, un niveau important de contenu local ne peuvent être réaliste que sur le long terme et grâce à une planification proactive. L'annonce anticipée d'objectifs contraignants futurs peut encourager cette planification proactive. Inversement, si les gouvernements décident d'exiger que les sociétés d'extraction aient recours au contenu local, même si cela représente un surcoût, la diminution progressive de ces exigences encouragera les sociétés locales à accroître leur efficacité.

- **Cette approche peut-elle être flexible ?** Il peut être difficile de prévoir l'évolution des besoins relatifs à un projet pétrolier, gazier ou minier, et de prévoir si les sociétés locales seront en mesure de répondre à ces besoins rapidement. Des mécanismes d'incitation flexibles - comme des objectifs indicatifs, des emprunts, des allègements d'impôts et des co-investissements - pourraient être préférables à des exigences rigides.

Les exigences de contenu local qui impliquent des coûts supplémentaires sont perçues comme équivalant à des impôts supplémentaires par les sociétés d'extraction. En conséquence, lors de négociations, les exigences significatives relatives aux dépenses d'une société peuvent être compensées par le biais de concessions dans d'autres domaines, diminuant les recettes publiques engendrées par les impôts, les parts de bénéfices et les redevances.

Une grande partie de ces recherches montrent que les objectifs contraignants en matière de contenu local sont souvent inefficaces du point de vue économique.
Ces exigences peuvent créer des opportunités de recherche de rente - particulièrement dans le secteur pétrolier et gazier, où l'achat d'équipement (par exemple, une dépense d'équipement d'usine avant la production) tend à être plus concentré que dans le secteur minier.

Une approche alternative consisterait à se focaliser sur le développement d'un environnement institutionnel, règlementaire, politique et au niveau des attitudes qui soit favorable pour les sociétés locales et nationales. Vu les coûts et la complexité liés à l'approvisionnement en biens et en services au niveau international, les sociétés d'extraction utiliseront les sociétés locales sans exigences obligatoires, si celles-ci sont concurrentielles en termes de coûts et de qualité. Le fait de se focaliser sur un environnement favorable pourrait mener à des politiques favorables au marché, comme par exemple :

- **La formation des sociétés locales.** Les gouvernements peuvent collaborer avec l'industrie pour former les sociétés locales et les aider à comprendre comment faire affaire avec les sociétés d'extraction. Cette formation pourrait comprendre : le fonctionnement du processus de soumission des offres, les normes exigées en matière de qualité et de sécurité, et les mesures à prendre pour l'obtention d'une accréditation internationale.

- **Agir comme dispensateur de connaissances.** Un bureau spécialisé ou les chambres de commerce locales peuvent agir comme dispensateurs de connaissances, informant les sociétés locales sur les opportunités d'approvisionnement en biens et en services pour les sociétés d'extraction et compilant un registre de compétences et de fournisseurs locaux qualifiés.

- **Effectuer une analyse des lacunes** (voir Encadré 10). Une fois les lacunes les plus importantes identifiées, le gouvernement peut prendre des mesures correctives, particulièrement dans le domaine du renforcement des capacités publiques de règlementation et de planification au niveau sous-national, mais aussi dans des domaines comme l'accès aux terres et l'infrastructure.

Encadré 10 : Eléments essentiels de l'analyse des lacunes du contenu local

Toute analyse de lacunes contribuant au développement de meilleurs politiques doit idéalement commencer dès que les ressources naturelles sont découvertes, pour avoir suffisamment de temps pour identifier et rectifier les lacunes. Les décideurs politiques doivent examiner six lacunes, pour chaque type de bases de compétences, de biens et de services :

- **Lacunes en matière de compétences.** La main d'œuvre locale a-t-elle les compétences nécessaires pour être en mesure de faire une demande d'emploi dans les sociétés d'extraction ? Les sociétés locales possèdent-elles les compétences nécessaires pour naviguer le processus de soumission d'offres des sociétés d'extraction internationales ?

- **Lacunes en matière de capacités.** Le secteur manufacturier a-t-il des capacités industrielles et technologiques suffisantes pour produire des biens et des services de l'échelle, de la complexité et de la qualité requises par les sociétés d'extraction internationales ?

- **Lacunes en matière de financement.** Les sociétés locales peuvent-elles accéder au financement dont elles auront besoin pour atteindre l'échelle de production nécessaire pour faire partie de la chaîne d'approvisionnement du projet d'extraction minière ?

- **Lacunes en matière d'information.** Des procédures sont-elles en place pour s'assurer que les sociétés d'extraction puissent identifier des fournisseurs locaux potentiels, et que les sociétés locales puissent découvrir les opportunités potentielles locales pour la fourniture de biens et services aux sociétés d'extraction internationales ?

- **Lacunes en matière d'infrastructure.** L'infrastructure locale - comme l'électricité, l'eau, ou les facilités de transport - sont-elles suffisamment appropriées pour permette aux sociétés locales de réaliser le projet d'extraction minière ?

- **L'infrastructure locale - comme l'électricité, l'eau, ou les facilités de transport - sont-elles suffisamment appropriées pour permette aux sociétés locales de réaliser le projet d'extraction minière.** Une approche de soutien règlementaire cohérente existe-t-elle pour accroître l'importance du contenu local dans le cadre des projets d'extraction minière, avec un agenda par des institutions compétentes ?

Après une analyse des lacunes, les politiciens doivent déterminer si palier aux lacunes est une ambition réalisable. Il se peut que ces lacunes puissent être plus facilement comblées dans des secteurs comme la restauration, la sécurité et le transport, mais qu'il ne soit pas réaliste de les combler dans le domaine des machines hautement spécialisées.

Source : *Publication 6 – Mettre l'accent sur le contenu local pour le développement humain des pays africains riches en ressources naturelles.*

Les preuves démontrent que les pays qui étaient focalisés sur une approche favorable plutôt que sur la mise en place de cibles ont tout aussi bien réussi à accroître le niveau de contenu local. L'exemple du Chili (voir Encadré 11) illustre ceci. La collaboration entre le secteur public et le secteur privé pour développer les capacités des sociétés locales exige tout d'abord une compréhension de la part des décideurs politiques quant à la raison pour laquelle les sociétés d'extraction décident parfois de ne pas utiliser la main d'œuvre locale ou les intrants d'origine locale.

Encourager le développement de compétences

Compte tenu des dépenses associées à l'usage d'une main d'œuvre internationale, les sociétés d'extraction partagent l'intérêt que montre le gouvernement dans le développement des compétences de la main d'œuvre locale. Cependant, cet alignement n'est pas évident. Les sociétés sont tout d'abord motivées par leurs besoins particuliers à court terme, alors que le gouvernement est intéressé par le développement de la base de compétences de la société à long terme. Les sociétés font d'autre part face à un problème de manque de fidélité des employés, lorsque les employés qu'elles forment peuvent être embauchés par leurs concurrents, bien qu'elles contrebalancent souvent ce risque en formant plus de personnel par rapport à leurs besoins.

Le gouvernement peut potentiellement jouer un rôle de coordination. Les décideurs politiques doivent examiner les questions suivantes :

- **Le gouvernement peut-il offrir une réduction d'impôts sur la formation relative aux compétences effectuées par les sociétés, ou peut-il imposer des prélèvements obligatoires ?** Des retenues sur les salaires imposées aux sociétés d'extraction à des taux allant de 0,5 pour cent à 5 pour cent pour contribuer au financement des investissements communs en matière de formation sont courantes.

- **Qui doit être chargé de définir le plan de développement des compétences nationales relatif à l'industrie d'extraction minière ?** Bien qu'il soit préférable que cette responsabilité soit partagée avec l'industrie, les universités et la société civile, le rôle de coordination pourrait peut-être être attribué à une société nationale de ressources naturelles ou à un secrétariat spécial au sein du Ministère de l'Education collaborant avec le Ministère du Travail et d'autres parties prenantes.

- **Les communautés économiques régionales peuvent-elles jouer un rôle ?** Un marché de compétences régionales plutôt qu'un marché de compétences nationales offre des économies d'échelle plus importantes dans le cadre de la mise en place et le financement d'institutions de formation spécialisées. Un rôle de coordination des communautés économiques régionales existe potentiellement avec la CEDEAO (la Communauté économique des Etats d'Afrique occidentale) et avec la CDAA (la Communauté de développement de l'Afrique australe), qui pourraient collaborer avec les membres pour harmoniser les programmes de formation, assurer une reconnaissance mutuelle des certifications professionnelles et encourager la mobilité de la main d'œuvre en facilitant l'obtention de permis de travail.

L'accumulation des compétences appropriées est un processus de long terme. Il est donc important d'agir tôt - bien avant le commencement de la production. Des compétences diverses sont requises lors des diverses phases des projets d'extraction. La planification est nécessaire pour identifier le moment où la formation doit commencer et combien de personnes doivent être formées. Heureusement, le délai entre la découverte et l'exploitation des ressources naturelles est généralement long, et permet en principe d'identifier les lacunes en matière de formation des populations locales et de mettre en place des programmes de formation appropriés.

Encadré 11 : Le développement du contenu local et des compétences locales au Chili

Le Chili est parvenu à utiliser ses industries d'extraction minière pour développer l'économie locale, sans imposer des objectifs contraignants en matière de contenu local, mais en créant un environnement favorable solide et une culture de collaboration entre le secteur public et le secteur privé. Par exemple, le Consejo de Competencias Mineras (le Conseil des compétences minières), une association industrielle, a récemment étudié 23 projets en phase d'étude de faisabilité dans les secteurs de l'exploitation du cuivre, de l'or, de l'argent pour identifier les lacunes attendues en matière de capital humain et harmoniser les descriptions des postes sur l'ensemble de l'industrie. Le gouvernement a ensuite utilisé les résultats de cette étude pour mettre en place des programmes de formation pour les personnes désavantagées, particulièrement au niveau de l'entretien et des opérations.

Source : *Publication 6 – Mettre l'accent sur le contenu local pour le développement humain des pays africains riches en ressources naturelles.*

Prêter attention aux investissements sociaux des sociétés

En plus des obligations requises par le gouvernement, la plupart des sociétés d'extraction affectent des ressources supplémentaires aux investissements sociaux, dans l'objectif d'obtenir leur « permis social d'exploitation ». Ces investissements sont le plus souvent focalisés sur les localités impactées le plus directement par le projet, mais sont aussi parfois effectués au niveau national.

Historiquement, les projets d'investissement sociaux n'ont pas suffisamment analysé les questions de durabilité, plus particulièrement celles liées à la réhabilitation des sites après le retrait de la société au terme du projet d'extraction. Par ailleurs, ils se sont généralement focalisés sur des projets particuliers, et ont rarement analysé les complémentarités avec d'autres initiatives ou les besoins régionaux ou nationaux. Leur perspective s'est cependant élargie et accorde de plus en plus d'importante aux questions de durabilité. Celle-ci dépend de quatre facteurs :

- **La participation** – permettre aux gens de prendre leurs propres décisions ;
- **L'inclusivité** – faire un effort pour engager les groupes marginalisés ;
- **La motivation** – s'efforcer d'aider les personnes qui ont des idées commerciales ; et
- **L'alignement** – travailler en coordination avec la société civile et le gouvernement.

Les collaborations et les alignements entre le gouvernement et les sociétés a été réussie dans plusieurs pays. Les gouvernements et les sociétés doivent tous deux se demander quelles mesures et quelles actions complémentaires peuvent être mises en œuvre pour maximiser les retombées positives et assurer la durabilité des investissements sociaux de l'industrie. Ceci concerne les investissements en matière de santé et d'éducation et pourrait impliquer de la part des sociétés la mise en place d'une infrastructure, et, de la part du gouvernement, la couverture des coûts récurrents liés à la santé et à l'éducation (voir Encadré 12). Cela concerne également le développement des entreprises et pourrait impliquer l'engagement du gouvernement à réduire la bureaucratie dans le domaine de la création d'entreprises, renforçant ainsi les initiatives des sociétés (voir Encadré 13).

Encadré 12 : Un modèle communautaire d'investissement social

La Fondation de développement de la société Newmont d'Ahafo (FDSNA) est un exemple de société qui s'assure que ses activités d'investissement social soient étroitement alignées avec les politiques gouvernementales. Résultant d'un processus de consultation locale de deux ans avec Newmont Ghana Gold Limited avant que la mine d'Ahafo ne commence sa production, la FDSNA a été créée comme une fondation communautaire autonome ayant l'entière responsabilité des décisions relatives aux dépenses du fonds d'investissement social de la société.

La structure de gouvernance de la FDSNA comprend une représentation par les autorités dans les districts où la mine est exploitée, dont l'approbation est requise avant l'approbation de projets liés à l'infrastructure. Par exemple, la FDSNA ne s'engage à construire une école que si les autorités s'engagent à fournir des instituteurs de façon permanente. L'engagement du gouvernement sur l'intégralité du cycle du projet de la FDSNA contribue à l'intégration de la durabilité et à la réduction des risques de gaspillage des ressources.

Source : *Publication 8 – Les industries extractives et l'investissement social : principes pour un développement durable et mesures d'appui.*

La notion de la recherche de « valeurs communes » de la part des sociétés où les activités industrielles principales sont promues pour le développement humain représente une évolution récente. Ceci implique entre autres la fourniture d'une infrastructure, le développement de compétences, ou des initiatives de développement des fournisseurs quelque peu différentes des activités d'investissement social plus traditionnelles de ces sociétés.

Encadré 13 : l'investissement social dans le cadre du développement des fournisseurs

Au Chili, le programme « Emerge » de la société Aglo American est un investissement social dans le domaine de la formation et du soutien financier des entreprises locales. Il aide les individus à créer des entreprises, et aide les petites et moyennes entreprises existantes à améliorer leurs performances. Ce programme est mis en œuvre en partenariat avec le Fondo Esperanza, une institution de microfinance, et les femmes détiennent 87 pour cent des sociétés ainsi soutenues.

Source : *Publication 6 – Mettre l'accent sur le contenu local pour le développement humain des pays africains riches en ressources naturelles.*

Conclusion

Plusieurs pays africains escomptent la mise en production de nouvelles ressources naturelles dans les années à venir. Il est donc temps de se concentrer sur le potentiel des ressources naturelles pour qu'elles puissent bénéficier aux générations actuelles et futures. Avec les investissements appropriés et les engagements appropriés au niveau des politiques publiques, ces pays peuvent utiliser leurs ressources naturelles pour contribuer à la création d'une société plus équitable dans laquelle la pauvreté est moins répandue, les populations sont plus instruites, et la croissance économique est généralisée. Comme l'a souligné ce rapport, les décisions appropriées comportent de nombreuses facettes, dépendent du contexte des pays concernés, et doivent s'appuyer sur les propres évaluations et jugements des pays concernés.

Les messages clés et les recommandations en matière de politiques publiques contenues dans ce document sont basées sur des recherches et des consultations approfondies avec les gouvernements, les universitaires et les professionnels. Ce travail a été compilé sur l'ensemble de huit publications individuelles traitant de différents aspects des liens entre revenus provenant de l'exploitation des ressources naturelles et indicateurs de développement humain. Pour accéder aux publications complètes et à des discussions plus approfondies sur les choix politiques décrits dans ce rapport, nous souhaitons encourager nos lecteurs à consulter notre site internet dédié sur le lien suivant **www.NaturalResourcesForHumanDev.org**

Ressources supplémentaires

Publication 1 – Le développement humain et ses liens avec les ressources naturelles.

Auteurs principaux : Samantha Dodd et Robert Greener. Co-auteurs : Maja Jakobsen, Caroline Slaven, Alan Roe. Pairs évaluateurs experts : Alan Roe et Tomas Lievens.

Publication 2 – L'échelonnement et l'ampleur des recettes générées par les ressources naturelles en Afrique.

Auteur principal : Dan Haglund. Co-auteurs : Maja Jakobsen et Chris Hearle. Pairs évaluateurs experts : Olle Östensson et Keith Myers.

Publication 3 – Recettes générées par les ressources naturelles et choix en matière de politique macroéconomique.

Auteurs principaux : Mark Henstridge et Nick Travis. Co-auteurs : Caroline Slaven et Shefali Rai. Pair évaluateur expert : Alan Roe.

Publication 4 – Comment utiliser les recettes générées par les ressources naturelles pour améliorer la santé et l'éducation en Afrique.

Auteurs principaux : Sophie Witter et Rachel Outhred. Co-auteurs : Alina Lipcan et Dita Nugroho. Pairs évaluateurs experts : Kara Hanson, Pauline Rose et Tomas Lievens.

Publication 5 – Comment utiliser les recettes générées par les ressources naturelles pour stimuler la demande de services publics par le biais de la protection sociale.

Auteur principal : Valentina Barca. Co-auteurs : Luca Pellerano et Maja Jakobsen. Pair évaluateur expert : Rachel Sabates-Wheeler.

Publication 6 – Mettre l'accent sur le contenu local pour le développement humain des pays africains riches en ressources naturelles.

Auteurs principaux : Steve Kayizzi-Mugerwa et John C. Anyanwu. Pair évaluateur expert : Olle Östensson.

Publication 7 – Mobilisation des industries extractives pour le développement de compétences, pour maximiser une croissance et des emplois durables.

Auteur principal : Hudson Mtegha. Co-auteur : Pietro Toigo. Pair évaluateur expert : Evelyn Dietsche.

Publication 8 – Les industries extractives et l'investissement social : principes pour un développement durable et mesures d'appui.

Auteur principal : Catherine Macdonald. Co-auteurs : Maja Jakobsen, Samantha Dodd, Shefali Rai et Xin Long. Pairs évaluateurs experts : Bruce Harvey et James Suzman.

Notes

AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP

BILL & MELINDA GATES *foundation*