

Résumé du rapport

AFRICA
PROGRESS PANEL

Equité et Industries Extractives en Afrique

Pour une gestion au service de tous



Rapport 2013
sur les progrès
en Afrique



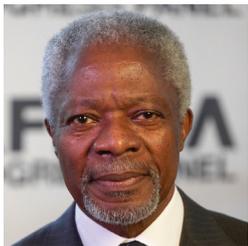


A PROPOS DE L'AFRICA PROGRESS PANEL

L'Africa Progress Panel (APP) est un groupe de dix personnalités éminentes issues des secteurs privé et public, qui se mobilisent en faveur d'une responsabilité partagée entre les dirigeants africains et leurs partenaires internationaux afin de promouvoir un développement équitable et durable pour l'Afrique. M. Kofi Annan, ancien Secrétaire général des Nations unies et prix Nobel de la paix, préside l'APP et est étroitement impliqué dans son travail quotidien.

L'expérience des membres du Panel leur confère une capacité extraordinaire à toucher une partie considérable et très diversifiée de la société, y compris aux plus hauts niveaux, en Afrique et dans le monde entier. Par conséquent, le Panel évolue au sein d'un espace politique unique, avec la possibilité de cibler des publics de décideurs, notamment les dirigeants africains et d'autres leaders internationaux, chefs d'État, chefs d'entreprise, ainsi qu'une large variété de parties prenantes au niveau mondial, régional et national.

Le Panel a vocation à faciliter la création de coalitions au plus haut niveau, pour approfondir et communiquer les connaissances, éliminer les goulets d'étranglement et inciter les décideurs à influencer les politiques de développement pour créer le changement en Afrique. Le Panel dispose de réseaux exceptionnels d'analystes politiques dans toute l'Afrique, notamment des universitaires et des praticiens dans le domaine des politiques. En réunissant des experts centrés sur l'Afrique, l'APP contribue à l'élaboration de politiques reposant sur des données factuelles.



Kofi Annan



Michel Camdessus



Peter Eigen



Bob Geldof



Graça Machel



Strive Masiyiwa



Olusegun Obasanjo



Linah Mohohlo



Robert Rubin



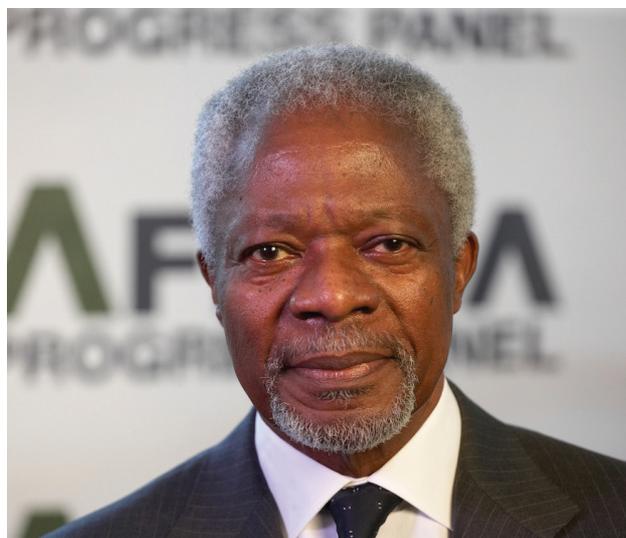
Tidjane Thiam

A PROPOS DU RAPPORT SUR LES PROGRES EN AFRIQUE

Le Rapport sur les progrès en Afrique est la publication phare de l'Africa Progress Panel. Ce rapport s'appuie sur les meilleures études et analyses disponibles sur l'Afrique et les compile de manière originale et provocatrice. Tout au long du rapport, le Panel recommande une série de choix politiques et de mesures à l'attention des décideurs africains - car ce sont eux qui portent la responsabilité première du progrès en Afrique - et des partenaires internationaux et organisations de la société civile.

AVANT-PROPOS

PAR KOFI ANNAN



L'Afrique se trouve face à une immense opportunité. Allons-nous investir les recettes tirées de nos ressources naturelles dans nos populations, pour créer des emplois et générer de nouvelles possibilités pour les millions d'individus des générations actuelles et futures ? Ou bien allons-nous gaspiller ces ressources en permettant une croissance sans emplois et en laissant les inégalités s'installer ?

En effet, dans de nombreux pays, les revenus issus des ressources naturelles creusent le fossé entre les riches et les pauvres. Bien des progrès ont été accomplis, mais une décennie de croissance à un taux très impressionnant n'a pas amené d'améliorations comparables dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la nutrition.

Certes, notre continent a encore de nombreux défis à relever, mais le Rapport sur les progrès en Afrique de cette année donne de bonnes raisons de se montrer optimiste. S'appuyant sur dix années de forte croissance, la gouvernance économique continue de s'améliorer, en apportant une protection contre un cycle en dents de scie alimenté par les précédents booms des matières premières. Dans toute la région, la démocratie s'enracine plus profondément et la responsabilisation qui l'accompagne consolide la gestion des ressources naturelles. Défiant les prédictions de ceux qui pensent que l'Afrique est frappée par la « malédiction des ressources naturelles », de nombreux pays riches en ressources naturelles présentent des taux de croissance durablement élevés et améliorent la vie quotidienne de leurs habitants. Dans le même temps, certains investisseurs étrangers montrent qu'ils

peuvent réaliser des profits sains tout en adhérant aux normes internationales les plus strictes en matière de protection sociale et environnementale. De plus, une demande pressante pour des ressources limitées crée ce que certains commentateurs appellent un « supercycle des matières premières », qui maintient les prix à un niveau élevé.

Avec l'équité pour thème principal, le rapport de cette année examine les potentiels, les problèmes et les choix de politiques associés aux ressources naturelles, en ciblant le pétrole, le gaz et l'exploitation minière. Pour tous les pays, le point de départ consiste à élaborer des stratégies nationales qui définissent les conditions dans lesquelles leurs ressources naturelles seront exploitées, notamment sur le plan des politiques budgétaires, des accords contractuels et des régimes fiscaux. Les gouvernements africains doivent procéder à des consultations de grande ampleur pour développer ces stratégies, afin de remplacer les calculs à court terme par une nécessaire réflexion à long terme. Fondamentalement, ces stratégies nationales doivent identifier les projets d'extraction capables de générer plus d'emplois, avec un lien effectif avec l'économie locale. La transformation des ressources naturelles avant leur exportation donne une valeur supplémentaire à ce secteur dans un pays. L'Afrique ne peut construire une croissance dynamique et une prospérité partagée si la conduite de projets d'extraction se fait au sein d'enclaves ou si les pays exportent les ressources naturelles à l'état brut.

Les stratégies nationales doivent avant tout définir comment le secteur de l'extraction s'intègre dans les plans pour la réduction de la pauvreté, la croissance inclusive et la transformation sociale.

Leadership, transparence et responsabilité seront nécessaires pour réussir. Rien ne peut se substituer au contrôle public dans l'élaboration de politiques efficaces et équitables. Les gouvernements africains doivent se mettre à la hauteur des défis imposés par la politique budgétaire, la réforme fiscale et le développement des politiques industrielles. Ils doivent gérer efficacement les ressources en pétrole, en gaz et en minerais de leurs pays et en partager équitablement les recettes.

Nous appelons donc les gouvernements africains à définir un agenda national ambitieux en faveur du renforcement de la transparence et de la responsabilité envers leurs citoyens. Pendant trop longtemps, les

dirigeants africains ont réagi en fonction d'agendas sur la transparence imposés par l'extérieur. Ils se sont comportés en suiveurs, et non en leaders. Il est temps de changer ce schéma.

Nous saluons l'adoption récente par l'UA du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs en tant que cadre principal de contrôle des ressources naturelles. S'appuyant sur la Vision pour l'industrie minière en Afrique, les gouvernements africains devront adopter une législation qui exige des entreprises désireuses d'acquérir des concessions et des licences qu'elles divulguent la totalité de leur propriété effective. Ils devront instaurer des systèmes transparents d'enchères et d'appels d'offres concurrentiels pour les concessions et les licences, ainsi que des régimes fiscaux qui reflètent à la fois la valeur réelle des actifs de ressources naturelles du pays et la nécessité d'attirer des investissements de haute qualité.

Pourtant, en agissant seuls, les gouvernements africains ne sont pas en mesure de résoudre les problèmes les plus ardues de gouvernance des ressources naturelles. La communauté internationale doit elle aussi soutenir la responsabilité. Lorsque des investisseurs étrangers ont massivement recours aux sociétés offshore, aux sociétés fictives et autres paradis fiscaux, ils affaiblissent les règles de publicité et sapent les efforts des réformateurs africains qui militent pour la transparence. De telles pratiques facilitent également l'évasion fiscale et, dans certains pays, la corruption, privant l'Afrique de revenus qui devraient être déployés pour lutter contre la pauvreté et la vulnérabilité. Nous appelons le G8 et le G20 à se montrer à la hauteur et à faire preuve de leadership dans le développement d'une riposte multilatérale crédible et efficace à l'évasion fiscale.

Tous les pays doivent adopter et imposer les normes de publication pour chaque projet contenues dans la loi américaine Dodd-Frank et la législation comparable de l'UE. Tous les pays doivent les appliquer à l'ensemble des entreprises d'extraction cotées sur leurs places boursières respectives. L'heure est venue d'élaborer une norme commune mondiale pour tous les pays. En tant qu'acteurs de tout premier plan du secteur de l'extraction en Afrique, l'Australie, le Canada et la Chine devraient être les prochains pays à soutenir activement ce consensus mondial émergent.

Nous saluons la volonté de la présidence actuelle du G8, assurée par le Royaume-Uni, ainsi que des

autres gouvernements, de mettre la fiscalité et la transparence au cœur du dialogue de cette année. Nous invitons tous les pays de l'OCDE à reconnaître le coût de l'inaction dans ce domaine critique. Les pertes subies par l'Afrique sous la forme de sorties de capitaux illicites représentent deux fois plus que ce qu'elle reçoit en aide internationale. Il est invraisemblable que certaines entreprises, souvent soutenues par des fonctionnaires malhonnêtes, pratiquent une évasion fiscale contraire à l'éthique et se servent des prix de transfert et de sociétés anonymes pour maximiser leurs profits, alors que des millions d'Africains sont privés de l'accès à une nutrition adéquate, à la santé et à l'éducation.

Des partenaires différents ont cependant des objectifs similaires. Leurs intérêts se rejoignent. Créer la confiance est plus difficile que de changer les politiques, mais c'est une condition essentielle au succès d'une réforme politique. C'est pourquoi le rapport de cette année définit un agenda commun pour le changement. Si nous rassemblons les capacités nationales, aussi bien dans la société civile qu'au sein des gouvernements, pour mieux comprendre le secteur des ressources naturelles, nous devons aussi construire la confiance entre les gouvernements, les entreprises et les citoyens. Une meilleure compréhension permettra de générer des contrats plus justes et des stratégies nationales plus équitables, et ainsi de favoriser un sentiment d'appropriation par les populations locales, des contrats durables à plus long terme et un climat plus favorable pour les investissements. La satisfaction des communautés locales est synonyme de réduction du risque politique. Les accords mutuellement bénéfiques sont les seuls capables de résister dans le temps.

L'Africa Progress Panel est convaincu que l'Afrique peut mieux gérer ses vastes richesses en ressources naturelles pour améliorer la vie de ses populations. Nous espérons que ce rapport va y contribuer. Nous avons tout à gagner d'une Afrique véritablement prospère, stable et juste. Nous sommes tous les garants d'une bonne gestion des richesses en ressources naturelles de l'Afrique pour les générations futures.



Kofi A. Annan
Président de l'Africa Progress Panel

INTRODUCTION

Situées dans un coin reculé du sud-est de la Guinée, les montagnes verdoyantes et luxuriantes de Simandou sont au cœur d'une transformation qui touche toute l'Afrique. Sous les forêts tropicales, réputées pour leur richesse écologique, se trouve un autre bien dont il est fait grand cas : l'un des gisements de minerai de fer (élément indispensable à la fabrication de l'acier) parmi les plus riches de la planète, mais aussi l'un des moins développés, et qui suscite toutes les convoitises. Alimenté par une croissance rapide sur les marchés émergents, le cours mondial du fer s'est envolé et les investisseurs mondiaux se bousculent pour débloquer de nouvelles sources d'approvisionnement. À l'heure actuelle, des multinationales de tous les continents rivalisent pour obtenir des parts dans le gisement de Simandou, avec des milliards de dollars investis dans la prospection. Les exportations devraient connaître un essor considérable, générant une augmentation de la croissance économique.

Que signifie tout cela pour la population de la Guinée, l'un des pays les plus pauvres de la planète ? Les richesses générées par les ressources naturelles vont-elles améliorer la vie de ces individus et des générations futures ? Ou alors la Guinée sera-t-elle une autre victime de ce que certains appellent la « malédiction des ressources naturelles » endémique de l'Afrique ?

Ces questions sont au cœur du Rapport sur les progrès en Afrique de 2013, qui traite du pétrole, du gaz et des ressources minières. Ces dix dernières années, les économies africaines ont surfé sur la vague mondiale des matières premières. Les industries extractives sont apparues comme un moteur puissant de la croissance économique. La demande pressante en ressources naturelles en Chine et sur d'autres marchés émergents a poussé les prix à l'exportation vers de nouveaux sommets, et cette envolée ne montre aucun signe d'essoufflement. Le pétrole, le gaz et les ressources minérales de l'Afrique sont devenus un aimant puissant qui attire les investissements étrangers. Avec de nouvelles opérations de prospection qui font état de réserves beaucoup plus importantes que ce que laissaient présager les connaissances antérieures, l'Afrique est prête à récolter les bénéfices exceptionnels produits par ces ressources naturelles.

Le défi auquel se trouvent confrontés les gouvernements de ces pays consiste à convertir cette aubaine temporaire en une avancée durable

pour le développement humain. Une gestion efficace et équitable des ressources naturelles de l'Afrique serait à même de transformer le continent. À côté de la construction d'industries de production, le développement des ressources naturelles pourrait apporter les revenus nécessaires à l'investissement dans les petites exploitations agricoles, la sécurité alimentaire, l'emploi, la santé et l'éducation. Il incombe aux gouvernements de tirer parti de la richesse générée par les ressources naturelles pour les générations futures comme pour les générations actuelles. L'Afrique subsaharienne est entrée dans le XXI^e siècle avec une population de 670 millions d'individus. D'ici 2025, le continent comptera 1,2 milliard d'habitants : un chiffre qui s'élèvera à 2 milliards d'ici 2050. La démographie revêt une grande importance. Dotée de compétences et d'opportunités, la jeunesse africaine pourrait devenir une force de changement puissante et positive. Si la chance de réaliser leur potentiel leur est refusée, les enfants qui naissent aujourd'hui formeront une génération perdue. Une bonne gestion de la richesse en ressources naturelles peut permettre de sortir des millions d'Africains de la pauvreté sur les dix prochaines années, tout en donnant de l'espoir aux générations futures.

Les pessimistes prévoient qu'à mesure que les revenus générés par les industries extractives augmenteront, la qualité de la gouvernance va inéluctablement s'affaiblir, réduisant la compétitivité économique et laissant les pauvres sur le bord du chemin. Cette réflexion s'appuie sur une longue histoire peu glorieuse au cours de laquelle les richesses naturelles de l'Afrique ont financé les monuments de l'ère coloniale en Europe, les immenses fortunes privées de dirigeants arrivés au pouvoir après l'indépendance, comme le président Mobutu Sese Seko au Zaïre (et certains dirigeants actuels), ainsi que de nombreuses guerres civiles. Dans le même temps, les progrès du développement humain ont été bien moins visibles, et la plupart des économies riches en ressources naturelles se sont retrouvées piégées dans des cycles en dents de scie accompagnés d'épisodes d'endettement insoutenable. Pour ceux qui pensent que les actions passées orientent les résultats futurs, l'intégration croissante de l'Afrique dans les marchés mondiaux des ressources naturelles laisse présager un scénario peu encourageant.

Nous ne partageons pas cette pensée. Loin d'être otages d'une malédiction des ressources naturelles

incurable, la génération de leaders politiques actuelle a l'opportunité de tirer parti des richesses naturelles pour favoriser le changement en matière de développement humain. Quatre raisons nous permettent de faire preuve d'un optimiste prudent.

La première trouve son origine dans l'évolution du développement humain au cours des dix dernières années. L'Afrique n'est pas en bonne voie pour parvenir aux Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) de 2015, ce qui suscite de graves inquiétudes. Pourtant, beaucoup de choses ont été accomplies. Pour la première fois sur une génération, le nombre de personnes pauvres est en baisse. Les taux de mortalité infantile diminuent. Des progrès ont été enregistrés dans la lutte contre les principales maladies infectieuses. Davantage d'enfants africains sont scolarisés. Tout ceci prouve qu'une combinaison entre une croissance économique plus forte et des politiques plus solides peut produire des résultats. Si les revenus générés par les ressources naturelles de l'Afrique sont investis judicieusement et partagés équitablement, tout porte à croire que le continent connaîtra une accélération des avancées vers la réalisation des OMD.

Le deuxième motif d'optimisme se nourrit des projections concernant le marché mondial des matières premières. Certes, toute prédiction concernant ces marchés est sujette à une grande marge d'incertitude. Toutefois, il existe des preuves indéniables qui montrent que nous ne sommes pas en train de vivre un cycle des matières premières normal. Une croissance économique forte et très gourmande en ressources sur les marchés émergents associée à une croissance démographique entraîne une hausse de la demande, tandis que les contraintes pesant sur l'augmentation de la production freinent l'offre. Certains commentateurs soutiennent que nous sommes actuellement dans les premières phases d'un « supercycle des matières premières », c'est-à-dire une période de prix durablement élevés. Bien entendu, les gouvernements doivent prévoir des plans de circonstance pour pallier la volatilité et l'incertitude du marché. Cependant, il semble probable que la croissance des exportations va générer de larges flux de revenus qui pourraient être utilisés dans le but de financer les infrastructures sociales et économiques nécessaires pour soutenir le progrès du développement humain.

Troisième raison de se montrer optimiste : l'environnement politique et le contexte de politique

économique. Malgré quelques revers, la démocratie a pris racine dans toute l'Afrique, et pour ce qui concerne la bonne gouvernance des ressources naturelles, il n'y a rien de mieux que la démocratie. Même si la qualité de la participation, de la transparence et de la responsabilisation varie d'un pays à l'autre, les citoyens africains revendiquent le droit de demander à leurs gouvernements de rendre des comptes en matière de gestion des ressources naturelles. Les politiques budgétaires et la gestion macroéconomique se sont également renforcées. Les pays d'Afrique riches en ressources sont aujourd'hui beaucoup moins vulnérables aux cycles en dents de scie que par le passé. C'est l'une des raisons pour lesquelles ils ont pu se relever si rapidement de la récession mondiale de 2008. De nombreux pays se trouvant aux premiers stades du développement de leurs ressources non renouvelables (notamment le Ghana, la Guinée, le Kenya, le Libéria, le Mozambique, la Sierra Leone et la Tanzanie) ont largement consolidé la gouvernance macroéconomique ces dix dernières années. Les gouvernements de ces pays disposent d'un autre grand avantage : ils peuvent tirer les leçons des erreurs commises dans le passé et prendre une autre voie.

La quatrième source de notre optimisme se fonde sur les pratiques qui entourent la gestion des ressources. Il y a quinze ans, la plupart des gouvernements traitaient la gestion des richesses naturelles comme un secret d'État. Les citoyens étaient informés des décisions prises par les gouvernements sur la base du « principe de la connaissance nécessaire », et ces derniers considéraient qu'ils n'avaient pas besoin d'en savoir beaucoup. Les transactions commerciales complexes entre les agences gouvernementales et les investisseurs étrangers étaient frappées du sceau du secret : une pratique très propice à la corruption. Aujourd'hui encore, il y a trop de secret. Cependant, le milieu de la gouvernance des ressources est en train de changer. Des partenariats internationaux tels que l'Initiative de transparence des industries extractives (ITIE) ont contribué à créer une nouvelle culture d'ouverture. Les gouvernements rendent publics les contrats concernant le pétrole et les minerais. Récemment, la Guinée a mis en ligne le texte intégral des contrats portant sur toutes les grandes transactions minières, notamment celles prévues pour le site de Simandou. Nombre de grandes compagnies minières ont renforcé leurs normes de transparence et de responsabilité et elles évaluent avec davantage de rigueur les conséquences sociales et environnementales de leurs investissements. Fondamentalement, il existe un

mouvement dynamique et grandissant de la société civile au niveau national et international qui exige des gouvernements et des entreprises qu'ils rendent des comptes.

Cet optimisme prudent ne doit pas être interprété comme une adhésion à l'exubérance qui s'est emparée de certains milieux. Bien trop souvent, l'Afrique est présentée comme un nouvel eldorado dans l'économie mondiale : une plate-forme dynamique de création de richesses tirées des ressources naturelles et d'opportunités d'investissement. Le message sous-jacent est qu'une autre décennie de croissance alimentée par les industries extractives va automatiquement sortir les pays et les populations du piège de la pauvreté. Ce message est erroné. Si les dix prochaines années ressemblent aux dix dernières, il est indéniable que l'Afrique connaîtra des gains impressionnants en produit intérieur brut (PIB) et en exportations. Mais le bien-être des nations ne se mesure pas seulement à l'aune de la croissance. Ce qui importe pour les Africains, c'est le rythme auquel les nouvelles richesses tirées des ressources font baisser la pauvreté et multiplient les opportunités.

Les gouvernements de tout le continent ont accordé trop peu d'attention à cette question. Il faut se réjouir de la réduction de la pauvreté enregistrée ces dix dernières années. Toutefois, comme nous le montrons dans ce rapport, les pays riches en ressources ont vu leurs niveaux de pauvreté baisser moins vite que prévu au regard de leurs performances de croissance économique. Motif : dans nombre de pays, les pauvres ont vu leur part de revenu reculer. La montée des inégalités ralentit l'allure à laquelle la croissance réduit la pauvreté.

Les progrès en termes de développement humain au sens large représentent aussi un motif d'inquiétude. La plupart des pays riches en ressources présentent des indicateurs de développement humain bien en-deçà des niveaux que l'on pourrait attendre au regard de leur revenu moyen. L'Angola et la Guinée équatoriale enregistrent un écart parmi les plus importants entre revenu et développement humain, comme le montre l'indice de développement humain (IDH) du Programme des Nations unies pour le développement. La République démocratique du Congo, l'une des économies les mieux dotées en ressources naturelles au monde, occupe le bas du classement de l'IDH. Dans des pays comme le Ghana, la Tanzanie et la Zambie, les progrès ont été freinés par les disparités

de développement humain liées à la pauvreté, à la fracture entre les villes et les campagnes et à d'autres facteurs de désavantage. Dans le présent rapport, nous définissons un agenda pour la conversion des richesses croissantes tirées des ressources naturelles en amélioration du bien-être. Le point de départ est une focalisation renforcée sur l'équité et le développement humain. Trop de gouvernements continuent de considérer les industries extractives uniquement comme une source de croissance et un moyen d'attirer les investissements étrangers. Ils n'ont pas assez veillé à ce que les bénéfices de la croissance soient redistribués équitablement dans la société. Les gouvernements doivent aussi se pencher sur la qualité de la croissance. Dans de nombreux pays, le secteur pétrolier et le secteur minier continuent de fonctionner comme des enclaves en dehors de l'économie nationale. Ils créent peu d'emplois et n'ont pas beaucoup de liens avec les entreprises locales. Ils apportent peu de valeur ajoutée à la production. L'Afrique exporte essentiellement des ressources naturelles non transformées et en utilise les recettes pour importer des biens de consommation et des produits agricoles qui pourraient – et devraient – être produits localement. Ce n'est pas la bonne voie à suivre pour une croissance inclusive et une prospérité partagée. De plus, certaines entreprises d'extraction génèrent des profits sains qui ne se traduisent pas par des recettes proportionnelles pour le gouvernement en raison d'avantages fiscaux excessifs, de l'évasion fiscale et de la sous-évaluation des actifs.

Il n'existe pas de réforme type. Les politiques doivent être élaborées à la lumière des contraintes et des opportunités de chaque pays. Il existe cependant des principes et des exemples de bonnes pratiques qui servent de guide pour orienter les politiques. Nous insistons sur l'importance vitale de la politique budgétaire et du caractère équitable des dépenses publiques. Les stratégies axées sur l'épargne sont inappropriées en raison des immenses besoins non satisfaits de l'Afrique en matière d'infrastructures, de santé, d'éducation, d'approvisionnement en eau et d'assainissement. Il s'agit de secteurs dans lesquels une dépense publique judicieuse a la capacité de produire non seulement des bénéfices économiques importants, mais aussi des gains exceptionnels pour le développement humain. Les avancées vers plus de transparence et de responsabilité doivent être élargies et approfondies, non pas pour satisfaire les exigences des bailleurs de fonds, mais pour respecter les droits des citoyens africains. L'hémorragie des revenus tirés

des ressources naturelles imputable aux transactions secrètes et aux activités des sociétés offshore constitue un fléau inconcevable pour la vie et les espoirs des citoyens. La divulgation publique complète sera le garrot le plus efficace. La loi Dodd-Frank adoptée aux États-Unis et des mesures comparables prévues par l'Union européenne (UE) vont largement renforcer l'élan vers une plus grande transparence, et les gouvernements africains devraient appliquer des principes similaires dans leur droit national.

Rompre avec le modèle d'enclave de l'extraction des ressources naturelles est une autre priorité. Les vastes ressources minérales de l'Afrique peuvent transformer le développement social et économique. La Vision pour l'industrie minière en Afrique définit un agenda contraignant en faveur du changement. Elle appelle les gouvernements africains à « réorienter leur attention de la simple extraction minière vers des impératifs de développement plus larges dans lesquels la politique minière est intégrée à la politique de développement ». Parvenir à cet objectif nécessitera non seulement de nouvelles politiques, mais aussi le développement de capacités institutionnelles et une politique industrielle élargie. Les investisseurs étrangers peuvent jouer un rôle essentiel pour faciliter le changement en concluant des partenariats avec les gouvernements afin de renforcer la transparence, en soutenant le développement des compétences et en évaluant minutieusement l'impact social et environnemental de leurs activités ; de nombreuses entreprises assurent d'ailleurs le leadership dans ces domaines.

Il existe des exemples de bonnes pratiques dans chacun de ces domaines. Certains pays parmi les plus pauvres d'Afrique font la démonstration qu'une gouvernance renforcée est possible. Cependant, les gouvernements africains agissant seuls, ou même de concert, ne peuvent pas résoudre tous les problèmes qui nuisent au potentiel de développement des exportations de ressources naturelles.

Les investisseurs étrangers ont un rôle clé à jouer. Les entreprises internationales opérant en Afrique doivent appliquer les mêmes principes de responsabilité et les mêmes normes de gouvernance que celles auxquelles elles doivent se plier dans les pays riches. Elles doivent également admettre que les règles de publication sont importantes. Le recours intensif par les investisseurs internationaux à des sociétés enregistrées dans des paradis fiscaux et des centres

offshore et leurs transactions avec d'autres sociétés offshore sont potentiellement néfastes pour leur propre image d'entreprise et les intérêts de leurs actionnaires. Ce comportement est également associé à des pratiques qui font du mal à l'Afrique et affaiblissent le lien entre la richesse en ressources naturelles et la réduction de la pauvreté. L'action internationale peut créer un environnement propice au renforcement de la gouvernance en Afrique. L'évasion fiscale, les transferts de richesses illicites et les pratiques pour fixer des prix inéquitables sont soutenus par les systèmes commerciaux et financiers mondiaux, et ces problèmes mondiaux nécessitent des solutions multilatérales. Les citoyens africains doivent exiger de leurs gouvernements qu'ils répondent aux normes les plus strictes en matière de propriété et de publication. Les gouvernements des pays développés doivent exiger la même chose des entreprises enregistrées dans ou liées à leurs juridictions. Le G8 et le G20 doivent mettre en place des règles communes exigeant la divulgation publique intégrale de la propriété effective des sociétés, sans aucune exception. Ils doivent également renforcer les règles multilatérales sur la fiscalité pour contrer le recours aux prix de transfert qui coûte chaque année des milliards de dollars à l'Afrique. Il s'agit d'un domaine dans lequel l'Afrique et les pays développés ont un intérêt commun à mettre de l'ordre dans un système qui permet de placer la course aux profits privés au-dessus de l'intérêt public envers la transparence, la responsabilité et la stabilité financière.

Le présent rapport ne prétend pas apporter de réponses toutes faites. Il n'y en a aucune. L'envolée des richesses tirées des ressources naturelles implique des défis complexes et des risques très réels. Mais elle crée également une opportunité inédite. Exploitées efficacement et bien gérées, les richesses générées par les ressources de l'Afrique pourraient sortir des millions de personnes de la pauvreté au cours des dix prochaines années. Elles pourraient permettre de construire les systèmes de santé, d'éducation et de protection sociale qui donnent aux individus les moyens de changer leur vie et de réduire leur vulnérabilité. Elles pourraient créer des emplois pour la jeunesse africaine et des marchés pour les petits exploitants agricoles. Enfin, elles pourraient mettre le continent sur la voie d'une croissance dynamique et inclusive.

Saisir ces opportunités sera difficile. Les gaspiller serait impardonnable et inexcusable.

RÉSUMÉ

Pendant une grande partie de son histoire, les richesses en ressources naturelles de l'Afrique ont été pillées et dilapidées. Elles ont servi les intérêts d'un petit nombre, et non de la population dans son ensemble. Au lieu d'être utilisés pour améliorer les conditions de vie, les revenus tirés de ces ressources ont servi à bâtir des fortunes personnelles, financer des guerres civiles et soutenir des élites politiques corrompues agissant en toute impunité. Ce rapport a vocation à faire passer un message simple : l'histoire ne doit pas se répéter. Aujourd'hui, les gouvernements africains disposent d'une opportunité unique de convertir la richesse en ressources naturelles en catalyseur pour la réduction de la pauvreté, une prospérité partagée et l'accélération du développement humain.

Le Rapport 2013 sur les progrès en Afrique rejette l'idée que l'Afrique serait frappée par une « malédiction des ressources naturelles », un mal qui condamne automatiquement les citoyens des nations riches en ressources à un avenir placé sous le signe de la stagnation économique, de la pauvreté et d'une mauvaise gouvernance. Il n'y a pas de malédiction. Les problèmes qui affectent la gestion des ressources naturelles en Afrique sont imputables à de mauvaises politiques nationales, à des partenariats d'investissement médiocres et aux insuffisances de la coopération internationale. Y remédier nécessitera un leadership déterminant de la part des gouvernements africains, soutenu par une action multilatérale et l'engagement des investisseurs étrangers à adopter de meilleures pratiques au niveau international.

Il existe des raisons de se montrer optimiste. Les conditions sur le marché mondial laissent présager une nouvelle décennie de prix élevés pour les ressources naturelles, créant un environnement favorable à la croissance économique. L'environnement politique s'est également amélioré. Une gestion plus solide des finances publiques a permis à l'Afrique de sortir des cycles en dents de scie associés aux précédents épisodes d'envolée des marchés des matières premières. Des mouvements se sont amorcés vers plus de transparence et de responsabilité : les deux piliers d'une bonne gouvernance des ressources naturelles. La nouvelle législation adoptée par les États-Unis et l'Union européenne donnera encore davantage d'élan à ces mouvements. De nombreuses entreprises regardent désormais au-delà des profits à court terme,

vers des partenariats d'investissement sur le long terme. Ces entreprises reconnaissent l'intérêt aussi bien économique qu'éthique de renforcer les interactions avec les entreprises locales, de mener des évaluations de l'impact social et environnemental et de s'engager auprès des communautés locales.

Il ne s'agit pas de sous-estimer les risques et les difficultés qui accompagnent le boom actuel des ressources naturelles en Afrique. L'augmentation soudaine des recettes peut déstabiliser la planification des budgets. Les gouvernements doivent faire des choix compliqués afin de définir les dépenses à effectuer dès aujourd'hui et les sommes à épargner pour l'avenir. Il existe un risque de voir s'inverser les mouvements fragiles et encore limités dans certains pays vers des systèmes de budget plus ouverts et une divulgation accrue au sein des entreprises publiques du secteur de l'extraction. L'Africa Progress Panel s'inquiète du recours massif des investisseurs étrangers aux sociétés offshore, aux sociétés fictives et aux juridictions offshore. De plus, une grande partie de l'Afrique reste piégée dans un schéma d'exportation de matières brutes, avec peu de pays qui réussissent à percer dans l'activité manufacturière et la transformation. Aucune de ces deux situations n'est inévitable, et notre rapport démontre que les alternatives sont pratiques, faisables et abordables.

Une croissance rapide mais un bilan mitigé pour le développement humain

Les dix dernières années ont été une période de croissance soutenue en Afrique. Malgré une économie mondiale affaiblie, la croissance a atteint en moyenne plus de 5 % par an dans la région. Vingt pays riches en ressources naturelles ont occupé le premier plan dans ce redressement économique. Ces pays, qui représentent 56 % de la population africaine, ont connu en moyenne une croissance plus rapide que les autres pays, et comptent parmi les économies du monde qui ont enregistré les taux de croissance les plus soutenus. La moitié des pays riches en ressources naturelles a vu son revenu moyen augmenter d'un tiers ou plus. En 2012, l'Angola et la Sierra Leone ont surpassé la Chine, tandis que le Ghana et le Mozambique ont eu une croissance plus rapide que l'Inde.

De nombreux pays riches en ressources naturelles sont

en train de grignoter des places dans les classements internationaux basés sur la richesse. Sur les dix dernières années, le Cameroun, le Ghana, le Nigéria et la Zambie sont passés de la catégorie faible revenu à revenu moyen inférieur. Cinq autres pays (l'Angola, le Botswana, le Gabon, la Namibie et l'Afrique du Sud) se trouvent dans la catégorie des revenus moyens supérieurs. Avec un revenu moyen de 27 478 US\$ en 2011, la Guinée équatoriale se classe dans la catégorie des pays à revenu élevé.

Les progrès en termes de réduction de la pauvreté et d'amélioration du développement humain sont moins impressionnants. Les pays riches en ressources naturelles présentent des écarts parmi les plus larges au monde entre leur classement mondial en termes de richesse, mesurée en fonction du revenu moyen, et leurs performances sur des indicateurs plus étendus portant sur le bien-être, défini par l'indice de développement humain (IDH). Dans le classement de l'IDH, la Guinée équatoriale se situe 91 places en dessous de son rang en termes de revenu moyen, et l'Angola 38 places en dessous. En outre, les pays riches en ressources naturelles se retrouvent très majoritairement dans le bas du classement de l'IDH. Ils occupent 9 des 12 dernières places, avec la République démocratique du Congo en dernière position (figure 1).

Les comparaisons internationales illustrent visuellement l'incapacité de bon nombre de pays à transformer les richesses en ressources en opportunités élargies pour le développement humain. Le Bangladesh dispose d'un revenu moyen très inférieur à celui du Nigéria, mais les enfants de ce pays sont trois fois moins susceptibles de mourir avant leur cinquième anniversaire. En outre, alors que le Bangladesh est parvenu à assurer l'accès universel à l'éducation primaire et la parité des sexes, le Nigéria compte 10 millions d'enfants déscolarisés avec l'un des taux d'inégalité entre les sexes parmi les plus élevés au monde. L'Angola présente l'un des taux de mortalité maternelle les plus élevés du monde. Onze pays riches en ressources naturelles (notamment la Guinée équatoriale et son revenu élevé) se trouvent dans le groupe des 20 pays ayant les taux de mortalité infantile les plus importants (figure 2).

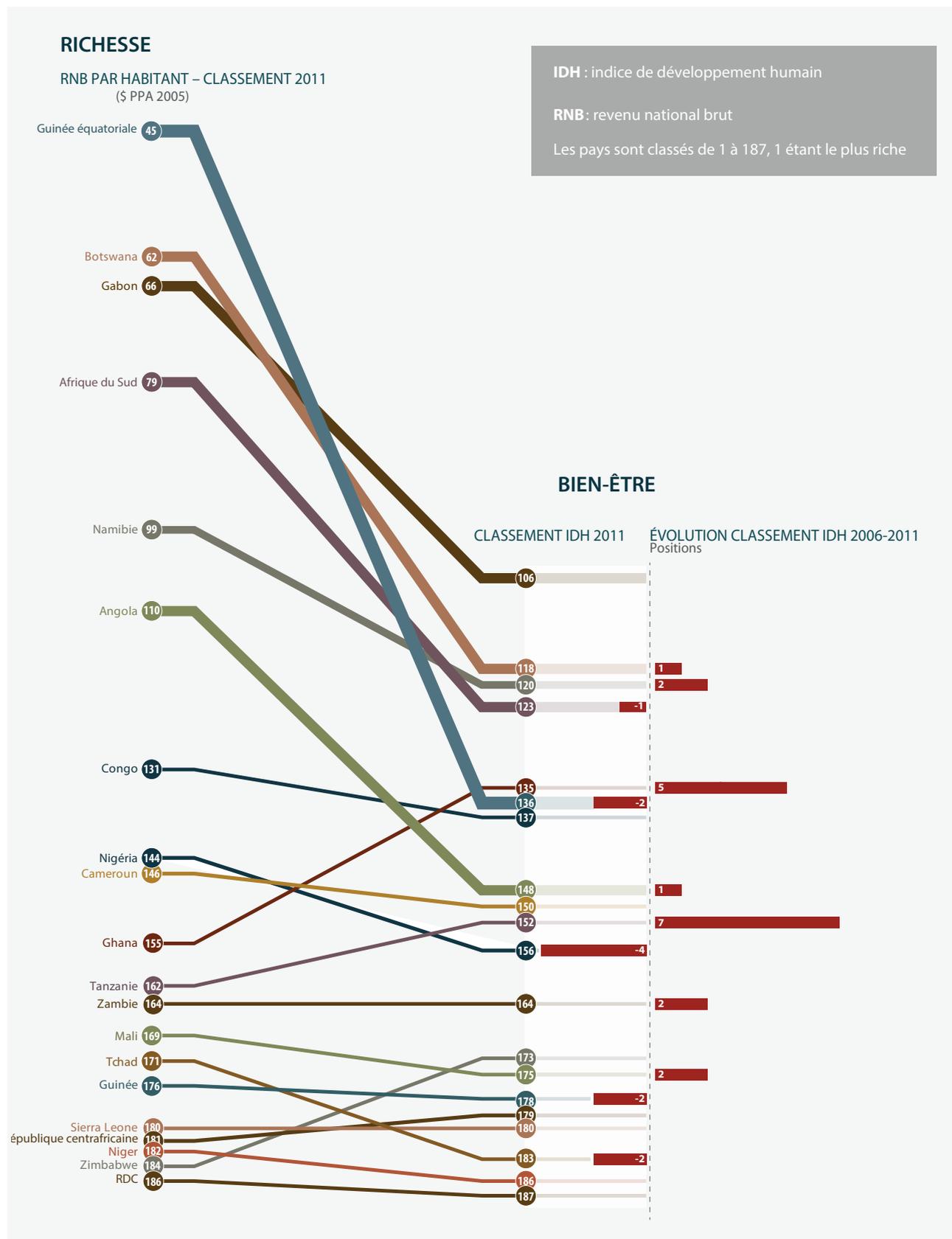
Une forte croissance n'est pas toujours synonyme de réduction de la pauvreté. De nouvelles études menées dans le cadre du Rapport sur les progrès en Afrique ont examiné l'interaction entre revenu moyen et incidence

de la pauvreté dans quatre pays. Au Ghana et en Tanzanie, la pauvreté a baissé, mais beaucoup moins que prévu par rapport aux performances de croissance: la Tanzanie aurait dû faire sortir 720 000 personnes de plus de la pauvreté. Bien que la Zambie ait connu une croissance importante, les niveaux de pauvreté ont augmenté de plus d'un demi-million de personnes. Le Nigéria a également observé une hausse de la pauvreté. Pourquoi les pays riches en ressources naturelles ont-ils été incapables d'utiliser cette croissance économique plus forte pour accélérer la réduction de la pauvreté ? Si la réponse détaillée à cette question varie d'un pays à l'autre, le problème sous-jacent peut être résumé en trois mots : montée des inégalités. Dans chacun des quatre pays étudiés, la quasi-totalité des bénéfices de la croissance économique a été confisquée par les 10 % les plus riches. En Zambie, la part de revenu des 10 % les plus pauvres a baissé de moitié sur la période de l'enquête, alors que le décile le plus riche a vu sa part du revenu national augmenter de près d'un tiers, passant de 33 % à 43 % du total.

Ce schéma s'intègre dans le cadre d'une évolution plus large de montée des inégalités. L'an dernier, dans le Rapport sur les progrès en Afrique, nous mettions en garde contre le fait que les disparités de richesse croissantes visibles sur tout le continent étaient à la fois insoutenables et injustes. Cette réflexion s'applique avec une force particulière aux pays riches en ressources naturelles. Ces pays disposent d'une opportunité inédite de réduire plus vite la pauvreté en utilisant les richesses tirées des ressources. Il est essentiel que les gouvernements saisissent cette opportunité en répartissant plus équitablement les revenus générés par les ressources.

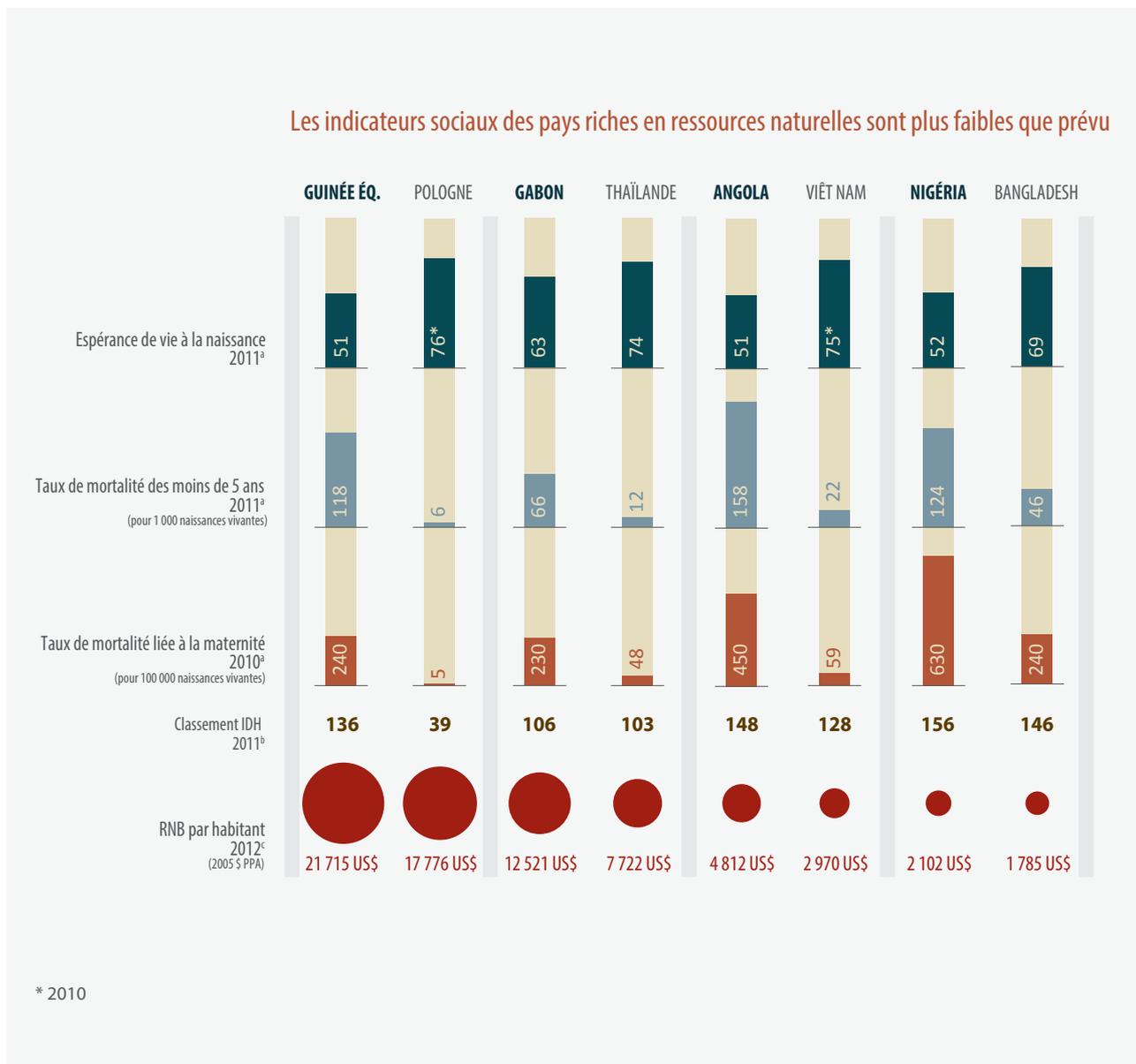
La même chose est vraie pour d'autres domaines. Certains pays ont investi les recettes tirées des ressources naturelles dans la santé, l'éducation, l'eau et l'assainissement, élargissant les opportunités pour la majorité de leurs habitants. Pourtant, le bilan est contrasté. Certaines élites politiques continuent de s'approprier et de gaspiller les revenus générés par les ressources nationales en achetant des demeures de luxe en Europe et aux États-Unis ou en se bâtissant une fortune privée aux frais de l'État. Les revenus pétroliers de l'Angola ont été employés pour accumuler des fortunes personnelles et subventionner un approvisionnement bon marché en eau et en électricité pour les plus aisés, alors que les pauvres sont privés des services les

Figure 1: ECART RICHESSE/BIEN-ÊTRE



Source: PNUD (2011), Rapport sur le développement humain.

Figure 2: LES LAISSÉS-POUR-COMPTE DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN



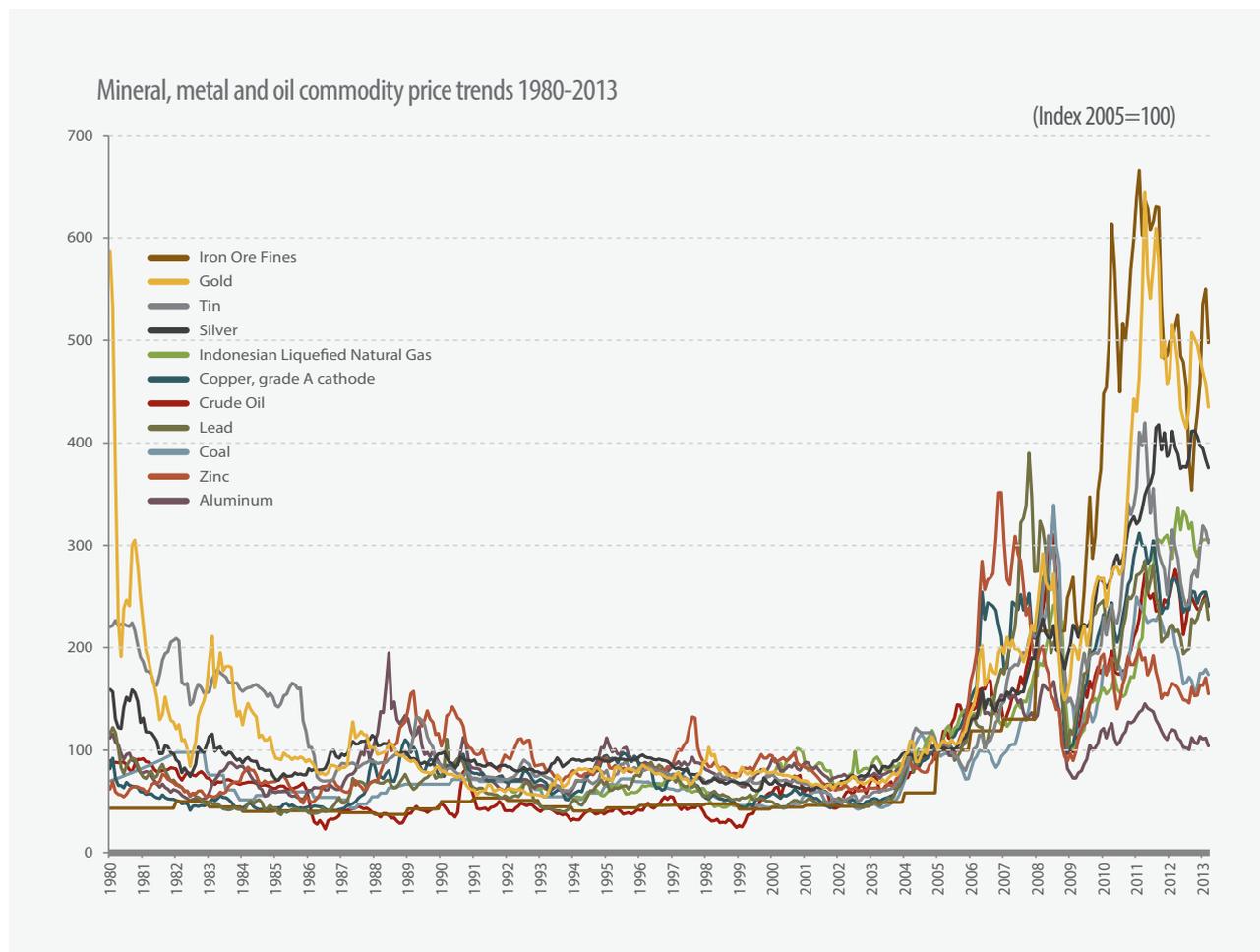
plus élémentaires. Une rétrospective des dix dernières années fait clairement apparaître que la croissance ne pourra pas, à elle seule, faire évoluer les perspectives en matière de développement humain dans les pays riches en ressources naturelles. Les gouvernements doivent veiller à ce que les flux de recettes qui accompagnent la croissance des industries extractives soient investis de manière efficace et équitable. Une partie de ces investissements doit être orientée vers une croissance économique inclusive, puisque c'est la croissance qui va créer les emplois et les futurs revenus nécessaires pour soutenir les progrès. Cependant, pour les millions de personnes privées de l'accès à la santé, l'éducation,

l'eau potable, la protection sociale et d'autres services de base, il est impératif que les gouvernements utilisent les revenus tirés des ressources naturelles pour accroître la qualité et l'accessibilité de ces services.

L'Afrique et le supercycle des matières premières

Les pays africains riches en ressources naturelles ont surfé sur la vague du marché mondial des matières premières (figure 3).

Figure 3: L'ENVOLÉE DES MARCHÉS DES MATIÈRES PREMIÈRES



Source: IFMI, Prix des matières premières; Banque mondiale, Moniteur économique mondial.

Même si l'offre de certains produits de base est imprévisible, les marchés devraient rester serrés au cours des prochaines années, les prix réels restant bien au-dessus du niveau moyen des années 1990. Fin 2011, les prix moyens de l'énergie et des métaux communs étaient trois fois supérieurs à ce qu'ils étaient dix ans plus tôt, et approchaient voire dépassaient les niveaux records des 40 dernières années. Reflétant les conditions sous-jacentes du marché, les investissements miniers ont plus que quadruplé entre 2000 et 2010, atteignant près de 80 milliards de dollars US par an, et la valeur de la production mondiale de métaux a augmenté deux fois plus vite que le PIB mondial : un contraste saisissant par rapport à la stagnation de valeur durant la décennie précédente. Résultat : l'Afrique s'est intégrée dans

l'un des secteurs les plus dynamiques du commerce mondial.

Peu d'indices laissent entrevoir l'imminence d'une récession. Certains commentateurs soutiennent que le monde est encore dans la phase médiane d'un « supercycle des matières premières ». Alimentés par la forte croissance des marchés émergents et les contraintes pesant sur l'offre, les prix devraient rester élevés. Par rapport aux prix de 2005, qui étaient déjà très au-dessus des niveaux moyens des années 1990, les projections pour 2025 sont près de 20 % supérieures pour les métaux et les minerais, 25 % supérieures pour les ressources énergétiques et plus de 90 % supérieures pour les métaux précieux.

Ces projections ne doivent pas être interprétées avec un optimisme démesuré. L'Afrique reste encore un acteur relativement mineur sur des marchés mondiaux intrinsèquement imprévisibles. Le ralentissement de la croissance en Chine, la récession mondiale, l'accroissement des investissements dans de nouvelles sources d'approvisionnement (par exemple le gaz naturel extrait par fracturation hydraulique) et les nouvelles technologies pourraient modifier en profondeur les conditions générales du marché. Les gouvernements africains doivent tenir compte de l'incertitude et des risques inhérents à la dépendance envers les exportations, tout en se préparant à gérer des revenus accrus.

L'expansion de l'exploration et la hausse des investissements étrangers renforcent l'intégration de l'Afrique dans les marchés mondiaux des ressources naturelles. Dans le secteur de l'énergie, les producteurs de pétrole établis étendent leur production. L'Institut d'études géologiques des États-Unis (US Geological Survey) estime que les zones côtières de l'Océan Indien pourraient renfermer plus de 7,1 billions de m³ (250 billions de pieds cubes) de gaz et 14,5 milliards de barils de pétrole. Pour remettre ce chiffre dans son contexte, l'estimation dépasse les réserves connues des Émirats Arabes Unis et du Venezuela. La part de l'Afrique sur les exportations mondiales d'or est en hausse. Des pays comme la Zambie et la République démocratique du Congo occupent une place stratégique sur les marchés mondiaux du cuivre et du cobalt. Plus récemment, une lutte mondiale s'est engagée pour l'accès à quelques-uns des gisements de minerai de fer les plus importants et les moins développés au monde en Guinée, au Liberia et en Sierra Leone.

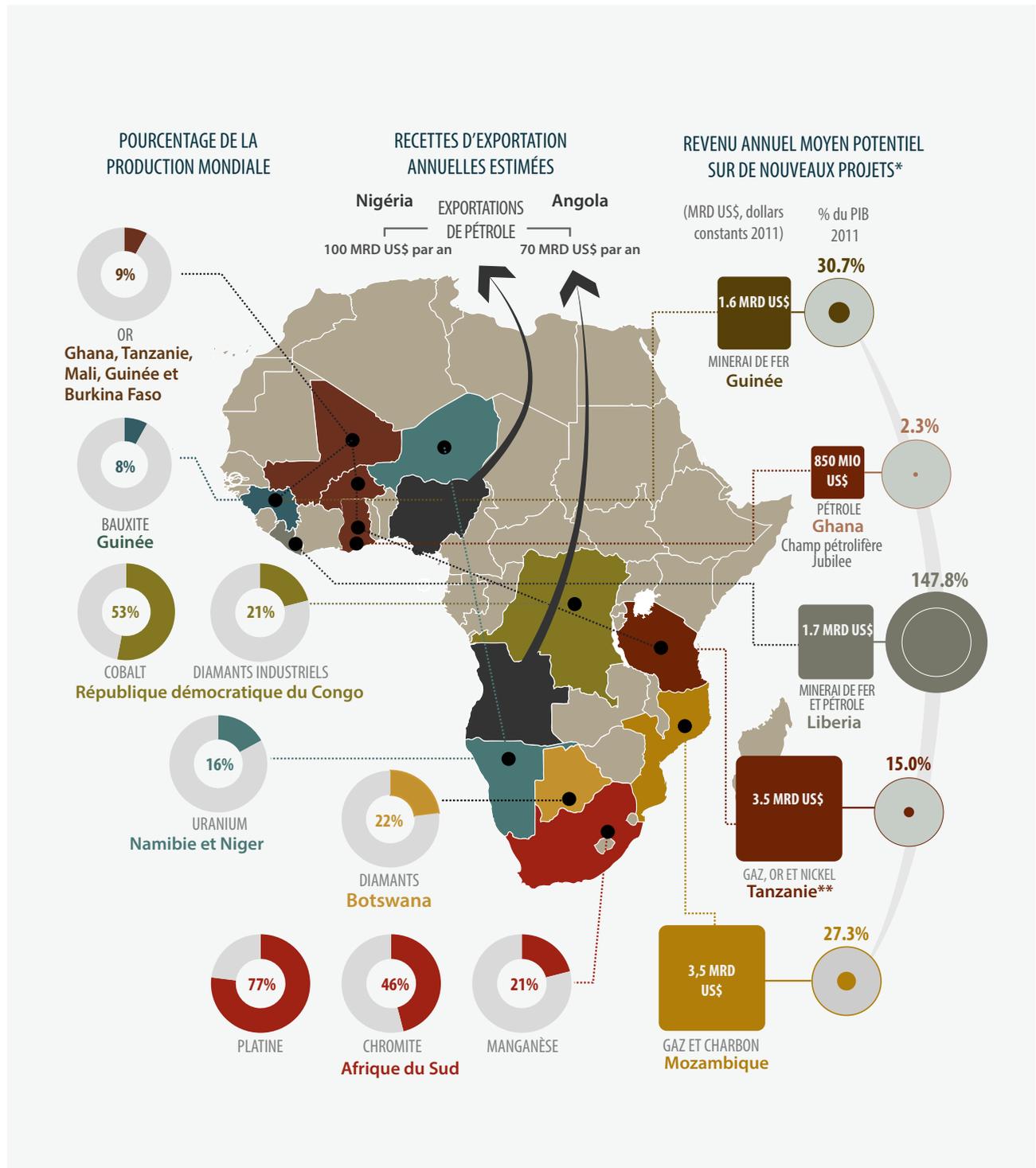
Les flux de revenus associés aux ressources naturelles de l'Afrique peuvent faire changer les choses. Le FMI estime que les revenus du gaz naturel et du charbon au Mozambique pourraient atteindre 3,5 milliards de dollars par an. Les exportations de minerai de fer de Guinée pourraient générer plus de 1,6 milliard de dollars chaque année. Les exportations de gaz naturel, d'or et d'autres minerais pourraient produire un flux de revenus équivalent à 15 % du PIB de la Tanzanie (Figure 4).

Ces dix dernières années ont vu non seulement un essor des activités d'investissement étranger, mais aussi une prolifération des acteurs. La gamme d'entreprises opérant dans le secteur de l'extraction en Afrique va des multinationales qui dominent le pétrole et l'exploitation minière au niveau mondial aux acteurs régionaux plus petits et plus spécialisés. Les compagnies chinoises publiques et privées jouent un rôle de plus en plus important, tout comme les entreprises venant d'autres marchés émergents. Bon nombre des investisseurs étrangers présents en Afrique se plient aux meilleures pratiques internationales, souvent dans un contexte d'activité difficile. Cependant, l'Africa Progress Panel a identifié deux éléments majeurs qui posent problème.

Le premier concerne la structure de l'activité d'investissement. Les entreprises étrangères présentes en Afrique recourent massivement aux sociétés offshore et aux juridictions à faible taux d'imposition. Dans certains cas, à travers leurs activités d'investissement, les multinationales sont également liées à des réseaux complexes de sociétés fictives. Ces configurations s'accompagnent de divulgations publiques pour le moins sommaires et de vastes possibilités d'évasion fiscale. Ces pratiques sont néfastes pour les efforts de renforcement de la transparence et de la responsabilité en Afrique et ternissent la réputation des investisseurs étrangers.

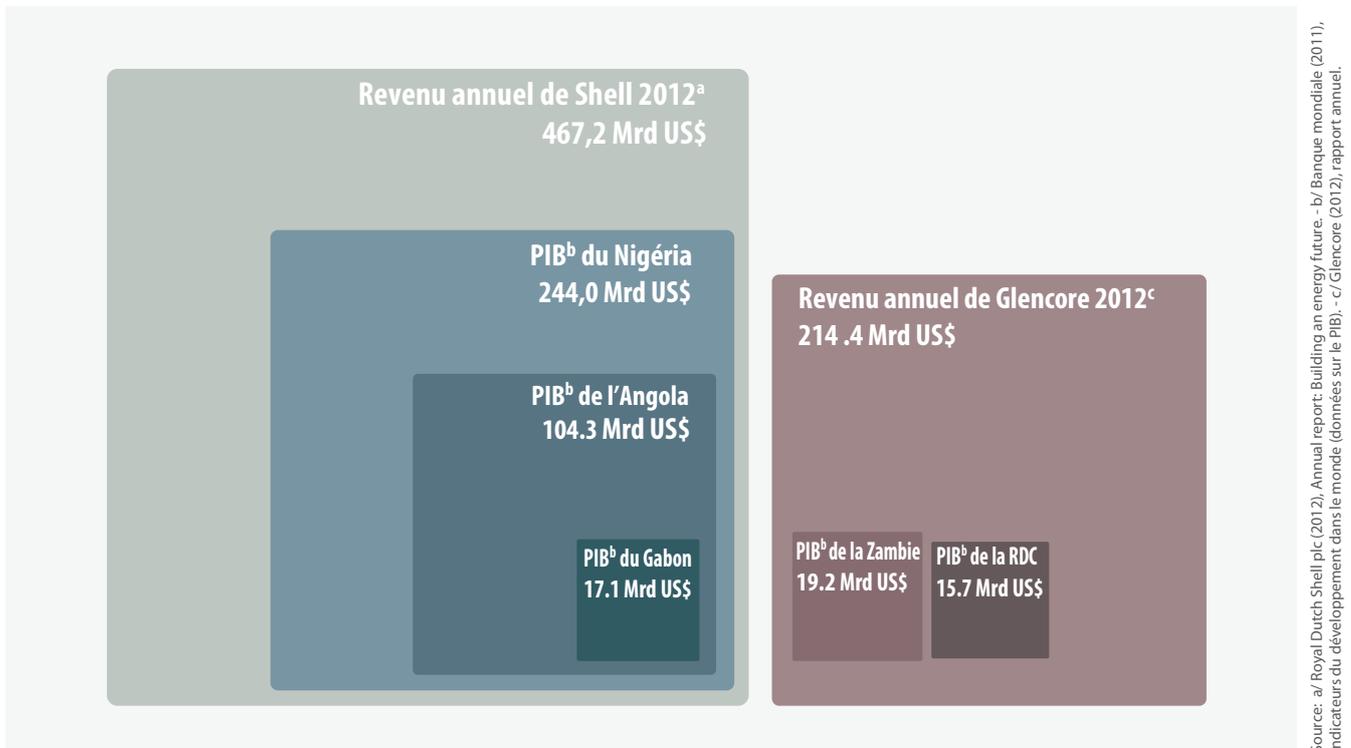
La deuxième source d'inquiétude réside dans les interactions entre l'activité des investisseurs étrangers et les marchés locaux. Les industries extractives fonctionnent généralement comme des enclaves à faible valeur ajoutée, qui ont peu de liens avec les entreprises locales et les marchés de l'emploi. Sur plus d'une décennie de boom des matières premières, l'Afrique continue d'exporter majoritairement des matières premières brutes et d'importer des biens de consommation et des produits agricoles de base. Ce modèle de développement n'est pas viable. Il est impératif que les gouvernements élaborent des stratégies industrielles pour donner une valeur ajoutée à leurs matières premières avant l'exportation, et que les investisseurs étrangers s'engagent davantage pour créer des interactions locales (figure 5).

Figure 4: CARTOGRAPHIE DES RICHESSES EN RESSOURCES NATURELLES DE L'AFRIQUE : SÉLECTION DE PAYS ET DE MATIÈRES PREMIÈRES



Sources:
 Raw Materials Data, IntierraRMG, 2013
 World Bank, Africa Pulse October 2012, Volume 6
 IMF, Fiscal Regimes for Extractive Industries: Design and Implementation, 2012
 U.S. Geological Survey, Mineral commodity summaries 2013
 *Estimates are intended to show order of magnitude. Revenue projections are highly sensitive to assumptions about prices, phasing of production, and underlying production and capital costs
 **Data represents annual revenue at peak production

Figure 5: COMPARAISON ENTRE LE REVENU ANNUEL DES ENTREPRISES MULTINATIONALES ET LES DONNÉES NATIONALES SUR LE PIB



En 2012, il est estimé que l'ensemble des flux de capitaux privés surpasseront les transferts liés à l'aide de 8 %. L'investissement direct étranger était équivalent aux flux d'aide avant la récession mondiale de 2008, avant de retomber légèrement. Cette position est maintenant inversée, avec les dernières données indiquant une hausse des IDE et une baisse de l'aide. Alors que l'augmentation des flux de capitaux privés a réduit la dépendance financière de l'aide, l'aide au développement reste une source essentielle de financement pour de nombreux pays. En outre, bien conçue, l'aide au développement peut soutenir les efforts nationaux visant à utiliser les richesses en ressources naturelles pour accélérer la réduction de la pauvreté, notamment par le renforcement des capacités institutionnelles (figure 6).

De l'exploitation des ressources naturelles au développement humain

Transformer les richesses en ressources naturelles en développement humain nécessite des politiques intégrées dans toute une variété de domaines. Les gouvernements ont besoin de stratégies nationales qui définissent les conditions dans lesquelles les richesses en ressources naturelles seront exploitées, y compris les dispositions relatives à la durabilité,

à l'environnement réglementaire et à l'octroi des licences. Il faut également qu'ils veillent à ce que les recettes soient prélevées, comptabilisées et allouées de manière efficace et équitable pour faire avancer les objectifs des politiques publiques. Passer des principes à la pratique est un parcours semé d'embûches.

Une mauvaise gouvernance des entreprises publiques et des actifs est associée à des pertes de revenus importantes. En 2012, l'Angola a été incapable d'expliquer la présence de « résidus financiers » à hauteur de 4,2 milliards de dollars, essentiellement de l'argent manquant, dans les comptes de la compagnie pétrolière d'État. Le Nigéria aurait perdu quant à lui 6,8 milliards de dollars entre 2010 et 2012. Des pertes de revenus de cette ampleur peuvent nuire considérablement aux finances publiques et aux efforts des pays pour réduire la pauvreté.

Les accords de négoce de concessions sont souvent associés à une sous-évaluation des actifs. Aucun pays n'a perdu autant à cause de cette pratique que la République démocratique du Congo. Le rapport contient une analyse détaillée de cinq contrats de privatisation à travers la vente d'actifs publics à des investisseurs étrangers opérant par l'intermédiaire de sociétés offshore enregistrées aux

Figure 6: FLUX PRIVÉS ET AIDE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE



Source : OCDE et UNECA (2013), Examen mutuel de l'efficacité du développement en Afrique ; OCDE-CAD, base de données des statistiques du développement international.

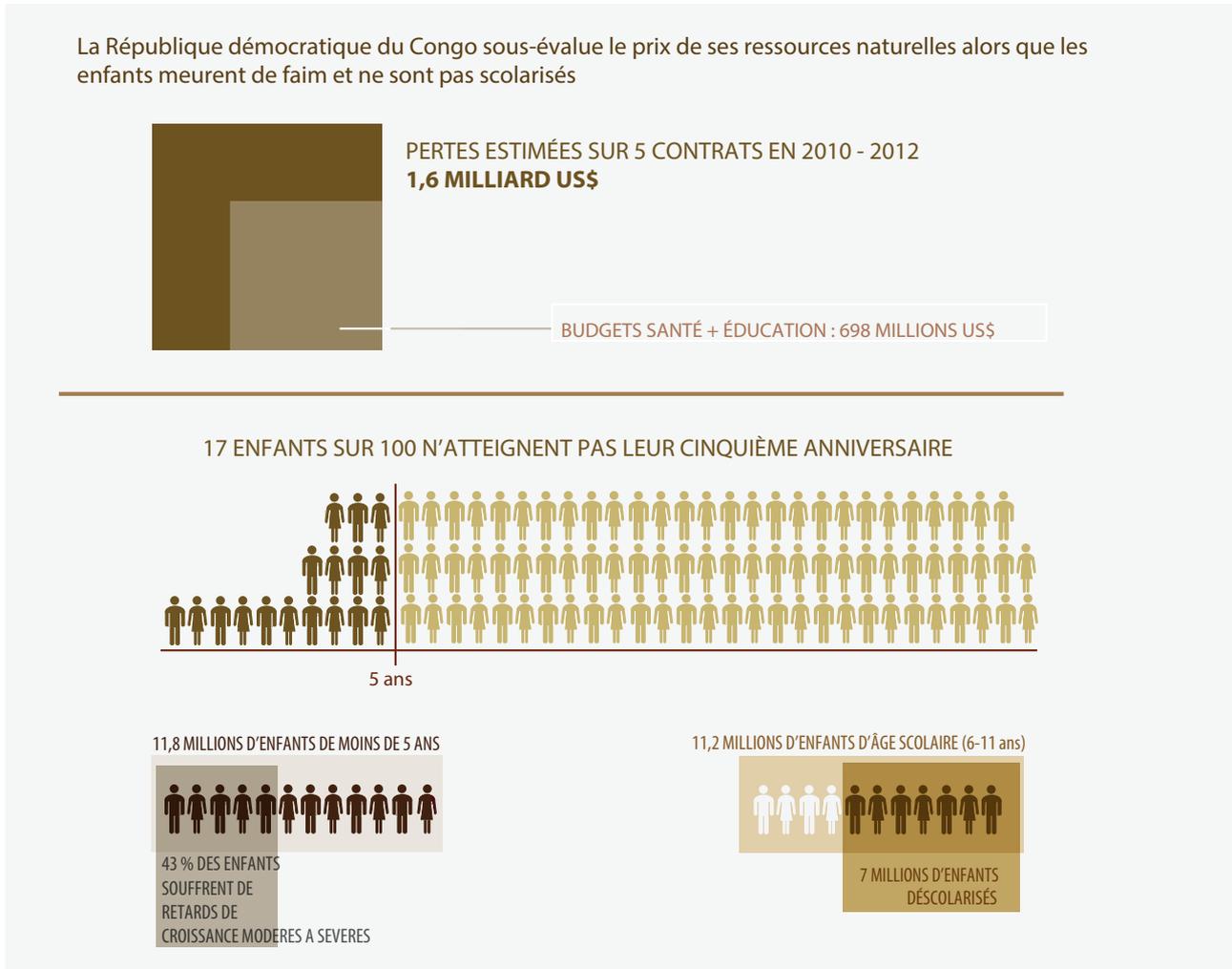
Îles Vierges britanniques et dans d'autres juridictions. Nous estimons la totalité des pertes encourues dans ces contrats en raison d'une sous-évaluation des actifs à 1,3 milliard de dollars, soit plus du double du budget total dépensé pour la santé et l'éducation. Dans un pays où 7 millions d'enfants sont déscolarisés, avec le sixième taux de mortalité infantile le plus élevé au monde et une malnutrition endémique, des pertes de cet ordre ont un coût humain considérable (figure 7).

La sous-évaluation des concessions génère d'importants retours sur investissement pour les sociétés offshore. Dans le cas de la République démocratique du Congo, nous estimons que cette pratique a produit des retours d'environ 500 % pour les sociétés offshore concernées. En Guinée, le prix obtenu par une autre société offshore pour une concession de minerai de fer a représenté un

retour de plus de 3 000 %, le prix convenu dépassant le PIB de la Guinée.

Le manque de transparence demeure un sujet majeur de préoccupation. Les pays africains riches en ressources naturelles enregistrent de mauvais scores dans l'indice de gouvernance des ressources (IGR), qui mesure le niveau de publication des revenus dans le secteur des ressources naturelles. Le Cameroun, la République démocratique du Congo, la Guinée équatoriale et le Mozambique figurent parmi les plus faibles dans le classement des notes de l'IGR. Les pratiques opaques dans le secteur des ressources naturelles sont renforcées par des budgets nationaux également opaques, avec un refus systématique opposé aux citoyens pour accéder aux principaux documents budgétaires. Une refonte de la conception des régimes fiscaux est urgente dans bon

Figure 7: COMPARAISON ENTRE LES PERTES DE LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO DANS LE COMMERCE DE CONCESSIONS ET LES BUDGETS DE LA SANTÉ ET DE L'ÉDUCATION

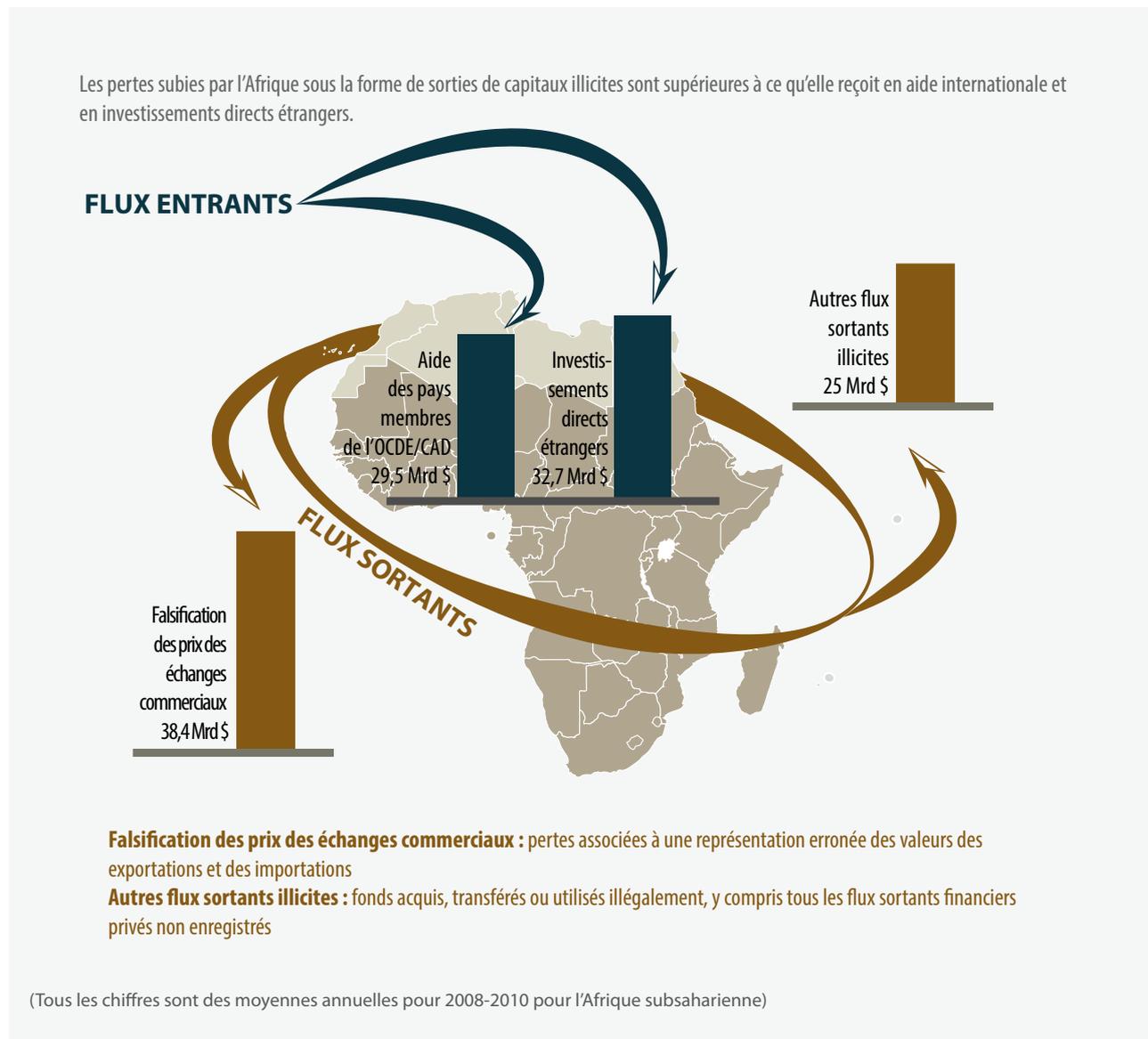


nombre de pays riches en ressources naturelles. La plupart de ces régimes ont été établis de manière à attirer les investissements étrangers en période de faibles cours des matières premières. Les pays ont consenti des avantages fiscaux étendus, y compris des exonérations d'impôts, de faibles redevances et des exonérations de l'impôt sur les sociétés. Une enquête menée en Zambie a révélé qu'entre 2005 et 2009, un demi-million de travailleurs des mines de cuivre du pays avaient payé plus d'impôts que les grandes compagnies minières multinationales. Le FMI et la Banque africaine de développement ont demandé aux gouvernements de reconsidérer le niveau des avantages fiscaux qu'ils accordent.

L'évasion fiscale continue d'éroder la base de revenu pour les finances publiques de nombreux pays. Il

est impossible de quantifier l'ampleur du problème. Cependant, de hauts niveaux d'échanges commerciaux internes aux entreprises créent de multiples possibilités de falsification des prix des échanges commerciaux, ce qui permet aux entreprises de déclarer leurs profits dans des juridictions à faible taux d'imposition ; de même, le recours massif aux sociétés offshore et aux sociétés fictives empêche les autorités fiscales africaines d'évaluer correctement les profits et d'assurer le prélèvement de l'impôt. À elle seule, la falsification des prix des échanges commerciaux aurait coûté à l'Afrique en moyenne 38 milliards de dollars chaque année entre 2008 et 2010, soit un montant supérieur à ce que la région a reçu en aide bilatérale de la part des bailleurs de fonds de l'OCDE. En d'autres termes, l'Afrique pourrait doubler l'aide perçue en éliminant les pratiques de tarification injustes (figure 8).

Figure 8: LES SORTIES DE CAPITAUX ILLICITES EN AFRIQUE



Source: OECD (n.d.), OECD Stats Extracts. Global Financial Integrity (2012), Illicit Financial Flows from Developing Countries 2001-2010. World (2013), Global Economic Prospects - January 2013.

Convertir les revenus tirés des ressources en gains de développement humain tangibles et en opportunités élargies nécessite une dépense publique efficace et équitable. Dans ce domaine, le bilan des pays riches en ressources naturelles est mitigé, et loin d'être encourageant. Plusieurs pays investissent de manière insuffisante dans les services de base, et le Tchad en est un exemple notable. Des pays comme le Ghana, le Kenya et la Zambie détournent loin des zones les plus défavorisées les dépenses publiques consacrées à la santé, à l'éducation et aux infrastructures. Dans leur ensemble, les pays riches en ressources naturelles n'investissent pas non plus assez dans la protection sociale. Le Nigéria y consacre 1,5 % de son PIB, pour une couverture limitée. L'un des principaux programmes,

Care of the People, accorde des allocations modestes à seulement 22 000 ménages (0,001 % des pauvres).

Débloquer les potentiels

Les énormes défis auxquels doivent faire face les gouvernements africains présentent des solutions pratiques et faisables. Ils ont également la possibilité de s'appuyer sur toute une série de guides pour orienter leurs actions. La Vision pour l'industrie minière en Afrique, élaborée conjointement par l'Union africaine et la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique, définit un agenda contraignant pour l'utilisation des richesses issues des ressources naturelles en faveur d'une croissance inclusive, de l'élargissement

des opportunités et d'une réduction plus rapide de la pauvreté. La Charte sur les ressources naturelles, qui s'inspire des meilleures pratiques internationales, constitue un autre outil précieux pour l'élaboration des politiques.

De nombreux gouvernements africains montrent l'exemple. Des dirigeants politiques réformateurs, soutenus par la société civile, ont utilisé l'Initiative de transparence des industries extractives (ITIE) pour renforcer les normes de divulgation. La Sierra Leone publie désormais les contrats et les concessions en ligne. En février 2012, la Guinée a publié sur le site Internet du gouvernement plus de 60 documents contractuels concernant 18 projets d'exploitation minière, avec un résumé interactif des termes des contrats permettant aux non-initiés de retrouver les sections les plus importantes et de comprendre les obligations des entreprises et du gouvernement. Le nouveau projet de politique pétrolière du Liberia comporte une section consacrée aux mesures de transparence qui influenceront sur la rédaction finale de la législation régissant le secteur. Il inclut des dispositions exigeant la divulgation de la structure de propriété effective des compagnies minières, des projections de revenus et des informations sur les prix de vente du pétrole. La loi ghanéenne de 2011 sur la gestion des revenus pétroliers surpasse les normes de l'ITIE en matière de déclaration des comptes. Toutes ces initiatives sont le reflet de l'élan politique en faveur d'une transparence et d'une responsabilité accrues en Afrique.

Des initiatives internationales viennent soutenir les efforts de l'Afrique. En vertu de la loi Dodd-Frank instaurée aux États-Unis, la Securities and Exchange Commission exigera des sociétés impliquées dans les industries extractives qu'elles divulguent publiquement tous les paiements effectués pour chaque projet. Cette loi, qui a suscité des mouvements de même nature au sein de l'Union européenne, donne aux investisseurs étrangers l'opportunité de soutenir les efforts de l'Afrique pour le renforcement de la transparence et de la responsabilité. Malheureusement, de nombreuses entreprises n'ont pas saisi cette opportunité. Certaines ont engagé des poursuites devant la justice dans le but de contrer les dispositions de la loi Dodd-Frank. D'autres se sont lancées dans une guerre d'usure visant à diluer les exigences de déclaration obligatoire. Ces attitudes relèvent d'une vision à court terme et les arguments commerciaux invoqués en faveur de règles de divulgation moins strictes manquent de crédibilité.

Les opposants ne sont pas tous issus de l'industrie. Le gouvernement canadien s'est opposé à la mise en place

de normes de divulgation obligatoires. Ce refus a son importance, car les sociétés cotées à la Bourse de Toronto contrôlent pour plus de 109 milliards de dollars US d'actifs miniers internationaux et étaient, en 2011, impliquées dans plus de 330 projets en Afrique. En Chine, notamment à Hong Kong et à Shanghai, les marchés financiers ont eux aussi besoin d'établir un régime multilatéral plus transparent.

Plusieurs gouvernements africains sont en train de mettre en place des régimes fiscaux plus efficaces et plus équilibrés. Les taux de redevance ont été augmentés, afin de refléter l'escalade des cours mondiaux. La Banque africaine de développement a proposé d'indexer les redevances sur les cours internationaux, ce qui permettrait d'améliorer la stabilité et la prévisibilité au sein de l'administration fiscale. Le FMI a demandé aux gouvernements d'éviter de négocier des contrats d'imposition au cas par cas pour chaque investisseur, et plusieurs pays ont renégocié avec succès des accords qui étaient déséquilibrés.

Toutefois, en agissant seuls, les gouvernements africains ne sont pas en mesure de résoudre les problèmes de fiscalité les plus pressants qui touchent cette région du monde. L'évasion fiscale est un problème mondial facilité par un mélange entre les pratiques commerciales internes aux entreprises, le recours massif des investisseurs étrangers aux centres offshore, aux sociétés fictives et aux paradis fiscaux, et les normes de divulgation laxistes d'un certain nombre de centres financiers et de négoce de matières premières, notamment la Suisse, le Royaume-Uni et les États-Unis. En dépit des mouvements encourageants vers davantage de dialogue international sur la fiscalité, ce qui fait défaut, c'est une action internationale décisive: dans ce domaine, le G8 et le G20 peuvent faire la différence.

Par le passé, la politique fiscale a été le talon d'Achille de la gouvernance des ressources naturelles en Afrique. Les hausses de revenus ont conduit à des excès de dépenses publiques incontrôlés, sans ajustements consécutifs en période de récession des cycles des matières premières. La situation est en train de changer. Les gouvernements fixent des prix de référence pour les exportations de ressources, ce qui permet de lisser les flux dans les budgets sur l'ensemble du cycle et de placer les excédents dans des fonds souverains et d'autres instruments financiers. Récemment, le Nigéria a mis en place un fonds souverain qui s'appuie sur l'expérience d'autres pays de la région et d'ailleurs (notamment le Botswana et le Chili) afin d'établir des règles claires et transparentes pour la gestion des flux issus des ressources naturelles.

Une gestion budgétaire efficace ne donne pas toutes les réponses aux questions clés en matière de dépense. Tous les gouvernements doivent étudier la capacité des économies nationales à absorber des dépenses accrues financées par les revenus tirés des ressources naturelles. Économiser pour l'avenir représente un objectif politique important. Cependant, l'Africa Progress Panel pense qu'il faudrait privilégier le regroupement des dépenses en début de période, c'est-à-dire investir tout de suite dans les infrastructures et les services de base. Les faits montrent que les retours sur investissements dans les infrastructures peuvent être très élevés, de 15 à 20 % en général. La Banque mondiale estime que les investissements en infrastructures pourraient faire grimper le taux de croissance à long terme de l'Afrique de 2 % par an. En comparaison, les rendements à l'épargne sur les marchés des obligations sécurisées sont actuellement très inférieurs à 1 %, c'est-à-dire un retour négatif si l'on tient compte de l'inflation.

Les priorités en matière de dépense doivent être déterminées à la lumière du dialogue national. L'action doit s'orienter selon deux principes. Le premier est que les investissements en faveur d'une croissance inclusive sur le long terme sont vitaux. Les gouvernements doivent veiller à ce que les recettes générées par les actifs de ressources naturelles non renouvelables soient dirigées vers des

améliorations durables des infrastructures économiques ainsi que de la santé, de l'éducation, du bien-être et des moyens de subsistance des populations. Si la croissance ne se poursuit pas, l'augmentation des dépenses dans les services de base finira par devenir insoutenable. Dans le même temps, il est difficile de défendre l'épargne d'une grande partie des revenus tirés des ressources alors que près de 30 millions d'enfants africains sont déscolarisés, que le système de santé de la région est incapable d'apporter les soins les plus élémentaires à une large part de sa population, et que le risque climatique continue de pénaliser les petits exploitants agricoles.

Par conséquent, la deuxième priorité est d'utiliser les revenus générés par les exportations de ressources pour rompre le cercle de la pauvreté qui touche des millions d'Africains, et de débloquent les opportunités. Ces revenus peuvent être utilisés pour éliminer les charges pesant sur les services de base, élargir l'accès à ces services aux groupes et aux zones les plus marginalisés, et améliorer à la fois la qualité des soins de santé et de l'éducation et leur accessibilité. Une partie de ces recettes exceptionnelles pourrait également être investie dans le développement de systèmes nationaux de protection sociale, en s'inspirant des meilleures pratiques régionales de pays tels que le Rwanda et l'Éthiopie, ainsi que sur les expériences pertinentes d'autres régions du monde.

UN AGENDA COMMUN POUR UN CHANGEMENT QUI PROFITE À TOUS

La richesse de l'Afrique en ressources naturelles est un atout qui présente le potentiel requis pour sortir des millions de personnes de la pauvreté et pour construire une prospérité partagée pour le futur. Ce rapport a identifié certaines politiques pouvant réaliser ce potentiel, en permettant au peuple et aux gouvernements africains, à la société civile, aux investisseurs étrangers et à la communauté internationale au sens large de se rassembler autour d'un agenda commun pour le changement.

Ces politiques ouvrent des transitions vers des scénarios « gagnant-gagnant ». En affermissant les règles de publication et en améliorant la transparence, les gouvernements renforceront leur légitimité aux yeux de leurs citoyens. Quant aux investisseurs étrangers, s'ils adoptent des normes de publication plus strictes et abandonnent les pratiques irresponsables telles que l'évasion fiscale, ils bénéficieront dans l'ensemble d'une meilleure image dans les pays hôtes, tout en

éliminant les risques qui pourraient nuire aux intérêts des actionnaires. Si la communauté internationale fait front commun pour lutter contre l'évasion fiscale, les pays riches ainsi que les pauvres en sortiront gagnants grâce à la baisse des pertes liées à la « planification fiscale agressive ». Par ailleurs, sans confiance il n'y a pas de vainqueur ; or, la gouvernance des ressources en Afrique a longtemps été minée par un manque de confiance. Des millions d'Africains ont perdu confiance dans les capacités et la volonté de leurs gouvernements à gérer les actifs issus des ressources naturelles publiques dans l'intérêt général. Les gouvernements et une grande partie de leurs citoyens s'interrogent sur les motivations et les pratiques des investisseurs étrangers, alors que les entreprises elles-mêmes n'accordent souvent qu'une confiance limitée dans les gouvernements qui façonnent l'environnement politique dans lequel elles évoluent. Créer la confiance est plus difficile que de changer les politiques, mais c'est une condition essentielle au succès d'une réforme politique. Les organisations de la société civile ont joué un rôle essentiel dans le renforcement de la transparence et de la responsabilité et concluent souvent des partenariats efficaces avec l'ensemble des groupes de parties prenantes majeurs visés plus loin. Leur rôle est fondamental dans la mise en œuvre de la plupart

des recommandations figurant ci-après. L'Afrique n'a jamais été touchée par la « malédiction des ressources naturelles ». Par contre, la région a souffert de plusieurs autres malédictions, dont des politiques inadaptées, une faible gouvernance et l'absence de transformation de la richesse tirées des ressources naturelles en progrès sociaux et économiques. Les conditions de marché favorables

créées par les contraintes qui affectent les ressources mondiales n'offrent aucune garantie quant au fait que la croissance des industries extractives contribuera à améliorer la vie des Africains. Néanmoins, si les gouvernements saisissent cette opportunité et mettent les bonnes politiques en place, la richesse issues des ressources naturelles de l'Afrique pourrait transformer définitivement les perspectives du continent.

RECOMMANDATIONS POUR ACTION IMMÉDIATE

<p>TRANSPARENCE ET RESPONSABILITÉ</p>	<p>Adopter une norme commune internationale pour la transparence dans les industries extractives : tous les pays doivent adopter et imposer les normes de divulgation pour chaque projet énoncées dans la loi américaine Dodd-Frank et dans la législation comparable de l'UE, et les appliquer à toutes les entreprises du secteur de l'extraction cotées sur leurs places boursières respectives. En tant qu'acteurs de tout premier plan en Afrique, l'Australie, le Canada et la Chine devraient être les prochains pays à soutenir activement ce consensus mondial émergent. Le résultat final doit aboutir à une norme commune mondiale pour tous les pays.</p> <p>Réaliser la Vision pour l'industrie minière en Afrique : adopter l'affirmation de la Vision pour l'industrie minière en Afrique, qui préconise « une exploitation transparente, équitable et optimale des ressources minières en tant que fondement d'une croissance durable et d'un développement socioéconomique », comme principe directeur pour l'élaboration des politiques. Équiper dès aujourd'hui l'African Minerals Development Centre des ressources techniques, humaines et financières requises pour aider les gouvernements à développer des stratégies nationales. Mettre en œuvre la Vision pour l'industrie minière en Afrique au niveau de chaque pays.</p> <p>Utiliser le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs : affirmer le leadership africain dans le processus de réforme de l'architecture internationale sur la transparence et la responsabilité, en appliquant les codes et les normes du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs à la gouvernance des industries extractives, avec le suivi d'indicateurs spécifiques aux produits d'extraction et un chapitre séparé dans le Rapport d'auto-évaluation des pays. Intégrer les dispositions renforcées de l'ITIE dans les législations nationales et les directives régionales.</p>
<p>REPARTITION DES BÉNÉFICES</p>	<p>Créer un régime multilatéral pour la transparence fiscale : le G8 doit établir la structure requise pour un régime multilatéral qui s'attaque aux exonérations fiscales contraires à l'éthique et mette un terme à l'évasion fiscale. Les sociétés enregistrées dans les pays du G8 devraient être obligées de publier la liste complète de leurs filiales et les informations concernant leurs revenus à l'échelle internationale, leurs profits et les impôts payés dans les différentes juridictions. Les autorités fiscales, y compris les autorités fiscales africaines, doivent échanger plus systématiquement leurs informations.</p>
<p>TRANSFORMATION ÉCONOMIQUE</p>	<p>Favoriser les interactions, la création de valeur ajoutée et la diversification : créer de la valeur ajoutée en transformant les ressources naturelles avant de les exporter. Établir des liens entre les industries extractives et les fournisseurs et marchés locaux pour contribuer à la création de valeur ajoutée. Créer une structure d'incitations dans le but de favoriser les investisseurs étrangers qui tissent des liens avec les fournisseurs nationaux, qui effectuent un traitement à l'échelle locale et qui soutiennent le développement des compétences. Utiliser les interactions pour diversifier les économies nationales et les sortir de la dépendance envers les produits d'extraction.</p>
<p>REVENUS TIRÉS DES RESSOURCES ET DÉPENSES PUBLIQUES</p>	<p>Assurer l'équité dans les dépenses publiques : renforcer l'engagement national en faveur de l'équité et mettre en place les bases d'une croissance inclusive. Les gouvernements africains doivent exploiter le potentiel de transformation sociale créé par l'augmentation des flux de revenus. Les recettes générées par le développement des ressources naturelles doivent être orientées sur les investissements dans la santé, l'éducation et la protection sociale nécessaires pour élargir les opportunités, ainsi que sur les infrastructures requises pour soutenir une croissance dynamique.</p>
<p>DURABILITÉ SOCIALE ET ENVIRONNEMENTALE</p>	<p>Protéger les mines artisanales : soutenir l'exploitation minière artisanale, qui nécessite beaucoup de main-d'œuvre et fournit de précieux emplois. L'industrie extractive officielle et l'exploitation minière artisanale informelle tireront avantage toutes les deux d'accords constructifs qui reconnaissent les droits des artisans mineurs et protègent les intérêts de l'ensemble des investisseurs.</p>

L'Africa Progress Panel cherche à promouvoir le développement de l'Afrique en évaluant les progrès effectués, en soulignant les opportunités présentes sur le continent et en suscitant le changement.

MEMBRES DU PANEL

Kofi Annan, Président de l'Africa Progress Panel, ancien Secrétaire général des Nations unies et lauréat du prix Nobel de la paix

Michel Camdessus, Ancien directeur général du Fonds monétaire international

Peter Eigen, Fondateur et président du Conseil consultatif, Transparency International, président fondateur et représentant spécial de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE)

Bob Geldof, Musicien, homme d'affaires, fondateur et coordinateur du groupe Band Aid et des concerts Live Aid et Live 8, co-fondateur de DATA, conseiller de ONE et militant

Graça Machel, Présidente de la Fondation pour le développement communautaire et fondatrice de New Faces New Voices

Strive Masiyiwa, Fondateur et directeur, Econet Wireless

Linah Kelebogile Mohohlo, Gouverneur, Banque du Botswana

Olusegun Obasanjo, Ancien président du Nigéria

Robert Rubin
Co-président du conseil d'administration du Council on Foreign Relations et ancien Secrétaire au trésor des États-Unis

Tidjane Thiam
Directeur exécutif du groupe Prudential Plc

Africa Progress Panel

BP 157
1211 Genève 20
Suisse

info@africaprogresspanel.org

www.africaprogresspanel.org



L'Africa Progress Panel imprime sur du papier recyclé.