



Transparence et Responsabilisation dans
les Industries Extractives en Afrique:
LE RÔLE DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

ÉDITÉ PAR SHARI BRYAN & BARRIE HOFMANN

Transparence et Responsabilisation dans
les Industries Extractives en Afrique:

LE RÔLE DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

ÉDITÉ PAR SHARI BRYAN & BARRIE HOFMANN

INSTITUT NATIONAL DÉMOCRATIQUE POUR LES AFFAIRES INTERNATIONALES

Données de publication relatives au catalogage à la Librairie du Congrès

Titre original en anglais : Transparency and Accountability in Africa's Extractive Industries : The Role of the Legislature edited par Shari Bryan & Barrie Hoffmann.

**ISBN: 13:978-1-880134-35-1
1-880134-35-7**

Crédits - Photos de la couverture :

Robert Grossman (quatrième photo à partir de la gauche), région du Delta, Nigeria
Nathan Gazetta (deuxième photo à partir de la gauche), Ilakaka, Madagascar.

Crédits - Cartes (à l'intérieur)

Michael Rifer, Responsable des programmes, NDI.

L'Institut National Démocratique pour les Affaires Internationales (NDI) est une organisation à but non lucratif qui œuvre pour le renforcement et le développement de la démocratie à travers le monde. Faisant appel à un réseau mondial d'experts volontaires, NDI offre une assistance pratique aux leaders politiques et aux dirigeants de la société civile qui travaillent à l'établissement des valeurs, pratiques et institutions démocratiques dans leurs pays. NDI travaille en collaboration avec les partisans de la démocratie partout dans le monde pour mettre en place des organisations politiques et civiques, favoriser la tenue d'élections libres et encourager la participation des citoyens à la vie publique, ainsi que la transparence et la responsabilisation dans le secteur public.

Kenneth D. Wollack, Président

Shari Bryan, Directrice associée

Brionne Dawson, Directrice des programmes, Afrique australe et de l'Est

Fifth floor
2030 M Street, NW
Washington, DC 20036
Téléphone: 202-728-5500
Télécopie: 202-728-5520
Site Web: www.ndi.org

TABLE DES MATIÈRES

I. PRÉFACE ET REMERCIEMENTS	8
II. RÉSUMÉ EXÉCUTIF	10
Principales conclusions	11
Recommandations	12
III. INTRODUCTION	14
IV. RICHESSE PÉTROLIÈRE ET MINÉRALE – UNE BÉNÉDICTION À DOUBLE TRANCHANT POUR L’AFRIQUE	15
V. DÉVELOPPER DES CADRES JURIDIQUES ET RÉGLEMENTAIRES SAINS	19
VI. ENCOURAGER LA RESPONSABILISATION ET LA TRANSPARENCE DU SECTEUR PUBLIC	24
VII. PROMOUVOIR L’ENGAGEMENT ET LE CONTRÔLE DU POUVOIR LEGISLATIF	26
VIII. ÉTUDES DE CAS ET RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES À CHAQUE PAYS	36
Angola	36
Botswana	42
Tchad	48
République du Congo (Congo Brazzaville)	55
République Démocratique du Congo (RDC)	61
Ghana	68
Nigeria	74
Sierra Leone	81
Afrique du Sud	88
IX. ANNEXES	94
Approche méthodologique	94
Ressources et initiatives relatives aux industries extractives	95
Bibliographie sélective	101
Acronymes	104

I. PRÉFACE ET REMERCIEMENTS

Les ressources naturelles de l'Afrique ont été pendant plusieurs décennies une source de pouvoir et de richesse pour l'élite au pouvoir et les firmes multinationales sur le continent, et moins souvent pour les citoyens africains eux-mêmes. D'une manière tragique et récurrente, la concurrence engagée pour assurer une main mise sur les revenus des ressources naturelles a alimenté des cycles de corruption, de conflit et de pauvreté, compromettant toutes les occasions offertes pour encourager la croissance économique et le développement social.

Etant donné que les ressources minérales et pétrolières deviennent de plus en plus rares sur les autres continents et que les nouvelles sources africaines sont devenues productives, les nations africaines riches en ressources tirent des profits croissants de leur richesse naturelle. Si ces ressources doivent être utilisées efficacement et être mises au service du développement, il est nécessaire de développer des mécanismes plus responsables et plus transparents qui seraient soutenus par les gouvernements, les firmes multinationales, les corps législatifs, les partis politiques, les organisations civiques et les médias.

Ce rapport s'efforce d'aider les responsables politiques élus – notamment ceux qui font partie du pouvoir législatif – à assumer leur rôle constructif de leaders afin d'améliorer le contrôle et la gestion des ressources naturelles de leurs pays.

La gouvernance démocratique nécessite des assemblées législatives capables de réaliser trois objectifs: défendre les intérêts des citoyens; élaborer et formuler des lois et des politiques; et surveiller le pouvoir exécutif. En ce qui concerne la gestion des ressources naturelles, il incombe aux législateurs de veiller à ce que les cadres politiques et réglementaires soutiennent leur usage et leur exploitation d'une manière durable. Ils doivent aussi s'assurer que les organismes gouvernementaux allouent le budget nécessaire et rendent compte des revenus réalisés.

L'Institut National Démocratique pour les Affaires Internationales (NDI) considère que les assemblées législatives africaines peuvent jouer un rôle plus énergique en créant des mécanismes de contrôle viables afin de superviser la collecte et l'utilisation des revenus tirés des industries extractives. Pour ce faire, elles doivent s'assurer que les intérêts de la société civile et des citoyens sont pris en considération, à commencer par les préoccupations environnementales au niveau communautaire jusqu'à arriver à tout ce qui concerne l'allocation et le déboursement des revenus collectés par les gouvernements centraux.

À cette fin, l'Institut a développé un programme qui permet d'identifier et de prendre conscience des politiques, structures et techniques efficaces pour le contrôle de la circulation des revenus de l'industrie

extractive. Ce programme vise, en effet, à venir en aide aux législateurs sensibilisés à la réforme ainsi qu'à leurs partenaires dans la société civile pour la conception et la mise en application de stratégies réalisables dans un groupe-test de pays pilotes.

Ce rapport identifie les défis auxquels les législateurs africains font face lors du processus de contrôle des industries pétrolières et minières de leurs pays, ainsi que les meilleures pratiques en usage dans le monde et les recommandations pour tout engagement futur. Les neuf pays sélectionnés pour cette étude sont : l'Angola, le Botswana, le Tchad, la République du Congo (Congo Brazzaville), la République Démocratique du Congo (RDC), le Ghana, le Nigeria, la Sierra Leone et l'Afrique du Sud. Ce rapport se base en grande partie sur les entrevues menées avec plus de 200 parlementaires élus, politiciens, dirigeants civils et représentants d'entreprises, comme il se base sur une recherche documentaire portant sur le secteur pétrolier émergent de Sao Tomé et Príncipe.

Les résultats de l'enquête donnent une image mitigée de la situation. Plusieurs législateurs qui ont été interviewés ont fait preuve de détermination et de sagacité politique, des qualités nécessaires pour entraîner un changement dans cette région. De même, certains corps législatifs sur le continent tentaient de jouer un rôle plus actif pour contrôler ce secteur. Cependant, des contraintes politiques et financières ont empêché un grand nombre de ces individus et organismes de mener des activités de contrôle d'une manière efficace et indépendante au moment où d'autres ne bénéficiaient pas du soutien d'un public sceptique qui a très peu confiance en leur capacité ou en leur volonté politique d'améliorer la gestion et le contrôle dans les industries qui ont longtemps été perçues comme la source de la richesse personnelle des détenteurs du pouvoir.

Plusieurs initiatives internationales sont en cours afin de promouvoir la responsabilisation¹ (« accountability ») et la transparence, telles que l'initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE), la coalition « Publiez ce que vous payez » et le Projet de transparence des revenus de *Transparency International*. NDI estime que les législateurs sensibilisés à la réforme sont tenus de s'engager d'une manière plus proactive dans ces initiatives et dans bien d'autres afin de rechercher des stratégies et des programmes réalisables pour relever les défis spécifiques aux environnements de leurs pays. Nous souhaitons que ce rapport serve de référence à ces individus ainsi qu'à ceux qui désirent soutenir leurs efforts.

¹ Note du traducteur : Le terme anglais « accountability » a plusieurs équivalents en français : responsabilisation, responsabilité, obligation de rendre compte, obligation redditionnelle, reddition des comptes, imputabilité, etc.. Dans ce document, c'est l'équivalent « responsabilisation » qui a été retenu dans le sens d'obligation de rendre compte et de répondre de ses actes.

I. PRÉFACE ET REMERCIEMENTS (SUITE)

L'équipe de NDI qui a mené l'enquête comprenait les personnes suivantes : Sefakor Ashiagbor, directeur en chef des programmes au NDI ; Dr Susan Booysen, *Graduate School of Public and Development Management*, Université de Witwatersrand, Johannesburg, Afrique du Sud ; Dr Philippe Copinschi, maître de conférence des relations internationales, Institut d'Etudes Politiques, Paris, France ; Isabel Emerson, directrice résidente du NDI, Angola ; Alison Paul, responsable du programme de gouvernance au NDI ; Dr Ricardo Soares de Oliveira, chercheur associé à *Austin Robinson, Sidney Sussex College*, Cambridge, Angleterre ; Dileepan Sivapathasundaram, responsable en chef des programmes au NDI, Afrique du Sud ; et Leo Spaans, directeur résident du NDI, Belgique.

C'est en se basant sur les recherches entreprises sur ces pays que Sefakor Ashiagbor et Barrie Hofmann ont préparé la mouture finale de ce document avec l'aide de la directrice des programmes au NDI, Brionne Dawson. Les assistants qui ont contribué au projet étaient : Skyler Badenoch, Masipula Sithole, Ashley Smith et Kehinde Togun. Nous exprimons notre gratitude au Dr Joel Barkan, au Dr Chris Fomunyoh et à Peter Manikas pour les conseils prodigués et l'aide apportée lors de la rédaction de ce projet.

Cette étude n'aurait pas été possible sans la coopération et la confiance des leaders politiques, des défenseurs des droits civiques, des responsables de l'exécutif et des représentants des entreprises qui ont volontairement fait part de leurs points de vue sur cette question délicate. NDI adresse ses sincères remerciements à tous ceux qui ont permis la réalisation de ce rapport.

Le NDI collabore avec les partisans de la démocratie partout dans le monde en vue de mettre en place des organisations politiques et civiques, de favoriser la tenue d'élections libres et d'encourager la participation des citoyens à la vie publique, ainsi que la transparence et la responsabilisation au sein des gouvernements. L'Institut engage cette action parce qu'elle croit que les démocraties sont capables de promouvoir la croissance et le développement économiques d'une manière plus cohérente et plus équitable que les systèmes politiques non démocratiques. Ce n'est donc pas un fruit du hasard que les nations les plus prospères et les plus pacifiques du monde entier en soient aussi les plus démocratiques. En l'absence de l'équilibre des pouvoirs qui est un élément crucial pour assurer une gouvernance démocratique, les gouvernements non soumis à un contrôle sont plus disposés à dilapider les ressources, contribuant ainsi au déclin économique. Les programmes de mise en place de systèmes démocratiques sont, avant tout, un investissement au service de la paix et de la stabilité qui sont toutes deux, à leur tour, des conditions préalables à tout développement durable.

NDI exprime toute sa reconnaissance à la *National Endowment for Democracy* (NED) pour son soutien, notamment pour le financement de cette recherche et la couverture des frais de publication de cet ouvrage.

Kenneth Wollack
Président
Institut National Démocratique

Shari Bryan
Directrice associée
Institut National Démocratique

II. RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Au moment où les efforts en cours pour renforcer la transparence et la responsabilisation dans la gestion des ressources naturelles mettent l'accent sur les rôles et les responsabilités d'un large éventail d'acteurs, une attention minimale a été accordée à la contribution potentielle des législateurs élus. En effet, les fonctions de base des corps législatifs – à savoir, défendre les intérêts des électeurs; élaborer et formuler des lois; et surveiller la mise en application des politiques par les différents organismes du pouvoir exécutif – constituent le fondement essentiel de tout effort dans ce domaine.

Les assemblées législatives qui sont capables d'assumer ce rôle efficacement sont bien placées pour aider à atténuer les divers risques que pourrait causer la gestion du pétrole et d'autres ressources. Ainsi, après la découverte de gisements de pétrole importants dans la plate-forme continentale du Norvège à la fin des années 1960, les contributions des législateurs élus ont aidé à la conception de systèmes pour une gestion saine de la nouvelle richesse du pays.

Les revenus en hausse, grâce à la demande mondiale croissante du pétrole de l'Afrique et d'autres ressources naturelles, pourraient stimuler une croissance et un développement économiques à plus grande échelle. La reconnaissance du besoin d'améliorer la gestion des industries extractives dans les pays, qui sont tout à la fois riches en ressources et les plus pauvres d'Afrique, s'avère être la seule issue qui s'offre aux législateurs afin qu'ils s'imposent en tant qu'acteurs compétents et crédibles pour enclencher le mouvement vers plus de transparence, de responsabilisation et d'ouverture au sein du gouvernement. Les initiatives telles que l'initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE) et la coalition «Publiez ce que vous payez» ont attiré l'attention du monde entier sur la nécessité d'assurer un accroissement de la transparence et de la responsabilisation dans la gestion des industries extractives. Le résultat prend la forme d'une volonté politique internationale sans précédent, d'informations et d'outils destinés à la réforme de la gestion des industries extractives.

Les leçons tirées des expériences vécues par les pays frappés par la «malédiction des ressources naturelles» semblent indiquer que la présence d'institutions démocratiques avant l'exploitation de la richesse minérale offre de meilleures perspectives pour une gestion réussie des ressources naturelles. Malheureusement, ces institutions et les processus nécessaires pour leur mise en place requièrent souvent plus de temps pour se développer que celui nécessaire à l'exploitation de la richesse minérale. Les chances offertes à un grand nombre de pays sont minimales : le temps nécessaire pour le développement des institutions démocratiques

passé, les intérêts personnels pourraient être déjà en place, ce qui rend la tâche des législateurs bien intentionnés, de garantir la transparence et la responsabilisation, encore plus difficile. De même, les occasions offertes aux législateurs de faire leurs preuves en tant qu'acteurs compétents dans le débat sur la gestion des industries extractives pourraient se réduire en peau de chagrin dans les pays où les assemblées législatives bénéficient d'une crédibilité limitée aux yeux des citoyens. Une inaction continue risque de perpétuer les perceptions négatives à l'égard des assemblées législatives et de leur rôle dans les processus de réforme.

Les groupes civiques locaux ainsi que les organisations internationales de défense des droits humains ont de loin dépassé les législateurs africains dans leurs efforts visant à promouvoir plus de transparence et de responsabilisation dans la gestion des industries extractives. Néanmoins, les corps législatifs bénéficient d'un potentiel qui leur permet de faire office de forums ouverts et accessibles où les parties prenantes peuvent travailler ensemble, et ce, même dans les circonstances où les assemblées législatives sont incapables d'analyser la législation ou d'autres questions qui concernent la gestion de l'industrie extractive. Menés à un rythme régulier, les échanges publics entre les législateurs et d'autres groupes et individus portant sur les questions relatives à l'industrie extractive peuvent aussi servir de tremplin pour la réforme.

Les législateurs africains font face à plusieurs contraintes quand ils assument leurs rôles et leurs responsabilités, dont la faiblesse des compétences individuelles et des capacités institutionnelles, peu d'autonomie à l'égard de dirigeants puissants et des partis politiques au pouvoir et une volonté politique limitée. Le contrôle des industries extractives est considéré encore plus compliqué par beaucoup de parlementaires qui soutiennent l'idée courante que la complexité technique de l'industrie dépasse leur capacité de compréhension. Ainsi, quand ils font face à des propositions émanant d'organismes ou de responsables de l'exécutif qui sont bien informés ou branchés, les législateurs manquent souvent d'informations ou de confiance en eux-mêmes pour être à même d'exercer leur influence sur la législation, la politique ou la gestion des industries extractives.

Dans le cadre des entrevues menées dans neuf pays africains – l'Angola, le Botswana, le Tchad, la République du Congo (Congo Brazzaville), la République Démocratique du Congo (RDC), le Ghana, le Nigeria, la Sierra Leone et l'Afrique du Sud – les groupes de recherche ont rencontré un certain nombre de législateurs qui sont des champions de la réforme ou ont la volonté ou le potentiel de jouer un tel rôle. Quoiqu'il en soit, la nation insulaire de

II. RÉSUMÉ EXÉCUTIF (SUITE)

Sao Tomé et Príncipe ne soit pas encore un pays producteur de pétrole, le NDI y a relevé des exemples concluants concernant les efforts déployés afin de mettre en place un cadre juridique et réglementaire destiné à garantir l'utilisation des recettes pétrolières pour satisfaire les besoins de développement du pays à grande échelle. NDI a été incité à prendre en charge ce projet afin d'aider à identifier les moyens par lesquels ces législateurs motivés ainsi que ceux qui désirent les soutenir pourraient contribuer à l'établissement de corps législatifs qui seraient des acteurs influents et efficaces dans la lutte qui vise à développer une gestion des industries extractives plus transparente et plus responsable.

Principales conclusions:

- **Les organisations internationales, les groupes de pression locaux et les firmes multinationales ont joué un rôle-clé en renforçant l'accès du public à l'information et en le rendant plus conscient de l'importance du contrôle de l'action gouvernementale.**

Les initiatives telles que l'ITIE et la campagne PCQVP ont attiré l'attention du monde entier à la nécessité de renforcer la transparence et la responsabilisation dans la gestion des industries extractives. Par conséquent, certains pays africains, dont le Nigeria, l'Angola et le Congo Brazzaville, publient actuellement des informations financières ou autres dans la presse et sur les sites gouvernementaux, dont les résultats des audits ainsi que d'autres activités d'évaluation qui ont mis en évidence les faiblesses et failles de la gestion. Même si les organisations locales engagées dans ces initiatives font souvent face à un risque important au niveau personnel en menant des activités militantes et en encourageant le dialogue public, il n'en demeure pas moins que leurs efforts ont joué un rôle de taille pour stimuler la réforme.

- **Un nombre croissant d'assemblées législatives africaines fait preuve d'un plus grand dynamisme dans le domaine de la gestion et du contrôle des activités du secteur de l'industrie extractive.**

Les assemblées législatives du Nigeria, de Sao Tomé et Príncipe et de l'Afrique du Sud ont voté une loi destinée à assurer une gestion durable et responsable des ressources naturelles de leurs pays. Les assemblées législatives dans plusieurs pays, dont le Ghana, le Nigeria et l'Afrique du Sud, revendiquent régulièrement un accès à l'information afin de mener des activités de contrôle et d'investigation.

Elles organisent de plus en plus des audiences publiques pour discuter les législations proposées. Les législateurs du Nigeria, du Tchad et de la RDC participent à des groupes de travail, à des commissions et à d'autres organismes destinés à améliorer la gestion du secteur.

Les assemblées législatives de quelques pays inclus dans l'enquête sont en train d'améliorer leur capacité à assumer leurs responsabilités en renforçant les systèmes des comités, l'aptitude à la recherche et à l'analyse ainsi que les règles de procédure. L'unité de recherche de l'Assemblée Nationale en Afrique du Sud a mis au point des directives à suivre lors de l'examen des propositions de budget soumises par le pouvoir exécutif. Quant à l'Assemblée Nationale du Nigeria, elle a mis en place un Bureau du budget et de la recherche afin d'améliorer sa capacité à s'impliquer davantage dans les questions relatives au budget et aux dépenses publiques.

- **Les contraintes politiques et institutionnelles sont les principaux obstacles qui ont entravé l'amélioration de la gestion et du contrôle des industries extractives.**

Dans plusieurs pays inclus dans l'enquête, le secret qui a longtemps entouré les activités de l'industrie extractive a empêché le public, ainsi que le pouvoir législatif, d'avoir accès à l'information relative aux secteurs pétroliers et miniers. Les efforts déployés pour masquer les pratiques de corruption aux plus hauts niveaux du gouvernement ont été la cause primaire de cette situation, mais l'opacité prévalant au sein de l'industrie a aussi entraîné un manque de connaissances techniques, ce qui limite la capacité des personnes externes à aborder des questions complexes.

Des corps législatifs faibles ne peuvent servir de contrepoids à des secteurs plus puissants de l'exécutif. Dans plusieurs pays inclus dans l'enquête, les assemblées législatives sont mises à l'écart du processus de prise de décision et ont été découragées de mener des activités de contrôle. Dans les pays où le parti au pouvoir est prédominant, les assemblées législatives ne servent souvent qu'à entériner la politique de l'exécutif, et ce après l'avoir peu discutée voire pas du tout. Les constitutions, la législation et les autres règles de procédure confèrent souvent à l'exécutif une autorité légale significative, entraînant la réduction de l'aptitude des assemblées législatives à contrôler les secteurs pétrolier et minier.

Au moment où la régulation et le contrôle de l'industrie nécessitent une compréhension

II. RÉSUMÉ EXÉCUTIF (SUITE)

des options politiques qui sont souvent hautement techniques, une barrière psychologique peut aussi empêcher les législateurs et les citoyens d'avoir accès à, et d'utiliser, des informations simplifiées qui sont facilement et de plus en plus disponibles, et ce souvent dans le domaine public.

- **Les dirigeants civiques et les législateurs sensibilisés à la réforme qui partagent les mêmes objectifs ratent toujours les occasions de travailler ensemble et de renforcer mutuellement leurs efforts.**

Malgré le fait qu'un grand nombre de personnes interrogées ont vivement critiqué l'inactivité généralisée du pouvoir législatif et les conflits d'intérêt qui empêchent les individus d'assumer leurs responsabilités, les équipes d'enquête du NDI ont rencontré les législateurs dans chacun des neuf pays qui ont montré un intérêt et une capacité à jouer un rôle plus actif dans la gestion et le contrôle de l'industrie extractive. Dans la plupart des pays qui ont fait l'objet de l'enquête, les dirigeants et les organisations civiques sont aussi engagés et travaillent souvent en étroite collaboration avec les initiatives internationales. Le manque de confiance mutuel, le manque de compréhension et de prise de conscience des moyens qui favorisent le travail en commun, ont laissé peu de place à la coordination et à la coopération entre la société civile et les législateurs.

Recommandations

Aux corps législatifs et aux parlementaires à titre individuel :

- Profiter du fait que le renforcement de la transparence et de la responsabilisation dans la gestion des industries extractives fait l'objet d'un intérêt et d'un soutien sur le plan international, afin d'acquérir des connaissances plus spécialisées sur l'industrie extractive, et de faire preuve d'un plus grand engagement envers les questions relatives à la gestion et au contrôle.
- Se faire représenter auprès des organismes comprenant un large éventail de parties prenantes, tels que les comités de l'ITIE, qui offrent un forum dans le cadre duquel se discutent les défis de la responsabilisation et de la gestion dans les activités de l'industrie extractive. Les législateurs qui participent à de tels groupes sont tenus de fournir à leurs collègues et aux électeurs des mises à jour régulières.
- Développer les contacts avec les organisations internationales, les groupes de plaidoyer locaux et le secteur privé – qui auraient amélioré l'accessibilité aux informations, normalement non révélées ni mises à la disposition par les gouvernements – afin de mieux comprendre les secteurs de préoccupation et toutes les recommandations de politique générale proposées par les groupes de plaidoyer. Une amélioration de la coopération et de la coordination entre la société civile, le secteur privé et les assemblées législatives pourrait aider à transformer les recommandations en lois et renforcer la responsabilité des assemblées législatives vis-à-vis des citoyens qu'elles représentent.
- Établir des contacts avec des pairs d'autres pays riches en ressources qui font face aux mêmes défis ou qui ont joué un rôle afin de les relever. Le Forum parlementaire de la Communauté de développement de l'Afrique australe (FP-SADC), l'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC) ainsi que l'Association parlementaire des pays du Commonwealth sont des exemples d'organisations qui rassemblent régulièrement les législateurs pour leur permettre de mettre en commun les informations, les meilleures pratiques et les leçons tirées sur diverses questions de politique générale.
- Mieux utiliser les ressources existantes dans le cadre du pouvoir législatif afin d'influencer la politique générale et mener des activités de contrôle, à commencer par les comités permanents qui traitent directement avec l'industrie extractive pour arriver aux comités de finances et de budget qui exercent une influence sur la gestion des revenus. Une meilleure utilisation des ressources existantes, même les pouvoirs de contrôle les plus limités à court terme, pourrait aider les législateurs à mieux défendre toute demande d'augmentation des ressources – financières, humaines ou techniques – à moyen et long termes.
- Améliorer le comportement éthique pour gagner la confiance du public et renforcer la légitimité du pouvoir. Les préoccupations exprimées à l'égard des normes éthiques qui prévalent dans le secteur public sont l'une des raisons du grand scepticisme ressenti envers la compétence des législateurs et leur volonté de mettre en place un système plus transparent et plus responsable pour la gestion des industries extractives. Les normes éthiques pourraient être clairement exposées dans des codes de conduite ou des règles, comme elles pourraient inclure des dispositions relatives à

II. RÉSUMÉ EXÉCUTIF (SUITE)

la divulgation financière et aux déclarations des intérêts pécuniaires, ainsi que des limitations concernant les conflits d'intérêt, les emplois secondaires, les cadeaux et les voyages. De tels systèmes, pour être efficaces, doivent prévoir des sanctions et des peines exécutoires pour réprimer toute infraction éventuelle.

Aux groupes internationaux de plaidoyer, aux activistes et aux organisations de la société civile locale :

- Rechercher des occasions afin de travailler avec les corps législatifs et de promouvoir la participation du pouvoir législatif aux initiatives relatives à l'industrie extractive. Identifier et soutenir les législateurs sensibilisés à la réforme qui peuvent exercer une influence sur les législations et promouvoir la transparence et la responsabilisation en menant des activités d'investigation et de contrôle.
- Tenter d'avoir accès aux comités législatifs compétents et rechercher les occasions propices pour les mettre au courant des développements réalisés dans les industries minières et pétrolières. Renforcer les liens entre les législateurs et leurs électeurs en encourageant l'accès du public à l'information, la participation de la société civile et un usage plus efficace du système des comités et d'autres ressources législatives pour dissiper les appréhensions des électeurs.

Aux membres de la communauté internationale et du secteur privé :

- Faire participer les corps législatifs et les législateurs à titre individuel aux programmes de renforcement des capacités afin d'améliorer la gestion et le contrôle de l'industrie extractive. De tels programmes pourraient prévoir la facilitation de l'accès aux ressources relatives aux politiques auprès d'universités reconnues, d'institutions de recherche et d'autres organisations compétentes, ainsi qu'auprès d'experts du secteur privé.
- Étendre l'engagement à l'égard de la réforme de l'industrie extractive pour inclure les corps législatifs et les législateurs à titre individuel. Encourager la participation du pouvoir législatif aux organismes comprenant un large éventail de parties prenantes, tels que les comités de l'ITIE, et fournir des informations législatives portant sur les activités importantes relatives à cette industrie.
- Aider à adapter les leçons tirées et les meilleures pratiques des projets pilotes financés par

les pays donateurs, dans des pays comme le Tchad et Sao Tomé et Príncipe, lors de la mise en place de futurs programmes de renforcement du pouvoir législatif, et ce en vue d'aider les gouvernements africains à mieux utiliser la richesse pétrolière et minière pour atteindre des objectifs économiques et politiques à plus long terme.

III. INTRODUCTION

Les revenus provenant de l'exploitation du pétrole, du gaz et des mines devraient stimuler la croissance économique et le développement social dans les pays en voie de développement. Cependant, en pratique, les économies qui sont extrêmement dépendantes des richesses pétrolières et minérales ont souvent encouragé les régimes dictatoriaux plutôt que les formes démocratiques de gouvernance, notamment dans les pays qui se distinguent par leurs cadres juridiques ou réglementaires faibles. Les profits tirés des ressources naturelles permettent aux élites au pouvoir de consolider leur pouvoir à travers des systèmes de patronat, au moment où la mauvaise gestion des revenus pourrait alimenter un cycle dévastateur de corruption, de conflits et de pauvreté. La concurrence engagée pour mettre la main sur les ressources naturelles a mené à des conflits armés, au Nigeria, en République Démocratique du Congo, au Libéria, en Sierra Leone. Elle a aussi entraîné la suppression des mouvements de contestation politique et la violation des droits de l'homme dans des pays tels que le Congo-Brazzaville et le Tchad.

Les efforts déployés par les diverses organisations et les militants sur le plan local afin de promouvoir une plus grande transparence dans la gestion des ressources naturelles de leurs pays ont fait l'objet récemment d'un intérêt international accru. Un nombre croissant d'initiatives cible les compagnies pétrolières et minières, les gouvernements et les institutions financières internationales pour les soutenir dans leurs efforts de plaidoyer.

Le Processus de Kimberley – une initiative commune qui regroupe les gouvernements, les groupes civiques et le secteur privé – vise à limiter la vente non réglementée des diamants bruts en tant que source de financement des conflits. La coalition «Publiez ce que vous payez» qui est un réseau mondial de plus de 300 organisations non gouvernementales, vise à promouvoir la divulgation obligatoire des paiements versés par les compagnies pétrolières, gazières et minières aux gouvernements. Sous la direction du ministère britannique du Développement International (DFID) et de la Banque Mondiale et avec le soutien du secteur privé, l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE) encourage les gouvernements ainsi que leurs homologues dans le secteur privé à adhérer à un ensemble de principes volontaires qui prévoient la publication et la vérification des paiements versés par les compagnies et des revenus perçus par les gouvernements des compagnies pétrolières, gazières et minières. Les recherches menées par d'autres organisations, dont les Services de Secours Catholique et l'*International Alert*, ont aussi encouragé le développement de systèmes de gestion plus responsables et plus transparents.

Ces initiatives, pour être efficaces, doivent encourager la coopération au-delà des ministères, des organisations multilatérales et des grandes firmes multinationales pour englober les corps législatifs, les partis politiques, les organisations civiques et les médias. Chacun de ces groupes a un rôle distinct et complémentaire à jouer pour revendiquer et mettre en application la responsabilisation et pour s'assurer qu'une plus grande partie de citoyens tire profit de la richesse naturelle de la nation.

Ce rapport est destiné à aider au renforcement des capacités des législateurs pour la conception et la mise en application de mécanismes plus responsables et plus transparents pour le contrôle des industries extractives en général, ainsi que pour la collecte et l'utilisation des revenus de l'industrie extractive. À travers l'étude des modes de gestion et de contrôle des industries extractives dans neuf pays africains, le NDI a tenté, d'une part, d'identifier les politiques, stratégies, structures et techniques efficaces, et de faire prendre conscience, d'autre part, de leur importance pour contrôler les revenus des industries extractives. À long terme, il aidera les réformateurs dans les pays choisis à développer des stratégies pour renforcer le contrôle démocratique des revenus de l'industrie extractive.

IV. RICHESSE PÉTROLIÈRE ET MINÉRALE – UNE BÉNÉDICTION À DOUBLE TRANCHANT POUR L'AFRIQUE

L'Afrique est le foyer d'une partie des plus grands gisements pétroliers et minéraux au monde. Etant donné que les ressources non renouvelables accusent un déclin dans certaines parties du monde et que la demande mondiale croît, les pays africains sont bien placés pour tirer des profits de plus en plus élevés de ce secteur. À titre d'exemple, entre 1997 et 2001, la production de diamants de l'Afrique de l'Ouest a augmenté de l'ordre de 56 pour cent, au moment où la production dans plusieurs autres pays avait chuté.¹ La majeure partie des diamants dans le monde – soit 65 pour cent et d'une valeur de 8,4 milliards de dollars par an – proviennent des pays africains.² Les importations pétrolières chinoises de l'Afrique ont augmenté en passant de 3,6 milliards de dollars en 2000 à 13,2 milliards de dollars en 2005.³ Les pays africains pourraient bientôt assurer jusqu'à concurrence de 25 pour cent du total des importations pétrolières des Etats-Unis.

Ces revenus de l'exportation, à condition qu'ils soient bien gérés, pourraient contribuer à la réduction de la pauvreté et à la stimulation du développement dans plusieurs pays qui, malgré leur richesse, sont actuellement au plus bas de l'échelle des indicateurs internationaux du développement humain. Assez paradoxalement, beaucoup de pays dotés de gisements minéraux et pétroliers abondants ont connu moins de croissance économique et de développement humain que les pays ne bénéficiant pas de tels avantages. Certains ont même expérimenté un déclin de la compétitivité d'autres secteurs économiques, une vulnérabilité macroéconomique aux fluctuations des prix mondiaux de marchandises ou un endettement paralysant à cause de l'emprunt excessif du gouvernement pendant les années de plein «essor» économique. Les économies des pays moins développés et riches en ressources minérales sont plus désavantagées compte tenu de leur besoin de vendre les matières premières qui ne peuvent être raffinées localement. Par exemple, environ 80 pour cent des réserves mondiales connues de coltan se trouvent en Afrique et peu de pays possédant ce minerai ont la capacité de maximiser les revenus de l'exportation en raffinant cette matière, qui est un composant essentiel dans la fabrication des téléphones cellulaires.

Les flux importants et irréguliers de fonds dans les comptes des gouvernements constituent une gran-

de tentation pour les personnes au pouvoir. En l'absence de transparence et d'autres moyens de contrôle, les cliques au pouvoir utilisent les profits tirés de l'exploitation des ressources pour s'enrichir et consolider leur pouvoir à travers la corruption et le clientélisme, au moment où les citoyens restent pauvres en général. Dans les pays tels que l'Angola, la République Démocratique du Congo (RDC), le Nigeria et la Sierra Leone, les richesses minérales et pétrolières ont alimenté les conflits, ce qui a eu des conséquences désastreuses sur leurs sociétés.

La complexité des négociations engagées avec les firmes multinationales ainsi que le laps de temps qui précède l'accumulation des bénéfices pourraient entraver les efforts déployés par les groupes civiques, les gouvernements d'accueil, la communauté internationale et les grandes entreprises pour promouvoir la transparence et la responsabilisation. L'investissement d'énormes capitaux est souvent nécessaire pour l'extraction ou le développement des ressources naturelles, telles que l'or, le diamant, le pétrole et le gaz. De plus, dans beaucoup de pays, seuls ceux qui bénéficient d'un pouvoir politique – un cercle relativement restreint, dans la plupart des cas – disposent de l'autorité nécessaire pour permettre l'accès à ces ressources.

La littérature publiée sur ces pays - devenus la proie de ce qui est souvent appelé la «malédiction des ressources naturelles» - révèle des facteurs de causalité multiples, à savoir, entre autres: les grandes firmes multinationales dont les pratiques dans les affaires ont des implications graves sur les droits de l'homme et sur les plans politique, économique et environnemental; les gouvernements du pays d'origine des grandes entreprises qui, souvent, ne veillent pas à ce que les pratiques internationales de leurs citoyens au sein de ces entreprises restent conformes aux normes acceptables; et les agences de crédit à l'exportation qui soutiennent le comportement destructif de leurs clients.

C'est au gouvernement élu d'un pays qu'incombe en définitive la responsabilité de gérer la richesse naturelle. Le principal moyen visant à garantir une gestion saine à toutes les étapes de l'exploitation de la ressource naturelle – de l'étape d'extraction à celle de la collecte et de la dépense des revenus – passe à travers l'adoption de pratiques qui respectent et renforcent les normes agréées de responsabilisation et de transparence. Les pays qui ont réussi à utiliser les ressources des industries extractives à des fins de développement national, dont l'Australie, le Canada et la Norvège, ont en commun de telles pratiques.

Selon une étude commanditée par la Banque Mondiale,

C'est au gouvernement élu d'un pays qu'incombe en définitive la responsabilité de gérer la richesse naturelle.

¹ Sierra Leone Eyes a Golden Future, www.bbc.co.uk, 08/20/2006

² Fact #9, www.diamondfacts.org

³ Broadman, Harry G. et al., *Africa's Silk Road: China and India's New Economic Frontier*, 2007. The World Bank, Washington, D.C.

IV. RICHESSE PÉTROLIÈRE ET MINÉRALE – UNE BÉNÉDICTION À DOUBLE TRANCHANT POUR L'AFRIQUE (SUITE)

Dans les circonstances idéales, les gouvernements d'accueil négocient les contrats les plus profitables pour l'exploitation de la richesse minérale, vérifient si les entreprises respectent les contrats et les lois nationales, et gèrent les revenus convenablement.

“ Nos résultats mettent l'accent sur l'importance des institutions fortes (voire au moins renforcées) suite à la découverte de ressources naturelles comme un moyen de limiter les effets de croissance négatifs de la corruption. Ceci est nécessairement vrai dans les pays moins développés où la découverte de ressources naturelles a un impact relativement plus important tant sur le capital social que sur l'étendue de la corruption et ce, en présence d'institutions généralement plus faibles et moins adaptées.”⁴

Dans les circonstances idéales, les gouvernements d'accueil négocient les contrats les plus profitables pour l'exploitation de la richesse minérale, vérifient si les entreprises respectent les contrats et les lois nationales et gèrent les revenus convenablement. Cependant, même en l'absence de corruption

⁴ Leite and Weidman, cité dans Marshall, Ian. *A Survey of Corruption Issues in the Mining & Mineral Sector*. England: International Institute for Environment and Development, 2001. Disponible en ligne sur le site suivant : http://www.iied.org/mmsd/mmsd_pdfs/marshall_corruption.pdf

ENCADRÉ 1 : LES INDUSTRIES PÉTROLIÈRES ET MINIÈRES INCITENT SOUVENT À ADOPTER UN COMPORTEMENT DE RECHERCHE DE RENTE ET À PERDRE TOUTE DISCIPLINE FISCALE

- Concentration du pouvoir exercé sur les ressources aux mains d'une petite élite. Étant donné que d'importants investissements de capitaux sont nécessaires pour les activités d'extraction ou de développement des ressources naturelles et puisqu'un cercle relativement restreint détient seul l'autorité pour accorder l'accès à ces ressources, le pouvoir peut devenir concentré entre les mains d'une élite, ouvrant ainsi la voie à la corruption. En l'absence de transparence et d'autres moyens de contrôle, les bénéfices tirés des ressources permettent aux classes dirigeantes de consolider leur pouvoir à travers la corruption, le patronage et le clientélisme.
- Perte de la discipline fiscale. Les responsables du secteur public perdent souvent de vue la nécessité de dépenser avec prudence pendant la période d'essor économique. Les politiques fiscales flexibles donnent souvent naissance à de grands projets impraticables de « prestige » qui sont vite perçus comme des réalisations coûteuses et peu rentables. De plus, les responsables du secteur public pourraient être tentés de recourir au patronage et au clientélisme pour apporter des remèdes à court terme aux problèmes sociaux et économiques plutôt que d'attaquer le mal à la racine.
- Relations compromises entre les gouvernements et les citoyens. Dans maintes circonstances, l'élite politique devient de plus en plus dépendante des revenus du secteur de l'industrie extractive et des systèmes de patronage et de clientélisme pour sauvegarder son autorité. D'autres sources de revenu ainsi que les relations entre le gouvernement et les citoyens sont négligées par les dirigeants car elles sont considérées comme secondaires et futiles.
- Autres industries négligées et compromises. Les profits inattendus tirés de l'exploitation des ressources naturelles augmentent souvent la valeur de la monnaie nationale. Les importations deviennent moins chères, suscitant un désintérêt à l'égard de la production locale, notamment dans le secteur agricole, et ce à l'heure où les exportations deviennent plus chères et moins compétitives.
- Attentes irréalistes concernant les revenus futurs. La découverte du pétrole et d'autres ressources est souvent à l'origine d'attentes irréalistes concernant les revenus futurs, ce qui aboutit à une augmentation soutenue des dépenses publiques. L'inflation et la dette accusent une hausse au moment où les prêts sont garantis (souvent en vertu de conditions favorables), tout en tirant parti du soutien des projections déraisonnables sur les bénéfices futurs.

Références : Gary, Ian and Karl, Terry Lynn, *Bottom of the Barrel: Africa's Oil Boom and the Poor*, 2003. Catholic Relief Services, Baltimore, MD.

Karl, Terry Lynn, *The Paradox of the Plenty*, 1997, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, California.

IV. RICHESSE PÉTROLIÈRE ET MINÉRALE – UNE BÉNÉDICTION À DOUBLE TRANCHANT POUR L'AFRIQUE (SUITE)

délibérée ou de trafic d'influence, les responsables du secteur public manquent souvent d'expertise pour accomplir ces tâches délicates, ou manquent de prévoyance pour investir une partie des revenus, voire pour la sauvegarder pour l'avenir. En effet, la découverte du pétrole ou d'autres ressources donne souvent lieu à des attentes irréalistes sur le revenu futur, aboutissant à des augmentations des dépenses courantes, et ce, souvent sur des projets de grande envergure et peu réalisables (Cf. Encadré 1 : Les industries pétrolières et minières incitent souvent à adopter un comportement de recherche de rente et à perdre toute discipline fiscale).

L'augmentation des dépenses budgétaires – qui intervient souvent avant que les revenus ne commencent à accuser un accroissement – a abouti à des déficits et à une hausse de l'inflation, ce qui a compromis les priorités de développement à long terme. Par exemple, plusieurs états producteurs de ressources minérales nouvellement enrichis ont, tout au long de leur histoire, augmenté leurs importations extérieures, sans pour autant se soucier de la capacité de production du pays, anéantisant ainsi toute propension au niveau local à produire des produits qui peuvent être soit importés à moindre coût, soit vendus à des prix plus bas grâce aux subventions de l'Etat.

La nature de la ressource détermine souvent l'ampleur des défis inhérents à sa gestion. Par exemple, les revenus du secteur pétrolier dépassent d'habitude les rentrées des minéraux solides. Selon un rapport du Fonds Monétaire International (FMI) publié en 2005, les revenus du pétrole et du gaz représentent, en moyenne, 52,7 pour cent du total des revenus fiscaux des économies dépendantes du pétrole. En contrepartie, le revenu moyen du secteur minier dans les économies dépendantes des minéraux solides est de 12,7 pour cent seulement. Les recettes du secteur minier sont plus réduites et moins complexes que celles de l'industrie pétrolière et gazière, dont les contrats comprennent d'habitude des clauses de confidentialité, des primes de signature et des accords de partage de production. Les questions relatives à la transparence dans la gestion des revenus versés aux gouvernements locaux et régionaux posent, plus souvent mais pas exclusivement, des problèmes dans l'industrie des minéraux solides plutôt que dans celle du pétrole et du gaz. De plus, un éventail plus large d'exploitants et d'investisseurs, dont les grandes compagnies transnationales, les petites et moyennes entreprises locales et les prospecteurs individuels, sont plus engagés dans l'industrie minière que dans celle des secteurs du pétrole et du gaz. En outre, les compagnies de l'État contrôlent le secteur minier dans certains pays mais ne disposent

pas d'organismes similaires, ayant la même taille et exerçant la même influence, dans les secteurs du pétrole et du gaz. Enfin, les groupes de la société civile et d'autres activistes qui surveillent l'industrie des minéraux solides se concentrent souvent davantage sur la contribution du secteur au développement économique et social en général que sur les questions relatives à la gestion des revenus.⁵

En Sierra Leone et dans certaines parties de la RDC, les mineurs artisanaux jouent un rôle plus important que les firmes multinationales dans l'extraction des minéraux. Les petits mineurs manquent souvent de capitaux, recourent à des méthodes utilisant beaucoup de main d'œuvre, ont un accès insuffisant au marché et aux services de soutien et travaillent dans de piètres conditions sanitaires et sécuritaires. Les gisements alluvionnaires de diamant de la Sierra Leone ont un prix de revient unitaire global élevé et l'opération d'extraction est relativement facile : une vaste majorité de mineurs de diamant utilisent des outils manuels, dont les pelles et les tamis rudimentaires. De tels facteurs, en plus de la facilité de transport des diamants, rendent le secteur plus vulnérable aux pratiques de commerce illicite, notamment la contrebande. Dans plusieurs pays où l'agriculture est la principale activité de la plupart des ruraux, les communautés minières se préoccupent davantage des dégâts environnementaux et des problèmes relatifs aux indemnités d'expropriation et à l'accès aux terres plutôt qu'à ceux qui concernent la gestion des revenus. Au Ghana et en RDC, par exemple, les abus contre les droits de l'homme dans le secteur minier artisanal, dont les allégations de travail forcé, constituent le principal souci des populations locales, et ce au même titre que la gestion des autres ressources naturelles affectées par les opérations d'extraction telles que les réserves forestières.

Les efforts des individus et de diverses organisations locales pour promouvoir une plus grande transparence dans la gestion des ressources naturelles de leurs pays ont fait récemment l'objet d'un intérêt international accru. À présent, il existe une panoplie d'initiatives de plaidoyer ciblant les compagnies pétrolières, les gouvernements et les institutions financières internationales. Le Processus de Kimberley – une initiative commune qui regroupe les gouvernements, les groupes civiques et le secteur privé – vise à limiter la vente non règle-

⁵ Rader, Jim and Christina Sabater. *EITI and the Mining Sector: Stakeholder Research Report*. Sans date. Avanzar LLP. Consulter aussi le document FMI "Guide on Resource Transparency", juin 2005. (Dans la plupart des pays où la date est signalée, le secteur minier compte pour 10 pour cent ou moins. Cependant, ce sont les 56 pour cent du Botswana qui élèvent la moyenne.

Dans le contexte où tous les organes du gouvernement sont engagés dans la gestion et le contrôle des activités de l'industrie extractive, il semble plus probable que les citoyens expriment leurs griefs à travers les institutions officielles du gouvernement, plutôt que d'en faire part directement aux compagnies privées.

IV. RICHESSE PÉTROLIÈRE ET MINÉRALE – UNE BÉNÉDICTION À DOUBLE TRANCHANT POUR L'AFRIQUE (SUITE)

mentée des diamants bruts en tant que source de financement des conflits. La coalition «Publiez ce que vous payez», qui est un réseau mondial de plus de 280 organisations non gouvernementales (ONG), vise à promouvoir la divulgation obligatoire des paiements versés par les compagnies pétrolières, gazières et minières aux gouvernements suite à l'extraction des ressources naturelles. L'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE), dirigée par le ministère britannique du Développement International (DFID) et la Banque Mondiale, encourage les gouvernements à adhérer à un ensemble de principes volontaires qui prévoient la publication et la vérification des paiements versés par les compagnies et des revenus des gouvernements générés par les activités pétrolières, gazières et minières. Le projet Promouvoir la Transparence des Revenus (*Revenue Transparency Project*) de *Transparency International* vise à préparer et à soutenir l'adoption de normes aux niveaux industriel et gouvernemental afin d'assurer la transparence des revenus, d'en mesurer la performance et d'identifier ce qui peut y être amélioré.

Les grandes entreprises internationales adoptent de plus en plus des normes plus évoluées de responsabilité sociale et plusieurs sociétés du secteur privé ainsi que leurs représentants semblent davantage prêts à s'engager pour faire preuve d'une plus grande transparence et pour contribuer au développement durable des pays dans lesquels ils exercent leur activité.

Cependant, en dépit des programmes relatifs à la responsabilité sociale des entreprises, l'extraction des ressources a souvent mené à des conflits entre les communautés locales et le secteur privé, ce qui met en évidence les échecs de la gouvernance à grande échelle. Dans le contexte où tous les organes du gouvernement sont engagés dans la gestion et le contrôle des activités de l'industrie extractive, il semble plus probable que les citoyens expriment leurs griefs à travers les institutions officielles du gouvernement, plutôt que d'en faire part directement aux compagnies privées. En procédant à l'analyse du conflit du Delta du Niger au Nigeria, le Groupe International de Crise (International Crisis Group) a remarqué que « quand on demandait aux résidents du Delta pourquoi ils considéraient qu'il était de la responsabilité des compagnies pétrolières de subvenir à leurs besoins alors que la tâche de collecter les taxes, d'offrir des services et d'assurer un cadre réglementaire équitable relève du gouvernement, ils répondaient : les responsables du gouvernement sont inaccessibles, ils vivent loin et s'en moquent.»⁶

⁶ International Crisis Group, *The Swamps of Insurgency: Nigeria's Delta Unrest*, Africa Report No. 115, 3 August 2006, p.17.

V. DÉVELOPPER DES CADRES JURIDIQUES ET RÉGLEMENTAIRES SAINS

Les gouvernements conscients de leurs responsabilités font face à deux principaux défis quand ils définissent le cadre politique de l'exploitation du pétrole et des minéraux dans leurs pays. D'une part, ils doivent créer un climat pour les affaires qui attire les investissements privés, une condition préalable nécessaire au développement des industries extractives. D'autre part, ils doivent résoudre les problèmes de politique intérieure en rapport à l'exploitation, tels que l'impact environnemental sur les communautés affectées par les activités d'extraction, et assurer une répartition équitable des bénéfices versés par les industries.

Les cadres et les lois de politique générale ou réglementaires qui régissent l'exploitation et la gestion des ressources naturelles sont souvent éparpillés dans différentes lois et d'autres actes gouvernementaux. Dans la plupart des cas, les constitutions transfèrent la propriété des ressources naturelles aux citoyens tout en accordant au gouvernement l'autorité nécessaire pour gérer ces ressources en leur nom. Dans certains cas, les constitutions précisent une formule pour calculer la répartition des revenus entre les différents niveaux du gouvernement, le niveau national, d'une part, et celui des états ou provinces, d'autre part.

Les lois minières et pétrolières précisent, quant à elles, les procédures et les paramètres pour accorder des concessions et d'autres droits d'accès, les conditions générales d'exploitation, les redevances, les taxes ainsi que les autres mesures d'encouragement spécifiques aux industries extractives. Les structures fiscales des entreprises et les lois qui régissent l'emploi, l'environnement ainsi que l'hygiène et la sécurité du travail ont aussi des retombées sur la gestion de l'industrie extractive.

C'est à travers leur fonction de codificateurs de lois que les législateurs peuvent soutenir l'adoption de lois ou d'autres instruments créant ainsi un environnement propice à une gestion durable et responsable du pétrole et des minéraux. Les recommandations adoptées par le Parlement norvégien ont contribué à la mise en place des systèmes de gestion appropriés quand de grands gisements pétroliers et gazières ont été découverts au large de la côte vers la fin des années 1960. L'Assemblée législative norvégienne continue de jouer un rôle crucial dans le contrôle de la gestion des industries extractives. (Cf. Encadré 2: L'Assemblée législative norvégienne joue un rôle important dans le contrôle des industries gazières et pétrolières).

Malheureusement, les législateurs de certains pays africains ont décrit des situations dans lesquelles ils se trouvaient contraints de procéder au vote d'une

loi rapidement, souvent sans y apporter un amendement, car le financement consenti par les partenaires de développement international dépendait du vote de cette loi. Dans d'autres situations, les responsables du pouvoir exécutif soutenaient que les changements proposés par les législateurs risquaient de décourager les investissements étrangers dans le secteur minier du pays. Les clauses de confidentialité sont aussi souvent utilisées pour empêcher le public d'examiner minutieusement les détails du contrat.

“Dans les économies les plus réussies, le rôle de l'Etat en sa qualité de facilitateur des investissements est contrebalancé par son rôle de régulateur, par exemple, - il codifie des lois et élabore des politiques générales qui régissent l'aménagement du territoire dans les régions, l'amélioration de l'environnement et des impacts sociaux, ou bien il profite de l'occasion pour développer le réseau routier, les écoles ou offrir de meilleurs soins de santé.”¹

Un champ surchargé d'acteurs et d'intérêts

Le nombre d'acteurs impliqués dans la gestion et le contrôle des industries extractives varie selon les industries. Les grandes firmes multinationales comme *AngloGold Ashanti*, *British Petroleum*, *De Beers* et *Shell* exercent un pouvoir considérable sur les industries extractives dans les pays tels que l'Angola, le Botswana, la RDC, le Ghana, le Nigeria et l'Afrique du Sud. Cependant, en Sierra Leone et dans certaines régions de la RDC, les petits mineurs artisanaux contrôlent l'extraction des minéraux.

Les compagnies appartenant à l'Etat assument souvent une variété de fonctions dans les industries pétrolières et gazières. Les exemples comprennent la *Nigerian National Petroleum Corporation* (NNPC), une société holding qui a des filiales dans les secteurs de l'exploration du pétrole, de la production, du raffinage, du stockage et de la commercialisation du pétrole, du gaz et des produits raffinés. NNPC négocie aussi avec des compagnies pétrolières privées des accords d'exploitation conjointe avec participation à la mise de fonds. En Angola, la *Sociedade Nacional de Combustíveis de Angola* (Sonangol), joue un rôle crucial dans la gestion de l'ensemble des ressources du pays en hydrocarbures, faisant office de concessionnaire, de partenaire dans la mise de fonds et d'exploitant.

¹ The Mining, Minerals and Sustainable Development project. *Breaking New Ground: Mining Minerals and Sustainable Development*. London: Earthscan Publications Ltd, 2002. Rapport dressé à l'intention de l'Institut international pour l'environnement et le développement et du Conseil mondial des affaires sur le développement durable (WBCSD).

C'est à travers leur fonction de codificateurs de lois que les législateurs peuvent soutenir l'adoption de lois ou d'autres instruments créant un environnement propice à une gestion durable et responsable du pétrole et des minéraux.

V. DÉVELOPPER DES CADRES JURIDIQUES ET RÉGLEMENTAIRES SAINS (SUITE)

La corruption fait des ravages dans les États où le pouvoir des gouvernements est en général faible.

Le type et le nombre des organes du secteur public varient d'un pays à l'autre mais incluent en général les ministères tels que le ministère tchadien des Ressources pétrolières ; le ministère ghanéen des Sols, des Forêts et des Mines ; les ministères des Finances ; les institutions de gestion des recettes de l'Etat comme les banques centrales et les agences de perceptions des impôts; et les institutions environnementales. Leurs compétences varient aussi considérablement d'un pays à l'autre.

Au Ghana, en Sierra Leone et au Botswana, les autorités traditionnelles jouent un rôle important dans la gestion des ressources naturelles, soit en exerçant leur pouvoir sur les décisions relatives à l'exploitation des terres (dont les concessions et les licences), soit dans le contrôle et la dépense des revenus perçus.

Les entreprises internationales, les donateurs et les organisations de défense des droits de l'homme jouent aussi un rôle décisif dans la gestion des ressources. Dans certains cas, les initiatives de transparence ont été une condition pour les donateurs. Dans d'autres, l'assistance technique offerte par les partenaires de développement international a influencé les politiques et les processus au niveau national puisque la Banque Mondiale a participé à l'élaboration de nouvelles lois pour les exploitations minières et pétrolières dans plusieurs pays, dont le Tchad.

Des compétences inégales qui portent préjudice aux intérêts nationaux

Un manque d'expertise technique désavantage les gouvernements des pays riches en ressources lors des négociations menées avec les investisseurs étrangers potentiels sur les droits pétroliers et minéraux. Des compétences locales limitées peuvent aussi entraver les efforts de contrôle. Au Tchad, par exemple, l'absence de services bancaires formels et de systèmes de paiement à l'extérieur de la capitale rend difficile toute tentative visant à s'assurer que les fonds publics sont dépensés correctement et justifiés dans les projets de développement prioritaires.

Un audit indépendant des activités de la Direction du Pétrole au Nigeria, qui est un organisme responsable de la comptabilisation des redevances dues au gouvernement par les compagnies pétrolières, a récemment dévoilé des failles sérieuses dans les compétences du personnel. Plusieurs mois après le vote d'un nouveau code minier en RDC, les représentants du ministère des mines à l'Est du Congo n'en avait pas eu connaissance. En Sierra Leone, un manque sérieux de personnel au Service

des mines et au Service des levés géologiques (Geological survey division) du ministère des Ressources minérales a limité la capacité du ministère à réguler l'industrie du diamant. Le vérificateur général des comptes de l'Afrique du Sud a fait part de son inquiétude à l'égard des faiblesses présentes dans le département des Minéraux et de l'Energie.

La corruption fait des ravages dans les États où le pouvoir des gouvernements est en général faible. En 2003, 30 anciens cadres supérieurs haut placés de la compagnie Elf ont été condamnés pour fraude d'entreprise par un tribunal français. Des cadres supérieurs haut placés figuraient parmi les personnes condamnées car ils étaient impliqués dans les rémunérations occultes versées à des dirigeants africains de pays comme le Congo-Brazzaville, à qui on offrait des prêts couverts par des revenus pétroliers anticipés et qui recevaient de l'aide pour faciliter l'échange des revenus pétroliers contre des armes. Au Congo-Brazzaville, le gouvernement congolais et le public en général ont souvent été la cible de critiques car ils étaient « dupés » par les compagnies étrangères.²

Lois et pratiques qui peuvent faire la différence

Le code minier de l'Afrique du Sud et les lois qui s'y rapportent encouragent la diversification des propriétaires des exploitations minières, afin d'y inclure les groupes historiquement désavantagés, ainsi que la création d'emplois et le développement industriel. La loi de 1996 sur la sécurité et la santé dans les mines en Afrique du Sud a donné lieu à d'importantes améliorations dans les conditions de travail sanitaires et sécuritaires de l'industrie minière. Les revenus de l'exploitation des diamants au Botswana ont contribué au financement des investissements pour l'amélioration de l'infrastructure, de l'éducation et de la santé et d'autres programmes de développement. (Cf. Encadré 4 : Exploiter les minéraux pour le développement national : Leçons du Botswana).

Au courant de la phase de transition récemment achevée en RDC, des lois ont été promulguées pour améliorer la gestion des ressources naturelles. La nouvelle loi de la gestion des revenus à Sao Tomé, qui n'a pas encore été mise à l'épreuve, inclut des dispositions pour le contrôle, l'audit et la divulgation des revenus pétroliers, ainsi que des directives pour assurer une discipline fiscale. (Cf. Encadré 3 : Principales caractéristiques de la loi de gestion des revenus de Sao Tomé et Principe).

² Cf. Global Witness, "Time for Transparency," March, 2004.

V. DÉVELOPPER DES CADRES JURIDIQUES ET RÉGLEMENTAIRES SAINS (SUITE)

Suite à l'approbation de la Chambre des représentants, le Sénat au Nigeria a voté le projet de loi relative à l'Initiative pour la transparence des industries extractives au Nigeria (ITIE – Nigeria) en mars 2007, rendant ainsi obligatoires les audits et la divulgation qui sont entrepris à titre indépendant et annuellement.

Le développement du cadre juridique pour la gestion et l'utilisation des revenus pétroliers des champs de pétrole de Doba au Tchad était une condition préalable nécessaire imposée par la Banque Mondiale pour qu'elle puisse assurer un soutien à la construction d'un oléoduc servant à transporter le pétrole du territoire enclavé du Tchad vers le port via le Cameroun. Considérée comme un modèle pour d'autres pays producteurs de pétrole moins développés, la loi de gestion des revenus pétroliers du Tchad entérinée en 1999, prévoyait la formation d'un groupe de consultation indépendant et la création d'un comité indépendant, le Collège de Contrôle et de Surveillance des Ressources Pétrolières (CCSRP ou Collège), afin d'autoriser et de surveiller l'utilisation des fonds réservés à

cinq secteurs prioritaires : l'éducation, la santé, le développement rural, l'infrastructure ainsi que les ressources hydrauliques et environnementales.

Cependant, les récents conflits politiques internes et l'effet boule de neige de la crise du Darfour au Soudan ont réduit l'impact de la loi sur le développement. Le gouvernement a tenté d'exercer un contrôle plus direct sur les revenus pétroliers et l'Assemblée Nationale a voté une loi en décembre 2005 pour éliminer le Fonds des générations futures du gouvernement et pour augmenter le pourcentage des revenus pétroliers consacrés aux dépenses gouvernementales générales. En réponse à cela, la Banque mondiale a suspendu tout financement au Tchad jusqu'à ce qu'un compromis soit trouvé, obligeant ainsi le Tchad à consacrer 70 pour cent de ses revenus pétroliers annuels au développement et à d'autres programmes visant à la réduction de la pauvreté. Les organisations de la société civile tchadienne se demandent si le gouvernement tchadien actuel respectera les clauses de cet accord.

ENCADRÉ 2 : L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE NORVÉGIENNE JOUE UN RÔLE IMPORTANT DANS LE CONTRÔLE DES INDUSTRIES GAZIÈRES ET PÉTROLIÈRES

Quand les champs pétroliers ont été découverts dans la mer du Nord au large de la Norvège à la fin des années 1960, le pays était déjà l'une des sociétés du monde les plus riches et les plus ouvertes. La fonction publique hautement efficace et professionnelle en Norvège offrait de meilleures opportunités de carrière que le secteur privé, si bien que les normes sociétales et les risques de s'exposer aux critiques virulentes de l'Assemblée législative et des médias décourageaient les leaders politiques et d'autres parties concernées de tenter d'exercer une quelconque influence. De puissantes institutions spécialisées dans le domaine de la responsabilisation, en place depuis le XVIII^e siècle, assuraient aussi une protection contre toute ingérence politique.

Pendant le débat national qui a eu lieu en Norvège sur l'exploitation des ressources pétrolières du pays, les agriculteurs, les pêcheurs et les activistes de l'environnement faisaient partie des groupes qui ont fait part de leur inquiétude à l'égard des risques éventuels de devenir une économie dépendante du pétrole. Ces sujets de préoccupation ont été pris en considération dans les recommandations élaborées par le Parlement norvégien en 1974 en faveur d'une attitude modérée et d'une planification à long terme en matière de développement du secteur pétrolier.

Après plusieurs décennies, l'Assemblée législative norvégienne continue de jouer un rôle important dans le contrôle de la gestion de l'industrie pétrolière et gazière. Par exemple, l'Assemblée législative élabore le cadre propre aux secteurs pétrolier et gazier, et ce en votant des lois et d'autres instruments juridiques; en débattant les livres blancs qui exposent les propositions du pouvoir exécutif; et en révisant et approuvant les principaux projets de développement.

Une cour des comptes indépendante qui rend des comptes au pouvoir législatif a pour tâche de procéder à des audits réguliers des finances et des performances de tous les comptes gouvernementaux et de celles des entreprises appartenant à l'État et de surveiller la gestion des intérêts de l'État dans les compagnies.

Références: Karl, Terry Lynn, *The Paradox of the Plenty*, 1997, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, California.

The Norwegian Ministry for Foreign Affairs, *Transparency in the Norwegian Petroleum Sector*, 2006, téléchargé du site suivant : www.eitioslo.no

V. DÉVELOPPER DES CADRES JURIDIQUES ET RÉGLEMENTAIRES SAINS (SUITE)

ENCADRÉ 3 : PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE LA LOI DE GESTION DES REVENUS DE SAO TOMÉ-ET-PRINCIPE

- Une commission indépendante comprenant le pouvoir exécutif, des représentants du pouvoir législatif (du parti au pouvoir et de l'opposition) et la société civile contrôlera l'application de la loi. Tous les revenus pétroliers seront placés dans un Compte pétrolier national détenu par une banque dépositaire internationale.
- Afin de garantir une discipline fiscale, les prélèvements du Compte pétrolier national seront limités en montant (un pourcentage de la balance du compte) et en fréquence. Tout prêt avancé sur ce Compte est interdit.
- Une partie des revenus pétroliers sera mise de côté dans un Fonds permanent et investie pour créer une sorte de «capital terme» à utiliser après l'épuisement des ressources pétrolières. Un comité, comprenant des représentants des pouvoirs exécutif et législatif, décide les politiques d'investissement de ce Fonds permanent. Pour se protéger contre les conflits d'intérêt, tout investissement à Sao Tome-et-Principe ou dans des entreprises dans lesquels sont impliqués les citoyens de l'île est interdit.
- Tous les prélèvements, revenus et avoirs du Compte pétrolier et du Fonds permanent doivent être obligatoirement divulgués. Les clauses de confidentialité des contrats conclus dans le cadre des industries extractives sont illégales.
- Le Compte pétrolier national est sujet à un audit annuel entrepris par la Chambre nationale d'audit et des vérificateurs des comptes internationaux indépendants. Les résultats de l'audit doivent être partagés avec la commission de contrôle, divers responsables officiels et un bureau d'information du public.
- Il est demandé à l'Assemblée législative d'organiser un débat annuel portant sur la politique pétrolière et gazière et sur les rapports d'audit. Ces sessions doivent être ouvertes au public et doivent être précédées de consultations publiques avec des membres de la société civile.

Référence : Bell, J.C. and Farla, T.M., "Sao Tome and Principe Enacts Oil Revenue Law, Sets New Transparency, Accountability and Governance Standards" in *Oil, Gas & Energy Law Intelligence*, Vol. 3, Issue 1, March 2005, www.gasandoil.com/ogel/

V. DÉVELOPPER DES CADRES JURIDIQUES ET RÉGLEMENTAIRES SAINS (SUITE)

ENCADRÉ 4 : EXPLOITER LES MINÉRAUX POUR LE DÉVELOPPEMENT NATIONAL: LEÇONS DU BOTSWANA

Le Botswana est largement perçu comme un modèle de gestion réussie des ressources naturelles pour le développement. Depuis la découverte du diamant en 1967, les revenus du diamant ont aidé à financer les investissements destinés aux projets d'infrastructure, d'éducation, de santé et aux autres programmes de développement. Les diamants sont extraits par des compagnies privées dans lesquelles le gouvernement détient des actions substantielles. L'exploitant le plus important est Debswana, dans lequel De Beers et le gouvernement de Botswana sont des partenaires à parts égales. Même si l'accord de répartition de revenus entre les deux partenaires demeure confidentiel, quelques analystes estiment que le gouvernement dispose d'environ 75 pour cent des bénéfices à travers les impôts, les redevances et les dividendes.^a

Selon une étude, le succès du Botswana peut être attribué à:

- Un système politique stable qui valorise l'honnêteté, la transparence, la responsabilisation et l'engagement pour assurer le bien-être du citoyen;
- Un environnement socio-politique stable permettant des opérations adéquatement réglementées pour l'extraction, le traitement et la commercialisation des ressources nationales;
- Un environnement fiscal dans le cadre duquel les lois monétaires, les impôts, les niveaux d'inflation et la gestion financière sont susceptibles d'attirer les investissements étrangers ou locaux; et
- Des accords de partenariat sains conclus entre le gouvernement et le secteur privé, renforcés par un engagement mutuel d'assurer une utilisation durable des ressources.^b

Les concepts traditionnels de dialogue, tels qu'ils sont incarnés dans le recours au *kgotla* (conseils de villages) et l'engagement pour aboutir à un consensus ou *kogisano* (harmonie sociale) continuent d'exercer une grande influence sur les processus politiques. C'est grâce à des politiques économiques variées que le Botswana a pu limiter ses dettes extérieures, stabiliser le taux de croissance et encourager la diversification économique.^c

En 2006, De Beers et le gouvernement du Botswana ont conclu un accord pour fonder une nouvelle compagnie – *Botswana Diamond Trading Company* – chargée de trier, d'évaluer et de commercialiser les diamants. Ces tâches étaient précédemment accomplies à Londres. Les diamants seront ultérieurement taillés et polis au Botswana. Il est prévu que ces initiatives créent de nouveaux emplois et augmentent la contribution de l'industrie du diamant à l'économie du pays.

Références: a. Modise, Modise D, Deputy Permanent Secretary (Development), Office of the President, Botswana, *Speech Presented at the Workshop on Growth and Diversification in Mineral Economies*, (Organized by UNDTAD) in Cape Town, South Africa. November 7-9, 2000.

b. Mtunzi, Silibasizo, "The Private-Public Partnership Model: The Debswana Case", in *OPENSOURCE*, Vol., No. 4, 2006. Open Society Institute for Southern Africa.

c. Sarraf, Maria and Jiwajji, Moortaza, *Beating the Resource Curse, The Case of Botswana*, 2001, Environmental Economics Series, The World Bank Environment Department.

VI. ENCOURAGER LA RESPONSABILISATION ET LA TRANSPARENCE DU SECTEUR PUBLIC

Le dialogue public sur la gestion des industries extractives nationales encourage les gouvernements à améliorer les conditions de la transparence et du contrôle.

Plus les gouvernements respectent les libertés démocratiques, préservent les normes de transparence et de responsabilisation et font preuve d'un engagement à renforcer les capacités administratives, plus il est probable que les richesses pétrolières et minérales soient utilisées pour atteindre des objectifs de développement à grande échelle qui sont susceptibles d'améliorer les conditions de vie des citoyens. Dans plusieurs pays concernés par l'enquête, l'engagement envers ces normes, si elles existent, est faible. Dans les pays où les capacités du gouvernement sont faibles, il est possible de déceler un engagement envers la réforme à travers la participation à des initiatives, telles que l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE). Dans certains pays qui ont rejoint l'ITIE, comme le Nigeria, les efforts sont en cours afin de consacrer les principes du programme dans le cadre d'une loi, rendant ainsi la divulgation des paiements de la compagnie et des sommes perçues par le gouvernement obligatoire. Par ailleurs, dans les pays qui ont développé des systèmes de gestion et de contrôle efficaces avec le temps, comme le Botswana, toute décision de ne pas participer à de telles initiatives ne doit pas être interprétée comme un manque d'engagement envers les principes de transparence et de responsabilisation.

Dans plusieurs pays concernés par l'enquête, les citoyens ainsi que les organisations de la société civile en quête d'une plus grande responsabilisation dans les secteurs pétrolier et minier ont risqué leur vie en s'opposant aux puissants intérêts personnels des politiciens et des membres de la communauté des entreprises. Ainsi, l'activiste nigérian défenseur de l'environnement, Ken Saro Wiwa, qui s'est clairement prononcé contre les abus aux droits de l'homme et la dégradation de l'environnement dans le Delta du Niger, a été pendu sous le régime du dictateur militaire Sani Abacha en 1995. Plus récemment, les militants qui revendiquent plus de transparence et de responsabilisation dans le secteur pétrolier du Congo Brazzaville ont été exposés au harcèlement du gouvernement. En Angola, les détracteurs de la corruption ont de par le passé été accusés de diffamation.

Dans quelques pays africains où les efforts visant à renforcer la transparence et la responsabilisation sont déjà mis en œuvre, la sincérité des gouvernements est mise en doute et l'impression générale qui prévaut laisse croire que les réformes ont été uniquement entreprises en réponse aux pressions internationales.

Informier le public et répondre aux préoccupations des citoyens

Dans plusieurs pays, les citoyens ne disposent pas

d'une connaissance de base relative à l'industrie extractive, dont des informations sur les obligations des exploitants dans cette industrie à l'égard de l'État, sur les revenus gouvernementaux perçus de ces sources et sur le mode d'affectation, de déboursement et de réconciliation des fonds. Dans les cas les plus extrêmes, ce manque d'information est de nature à exacerber davantage l'instabilité des relations déjà précaires entre les citoyens et leurs gouvernements.

Les organisations internationales de défense des droits de l'homme, telles que *Global Witness*, *Human Rights Watch*, *The International Crisis Group* et la coalition «Publiez Ce Que Vous Payez» (PCQVP), sont souvent capables d'accéder à des informations qui pourraient être retenues par les gouvernements. Leurs efforts influencent souvent les débats publics aux niveaux local, régional et international, notamment dans les pays qui imposent traditionnellement des restrictions à toute discussion relative à la richesse pétrolière ou minière.

Le dialogue public sur la gestion des industries extractives nationales encourage les gouvernements à améliorer les conditions de la transparence et du contrôle. Pendant plusieurs décennies, la richesse pétrolière du Congo Brazzaville est demeurée un sujet tabou dans les débats électoraux contradictoires entre adversaires politiques jusqu'au moment où une large coalition regroupant des membres de la société civile et de groupes appartenant à des églises a mené une campagne de plaidoyer pour mettre en évidence le mauvais usage par les gouvernements des ressources pétrolières. Des pressions publiques soutenues ont poussé le gouvernement à publier des informations financières relatives au secteur pétrolier sur le site du gouvernement, dont les résultats d'un audit partiel entrepris par une compagnie pétrolière appartenant à l'État qui avait révélé des incohérences entre les comptes de la compagnie et les revenus pétroliers enregistrés dans les documents comptables du gouvernement.¹

En République Démocratique du Congo (RDC), le débat public s'est concentré sur la restitution des ressources du pays et l'extension du contrôle de l'État suite à plusieurs décennies de corruption, de mauvaise gestion et de conflits armés qui ont ôté la vie à des millions de personnes. Les activistes civiques au Ghana revendiquent des politiques gouvernementales qui garantissent le paiement de

¹ En concluant que des informations de très grande valeur n'étaient pas disponibles, telles que les comptes à l'étranger des entreprises de l'État, les vérificateurs n'ont pas pour autant attesté les comptes de la compagnie.

VI. ENCOURAGER LA RESPONSABILISATION ET LA TRANSPARENCE DU SECTEUR PUBLIC (SUITE)

redevances adaptées et la création d'emplois ainsi que l'augmentation des avantages ou de toute autre forme de compensations destinées aux communautés qui vivent dans les régions d'extraction des ressources naturelles. Ils ont exprimé leur inquiétude à l'égard des dégâts subis par l'environnement et des abus contre les droits de l'homme perpétrés par les compagnies minières. Depuis plusieurs années, la Chambre des mines du Ghana a volontairement divulgué des informations sur les paiements versés par les entreprises-membres, et ce, en les publiant dans les journaux les plus lus.

En réponse aux pressions internationales croissantes, l'Angola a pris des mesures accessoires pour améliorer la transparence et la responsabilisation. En 2004, un audit publié portant sur le secteur pétrolier en Angola a mis en évidence les failles de la gestion. En novembre 2005, la Banque Nationale d'Angola (BNA) a soumis - apparemment pour la première fois - ses comptes financiers pour l'exercice 2003-2004 à l'Assemblée Nationale. Lors de la visite de l'équipe d'évaluation,

de nouvelles procédures ont été développées afin de formaliser et d'étendre le contrôle du ministère angolais des Finances sur la compagnie pétrolière appartenant à l'Etat. Cependant, des détails significatifs concernant les revenus pétroliers du pays demeurent obscurs.

Les audits sont essentiels pour assurer une gestion saine de l'industrie et pour fournir aux législateurs et au grand public des informations utiles concernant les secteurs à problème, et les recommandations relatives à la réforme. Au Nigeria, des audits extensifs du secteur pétrolier ont fourni une grande quantité d'informations significatives qui pourraient servir de guide aux efforts ultérieurs visant à empêcher toute corruption et mauvaise gestion. Ils comprennent des recommandations appelant les gouvernements à renforcer les systèmes d'évaluation, à collecter et à surveiller les redevances, et plus généralement à améliorer les systèmes de comptabilité et de tenue des archives. (Cf. Encadré 5 : Initiative sur la transparence des industries extractives au Nigeria).

ENCADRÉ 5 : INITIATIVE SUR LA TRANSPARENCE DES INDUSTRIES EXTRACTIVES AU NIGÉRIA

Le Nigeria était l'un des premiers pays à se conformer aux principes de l'ITIE. Le processus local - ITIE au Nigeria (ITIEN) - demeure, jusqu'à ce jour, le plus ambitieux et le plus avancé. Le Nigeria a dirigé et publié des audits indépendants sur les paiements et les revenus et était le premier à insister à ce que les informations ne soient pas publiées globalement, rendant ainsi possible l'identification des revenus par compagnie, par catégorie et par puits. Dans le cadre de l'ITIEN, le Nigeria a été plus loin en commandant et en publiant des audits externes portant tant sur les systèmes physiques que sur la gestion des processus d'affaires. Les audits, menés par le groupe Hart et accessibles sur le site de l'ITIEN, ont fourni une grande quantité d'informations qui pourraient servir de guide aux efforts ultérieurs visant à empêcher toute corruption et mauvaise gestion. Ils comprennent des recommandations appelant les gouvernements à renforcer les systèmes d'évaluation, à collecter et à surveiller les redevances, et plus généralement à améliorer les systèmes de comptabilité et de tenue des archives. Le président Obasanjo a avalisé les rapports des audits et a fait part de son engagement à traiter les défaillances qui ont été identifiées. L'ITIEN est en train d'élaborer un plan de travail pour mettre en application les réformes conseillées.

L'ITIE se base sur le fait qu'un accès accru à l'information est susceptible de renforcer la capacité des citoyens à demander des comptes à leurs gouvernements sur l'utilisation des revenus. Afin d'atteindre cet objectif, les principales conclusions des audits doivent être simplifiées et communiquées au public, et ce en même temps que les informations relatives au programme de réforme. Les améliorations recommandées relatives aux capacités dans le secteur public nécessiteraient des ressources techniques et financières significatives. Par exemple, une amélioration des systèmes de comptabilité et des infrastructures de la technologie de l'information aiderait le Département des Ressources pétrolières, l'organisme de contrôle de l'industrie pétrolière et gazière, à assurer une évaluation et un calcul appropriés des redevances. Quant aux législateurs nigériens, c'est à travers leurs fonctions de représentation, d'abord, qu'ils ont un rôle essentiel à jouer pour aider à communiquer les informations concernant les audits. C'est ensuite, à travers leurs responsabilités législatives et budgétaires, qu'ils seraient engagés à s'assurer que les réformes juridiques nécessaires seraient mises en place et que les priorités de dépenses appropriées seraient identifiées, et ce tout en s'assurant que les différentes branches du pouvoir exécutif reçoivent les ressources dont ils ont besoin pour améliorer leur performance. C'est, enfin, à travers le contrôle que les législateurs peuvent surveiller les progrès accomplis en vue de mettre en application les recommandations de l'audit.

Références : www.neiti.org

Nigeria's Struggle with Corruption: The Success of Nigeria's Extractive Industries Transparency Initiative, Testimony of David Goldwyn Before the House International Relations Committee Subcommittee on Africa, May 18th, 2006.

VII. PROMOUVOIR L'ENGAGEMENT ET LE CONTRÔLE DU POUVOIR LEGISLATIF

Un engagement législatif efficace engendre un effet multiplicateur, en consolidant les efforts des groupes civiques et autres pour améliorer la gestion des industries extractives.

Les corps législatifs sont destinés à faire office de relais essentiels pour établir des liens entre les citoyens et les gouvernements élus. Les assemblées législatives opérationnelles offrent des opportunités aux citoyens à travers leurs représentants élus – pour exercer une influence et assurer un contrôle sur la mise en application des politiques du gouvernement. Les législateurs efficaces votent des lois qui répondent aux besoins et aux intérêts de leurs électeurs. C'est à travers le contrôle que les législateurs veillent à ce que les lois et les politiques du gouvernement soient efficaces et justes.

Dans plusieurs pays riches en ressources à travers le monde, l'engagement des législateurs et le contrôle qu'ils exercent jouent un rôle important dans le renforcement de la responsabilisation et de la transparence du secteur de l'industrie extractive. Les législateurs bien informés utilisent les compétences et les ressources mises à leur disposition pour améliorer la responsabilisation et le dynamisme du gouvernement en engageant des discussions avec la société civile, les médias et le peuple en général sur les questions essentielles. En ayant recours au «pouvoir de la bourse», les assemblées législatives aident à diriger les revenus nationaux de telle sorte à réduire la pauvreté et à promouvoir le développement des soins de santé, de l'éducation et de l'économie. Elles renforcent aussi la responsabilisation fiscale en surveillant les dépenses publiques et le secteur privé. Un engagement législatif efficace engendre un effet multiplicateur, en consolidant les efforts des groupes civiques et autres pour améliorer la gestion des industries extractives.

Les législateurs de plusieurs pays inclus dans l'enquête font face à une multitude de défis pour assumer ces rôles. Cependant, ces défis ne sont pas insurmontables puisque des efforts sont déployés dans chacun de ces pays – certains plus efficaces que d'autres – pour faire face aux défaillances.

Un équilibre de force disproportionné

Dans un grand nombre de pays inclus dans l'enquête, les législateurs sont remplacés par des cadres dirigeants plus puissants et manquent souvent d'informations et de compétences pour assumer leurs fonctions de base. Quand le rôle du pouvoir législatif en contrepoids du pouvoir exécutif n'est pas complètement développé, les pratiques coutumières confèrent souvent à l'exécutif du pouvoir et de l'autorité d'une manière disproportionnée. L'environnement complexe au sein duquel l'exploitation pétrolière et minière a fréquemment lieu rend la tâche des assemblées législatives d'exercer un contrôle efficace dans de tels pays particulièrement difficile.

Quoique le Botswana riche en diamants bénéficie en général d'une bonne réputation en matière de gestion des ressources, les pratiques culturelles qui mettent l'accent sur les discussions participatives et sur la réalisation d'un consensus menés par un cadre supérieur puissant de l'exécutif ont traditionnellement limité le rôle de l'assemblée législative de ce pays. Néanmoins, les législateurs ont voté une motion en 1988 en vertu de laquelle ils appelaient le pouvoir exécutif à entreprendre des démarches en vue de faire de sorte que le Parlement devienne une institution indépendante détachée du bureau du Président où il y a été relégué historiquement au rang le plus bas en tant que ministère secondaire. La motion a eu peu de suites voire pas de suites du tout, jusqu'en 2002, date à laquelle le chef du Parlement a formé un groupe de travail qui a, par la suite, émis des recommandations. Jusqu'en 2006, les recommandations n'avaient pas encore été mises en application.

Au moment où l'approbation du budget est souvent confiée à l'assemblée législative, le pouvoir d'amender ou de changer des rubriques dans les lignes budgétaires est rigoureusement limité dans de nombreux pays. Par exemple, au Congo Brazzaville, le Parlement dispose d'un pouvoir d'approbation, qui peut néanmoins être outrepassé par décret présidentiel.¹ Au Ghana, il est interdit au Parlement de voter des amendements qui pourraient aboutir à une augmentation du budget. Au Nigeria, des dispositions constitutionnelles qui sont sujettes à une multitude d'interprétations ont contribué à causer des conflits entre les deux pouvoirs législatif et exécutif du gouvernement. Un chevauchement des responsabilités à différents niveaux du gouvernement génère plus de confusion, rendant toute tentative de demander des comptes aux responsables du secteur public plus difficile. En Afrique du Sud, on se soucie de l'absence des lois qui régulent l'autorité dont est investie l'Assemblée nationale pour amender les budgets. Quant à la loi angolaise, elle n'accorde pas à l'Assemblée Nationale le pouvoir nécessaire pour mener des investigations sur les compagnies appartenant à l'État.

Les législateurs subissent souvent des pressions pour voter les budgets dans des délais qui ne leur accordent pas le temps nécessaire pour entreprendre une révision soutenue. Selon une étude, l'exécutif nigérian a soumis, au courant des trois dernières années, le projet de loi de finances à l'Assemblée Nationale un mois avant la fin de l'année, et ce au moment où un examen sérieux de ses dispositions nécessitait un délai d'environ quatre mois.² Pendant

¹ La Constitution du Congo-Brazzaville, Article 127.

² Classens, Merritt and Van Zyl, Albert, op.cit.

VII. PROMOUVOIR L'ENGAGEMENT ET LE CONTRÔLE DU POUVOIR LEGISLATIF (SUITE)

plusieurs années, le Parlement ghanéen n'a reçu le budget qu'après le début de l'exercice budgétaire.

Conflits d'intérêt et autres freins à l'action

Dans les pays où les normes éthiques sont défaillantes, il est probable que les législateurs au même titre que les membres du pouvoir exécutif entretiennent des relations personnelles et d'affaires qui sont perçues comme des conflits d'intérêt. Au Ghana, par exemple, les représentants élus et les ministres du gouvernement pourraient être membres de conseils d'administration des firmes sur lesquelles ils exercent un contrôle direct ou indirect.³ Le Centre ghanéen pour le développement démocratique, une organisation civique et de surveillance démocratique de grande envergure, considère que « déjà une grande majorité de ministres occupe des sièges au Parlement (conformément à la Constitution). Le fait de rallier le reste des parlementaires de la majorité en leur confiant des sièges aux conseils d'administration des firmes et organismes publics, contribue effectivement à faire d'un grand nombre de parlementaires des agents rémunérés du pouvoir exécutif. Le système constitutionnel d'équilibre des pouvoirs est irrémédiablement sapé par cette pratique.»⁴ Le contrôle de l'industrie extractive pourrait être davantage ébranlé par les tractations portant sur des affaires privées et menées par les législateurs avec les compagnies minières ou pétrolières.

La loyauté au parti politique prend souvent le dessus sur les fonctions législatives de base, notamment dans les pays où les systèmes électoraux basés sur le principe de la représentation proportionnelle créent des liens entre les candidats et leurs partis plus intimes que ceux qui les lient à leurs électeurs. Le vote dans les assemblées législatives de la plupart des pays concernés par l'enquête s'aligne largement sur les positions du parti. Quand le parti au pouvoir détient une large majorité, les initiatives du pouvoir exécutif sont rarement remises en question ou débattues au sein des corps législatifs, puisque les leaders de l'opposition ne sont souvent pas capables de, ou motivés à, faire part de points de vue divergents.

D'autres règles et pratiques consolident la discipli-

ne imposée par le parti de telle sorte que les possibilités de contrôle deviennent limitées. À titre d'exemple, toute loyauté manifestée au parti augmente la probabilité d'occuper un poste ministériel au Ghana où une certaine proportion de ministres provient du Parlement. En Sierra Leone, le siège d'un parlementaire peut être déclaré vacant «si suite à la conduite adoptée au sein du Parlement - en s'asseyant et en votant aux côtés des membres d'un autre parti - le Président du Parlement accepte, après des consultations avec le leader du parti auquel appartient ce membre, de ne plus considérer ce dernier comme un membre du parti politique grâce auquel il a été élu au Parlement.»⁵

Dans les pays où des élections frauduleuses ont eu lieu, les corps législatifs manquent souvent de légitimité populaire. Le public manifeste peu d'intérêt ou de confiance à l'égard des débats ayant lieu au sein du pouvoir législatif, ce qui peut freiner toute action indépendante. Les législateurs peuvent aussi faire face, à titre individuel, à des contraintes politiques qui les empêchent d'assumer leur mission de contrôle et de représentation, et ce soit en raison de conflits d'intérêt, soit en raison de leur implication dans des scandales de corruption, par exemple.

Dans les pays où les activités de contrôle sont menées, voire font l'objet de tentatives, les comités législatifs en manque d'argent, ont fait appel aux entreprises de l'industrie extractive pour leur demander d'apporter leur contribution au financement des visites de chantier de l'industrie extractive, ce qui donne une impression de conflit d'intérêt. Dans l'un des pays, il a été rapporté comment un comité législatif planifiant une visite dans une excavation minière a exigé que la compagnie couvre les frais d'une nuitée ainsi que les honoraires à verser à chaque législateur qui participe au programme.

Dans les pays où un haut niveau de pauvreté est en corrélation avec une compréhension insuffisante des processus démocratiques, les relations entre les électeurs et les élus se limitent souvent à des demandes sollicitant des faveurs personnelles, telles qu'une aide financière pour couvrir les frais de scolarité ou ceux associés aux mariages, funérailles et autres cérémonies traditionnelles. Les études portant sur les assemblées législatives en Afrique considèrent que ces requêtes persistantes encouragent les législateurs à placer la satisfaction de ces besoins au premier plan plutôt que d'assumer pleinement leurs fonctions de mise au point de politiques ou de contrôle législatif. Cette situation exerce, à son tour, des pressions sur les législateurs

³ Ghana Center for Democratic Development. "Ghanaian Public Office Holders Remain Impervious to Conflicts of Interest?" *Democracy Watch*, Vol. 6, Nos. 3 & 4, Sept. - Dec. 2005. Dans le gouvernement actuel, le président du Comité des Mines et de l'Énergie occupe simultanément des sièges aux Conseils de *Goldfields Mining Company Limited* et de *National Petroleum Authority*. Pendant le mandat du gouvernement précédent, le ministre des Finances et celui des Mines et de l'Énergie occupaient des sièges au Conseil de *Ashanti Goldfields Corporation*.

⁴ *Ibid.*

⁵ Constitution de la Sierra Leone, Article 77 (1).

VII. PROMOUVOIR L'ENGAGEMENT ET LE CONTRÔLE DU POUVOIR LEGISLATIF (SUITE)

Dans la plupart des pays concernés par l'enquête, le personnel du pouvoir législatif manque de qualification et est souvent exploité au maximum de ses possibilités.

eux-mêmes, dont un grand nombre est mal rémunéré, les poussant à collecter des fonds de sources externes afin de satisfaire aux demandes de leurs électeurs. Une étude conclut que les salaires élevés des législateurs doivent être en corrélation avec le temps additionnel passé pour assumer les fonctions d'élaboration de lois et de contrôle.⁶ Quoique l'examen de ce problème dépasse les limites de cette étude, il faut reconnaître l'influence importante qu'il exerce sur la manière selon laquelle les représentants élus remplissent leurs devoirs.

Dépasser les contraintes des capacités, des ressources et des institutions

Dans plusieurs pays africains, les législateurs ne comprennent pas suffisamment leurs rôles et leurs responsabilités, ni le mode de fonctionnement des institutions au sein desquels ils occupent un siège. En Sierra Leone, les législateurs invités à une discussion portant sur la législation minière ont refusé d'y participer, considérant que ceci ne relève pas de leur rôle. En contrepartie, ils ont envoyé les organisateurs au ministère des Mines et des Ressources naturelles. Au Botswana, une évaluation législative des besoins en 2002 a conclu qu'en dépit du fait que les fonctions et l'autorité du Parlement nécessitaient une meilleure définition, les règlements déjà existants n'étaient pas appliqués parce que les parlementaires ne comprenaient pas suffisamment les dispositions.

Les ressources budgétaires mises à la disposition des assemblées législatives dans des pays tels que l'Angola, le Tchad, la RDC, le Congo Brazzaville et la Sierra Leone sont dérisoires par rapport à celles mises à la disposition de l'Assemblée Nationale de l'Afrique du Sud, et ce au moment où celles du Parlement du Ghana et de l'Assemblée Nationale nigérienne se situent entre les deux extrêmes. Dans le cas du Nigeria, l'Assemblée Nationale adopte son propre budget alors que l'exécutif contrôle les dépenses et que les sommes perçues sont d'habitude en deçà du budget approuvé.

Dans la plupart des pays concernés par l'enquête, le personnel du pouvoir législatif manque de qualification et est souvent exploité au maximum de ses possibilités. À titre d'exemple, chacun des sept secrétaires de comités du Parlement de la Sierra Leone travaille pour six ou sept comités à la fois. De temps en temps, les ressources, même limitées, allouées dans le budget à l'assemblée législative ne

sont pas débloquées, retardant ainsi le paiement des salaires du personnel qui, par conséquent, est moins enclin à assumer ses fonctions.

La régulation et le contrôle de l'industrie extractive nécessitent une compréhension des problèmes complexes tant au niveau technique que financier. Dans chaque pays concerné par l'enquête, on s'inquiétait de la capacité des législateurs à titre individuel de comprendre et de contribuer à la gestion et au contrôle du secteur de l'industrie extractive. Quelques-uns ont mis l'accent sur le manque d'éducation formelle de certains législateurs. D'autres ont expliqué que la rotation élevée des effectifs, au sein des assemblées législatives, compliquait toute tentative de la part des législateurs de développer, avec le temps, une expertise dans des domaines spécifiques. Lors des élections du Nigeria de 2003, la rotation était d'environ 80 pour cent. Au Ghana, la rotation au sein de l'assemblée législative était respectivement de 63 et 44 pour cent après les élections de 1996 et 2000.

Dans certains cas, le fait de percevoir la complexité du secteur devenait comme un obstacle psychologique à tel point que les législateurs et d'autres ne profitent pas des informations simplifiées qui pourraient être mises à leur disposition voire qui sont disponibles dans le domaine public, comme c'est le cas en Angola et au Congo Brazzaville, par exemple. Les systèmes régissant la formation des comités qui ne prennent pas en considération les acquis des législateurs ratent toute occasion offerte de tirer profit des capacités existantes dans des domaines spécifiques.

Les efforts sont en cours pour améliorer les capacités des assemblées législatives en termes de ressources et de techniques dans la plupart des pays concernés par l'enquête. Ils comprennent les tentatives visant à augmenter l'appui budgétaire et à élever les standards à travers des programmes de formation qui visent à réduire les contraintes inhérentes aux capacités en général et à assurer un soutien plus ciblé aux comités individuels. Jusqu'en 2007, un projet de loi – qui permet à l'assemblée législative d'embaucher plus de chercheurs, dont des consultants et qui assure une aide pour le financement des électeurs et des visites de sites – est demeuré en attente au Parlement de la Sierra Leone, même si peu de législateurs semblaient en comprendre les avantages potentiels.

Au premier plan des pays concernés par l'enquête figure le Service parlementaire de l'Afrique du Sud qui emploie environ 969 personnes, dont une unité de recherche et une section de services linguistiques qui assure l'interprétation simultanée des

⁶ Barkan, Joel D. et al.. "Emerging Legislatures : Institutions of Horizontal Accountability." Ed. Levy, Brian and Kpundeh, Sahr. *Building State Capacity in Africa*. Washington, D.C: World Bank Publications, 2004

VII. PROMOUVOIR L'ENGAGEMENT ET LE CONTRÔLE DU POUVOIR LEGISLATIF (SUITE)

ENCADRÉ 6 : STRATÉGIES POUR ASSURER DES RESSOURCES LÉGISLATIVES ADÉQUATES

Les assemblées législatives dans les démocraties émergentes ont reçu une aide substantielle en matière de développement. Cependant, les profits tirés de ce genre de soutien risquent d'être perdus à moins que des ressources budgétaires ne soient allouées afin de maintenir et de tirer parti de toutes les capacités additionnelles assurées par le truchement des programmes de donateurs. Nous présentons dans ce qui suit les stratégies que les législateurs peuvent envisager d'appliquer pour assurer des ressources législatives adéquates.

- **Identifier les moyens pour exercer une influence sur le budget** (d'une manière formelle ou informelle) à chacune des étapes du cycle budgétaire – élaboration, mise au point du projet, révision législative, exécution et contrôle. Développer la capacité à évaluer l'importance des requêtes soumises par les législateurs pour l'obtention de ressources, et ce relativement à d'autres dépenses proposées dans le budget national.
- **Favoriser un soutien mutuel entre les différents partis.** Beaucoup d'assemblées législatives considèrent que les commissions du service parlementaire (PSC) sont efficaces pour atteindre un consensus entre les partis sur les questions relatives au budget parlementaire. Ces commissions, d'habitude formées de législateurs (et parfois de membres du pouvoir exécutif), sont responsables de la gestion et de la formulation des recommandations relatives au budget parlementaire, aux questions concernant le recrutement ainsi qu'à d'autres priorités administratives. Les commissions indépendantes qui comprennent d'anciens législateurs notables pourraient être aussi consultées pour réviser le financement des assemblées législatives.
- **Gagner le soutien du public** en collaborant avec les médias et les organisations civiques afin de mieux sensibiliser le public au rôle essentiel assumé par les assemblées législatives pour garantir des systèmes de gouvernance démocratique. À titre d'exemple, la couverture médiatique des audiences publiques peut contribuer à sensibiliser davantage le public à la contribution apportée par les assemblées législatives au processus d'élaboration de politiques générales.
- **Créer un lien entre les dépenses législatives et les services.** Les allocations versées aux chauffeurs, à la sécurité, au carburant et à d'autres besoins logistiques facilitent le travail des législateurs et sont le plus souvent des dépenses légitimes. Quand les salaires des parlementaires sont utilisés pour couvrir ces frais, ils peuvent sembler extrêmement élevés pour tous ceux qui ne comprennent pas que les législateurs utilisent leurs salaires pour couvrir ces frais complémentaires. Pour régler ce problème, il faudrait s'assurer que les salaires des parlementaires sont en effet, des salaires tout court – et que des systèmes existent pour rembourser ou couvrir d'autres frais nécessaires et raisonnables inhérents à l'exercice de cette fonction.

Référence: NDI, *Strategies for Ensuring Adequate Parliamentary Resources*, Inédit.

débats dans toutes les langues officielles du pays. L'unité de recherche assure un soutien analytique aux législateurs sous forme de dossiers et de questions qui peuvent être utilisés pour réviser les propositions de budget du pouvoir exécutif. Durant l'exercice budgétaire 2004-2005, un ordinateur et un réseau de télévision ont été installés. De même, la mise en place d'un nouveau centre de données de pointe et d'une salle de formation a été complétée.⁷

⁷ Parliament of the Republic of South Africa, *Annual Report, Financial Year 2004/05*. Capetown: Parliament of the Republic of South Africa.
http://oldwww.parliament.gov.za/pls/portal/web_app.utl_out_put_doc?p_table=publications&p_doc_col=document&p_mime_col=mime_type&p_id=639414

L'Assemblée législative nigérienne est en train de mettre sur pied le Bureau du budget et de la recherche de l'Assemblée Nationale (National Assembly Budget and Research Office - NABRO), ce qui va améliorer radicalement l'aptitude de l'Assemblée à traiter avec l'exécutif sur un même pied d'égalité dans les discussions, qui ont souvent été acrimonieuses et unilatérales, sur les problèmes relevant du budget et d'autres dépenses publiques. Les législateurs espèrent que le nouveau bureau assurera une analyse objective du budget, leur permettant ainsi d'exercer leurs pouvoirs budgétaires d'une manière plus consciencieuse et plus efficace.⁸

⁸ National Democratic Institute. *Toward the Establishment of a National Assembly Budget and Research Office and Institutional Development Initiatives within Nigeria's Assembly*, 2005. Inédit.

Les législateurs eux-mêmes doivent déployer des efforts pour élever les standards, utiliser plus efficacement les pouvoirs qui leur sont conférés et constituer la base de ressources qui leur est nécessaire pour assumer leurs responsabilités.

VII. PROMOUVOIR L'ENGAGEMENT ET LE CONTRÔLE DU POUVOIR LEGISLATIF (SUITE)

À travers le “pouvoir de la bourse”, les législateurs peuvent modeler les allocations de revenus de manière à promouvoir une discipline fiscale et à limiter le financement de projets de grande envergure qui ont peu d'impact sur la qualité de vie des citoyens.

Les législateurs eux-mêmes doivent déployer des efforts pour élever les standards, utiliser plus efficacement les pouvoirs qui leur sont conférés et constituer la base de ressources qui leur est nécessaire pour assumer leurs responsabilités. Selon une étude, « un flux accru de ressources aux assemblées législatives n'est pas une raison pour le renforcement de l'autorité législative mais le reflet des efforts déployés par les membres pour élargir le rôle de l'institution. Il est peu probable que la quantité de ressources mises à la disposition des législateurs et de leurs institutions augmente à moins que les législateurs ne le demandent eux-mêmes avec insistance.»⁹

Plus récemment, les programmes de renforcement législatif soutenus par les pays donateurs ont mis à l'épreuve des moyens visant à assurer un soutien politique dans des domaines tels que la réduction de la pauvreté et la santé, notamment tout ce qui touche au virus VIH et au Sida. Un soutien académique et juridique apporté par l'Institut de la Terre de l'Université de Columbia (*Columbia University's Earth Institute*) a aidé Sao Tomé et Príncipe à élaborer la législation relative au secteur pétrolier en 2004 selon un processus qui a compris des réunions au sein de l'administration municipale pour encourager les débats en séance publique qui portent sur les modes de dépense des revenus pétroliers.

Renforcer le contrôle fiscal

À travers le “pouvoir de la bourse”, les législateurs peuvent modeler les allocations de revenus de manière à promouvoir une discipline fiscale et à limiter le financement de projets de grande envergure qui ont peu d'impact sur la qualité de vie des citoyens. Néanmoins, dans plusieurs pays, l'élaboration du budget est du seul ressort du pouvoir exécutif, au moment où son approbation pourrait être un peu plus qu'un simple cachet émanant du pouvoir législatif.

La gestion et le contrôle des revenus de l'industrie extractive pourraient s'avérer très difficiles selon le mode adopté pour les collecter, les déposer et en rendre compte. Au Ghana, par exemple, les revenus minéraux sont déposés dans un compte général de trésorerie où ils peuvent se confondre avec les autres fonds gouvernementaux. La mise en œuvre des règlements sur la divulgation des informations relatives à l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE) pourrait faciliter la distinction entre les revenus minéraux et les autres rentrées du gouvernement.

⁹ Barkan, Joel. “Emerging Legislatures: Institutions of Horizontal Accountability.” Ed. Levy, Brian and Kpundeh, Sahr. *Building State Capacity in Africa*. Washington, D.C.: World Bank Publications, 2004. <http://oldwww.parliament.gov.za>

De faibles capacités pourraient aussi affecter l'aptitude des législateurs à débattre les questions relatives au budget. Le Bureau du budget et de la recherche de l'Assemblée Nationale (NABRO) du Nigeria est destiné à améliorer les capacités de l'Assemblée à engager le pouvoir législatif dans les questions relatives au budget et aux dépenses publiques et pourrait servir de modèle à d'autres pays. Cependant, même sans NABRO, l'Assemblée Nationale nigérienne a exercé son autorité juridique sur le processus d'appropriations pour réviser en profondeur les propositions de budget de l'exécutif. En décembre 2003, par exemple, le président Obasanjo a soumis son projet de budget à l'Assemblée Nationale moins de trois semaines avant le début de l'exercice budgétaire, soit le premier janvier. Malgré les pressions exercées par le pouvoir exécutif pour avaliser rapidement ses propositions, l'Assemblée a révisé le budget d'une manière approfondie et y a apporté des changements significatifs avant de le voter finalement le 23 mars.

Plusieurs amendements ont concerné l'industrie pétrolière et comprennent : une demande de l'Assemblée Nationale pour tous les paiements retirés du compte des recettes pétrolières excédentaires; des mises à jour mensuelles du vérificateur général du Nigeria destinées à l'assemblée législative sur le statut du compte; et des rapports trimestriels de chaque ministre présentant en détail la mise en œuvre du budget.

L'Assemblée Nationale du Nigeria a aussi mené des investigations sur l'usage des fonds publics. Durant son mandat de 1999 à 2003, le Comité des comptes publics relevant de l'Assemblée parlementaire a examiné les documents comptables d'une dizaine d'agences gouvernementales qui n'ont pas été soumises à un audit pendant plusieurs années. Durant un atelier de travail d'une durée de deux jours, organisé en août 2000, le comité a rencontré le vérificateur général et la Comité des comptes publics pour discuter du rôle du processus de contrôle et des possibilités de coopération. De même en 2003, le Comité parlementaire des ressources pétrolières a organisé une audience publique pour vérifier les allégations selon lesquelles la *Nigerian National Petroleum Company* a manqué de virer des millions de dollars de revenus pétroliers sur le compte fédéral approprié. L'audience a fait l'objet d'une large couverture médiatique portant sur les revenus pétroliers et les mécanismes fédéraux de collecte, mettant ainsi à la disposition du public plus d'informations sur le sujet.

Dans la plupart des pays, la constitution et d'autres lois prévoient un audit annuel des finances publiques qui est soumis à l'assemblée législative. Dans le cas du Botswana, du Ghana et de l'Afrique du Sud, cette responsabilité relève du vérificateur

VII. PROMOUVOIR L'ENGAGEMENT ET LE CONTRÔLE DU POUVOIR LEGISLATIF (SUITE)

général. En RDC et au Tchad, cette fonction est du ressort de la Cour des Comptes. L'indépendance et les compétences varient considérablement d'une instance à l'autre. En Angola, par exemple, le ministre des Finances dispose d'un accès limité aux comptes de Sonangol. Selon un audit du cabinet KPMG, la Banque Centrale n'étaient pas «consciente des valeurs des ventes export [faites par Sonangol], des devises étrangères collectées et de l'effet qui en découle sur la balance des paiements de l'Angola.»¹⁰ En novembre 2005, la Banque Nationale de l'Angola a soumis un rapport financier de l'exercice budgétaire 2003/2004 à l'Assemblée Nationale, et ce pour la première fois.

En vertu de la Constitution ghanéenne, il est demandé au vérificateur général de soumettre un

¹⁰ KPMG. Assessment of Angolan Petroleum Sector – Final Report, Vol 1B. March 2004, p. 12

rapport annuel sur les comptes publics au Parlement dans les six mois de la fin de l'exercice budgétaire. Les personnes interrogées ont signalé que le rapport est souvent soumis des années après l'expiration du délai autorisé. Une étude des processus budgétaires en Afrique a conclu que la dépendance du vérificateur général ghanéen vis-à-vis de l'exécutif pour le financement compromet son indépendance.¹¹ De même, les assemblées législatives en Angola, au Tchad et au Nigeria reçoivent des comptes finaux soumis à une vérification plus de deux ans après la fin de l'exercice budgétaire.¹²

¹¹ Classens, Merritt and Albert Van Zyl, eds., *Budget Transparency and Participation II: Nine African Case Studies*. Cape Town, South Africa: Africa Budget Project, 2005.

¹² African Budget Project, 2005. The International Budget Project. "Open Budget Initiative: More Public Information Needed to Hold Governments to Account." Washington, D.C.: Center on Budget and Policy Priorities, 2006. Date d'accès : 28 mars 2007. <http://www.openbudgetindex.org/SummaryReport.pdf>.

ENCADRÉ 7 : EXAMEN DES CONTRATS MINIERES EN RDC

En vertu des résolutions DIC/CEF/04 et DIC/CEF/01 du Dialogue Intercongolais, le Parlement de transition en RDC a créé en son sein une commission spéciale pour réviser les différentes conventions conclues durant les guerres 1996-7 et 1998. La Commission, présidée par l'Honorable Christophe Lutundula, a été chargée de :

- Compiler un inventaire de tous les contrats conclus pendant les deux guerres;
- Analyser les dispositions et l'impact financier de chaque contrat;
- Recommander la validation, l'amendement et la résiliation de chaque contrat selon chaque cas; et
- Recommander des compensations à l'État congolais ou à ses citoyens pour toute perte encourue suite à la conclusion de n'importe quel contrat mentionné.

Les membres ont fait des tournées sur le terrain dans différentes régions géographiques du pays où des conventions/concessions minières ont été signées ou accordées. Ils ont aussi entrepris des voyages à l'étranger pour obtenir des documents supplémentaires sur le flux des fonds générés par les contrats conclus pendant la guerre. En octobre 2005, au moment de la visite de l'équipe du NDI, la Commission était sur le point d'achever son travail. Le rapport préliminaire avait été finalisé et était sur le point d'être distribué aux 500 membres de l'Assemblée Nationale pour le débattre et le soumettre au vote final.

Des versions de ce rapport sont actuellement disponibles sur l'Internet. Ses recommandations prévoient : le passage à une nouvelle législation pour réguler les partenariats entre les secteurs public et privé ainsi qu'une révision systématique et périodique des conventions et contrats miniers datant de plus de 10 ans avec une possibilité d'y mettre fin quand les parties signataires manquent de respecter leurs obligations contractuelles. Afin de limiter l'utilisation des ressources naturelles pour en tirer des profits personnels et politiques, la Commission a recommandé un moratoire à tous les nouveaux contrats et aux nouvelles concessions jusqu'à la mise en place des institutions qui doivent être élues pendant les élections de transition.

a Une version complète de ce rapport en français est disponible sur le site suivant: <http://www.freewebs.com/congo-kinshasa/>. De plus, des extraits traduits en anglais sont accessibles sur le site suivant : http://www.raid-uk.org/docs/Lutundula/Unofficial_Translation.pdf

VII. PROMOUVOIR L'ENGAGEMENT ET LE CONTRÔLE DU POUVOIR LEGISLATIF (SUITE)

Un système de comité solide est le cadre propice pour un engagement efficace des législateurs dans l'élaboration des lois et le contrôle de l'exécutif, comme il sert de plateforme pour favoriser l'engagement des citoyens.

Exploiter les audits, les révisions et les commissions spécifiques

Les assemblées législatives sont des lieux où les conclusions tirées par les organismes de contrôle de l'exécutif, telles que celles du vérificateur général (Cour des comptes), peuvent être publiées, révisées et discutées. Dans plusieurs situations, telles que celles qui concernent les entreprises appartenant à l'État, les législateurs peuvent agir pour résoudre les problèmes. En plus de l'utilisation des procédures pour la révision des revenus publics, les législateurs tirent profit des audits et des révisions spécifiques qui sont entreprises en réponse aux pressions internationales et locales pour garantir une plus grande transparence dans les secteurs pétrolier et minier.

Les audits ont été dirigés par le pouvoir exécutif, les partenaires de développement international et des cabinets d'audit indépendants dans plusieurs pays concernés par l'enquête menée par le NDI. Au Nigeria, le *Hart Group* a dirigé un audit approfondi du secteur pétrolier. Les audits de la Société Nationale des Pétroles du Congo (SNPC) au Congo Brazzaville sont disponibles sur le site du gouvernement. En Angola, les résultats de l'évaluation du KPMG concernant le secteur pétrolier ont été publiés en 2004. De tels audits peuvent fournir aux législateurs des informations utiles sur les points forts et faibles de la gestion des industries extractives de leurs pays. Dans la plupart des cas, les rapports d'audit fournissent des recommandations qui peuvent aider à orienter les efforts des législateurs pour contrôler tout progrès dans le mode de résolution des problèmes. Cependant, dans plusieurs situations, les équipes d'enquête se sont rendues compte que les législateurs n'étaient pas au courant de l'existence de tels rapports, ou les ont négligés, du fait qu'ils les considéraient « trop techniques. »

En vertu des dispositions des accords de paix conclus en RDC en 2001, le Parlement de transition a formé une commission spéciale chargée de réviser les différents contrats conclus durant les années de guerre 1996-7 et 1998. Ladite commission, présidée par Christophe Lutundula, a complété et soumis le rapport au Parlement de transition en 2005. Ledit rapport est un important pas en avant dans la lutte visant à soumettre la richesse minérale de la RDC au contrôle du gouvernement, même si ses résultats et ses recommandations n'ont pas encore été débattus. Le rapport de cette commission est accessible sur l'Internet et il met l'accent sur les différents défis auxquels le gouvernement de la RDC fait face. (Cf. Encadré 7: Examen des contrats miniers en RDC).

Exploiter les systèmes des comités

Un système de comité solide est le cadre propice pour un engagement efficace des législateurs dans l'élaboration des lois et le contrôle de l'exécutif, comme il sert de plateforme pour favoriser l'engagement des citoyens. Les systèmes de comité permettent aux assemblées législatives d'assumer, simultanément, différentes tâches qui nécessiteraient autrement plus de temps ou s'avèreraient impossibles. Les réunions des comités sont des cadres adéquats à l'interaction informelle entre les membres afin de promouvoir un esprit de collégialité et de compromis pour la résolution des problèmes qui causent des dissensions et des divisions au sein des partis. Les comités, qui organisent des audiences publiques, entreprennent des visites de sensibilisation et invitent les experts à témoigner, contribuent à aider les membres à améliorer leur compréhension des problèmes qui se posent.

Les pays africains font face à des défis variés lors de la mise au point de systèmes de comités. En Sierra Leone, par exemple, un personnel restreint ne peut assurer le soutien nécessaire aux quelques 30 comités, qui, de toute manière, ne se réunissent pas régulièrement. Une évaluation des besoins du Parlement du Botswana, entreprise en 2002, a révélé que 16 comités manquaient de compétences spécialisées qui leur permettraient de contrôler les ministères.

Dans certains pays, les efforts déployés par les comités législatifs pour exercer des activités de contrôle étaient sapés car ils n'étaient pas menés à terme. En Sierra Leone, par exemple, le comité parlementaire créé pour enquêter sur le trafic de diamants d'une valeur de plus de 1.400 carats n'a pas réussi à présenter un rapport. De même, un comité *ad hoc* mis en place par l'Assemblée Nationale nigérienne pour mener une enquête sur les irrégularités enregistrées lors de l'exportation du pétrole brut et l'importation des produits pétroliers raffinés n'a pas non plus présenté un rapport sur les résultats obtenus.

Dans tous les pays étudiés, il est possible aux assemblées législatives d'exercer un contrôle d'une plus grande envergure sur les industries extractives à travers une variété de comités permanents. Ces derniers comprennent des comités «portfolios» à l'instar du Comité du Ghana des Mines et de l'Énergie, du Comité des Minéraux et de l'Énergie de l'Afrique du Sud et des comités *Nigeria's Solid Minerals, Petroleum Upstream* et *Niger Delta*.

S'engager avec le public

Les audiences publiques sont les lieux les plus propices à la participation et les plus bénéfiques poten-

VII. PROMOUVOIR L'ENGAGEMENT ET LE CONTRÔLE DU POUVOIR LEGISLATIF (SUITE)

ENCADRÉ 8 : EXPLOITER LES AUDIENCES PUBLIQUES POUR SOLLICITER L'OPINION DU PUBLIC SUR LES POLITIQUES GÉNÉRALES EN AFRIQUE DU SUD

«Quand ce projet de loi d'amendement a été soumis pour examen au Comité de portfolio, ce dernier a estimé que le Département des Minéraux et de l'Énergie n'a pas suffisamment consulté les parties prenantes. Notre intervention a mené à l'élaboration d'un projet de loi amélioré qui ne causait pas beaucoup de remous au sein de l'industrie... Les séances publiques ont été menées de telle sorte à ce qu'elles offrent à toutes les parties une occasion pour exprimer leurs points de vue relatifs au projet de loi et pour proposer des alternatives aux suggestions présentées par l'exécutif. Les séances étaient ouvertes à tous ceux qui ont exprimé le désir d'y participer. Par conséquent, le comité a considéré que nous avons suffisamment consulté le public. Donc, le projet de loi soumis au Parlement aujourd'hui, représente en gros les points de vue de toutes les parties prenantes dans les industries minières et pétrolières.»

Référence : Discours prononcé par le Président du Comité parlementaire de portfolio sur les minéraux et l'énergie concernant le vote du projet de la loi d'amendement relatif à l'enregistrement des titres de propriétés minières, 2003. Discours publié par le Parlement de l'ANC, www.anc.org.za/ancdocs/speeches/2003/sp0619.html

ENCADRÉ 9 : SENSIBILISATION DU PUBLIC AUX QUESTIONS RELATIVES AUX INDUSTRIES EXTRACTIVES À SAO TOMÉ-ET-PRINCIPE

Avec l'assistance d'un groupe consultatif d'experts internationaux, le gouvernement de Sao Tomé et Príncipe (STP) a organisé une série de forums publics sur le potentiel pétrolier du pays. Cinquante-cinq réunions au total ont été organisées, offrant tant aux dirigeants civiques et aux leaders politiques qu'au grand public une occasion de discuter l'importance potentielle du pétrole pour le pays et le mode d'exploitation des revenus pétroliers. Les messages communiqués lors de ces réunions ont été aussi soutenus par une couverture radiophonique et télévisée ainsi que par des panneaux et des affiches formulés en langage clair et accompagnés de graphiques. Ils ont mis l'accent sur les points suivants :

- Même s'il est très probable que les eaux territoriales de STP contiennent du pétrole, sa quantité et sa qualité ne sont pas pour autant garanties.
- La région comprenant l'exploitation la plus importante est située dans la Zone de Développement Commune, ce qui signifie que les décisions et les revenus doivent être partagés avec le Nigeria.
- Si le pétrole est exploitable, STP devra attendre plusieurs années avant de percevoir les premières recettes.
- Le gouvernement a élaboré une loi pour le pétrole afin d'assurer la transparence et l'usage efficace de l'argent pétrolier.
- Tous les Santoméens ont le droit de savoir comment l'argent est utilisé.
- Dans le cadre du budget présent, l'argent pétrolier ne peut résoudre tous les problèmes du pays.
- Les revenus pétroliers peuvent être une malédiction s'ils ne sont pas gérés avec précaution.

Référence : Albuquerque, Clara et al. *Final Report on Columbia University Support for the National Forum in Sao Tome and Principe*, consulté sur le Site Web du Projet de consultation de Sao Tomé.

tiellement pour assurer l'engagement du pouvoir législatif avec le pouvoir exécutif et le grand public en général. Par exemple, en réponse aux appréhensions du public qui a considéré que l'exécutif n'a pas consulté convenablement les parties prenantes lors de la préparation de l'avant-projet de loi sur le

développement des ressources minérales et pétrolières en Afrique du Sud soumis en 2002, le Comité des Minéraux et de l'Énergie ainsi que le Comité spécial des Affaires Économiques et Étrangères ont organisé des audiences publiques conjointes au sein du Parlement et dans les trois provinces qui

VII. PROMOUVOIR L'ENGAGEMENT ET LE CONTRÔLE DU POUVOIR LEGISLATIF (SUITE)

La représentation législative dans les organes de contrôle comprenant une multitude de parties prenantes ne doit pas être perçue comme un substitut à un engagement plus important des corps législatifs dans les activités de contrôle.

allaient être les plus affectées par les dispositions dudit projet. La mouture finale du projet de loi a reflété les contributions recueillies lors des audiences et a contribué à une complète refonte du secteur minier de l'Afrique du Sud. (Cf. Encadré 8 : Exploiter les audiences publiques pour solliciter l'opinion du public sur les politiques en Afrique du Sud).

À Sao Tomé et Príncipe, une série de forums publics portant sur la richesse pétrolière potentielle du pays ont été organisés en présence de législateurs pour sensibiliser les citoyens aux meilleurs moyens de gestion et d'exploitation des revenus pétroliers pour le bien commun. (Cf. Encadré 9: Sensibilisation du public aux questions relatives aux industries extractives à Sao Tomé et Príncipe et Encadré 10 : Projet de consultation de Sao Tomé et Príncipe).

Il est possible aux législateurs non seulement d'avoir accès à une documentation déjà publiée, mais aussi d'établir des contacts avec des groupes de la société civile, des experts du secteur, des représentants du secteur privé et d'autres parties bénéficiant d'une expertise particulière dans le domaine de l'industrie extractive. Les interlocuteurs pourraient inclure des responsables de l'exécutif, des activistes civiques, des enseignants ou des partenaires de développement international qui s'intéressent surtout aux questions relatives au budget, au pétrole et aux mines, à l'environnement ou à la corruption. Ces groupes et individus pourraient disposer d'informations et points de vue de grande valeur, présentés sous forme de rapports écrits ou d'exposés oraux devant les comités législatifs compétents, qui pourraient renforcer l'efficacité des activités de contrôle.

Engager des catalyseurs pour la réforme

Dans certains pays étudiés, les commissions et les groupes de travail, officiellement situés hors du cadre de l'exécutif et du législatif, font office de forum où les représentants, ayant une variété de centres d'intérêts, peuvent travailler ensemble sur les questions relatives aux industries extractives. La composition, le mandat et l'autorité de ces mécanismes varient.

Les initiatives internationales et locales sur l'industrie extractive concentrent souvent leurs efforts sur les organes du pouvoir exécutif, les organisations multilatérales et le secteur des grandes entreprises. Ces initiatives devraient favoriser un engagement plus efficace des corps législatifs, des organisations civiques et des médias afin de développer des systèmes de contrôle des dépenses et de la gestion des revenus des ressources.

Les comités directeurs ou les groupes de travail de l'ITIE, présents au Congo Brazzaville, en RDC, au

Ghana et au Nigeria, sont destinés à contrôler l'application et la mise en exécution des principes du programme dans un pays donné. Compte tenu du fait que les processus et les parties prenantes de l'ITIE varient d'un pays à l'autre, l'ITIE ne pose pas de conditions spécifiques pour la formation des comités directeurs mais fournit des directives générales et des exemples de différents pays. Selon le livre source de l'ITIE, «le terme « partie prenante » s'applique à tout particulier, communauté, groupe ou organisation s'intéressant au résultat de l'ITIE, y compris aussi bien ceux qui en sont touchés (que l'impact soit positif ou négatif) que ceux qui sont en mesure de l'influencer (d'une manière positive ou négative)... Compte tenu du nombre vraisemblablement important de parties prenantes, alors qu'un comité de coordination doit forcément limiter le nombre de ses membres, une décision pragmatique doit être prise concernant la composition du comité, pour que celui-ci respecte la diversité, l'inclusion et la représentation des différentes parties prenantes.»¹³

Compte tenu du fait qu'un large éventail de questions relatives à l'industrie extractive pourrait être en jeu dans n'importe quel pays, le mandat général de l'ITIE (audit indépendant et divulgation des paiements de compagnies et des revenus gouvernementaux) est relativement réduit. Cependant, dans la mesure où les comités directeurs de l'ITIE offrent des occasions favorables à l'échange d'informations et à l'établissement de relations de collaboration entre les différentes parties prenantes, ils pourraient aussi servir de forums au sein desquels les membres des comités, dont les législateurs, peuvent apprendre à gérer les industries extractives à partir d'une variété de points de vue; à mettre en commun les informations avec une plus large audience; à établir et à entretenir des relations avec un ensemble de parties prenantes; et à soutenir collectivement la mise en exécution des principes de l'ITIE.

Les comités directeurs de l'ITIE au Congo Brazzaville, en RDC et au Ghana comprennent des représentants des organes de l'exécutif, de la société civile et du secteur des grandes entreprises, sans pour autant comprendre un représentant de l'Assemblée législative.¹⁴ Toutefois, cette omission ne semble pas être une tentative volontaire visant à l'exclure. Elle semble plutôt montrer que les organisateurs n'ont pas pris en considération la possibilité de faire participer les législateurs à ce processus.

Le groupe de travail national des parties prenantes

¹³ Initiative pour la transparence des industries extractives. *Livre Source de l'ITIE (EITI Source Book)*. 2005.

¹⁴ Ibid.

VII. PROMOUVOIR L'ENGAGEMENT ET LE CONTRÔLE DU POUVOIR LEGISLATIF (SUITE)

(National Stakeholder's Working Group – NWSG) de l'ITIEN comprend quatre législateurs: deux des assemblées régionales et deux représentants de chacun des niveaux fédéraux de l'Assemblée Nationale. Quatorze représentants des organes du pouvoir exécutif font partie du groupe de 28 membres. La société civile, les médias et les compagnies du secteur privé sont aussi représentés. Au moment où les détracteurs considèrent que l'adhésion au NWSG est largement biaisée en faveur de l'exécutif, le fait que le l'assemblée législative ne soit pas du tout représentée rend le Nigeria un cas à part par rapport aux autres pays dans cet échantillon. L'Assemblée législative du Tchad est représentée de la même manière dans le Collège qui contrôle l'utilisation des ressources pétrolières ainsi que les programmes de réduction de la pauvreté.

Cependant, la représentation législative dans les organes de contrôle comprenant une multitude de parties prenantes ne doit pas être perçue comme un substitut à un engagement plus important des corps législatifs dans les activités de contrôle. Mais les législateurs engagés dans de telles initiatives sont censés jouer un rôle spécial en informant leurs collègues des développements réalisés et des possibilités offertes pour influencer le processus à travers une action législative. Par contre, malgré la représentation législative au sein du NWSG, beaucoup de législateurs nigériens ne disposent pas d'informations significatives sur les rapports d'audit de *Hart Group*, pourtant considérés jusque-là comme une réalisation de taille du processus engagé par l'ITIEN au Nigeria. Il semble de même que la communication entre le Collège du Tchad et son Assemblée législative est relativement peu officielle.

ENCADRÉ 10 : PROJET DE CONSULTATION DE SAO TOMÉ ET PRINCIPE

La nation insulaire de Sao Tomé et Principe est sur le point de connaître un boom économique potentiel alimenté par les revenus tirés de l'exploitation de champs pétroliers immenses qui se trouveraient sous le Golfe de Guinée. Les revenus projetés pourraient favoriser un développement économique significatif et financer les programmes de réduction de la pauvreté dans un pays classé 127^{ème} sur les 177 pays signalés dans le Rapport de Développement humain 2006 du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Suite à une réunion tenue entre le Professeur Jeffrey Sachs de l'Université de Columbia et le président Menezes, une équipe d'experts a été formée pour fournir au gouvernement un avis pro-bono sur la gestion du pétrole. La seule condition est que le gouvernement santoméen agisse d'une manière honorable et transparente.

L'équipe comprend des avocats et des experts de la gestion des revenus pétroliers, de l'énergie et de l'infrastructure, du tourisme, de la planification de l'aménagement et du contrôle du paludisme. L'aide apportée par le Projet de consultation, qui a pour objectif de faire de Sao Tomé et Principe un modèle de gestion durable et responsable des ressources naturelles, a prévu les actions suivantes:

- Émettre des recommandations et mettre au point un langage modèle, ce qui a contribué à l'élaboration d'une loi exhaustive régissant la gestion des revenus pétroliers. La commission multipartisane santoméenne chargée de surveiller l'élaboration de la loi a compris des représentants de l'exécutif, de l'assemblée législative ainsi qu'un représentant de partis au pouvoir et de l'opposition. Lors de la phase préparatoire qui a précédé le débat à l'Assemblée législative santoméenne, le groupe a mis à la disposition des législateurs un résumé et une explication du projet de loi.
- Produire des projections sur les dépenses relatives aux finances pétrolières selon des règles variées afin de fournir les informations nécessaires pour alimenter le débat sur les règles de dépense appropriées des revenus pétroliers.
- Soutenir le gouvernement dans la conception et l'organisation d'une série de forums publics portant sur le potentiel pétrolier du pays. Cinquante-cinq forums au total ont été organisés, offrant tant aux dirigeants civiques et aux leaders politiques qu'au grand public une occasion de discuter l'importance du pétrole pour le pays et le mode d'exploitation des revenus pétroliers.

L'Institut pour une Société ouverte et le Programme des Nations Unies pour le Développement ont assuré le financement des voyages ainsi que la couverture des frais divers associés aux activités entreprises dans le cadre de ce projet.

Références: Site web du projet de consultation de Sao Tomé et Principe accessible sur: www.earthinstitute.columbia.edu/cgsd/stp/index.html

Albuquerque, Clara et. Al, *Final Report on Columbia University Support for the National Forum in Sao Tome and Principe*, consulté sur le Site Web consacré au Projet de consultation de Sao Tomé.

VIII. ÉTUDES DE CAS ET RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES À CHAQUE PAYS



L'Angola a entrepris des démarches afin d'améliorer la transparence et la responsabilisation dans la gestion des revenus de l'industrie extractive qui avaient auparavant aidé à financer la guerre civile qui a ravagé le pays. Cependant, ces démarches, n'ont pas été à la hauteur des mesures nécessaires pour garantir que la population en général soit en mesure de tirer profit de la richesse minérale immense de l'Angola. Tout progrès supplémentaire dépend de la volonté politique du gouvernement actuel, ainsi que des pressions accrues que pourraient exercer tant la société civile que la communauté internationale afin d'assurer une plus grande transparence. Le pouvoir politique est concentré aux mains du pouvoir exécutif, mais les prochaines élections pourraient ouvrir la voie à un engagement accru du pouvoir législatif dans ce secteur.

Contexte politique et économique

Durant les années qui ont suivi son accession à l'indépendance vis-à-vis du Portugal en 1975, l'Angola a été dévastée par un conflit armé. Après 16 ans de guerre civile qui a opposé le Mouvement Populaire pour la Libération de l'Angola (MPLA) soutenu par le gouvernement et l'Union Nationale pour l'Indépendance Totale de l'Angola (UNITA), l'Angola a organisé ses premières élections générales en 1992. Un différend non résolu sur les résultats du premier tour des élections présidentielles – au cours desquelles le président en place dos Santos, représentant le MPLA, a remporté 49 pour cent des voix contre 40 pour cent pour le leader de l'UNITA, Jonas Savimbi – a abouti à un renouvellement du conflit entre les deux groupes. Malgré les efforts incessants de médiation, aux niveaux international et régional, afin de conclure un accord de paix, la guerre civile en Angola s'est poursuivie pour dix nouvelles années et n'a pris fin qu'avec le décès de

Savimbi, en 2002, qui a ouvert ainsi la voie à la négociation d'un règlement. Néanmoins, le président dos Santos a reporté les élections à plusieurs reprises malgré le vote d'une loi électorale en 2005 et malgré les autres préparatifs électoraux en cours. Il devient de plus en plus difficile pour les partis de l'opposition de défier la domination politique du MPLA.

L'Angola est le second producteur de pétrole en Afrique après le Nigeria. Le pays produit environ un million de barils de pétrole par jour, en mer surtout, ce qui équivaut à environ 90 pour cent des revenus gouvernementaux.¹ L'Angola exporte aussi annuellement des diamants d'une valeur d'environ un milliard de dollars. Le FMI prévoit que la production pétrolière va doubler d'ici 2007 ou 2008, ce qui va augmenter les revenus gouvernementaux à une valeur estimée à 10,3 milliards de dollars. L'exploitation des réserves de l'Angola en mer a été largement épargnée par la guerre civile, même si une lutte armée se poursuit dans l'enclave de Cabinda riche en pétrole.

Malgré ses ressources naturelles abondantes, l'Angola occupe la 161^{ème} position sur les 177 pays figurant dans le Rapport de Développement humain de 2006.² Les revenus pétroliers perçus par le gouvernement proche du MPLA et les bénéfices du diamant contrôlés par l'UNITA étaient suffisants pour financer le long conflit civil. Le scandale «Angolagate», qui a éclaté en décembre 2000, a levé le voile sur le trafic d'influence, le blanchiment d'argent et les transactions illégales d'armes contre le pétrole. Il impliquait le gouvernement angolais et des membres de l'establishment politique français, ainsi que d'importants commerçants d'armes internationaux. En 2004, le KMPG a entrepris un audit du secteur pétrolier qui a révélé que les revenus court-circuitaient d'ordinaire le ministère des Finances et la Banque Centrale, allant directement à la compagnie pétrolière, Sonangol, qui appartenait à l'État et à la Présidence.³ De 1997 à 2002, les fonds perdus équivalaient à quelques 4,22 milliards de dollars. En 2004, environ un tiers des revenus de l'état angolais n'était pas comptabilisé.⁴

¹ U.S. Department of State, Bureau of African Affairs, *Background Note: The Republic of Angola* November 2005.

² United Nations Development Program, *Human Development Report 2006*: <http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/>

³ KPMG Ministry of Finance, *Assessment of Angolan Petroleum Sector*, March 2004.

⁴ Human Rights Watch Report, *Some Transparency, No Accountability*, January 2004.

Cadre juridique et règlementaire

Le président dos Santos et ses principaux ministres sont exceptionnellement investis de larges pouvoirs. La législation, dont la loi 13/78, renforce le contrôle de l'exécutif sur tous les aspects des industries du pétrole et du diamant dans le pays. Dos Santos a été directement impliqué dans la négociation des concessions accordées aux compagnies pétrolières multinationales. Malgré l'évaluation du KPMG de 2002 et d'autres rapports d'enquête, qui ont révélé que des bénéfices substantiels n'ont pas été rapportés par le gouvernement, peu d'efforts ont été déployés pour combler les écarts. De plus, la loi angolaise n'a pas accordé à l'Assemblée Nationale le pouvoir de mener des investigations sur les activités des entreprises appartenant à l'État.

Responsabilisation et transparence dans le secteur public

Le gouvernement a entrepris une série de réformes pour améliorer la responsabilisation et la transparence dans le secteur public comme il participe au Processus de Kimberley propre à l'industrie du diamant. Cependant, plusieurs réformes n'ont pas réussi à assurer une divulgation complète des informations. Le gouvernement angolais est protégé par une loi sur les secrets d'État, votée par l'Assemblée Nationale en 2002, ce qui lui confère un large pouvoir pour contrôler la divulgation et la publication d'informations considérées potentiellement nuisibles aux intérêts nationaux. En vertu de cette loi, le gouvernement peut censurer les publications qui dévoilent toute preuve de corruption. Les clauses de confidentialité sont aussi courantes dans les contrats pétroliers de l'Angola, et seuls quelques ministres hauts placés ont plein accès à ces accords.

En 2004, le gouvernement a publié les résultats de l'évaluation KPMG de 2002, concernant le secteur pétrolier de l'Angola, qui a révélé des graves défaillances au niveau de la gestion. Ayant été entreprise dans le cadre du *Staff Monitoring Program* du FMI comme un premier pas pour l'obtention éventuelle de prêts et l'établissement ultérieure de relations de coopération entre le FMI, la Banque Mondiale et le gouvernement angolais⁵, l'évaluation KPMG n'avait pas pour objectif d'entreprendre un audit complet, mais de développer des mécanismes pour améliorer la transparence et la responsabilisation dans le secteur pétrolier.

En partenariat avec le FMI et la Banque Mondiale, l'Angola a institué un budget national unifié ainsi que d'autres mesures destinées à améliorer les moyens susceptibles de suivre la trace des fonds

publics. En novembre 2005, la Banque Nationale angolaise a soumis des rapports financiers à l'Assemblée Nationale. Cependant, Sonangol ne fournit pas pour le moment des informations sur ses comptes à l'Assemblée Nationale, et ce même si un protocole, destiné à étendre et à formaliser l'accès du ministère des Finances aux comptes de Sonangol, a été mis au point lors d'une visite d'inspection entreprise par l'équipe d'enquête.

Les groupes civiques angolais ont lutté afin de sensibiliser le public aux questions relatives aux industries extractives de l'Angola mais ils sont incapables d'obliger le gouvernement à répondre de ses actes dans la gestion de l'industrie extractive. En 2005, la Coalition pour la Réconciliation, la Transparence et la Citoyenneté, ou *Coligacao de Reconciliacao, Transparencia e Cidadania* (RTC), qui rassemble les syndicats ouvriers et les organisations civiques, a lancé une initiative pour «libérer l'Angola de la corruption.» RTC a commencé son action en menant une enquête sur la corruption et le trafic d'influence dans le secteur pétrolier, et a, dès lors, organisé des programmes et des activités pour promouvoir la transparence dans la gestion des revenus du secteur pétrolier. Cette coalition a, entre autres, insisté auprès de l'Assemblée Nationale sur la nécessité d'assurer la transparence du budget.

En l'absence d'un engagement plus important de la part des leaders politiques angolais afin de renforcer la responsabilisation et la transparence, les firmes multinationales sont peu stimulées à s'investir dans ce sens. Le gouvernement angolais a menacé de retirer les concessions consenties aux compagnies British Petroleum et Shell quand ces dernières ont tenté de divulguer des informations sur les paiements versés au gouvernement. Sonangol joue aussi un rôle de contrôle. Par exemple, les firmes multinationales doivent soumettre toutes les activités planifiées à Sonangol pour approbation, y inclus les programmes relatifs à la responsabilité sociale des firmes.

Engagement et contrôle du pouvoir législatif

Le MPLA détient 129 des 220 sièges de l'Assemblée Nationale, au moment où l'UNITA contrôle 70 sièges alors que 16 autres partis occupent le reste. La classe politique angolaise est très partisane et les membres de l'Assemblée Nationale accordent souvent la priorité à la loyauté au parti plutôt qu'à la défense des intérêts de leurs électeurs. Ainsi, on accuse des membres élus de tirer profit des ressources publiques, ce qui les rend complices de la mauvaise gestion des ressources de l'industrie extractive du pays et non enclins à promouvoir la transparence et la responsabilisation.

Quoique l'Assemblée Nationale ait appelé les responsables du pouvoir exécutif à répondre à des

En l'absence d'un engagement plus important de la part des leaders politiques angolais afin de renforcer la responsabilisation et la transparence, les firmes multinationales sont peu stimulées à s'investir dans ce sens

⁵ Human Rights Watch Report, *Oil Diagnostic in Angola: an Update*, March 2001

Les informations sur l'industrie pétrolière ont tendance à être accaparées par la présidence, les ministères importants et la compagnie pétrolière appartenant à l'État, Sonangol, et ce au moment où peu d'informations sont communiquées à l'assemblée législative sur les contrats et les autres législations ou politiques relatives au secteur pétrolier.

questions portant sur des sujets variés, elle va rarement plus loin et ne mène pas des investigations sur des sujets d'intérêt. Un manque d'accès à l'information et la réticence des législateurs à défier les ministres appartenant au même parti politique contrecarrent aussi le contrôle du pouvoir législatif.

Les informations sur l'industrie pétrolière ont tendance à être accaparées par la présidence, les ministères importants et la compagnie pétrolière appartenant à l'État, Sonangol, et ce au moment où peu d'informations sont communiquées à l'assemblée législative sur les contrats et les autres législations ou politiques relatives au secteur pétrolier. En plus du fait que ceci était perçu comme un obstacle de taille qui entrave le contrôle du pouvoir législatif, les personnes interrogées ont aussi considéré que la discipline interne du parti et l'absence de volonté politique sont des contraintes encore plus significatives face à toute tentative visant à aller de l'avant dans la responsabilisation.

Dans les rares cas où l'opposition a tenté d'exercer un contrôle législatif, soit le MPLA a utilisé sa majorité pour étouffer le débat au sein du Parlement, soit l'exécutif n'a pas fourni les informations requises. Ceci a eu lieu quand l'opposition a revendiqué la formation d'un comité chargé de mener une enquête sur la compagnie aérienne nationale de l'Angola, TAAG, concernant des problèmes de corruption.

Au-delà des contraintes politiques qui refrènt le contrôle législatif de l'industrie extractive, la plupart des législateurs manquent de connaissances techniques et de soutien pour mener de telles activités d'une manière efficace et approfondie. De plus, étant donné que les législateurs ne sont pas directement élus, car ils sont désignés à travers les listes des partis, ils ne représentent pas un électoral spécifique. Par conséquent, le public demande peu de choses, s'il le fait, de ses représentants élus. De plus, suite à la guerre civile, toute opposition au gouvernement du MPLA était perçue comme un moyen visant à saper les efforts de réconciliation.

Les citoyens, lassés de la guerre, étaient plus concernés par le maintien de la paix et de la liberté de circulation que par la revendication d'une plus grande transparence et responsabilisation du gouvernement. Par conséquent, les législateurs prennent rarement en considération les besoins ou les intérêts de leurs électeurs. Le manque de contact entre le législateur et ses électeurs a été exacerbé par les retards pris pour organiser les premières élections depuis 1992. Les élections parlementaires et présidentielles sont respectivement prévues pour 2008 et 2009.

La loi sur les terres de l'Angola promulguée en 2004, loi 21C/92, pourrait servir de modèle pour consolider le dialogue entre l'Assemblée Nationale et la société civile, et pourrait s'appliquer aux industries extractives du pays. En décembre 2002, *Rede Terra*, un réseau d'organisations civiques nationales et internationales, a commencé à organiser une série de débats en séance publique au Luanda et dans les capitales des provinces, et ce en vue d'élaborer un projet de loi sur les terres. Compte tenu de l'appréhension suscitée par la privatisation rapide accompagnée de l'accroissement du nombre de transactions impliquant les droits sur la terre et le développement, beaucoup ont demandé de retarder le vote de la loi jusqu'après l'adoption d'une nouvelle constitution. La loi a finalement été votée en août 2004, et comportait des dispositions défendues par les groupes civiques, dont l'octroi d'un délai de trois ans au cours duquel les citoyens peuvent enregistrer officiellement leurs titres de propriété. Même si d'autres recommandations ne figurent pas dans la loi finale, le débat public de haut niveau qui a porté sur cette question est souvent décrit comme un processus unique en son genre dans les normes angolaises.⁶

La Coalition «Publiez ce que vous payez» est relativement fortement présente dans le pays. Elle a organisé des formations et a mené des activités de lobbying politique auprès de l'Assemblée Nationale, invitant la société civile à exercer son influence sur les décideurs et à avancer plus de suggestions sur les politiques du gouvernement.

Recommandations

Aux législateurs:

- *Profiter de l'attention portée actuellement aux industries extractives* de l'Angola pour acquérir des connaissances sur le sujet et identifier les secteurs relatifs à la gestion du secteur pétrolier du pays qui nécessitent une amélioration.
- *Établir des contacts avec des groupes d'experts de la société civile* pour acquérir plus d'expérience et d'expertise dans les questions relatives à l'industrie extractive.
- *Envisager l'organisation de, et la participation à, des débats publics portant sur la future législation* qui régira les industries extractives pour garantir la participation des citoyens.

⁶ Chatham House, *Angola: Drivers of Change*, April 2005. Accessible sur le site suivant: <http://gsdrc.ids.ac.uk/docs/open/DOC90.pdf>

À la société civile:

- *Maintenir les pressions exercées pour assurer plus de transparence et de responsabilisation* tout en continuant à surveiller les industries extractives et à plaider en faveur de la mise en place de réformes additionnelles appropriées.
- *Établir des contacts avec des législateurs sensibilisés à la réforme* en leur qualité d'alliés potentiels dans les efforts visant à promouvoir plus de transparence et de responsabilisation.
- *Produire et diffuser des informations sur le coût de la corruption et son impact négatif sur l'Angola.* Les citoyens doivent comprendre les questions relatives à la corruption et à l'utilisation des ressources publiques afin qu'ils puissent mieux exercer des pressions positives sur le gouvernement.

À la communauté internationale:

- *Continuer à soutenir les efforts visant à réimposer le contrôle de l'État* sur les revenus de l'industrie extractive en Angola, dont le support pour assurer les compétences techniques nécessaires afin d'exercer ce contrôle efficacement.
- *Continuer à soutenir les efforts pour l'accroissement de la transparence et de la responsabilisation et pour la tenue à temps d'élections légitimes.* Ce processus légitime qui aurait lieu en temps opportun permettrait aux citoyens de demander des comptes à leurs leaders pour la gestion des ressources du pays et de diversifier le discours politique.

INFORMATIONS DE BASE SUR L'ANGOLA

PROFIL ÉCONOMIQUE

Principales ressources¹	Pétrole, diamants
Revenus pétroliers/miniers (2002-2003)²	
<i>Moyenne des exportations annuelles d'hydrocarbures (en pourcentage par rapport au total des exportations)</i>	90,3
<i>Moyenne des revenus annuels d'hydrocarbures (en pourcentage par rapport au total du revenu fiscal)</i>	80,9
<i>Moyenne des revenus annuels d'hydrocarbures (en pourcentage par rapport au PIB)</i>	33,9
PIB par tête (PPA)³	2.180 \$
Classement d'après l'indicateur du développement humain (par rapport à 177 pays)⁴	161

INDICATEURS DE GOUVERNANCE

Indice de liberté (2006)⁵	Non libre
Indicateurs de gouvernance (2005)⁶ ±	
<i>Voix et responsabilisation</i>	17
<i>Stabilité politique</i>	23
<i>Efficacité du gouvernement</i>	18
<i>Qualité de la réglementation</i>	9
<i>Primauté du droit</i>	8
<i>Contrôle de la corruption</i>	10

STATUT DE L'ITIE

Jusqu'en 2006, l'Angola envisageait la mise en exécution de l'ITIE.⁷

1 The CIA World Factbook: <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ao.html#Geo>

2 International Monetary Fund, *Guide on Resource Revenue Transparency*, 2005:
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/grrt/eng/060705.pdf>

3 United Nations Development Program, *Human Development Report 2006*:
http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/countries/country_fact_sheets/cty_fs_AGO.html

4 United Nations Development Program, *Human Development Report 2006*:
<http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/>

5 Site Web de Freedom House: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15&year=2006>

6 Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart and Mastruzzi, Massimo, *Governance Matters V*, 2006, World Bank:
www.govindicators.org

± Le rang centile indique le pourcentage des pays dans le monde qui se situent au-dessous de l'Angola (sujet à une marge d'erreur). De plus grandes valeurs montrent de meilleurs indices de gouvernance.

7 Site Web de l'Initiative pour la transparence des industries extractives : <http://www.eitransparency.org/section/countries>

PROFIL LÉGISLATIF

Système législatif⁸	Monocaméralisme
Règles constitutionnelles et pouvoirs⁹	
<i>Règles de formation du gouvernement</i>	Les fonctions du Premier Ministre, du Ministre, du Secrétaire d'État et du ministre adjoint doivent être incompatibles avec la fonction de membre de l'Assemblée Nationale (Article 107)
<i>Pouvoirs de contrôle</i>	Les membres de l'Assemblée Nationale pourraient constituer des commissions d'enquête parlementaires pour superviser les actions du gouvernement et de l'administration. Les commissions d'enquête parlementaires seraient investies des pouvoirs d'investigation des corps judiciaires (Article 101)
<i>Autorité budgétaire</i>	L'Assemblée Nationale devra avaliser, sur proposition du gouvernement, le Plan national et le Budget général de l'État (Article 88)
Système électoral législatif¹⁰	Représentation proportionnelle
Date des élections législatives les plus récentes¹¹	1992
Répartition des sièges¹²	Parti de la majorité, <i>Movimento Popular de Libertação</i> de Angola (MPLA) qui détient 129 des 220 sièges de l'Assemblée Nationale
Comités compétents¹³	<ul style="list-style-type: none">• Affaires constitutionnelles et juridiques• Economie et Finances

8 The CIA World Factbook: <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/>

9 La Constitution de l'Angola : http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/ao000000_.html

10 Site Web de l'Institut International pour la Démocratie et l'Assistance Électorale : <http://www.idea.int/esd/world.cfm>

11 The CIA World Factbook: <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/>

12 L'Ambassade de l'Angola: <http://www.embangola.at/legislative.htm>

13 Amundsen, Inge, Abreu, Cesaltina, Hoygaard, Laurinda, *Accountability on the Move: The Parliament of Angola*, 2005, Chr. Michelsen Institute: <http://www.cmi.no/publications/2005/wp/wp2005-11.pdf>

Les pratiques démocratiques du Botswana et l'engagement du gouvernement envers la transparence sont basés sur les traditions illustrées par le *kgoltha*, ou conseils du village, qui a recours à la pratique coutumière et à la loi pour limiter les pouvoirs des leaders.



Le Botswana sert de modèle de gestion efficace des revenus de l'industrie extractive, quoique le contrôle du pouvoir législatif dans ce domaine soit faible. Une assemblée législative renforcée pourrait jouer un rôle de loin plus grand et productif pour garantir une responsabilisation à plus long terme et pour faire face aux défis développementaux à venir.

Contexte politique et économique

Le Botswana est le premier producteur de diamants dans le monde et perçoit 35 pour cent de son PIB et 50 pour cent de ses recettes fiscales de l'industrie minière. L'utilisation du gouvernement des revenus du diamant afin de propulser le développement économique et social a abouti à des niveaux de stabilité politique et de prospérité économique jamais égalés en Afrique australe. Quoiqu'il soit gouverné par le Parti démocratique du Botswana (BDP) depuis son accession à l'indépendance en 1966, le pays a connu huit tours électoraux multipartites et deux mandats présidentiels successifs. Les pratiques démocratiques du Botswana et l'engagement du gouvernement envers la transparence sont basés sur les traditions illustrées par le *kgoltha*, ou conseils du village, qui a recours à la pratique coutumière et à la loi pour limiter les pouvoirs des leaders.

Le BDP domine le paysage politique du Botswana et détient actuellement 44 des 57 sièges du Parlement. Le fondateur du parti et le premier président du pays, Seretse Khama, un leader dans le mouvement d'indépendance du pays, est décédé pendant son mandat en 1980. Le vice-président, Ketumile Masire, lui a succédé et a été par la suite élu à la présidence de son plein droit en 1984, pour être de nouveau réélu en 1989 et 1994. Masire a démissionné en 1998 et a été remplacé par le vice-président, Festus Mogae, qui a remporté les élections présidentielles l'année suivante. Mogae a

remporté un deuxième quinquennat en 2004. Le principal parti de l'opposition, le Front National du Botswana (FNB), a dépassé le BDP dans les sondages dans certaines régions urbaines lors des élections de 2004.

Le Botswana a été considéré comme le pays le moins corrompu du continent africain d'après *Transparency International* en 2006 et, au cours de la même année, l'agence de notation *Standard and Poor's* lui a accordé la plus haute cote de crédit souverain en Afrique.¹ La croissance économique pendant la période s'étendant de 1967 à 1997 a atteint une moyenne de 9 pour cent. Avec les prévisions de croissance du produit intérieur brut en dollars constants de 3,5 pour cent en 2006/2007, le Forum Économique Mondial classe le Botswana parmi les nations les plus compétitives économiquement du continent africain.

Quoique la croissance économique ait été impressionnante, l'écart de richesse entre les citoyens les plus riches et les plus pauvres est le plus haut mondialement. Le Botswana a aussi enregistré une baisse significative de son index de développement humain qui est passé de 0,674 en 1990 à 0,57 en 2006, et ce au moment où il connaissait une croissance économique rapide.²

Le record enregistré par le Botswana est dû à l'utilisation des revenus générés par l'exploitation du diamant pour alimenter le développement économique; à l'adoption de politiques fiscales prudentes, et au maintien de la dette extérieure à un niveau négligeable.³ Il semble évident que le gouvernement a géré efficacement des sociétés de capital-risque publiques/privées stratégiques pour générer des revenus. Deux compagnies minières dominent l'industrie : *Debswana* et *Bamangwato Concessions Limited*. Le gouvernement est un important partenaire qui participe à la mise de fonds dans ces deux compagnies.⁴

L'accord régissant la répartition des revenus entre le gouvernement et le géant minier De Beers est confidentiel. Cependant, les diamants représentent

¹ Transparency International Corruption Perceptions Index 2006. Accessible sur : www.transparency.org. Les cotes de crédit de Standard and Poor's sont disponibles sur le site Web suivant : www.standardandpoors.com

² Statistiques du Rapport du Développement Humain du Programme des Nations Unies pour le Développement disponible sur le site suivant : <http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/>

³ Sarraf, Maria, and Jiwanji, Moortaza. "Beating the Resource Curse: The Case of Botswana." The World Bank. Environmental Economic Series. October 2001.

⁴ Economist Intelligence Unit. Botswana Country Report. Botswana http://store.eiu.com/index.asp?layout=show_sample&product_id=50000205&country_id=BW

75 pour cent des revenus du Botswana à l'exportation, environ 50 pour cent des revenus gouvernementaux et 37,5 pour cent du produit intérieur brut.⁵ Le partenariat conclu entre De Beers et le gouvernement botswanais est si crucial pour générer des revenus que le Président Mogae a révélé que « le partenariat conclu entre De Beers et le gouvernement botswanais a été comparé à un mariage. Je me demande parfois si l'analogie la plus pertinente ne serait pas celle des frères siamois.»⁶

En mai 2006, le gouvernement de Mogae a conclu un accord pour la mise sur pied de la compagnie *Diamond Trading Company International* (DTCI), destinée à élargir le partenariat conclu à long terme avec De Beers. Il est prévu que DTCI remplace *Central Selling Organisation* (CSO), qui est la filiale de marketing de De Beers basée à Londres. La CSO contrôle actuellement de 70 à 80 pour cent des ventes mondiales totales de diamants, alors que le Botswana détient 30 pour cent de ce total. Même si le secteur minier a, tout au long de l'histoire, employé cinq pour cent de la population active du pays, il n'en demeure pas moins qu'il est prévu que l'établissement de la DTCI contribue à la création de 3.000 emplois dans les usines de polissage et de taille. L'accord prévoit aussi la prorogation des permis gouvernementaux jusqu'en 2029 pour l'exploitation des mines les plus productives du Botswana, celles de Jwaneng et de Orapa, ainsi que pour celles plus petites de Lethlakane et de Damatshaa.

En plus de l'exportation du diamant gemme destiné à la joaillerie, le Botswana produit du cuivre, du nickel et du carbonate de sodium. L'aménagement d'un gisement de méthane de houille et la découverte de gîtes aurifères en 2003 pourraient assurer au gouvernement de futures sources de revenus. Les priorités économiques du pays prévoient la diversification des activités du secteur privé ainsi que le développement des secteurs du tourisme et des services.

Malgré le fait que le Botswana a exploité sa richesse minérale dans l'infrastructure, l'éducation, la santé et les programmes de réduction de la pauvreté, le pays continue de faire face à des défis développementaux, notamment dans le secteur de la santé. On estime à 24 pour cent le pourcentage des citoyens botswanais contaminés par le HIV/SIDA, ce qui rend le pays l'un des plus touchés par ce

virus dans le monde.⁷ Selon les Nations Unies, le SIDA a diminué l'espérance de vie au Botswana de 64 ans en 1990 à seulement 34,9 ans en 2004. Le gouvernement botswanais, dans le cadre des efforts déployés pour faire face à cette pandémie, a été le premier pays africain à assurer un traitement anti-rétroviral gratuit dès 2002.

La compagnie Debswana est un important partenaire dans les efforts visant à contrecarrer l'impact du SIDA sur la population active dans l'industrie minière. Ainsi, elle prend en charge tous les frais du traitement anti-rétroviral des employés, de leurs conjoints et de trois de leurs enfants de moins de 21 ans. La prévalence du SIDA enregistrée dans les deux mines les plus grandes du pays reflète les taux de prévalence au niveau national.⁸

Cadre juridique et réglementaire

Une caractéristique essentielle de l'environnement juridique et réglementaire de l'industrie minière au Botswana réside dans l'engagement nécessaire du gouvernement dans toutes les entreprises minières à travers sa participation à la mise de fonds et sa représentation dans le Conseil d'administration. Les opérations d'exploitation sont soumises à un minimum de contrôle et la gestion est aux mains du secteur privé. Par exemple, le gouvernement botswanais et De Beers détiennent des actions à parts égales dans Debswana, et ce malgré le fait que le gouvernement adopte une approche distanciée vis-à-vis des opérations quotidiennes de la compagnie. Le gouvernement du Botswana est représenté dans le Conseil de Debswana par des représentants des ministères des Finances, du Commerce, de l'Énergie minérale et des Ressources hydrauliques, ainsi que des représentants de la Banque Centrale et du Président.

En 1999, le Botswana a amendé la loi de 1977 sur les Mines et les Minéraux afin de rationaliser la délivrance des licences d'exploration et d'exploitation minières et de rendre la participation du gouvernement aux nouveaux projets de développement plus attirante pour les investisseurs. La loi simplifie le régime des licences en accordant trois types de droits miniers (un permis de reconnaissance, une licence de prospection et un permis d'exploitation) qui pourraient être consentis à des individus ou à des compagnies. Les demandes pour l'octroi de droits minéraux sont déposées auprès du ministère des Mines et de l'Eau par le truchement du Département des levés géologiques (Geological Survey Department) ou le Département des mines.

⁵ Déclaration du Président Festus Mogae sur l'état de l'Union, 13 novembre 2006.

⁶ Site Web de Debswana:
<http://www.debswana.com/NR/exeres/872AB9D7-852E-47C5-A71D-66B0C43479F8.htm>

⁷ Rapport épidémiologique sur le SIDA mis à jour en décembre 2006 et publié par le Programme des Nations Unies pour le VIH/SIDA (UNAIDS).

⁸ Highly Active Antiretroviral Treatment (Traitement antirétroviral hautement actif), Patient Enrollment Update, National ARV Team, Department of AIDS Prevention and Care, Botswana Ministry of Health, December 2006.

Une évaluation des besoins faite par le Parlement en 2002 a révélé que l'assemblée législative ne remplissait pas toujours son rôle de surveillance, notamment dans le secteur des industries extractives.

La législation impose aussi aux compagnies un taux d'impôt sur le revenu qui varie de 25 à 50 pour cent et qui est déterminé annuellement par rapport au ratio de bénéfices de la compagnie minière. La législation permet au gouvernement de conserver le droit de percevoir des intérêts sur les nouvelles mines jusqu'à concurrence de 15 pour cent au maximum.

Les revenus miniers sont considérés «nationaux» par nature. Les recettes des mines et d'autres sources sont déposées dans un compte à la Banque Centrale et envoyées aux différentes administrations gouvernementales, selon les plans de développement national (NDP). Ces plans, élaborés tous les six ans, comprennent les budgets annuels ainsi que les révisions intérimaires. Le NDP actuel couvre la période s'étendant de 2004 à 2010.

L'économie du Botswana est largement dépendante de la demande mondiale de diamants et est, par conséquent, vulnérable à la volatilité du marché. La préoccupation au niveau mondial suscitée par la question des diamants du «conflit» ou «sales» a été une source d'inquiétude pour les leaders politiques au Botswana. Même si ces diamants ne représentent que 4 pour cent de la production mondiale, il n'en demeure pas moins qu'il est préoccupant de remarquer que le fait qu'ils financent les guerres civiles ébranle la confiance en l'industrie mondiale du diamant.⁹ Mais de telles préoccupations n'ont pas eu d'impact significatif sur la demande mondiale sur le diamant. Le Botswana a fait part de son intention d'adhérer à l'Initiative pour la transparence des industries extractives en mars 2007, comme il est un participant essentiel au Processus de Kimberley qui est un système de certification à caractère volontaire qui impose des conditions strictes aux participants quand il s'agit de garantir que les cargaisons de diamants bruts sont « hors conflit.»

Responsabilisation et transparence dans le secteur public

La tradition d'ouverture et de transparence du Botswana, fondée sur les consultations régulières entre les leaders et les citoyens au niveau local, complète le processus de modernisation du système politique du pays. C'est grâce aux conditions imposées par le gouvernement de se faire représenter au Conseil d'administration et de participer à la mise de fonds dans le secteur minier que le Botswana sert d'exemple en ce qui concerne le mode d'organisation des industries extractives et la relation qui est censée s'établir entre le gouvernement et les compagnies minières nationales.

⁹ Modise, Modise. "Management of Mineral Revenues: The Botswana Experience." Présenté dans le cadre de l'atelier consacré à la croissance et à la diversification des économies minières à Cape Town, Afrique du Sud, novembre 2000.

Depuis son accession à l'indépendance, le pays a acquis sa réputation de modèle à suivre en matière de bonne gouvernance et de progrès économique.

Cependant, le respect de ces traditions – ainsi que le rôle positif joué pour assurer une bonne gouvernance – dépend plus de la volonté politique des leaders du Botswana que des lois ou pratiques gouvernementales. Indépendamment des normes sociétales, les mécanismes de responsabilisation ont tendance à s'éroder avec le temps dans les pays dont les gouvernements sont contrôlés par un seul parti politique.

Engagement et contrôle du pouvoir législatif

Une évaluation des besoins entreprise par le Parlement en 2002 a révélé que l'assemblée législative ne remplissait pas toujours son rôle de contrôle, notamment dans le secteur des industries extractives. Ceci est dû au fait que les législateurs ne comprennent pas leurs rôles et responsabilités et à la confusion manifeste ressentie lorsqu'il s'agit de définir les fonctions spécifiques des comités parlementaires.

De plus, le chef du cabinet est choisi par le pouvoir législatif et, par conséquent, il y a souvent chevauchement des rôles des pouvoirs législatif et exécutif. Étant donné que les ministres du cabinet bénéficient d'un plus grand accès aux informations et jouissent de la confiance du président, leurs voix ont tendance à avoir plus de poids au sein du pouvoir législatif. Les membres du Parlement montreraient alors une réticence à exercer leurs pouvoirs de surveillance sur le secteur des industries extractives, et ce surtout quand le Parlement est dominé par le parti au pouvoir. Un taux de rotation élevé des députés au sein de l'Assemblée législative, un besoin de mieux définir les fonctions spécifiques des comités parlementaires et une tendance du Parlement à approuver ou à «entériner sans discuter» les lois, sont tous des obstacles qui entravent tout effort visant à exercer un contrôle plus important sur le pouvoir législatif et à obliger le gouvernement à répondre davantage de ses actes.

Le Parlement est exclu des négociations portant sur les accords conclus entre le gouvernement et le secteur privé et tend à être plus réactif que proactif sur les questions politiques. Par exemple, les parlementaires n'ont été informés de la renégociation, entre De Beers et le Botswana, du renouvellement des concessions pour une durée de 25 ans dans les quatre mines du pays, qu'après la finalisation du processus de négociation. Ce mode d'action pourrait, à long terme, compromettre le rôle du pouvoir législatif dans la réalisation d'un consensus sur les politiques du gouvernement, notamment celles qui sont en relation avec d'autres défis développement-

taux pressants, tels que le VIH/SIDA, la diversification économique et l'insatisfaction croissante au niveau local à l'égard de la répartition des ressources provenant du secteur minier.

Selon une étude, l'Assemblée Nationale ne joue pas de rôle dans la ratification, la nomination ou le licenciement des responsables de certains postes élevés, tels que ceux du vérificateur général, du ombudsman, du directeur de la Corruption et du Crime économique et du secrétaire de la Commission électorale indépendante. Au moment où ces postes sont réputés pour leur indépendance, le renforcement du contrôle du pouvoir législatif dans ce domaine pourrait les protéger, à l'avenir, de tout risque de sectarisme politique.

En dépit de leur rôle limité, certains législateurs ont montré un intérêt à devenir plus engagés dans le processus de contrôle de l'industrie extractive et ont reconnu que ce secteur nécessitait une plus grande indépendance à l'égard du pouvoir exécutif.

Recommandations

Aux législateurs:

- Renforcer le système des comités afin de jouer un rôle plus actif dans l'élaboration et le contrôle de la politique publique. Offrir une plateforme aux membres à titre individuel et aux partis pour leur permettre d'exprimer leurs opinions au sein de l'institution.
- Promouvoir l'indépendance, l'efficacité et l'intégrité du pouvoir législatif par la révision du règlement de l'Assemblée Nationale, la création d'une commission de service parlementaire, l'élaboration d'un code de conduite destiné aux parlementaires et la mise en œuvre d'une révision complète des fonctions des comités parlementaires.
- Développer une stratégie pour avoir accès aux discussions portant sur la politique générale et ayant lieu entre les compagnies minières et le gouvernement. Une telle stratégie pourrait prévoir la convocation de ministres occupant des postes-clés, des groupes civiques et des experts de l'industrie pour qu'ils témoignent pendant les audiences publiques ainsi que le lancement d'un processus de communication plus régulier entre les comités parlementaires compétents et les principaux représentants du secteur minier.
- Chercher à jouer un rôle plus important lorsqu'il s'agit d'avaliser la nomination d'un responsable ou de garantir l'indépendance des postes chargés du contrôle du pouvoir exécutif, tels que ceux du vérificateur général, du ombudsman, du directeur de la Corruption et du Crime économique et du secrétaire de la Commission électorale indépendante.

- Établir des relations de travail plus étroites avec le pouvoir exécutif afin de mieux comprendre le cadre juridique et les politiques gouvernementales relatives à l'industrie extractive.

À la société civile:

- Engager des discussions avec les leaders politiques sur le sentiment d'inquiétude croissant des communautés locales qui ne profitent pas suffisamment des activités d'exploitation minière au Botswana. Impliquer les législateurs dans une stratégie à plus long terme afin de promouvoir une prise de conscience des problèmes posés par l'industrie extractive.

À la communauté internationale:

- Assurer une formation législative ainsi qu'une assistance technique afin d'aider les législateurs à mieux comprendre leurs rôles et leurs responsabilités, notamment dans le secteur de l'industrie extractive.
- Partager les bonnes pratiques du Botswana avec d'autres pays africains à travers des missions d'étude et d'autres rencontres internationales auxquelles participent des leaders politiques et des dirigeants du monde des affaires ainsi que des activistes de la société civile.

Certains législateurs ont montré un intérêt à devenir plus engagés dans le processus de contrôle de l'industrie extractive et ont reconnu que ce secteur nécessitait une plus grande indépendance à l'égard du pouvoir exécutif.

INFORMATIONS DE BASE SUR LE BOTSWANA

PROFIL ÉCONOMIQUE

Principales ressources¹	Diamants, cuivre, nickel
Revenus pétroliers/miniers (2002-2003)²	
<i>Moyenne des exportations annuelles d'hydrocarbures (en pourcentage par rapport au total des exportations)</i>	75,5
<i>Moyenne des revenus annuels d'hydrocarbures (en pourcentage par rapport au total du revenu fiscal)</i>	56,2
<i>Moyenne des revenus annuels d'hydrocarbures (en pourcentage par rapport au PIB)</i>	24,8
PIB par tête (PPA)³	9.945 \$
Classement d'après l'indicateur du développement humain (par rapport à 177 pays)⁴	131

INDICATEURS DE GOUVERNANCE

Indice de liberté (2006)⁵	Libre
Indicateurs de gouvernance (2005)⁶	
<i>Voix et responsabilisation ±</i>	68
<i>Stabilité politique</i>	81
<i>Efficacité du gouvernement</i>	75
<i>Qualité de la réglementation</i>	71
<i>Primauté du droit</i>	69
<i>Contrôle de la corruption</i>	82

STATUT DE L'ITIE

Statut de l'ITIE (2007) Le Botswana a fait part de son intention de signer l'initiative en mars 2007.

1 The CIA World Factbook: <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/bc.html>

2 International Monetary Fund, *Guide on Resource Revenue Transparency*, 2005: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/grrt/eng/060705.pdf>

3 United Nations Development Program, *Human Development Report 2006*:
http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/countries/country_fact_sheets/cty_fs_BWA.html

4 United Nations Development Program, *Human Development Report 2006*: <http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/>

5 Site Web de Freedom House : <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15&year=2006>

6 Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart and Mastruzzi, Massimo, *Governance Matters V*, 2006, World Bank:
www.govindicators.org

± Le rang centile indique le pourcentage des pays dans le monde qui se situent au-dessous du Botswana (sujet à une marge d'erreur). De plus grandes valeurs montrent de meilleurs indices de gouvernance.

PROFIL LÉGISLATIF

Système législatif⁷	Bicaméralisme
Règles constitutionnelles et pouvoirs⁸	
<i>Règles de formation du gouvernement</i>	Le Président nomme les ministres parmi les membres du Parlement (Article 42)
<i>Pouvoirs de contrôle</i>	Les ministres du cabinet et les ministres adjoints sont responsables devant l'Assemblée Nationale pour tout ce qui a été fait par, ou sous les ordres, du Président, du vice-président et de tout ministre lors de leur mandat (Article 50)
<i>Autorité budgétaire</i>	Les lois et les amendements approuvés à l'Assemblée Nationale ne peuvent imposer une charge sur les revenus ou autres fonds publics ou modifier un tel changement que par une réduction; ils ne peuvent pas non plus imposer une taxe ni l'ajuster que par une réduction.(Article 88)
Système électoral législatif⁹	Scrutin majoritaire uninominal à un tour
Date des élections législatives les plus récentes¹⁰	2004
Répartition des sièges¹¹	
<i>Assemblée Nationale</i>	Parti majoritaire, Parti Démocratique du Botswana qui détient 44 des 57 sièges
<i>Chambre des chefs (House of Chiefs)</i>	Non affiliée à un parti
Comités compétents	<ul style="list-style-type: none">• Affaires Étrangères, Commerce et Sécurité• Comptes publics• Finances et Évaluations• Agriculture et Environnement

7 The CIA World Factbook: <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/bc.html>

8 La Constitution du Botswana: <http://www.idasa.org.za/gbGovDocs.asp?RID=1>

9 Site Web de l'Institut International pour la Démocratie et l'Assistance électorale : <http://www.idea.int/esd/world.cfm>

10 The CIA World Factbook: <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/bc.html>

11 The CIA World Factbook: <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/bc.html>



Le cadre juridique du Tchad pour la gestion de sa richesse pétrolière sert de modèle potentiel pour les pays en voie de développement. Cependant, l'insécurité croissante, les faibles capacités à tous les niveaux du gouvernement et la volonté politique limitée auraient compromis sa mise en application. De même, les revenus pétroliers ne sont pas actuellement utilisés efficacement pour réduire la pauvreté et stimuler le développement. Le parti au pouvoir contrôle la majorité des sièges de l'Assemblée législative et les membres ont déployé peu d'efforts afin de mener des activités de contrôle qui pourraient défier les prérogatives présidentielles. Le Collège de Contrôle et de Surveillance des Ressources Pétrolières a joué un rôle important en attirant l'attention sur les problèmes relatifs à la gestion des revenus pétroliers, mais ses recommandations sont rarement respectées par le gouvernement.

Contexte politique et économique

Le Tchad est récemment devenu un état producteur de pétrole en Afrique. C'est un pays dont l'histoire a été marquée par la guerre civile, l'instabilité politique, la corruption répandue et l'infrastructure faible. Depuis son accession à l'indépendance en 1960, le Tchad, qui a connu plus d'années de guerre que de paix, est l'un des pays les plus pauvres du monde. Les tensions croissantes dans la région constituent une menace constante à la stabilité interne.

Le président Idriss Déby, un ancien général qui a accédé au pouvoir suite à un coup d'État en 1990, a remporté les premières élections présidentielles multipartites au Tchad en 1996. Le Mouvement Patriotique du Salut (MPS) de Déby a aussi remporté la majorité des sièges aux élections législatives un an plus tard. Les élections présidentielles et législatives de 2001 et 2002 ont permis l'accession de Déby et du MPS de nouveau au pouvoir mais elles ont été troublées par de grandes irrégularités

et par le boycott de l'opposition. Les partis de l'opposition ont de même boycotté le référendum de 2005 qui a avalisé l'amendement constitutionnel permettant à Déby de se présenter pour un troisième mandat en 2006.

Les membres de la société civile et les politiciens de l'opposition ont tenté d'organiser une conférence nationale avant les élections de mai 2006. Les organisateurs avaient espéré qu'une telle conférence serve de forum pour discuter les défis politiques et économiques auxquels fait face le pays, dont une insurrection croissante des rebelles et l'insécurité tout au long de la frontière avec la région du Darfour au Soudan. Leurs efforts ont été voués à l'échec et les élections présidentielles ont eu lieu comme prévu. Les partis de l'opposition ont boycotté ces élections, la participation des électeurs était faible et Déby a été facilement réélu.

Le pays a connu une longue histoire de conflits entre le gouvernement du Tchad, traditionnellement dominée par le Nord, et les groupes ethniques au Sud, où est située la majeure partie des terres arables et des gisements de pétrole. Les groupes de l'opposition et les représentants de la société civile accusent Déby de gouverner le pays en adoptant un système de favoritisme qui avantage les membres du clan Zaghawa du Nord et ses alliés. Le Tchad s'est retrouvé vers le bas du classement dans l'Indice de Perceptions de la Corruption de *Transparency International* en 2006 et a régressé pour atteindre la 171^{ème} position sur 177 pays dans le Rapport sur le Développement Humain de 2006.¹

Le pétrole a été découvert au Tchad dans les années 1970, mais des décennies d'instabilité politique et l'infrastructure réduite du pays ont entravé le progrès nécessaire pour le développement de cette industrie. Vers la fin des années 1990, la Banque Mondiale a annoncé qu'elle assurerait un soutien financier pour la construction d'un oléoduc à partir des champs pétroliers de Doba qui sert à relier le Tchad aux installations portuaires sur la côte occidentale de l'Afrique via le Cameroun. Les groupes locaux et internationaux ont lancé une campagne de plaidoyer contre le projet, en se basant sur l'histoire du Tchad marqué par la gouvernance corrompue et la répression politique. La campagne a reproché à la Banque Mondiale de ne pas avoir envisagé le mode par lequel les pauvres pourraient profiter des bénéfices pétroliers. Les critiques ont aussi ciblé l'impact potentiel du projet,

⁶⁴ Transparency International Corruption Perception Index Report. Accessible en ligne sur le site Web : www.transparencyinternational.org

United Nations Development Program Human Development Index Report. Accessible en ligne sur le site Web : <http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/>

aux niveaux environnemental et socio-économique, sur les communautés du Tchad et du Cameroun qui seraient déplacées suite à la construction de l'oléoduc.

Cette campagne réussie a poussé la Banque Mondiale à négocier avec le gouvernement tchadien (dans le cadre de son accord de prêt) un cadre juridique pour la gestion et l'exploitation des revenus pétroliers perçus des champs pétroliers de Doba. Ce cadre juridique prévoyait la formation d'un groupe de consultation indépendant, l'élaboration d'une loi de gestion des revenus et la création du Collège de Contrôle et de Surveillance des Ressources Pétrolières (CCSRP ou Collège). Le Collège a été conçu comme un comité indépendant qui autorise et contrôle l'utilisation des fonds mis de côté pour cinq secteurs prioritaires : l'éducation, la santé, le développement rural, l'infrastructure et les ressources hydrauliques et environnementales. Le prêt de la Banque Mondiale a été approuvé en 2000 et la production pétrolière a commencé en 2003.

Pendant les dernières années, une insurrection armée a défié le gouvernement du président Déby et a abouti à des défections de membres hauts placés de l'armée tchadienne. En avril 2006, les rebelles ont pris d'assaut la capitale et ont tenté de renverser le régime du président Déby. Même si les forces loyalistes ont pu déjouer la tentative de coup d'État, de nombreux agents de la force de sécurité sont restés postés autour de la ville. Le conflit du Darfour au Soudan a aussi débordé la frontière à l'est du Tchad où l'augmentation du nombre des camps de réfugiés a exacerbé les tensions dans la région. Vers la fin de 2005, il était désormais devenu difficile de distinguer entre la guerre au Darfour et les tentatives des rebelles de renverser Déby.²

Cadre juridique et réglementaire

La loi de gestion des revenus pétroliers du Tchad de 1999 (connue sous le nom de Loi 001) a été très appréciée et considérée comme l'exemple à suivre dans les autres pays producteurs de pétrole. En vertu de ses dispositions, les revenus pétroliers directs des champs pétroliers de Doba - doivent être distribués selon la formule suivante: ³

² Polgreen, Lydia. "Refugee Crisis Grows as Darfur War Crosses Borders," *New York Times*, February 2007. http://www.nytimes.com/2006/02/28/international/africa/28border.html?ei=5087&en=8498bf1ffc7cb025&ex=1187154000&page_wanted=print%20/

³ Les revenus du Tchad de l'industrie pétrolière comprennent : les primes de signature; les revenus directs (redevances et dividendes sur les actions du gouvernement dans l'oléoduc) ; et revenus indirects (impôts sur le revenu et autres taxes acquittées par les compagnies pétrolières ainsi que les droits de douane).

- 72 pour cent des revenus pétroliers à répartir sur les dépenses relatives aux cinq secteurs prioritaires (éducation, santé, développement rural, infrastructure et ressources hydrauliques et environnementales);
- 10 pour cent à placer dans le 'Fonds des Générations Futures' pour qu'ils soient investis et utilisés quand les réserves pétrolières seront épuisées; et
- 4,5 pour cent à allouer aux communautés habitant dans les régions de production du pétrole.

Tout au long de l'année 2007, les 13,5 pour cent restants étaient affectés aux dépenses gouvernementales courantes. Après 2007, au moment où il était prévu que le gouvernement commence à percevoir des revenus indirects des champs pétroliers de Doba, les 13,5 pour cent devaient être dépensés dans les cinq secteurs prioritaires.

Le gouvernement a fait preuve d'un manque d'engagement vis-à-vis des dispositions de la Loi 001 en 2005 quand, prétextant la crise sécuritaire croissante au Tchad, il a amendé la loi pour supprimer le 'Fonds des Générations Futures', a augmenté les affectations aux dépenses gouvernementales courantes et a ajouté une extension à la définition des secteurs prioritaires pour y inclure la sécurité. La Banque Mondiale a considéré que ces amendements sont une violation de l'accord de prêt de 2000 et a suspendu tout paiement jusqu'à ce qu'un nouvel accord soit conclu en 2006.⁴ Ce nouvel accord comportait plusieurs concessions accordées au gouvernement tchadien dont : la suppression du Fonds des Générations Futures'; l'augmentation du pourcentage des revenus pétroliers mis à la disposition du gouvernement pour les dépenses quotidiennes et l'ajout de la sécurité en tant que secteur prioritaire pour le développement. Le nouvel accord signifie que l'argent initialement affecté aux projets de développement est désormais mis à la disposition du gouvernement qui est investi d'un pouvoir discrétionnaire pour le dépenser.

La loi 001 va probablement survivre au régime Déby. Même si elle a été affaiblie par les amendements susmentionnés, elle peut certainement servir de modèle aux législateurs dans d'autres pays africains. Cependant, au Tchad, l'absence de volonté politique et la faiblesse de la capacité institutionnelle a réduit la portée de la Loi 001. De même, les champs de Doba ne rapportent qu'une portion

⁶⁷ Selon la Banque Mondiale, le gouvernement tchadien a consacré 70 pour cent de ses dépenses pour 2007 aux programmes de réduction de la pauvreté, excluant la sécurité. Des mises à jour concernant le Projet d'Exploitation Pétrolière et de construction d'Oléoduc Tchad-Cameroun sont disponibles sur le site Web suivant : www.worldbank.org/af/cproj

La loi de gestion des revenus pétroliers du Tchad de 1999 (connue sous le nom de Loi 001) a été très appréciée et considérée comme l'exemple à suivre dans les autres pays producteurs de pétrole.

Même si le Collège a réalisé de grands progrès prometteurs pour consolider sa position et exercer son autorité et son indépendance, le régime de Déby a partiellement compromis l'impact positif de cette expérience innovante.

des revenus pétroliers potentiels du Tchad. La compagnie ExxonMobil planifie d'étendre la production au-delà des champs de Doba au moment où les autres compagnies sont aussi en train de mener des activités d'exploration au Tchad. Ces activités doivent être régies par une nouvelle loi pétrolière, et non pas la Loi 001. En mars 2006, la nouvelle loi pétrolière a été suspendue et le gouvernement a exprimé son intention de fonder une compagnie pétrolière appartenant à l'État.

Responsabilisation et transparence dans le secteur public

Le débat public sur la transparence et la mauvaise gestion des revenus pétroliers est toléré même si le gouvernement ignore d'ordinaire les critiques du public. Les groupes civiques tchadiens ont formé une section locale de la Coalition « Publiez Ce Que Vous Payez » (PCQVP) et concentrent de plus en plus leurs efforts sur les activités internationales de plaidoyer. Plusieurs groupes sont en train de développer une expertise solide dans le domaine de la gestion des revenus pétroliers. Ils ont participé, en 2001, au processus d'élaboration du Document stratégique pour la réduction de la pauvreté (DSRP), parrainé par la Banque Mondiale et actuellement en vigueur jusqu'en 2015.

Malgré l'assistance technique et le soutien financier de la Banque Mondiale et d'autres organisations internationales, le secteur public du Tchad ne dispose pas des ressources matérielles ni humaines pour gérer efficacement les revenus du pays qui accusent une augmentation rapide. Les fonctionnaires publics manquent de la formation nécessaire pour maîtriser les aspects techniques nécessaires au contrôle de la production pétrolière et à la fixation des revenus. Ceux qui font preuve de compétence sont souvent convoités par le secteur privé. Les changements fréquents au sein du cabinet empêchent les représentants politiques d'acquérir une compétence approfondie. Les faibles institutions financières rendent difficile tout processus visant à l'absorption des fonds croissants ou à la mise au point de calendriers de dépense efficaces.

Le Collège, une institution unique en son genre destinée à veiller à ce qu'une partie des revenus pétroliers soit dépensée dans les programmes de réduction de la pauvreté, joue un rôle crucial dans ce pays qui manque d'un système de contrepois efficace qui assure l'équilibre des pouvoirs au sein du gouvernement. Les neuf membres du Collège représentent la Cour Suprême du Tchad, le Trésor National, les syndicats ouvriers, les groupes de défense des droits de l'Homme, les organisations non gouvernementales et les groupes religieux. Deux membres de l'Assemblée Nationale tchadienne en font aussi partie.

En vertu de la Loi 001, le Collège exerce son pouvoir de contrôle quand il :

- vérifie la compatibilité entre les informations relatives à la production pétrolière et les dépôts dans les comptes tchadiens ;
- veille à ce que les revenus directs soient affectés conformément aux dispositions de la Loi 001 ;
- participe à la préparation du budget pour les cinq secteurs prioritaires (éducation, santé, développement rural, infrastructure et ressources hydrauliques et environnementales) ; et
- surveille les dépenses dans les cinq secteurs prioritaires en vérifiant qu'elles sont conformes aux règles d'approvisionnement et en supervisant l'exécution du projet, et ce à travers des recherches documentaires et des missions d'enquête.

Depuis sa création en 2002, le Collège a exercé son autorité en refusant d'avaliser le déboursement des fonds qui ne respectent pas les critères fixés par la Loi 001, en publiant des rapports sur les malversations perpétrées dans les dépenses et l'utilisation des fonds publics, en commentant les propositions de budget du pouvoir exécutif et en soumettant des recommandations pour améliorer l'efficacité des différentes institutions du pouvoir exécutif chargées de la mise en œuvre des projets dans les cinq secteurs prioritaires.

Même si le Collège a réalisé de grands progrès prometteurs pour consolider sa position et exercer son autorité et son indépendance, le régime de Déby a partiellement compromis l'impact positif de cette expérience innovante. Ainsi, le Collège a été souvent incapable d'accéder aux informations nécessaires relatives au secteur pétrolier. Dans la plupart des situations où les problèmes ont été identifiés, aucune mesure corrective n'a été prise par le gouvernement.

Au moment où le Collège peut théoriquement influencer le processus d'élaboration du budget et s'enquérir de l'exécution des projets qu'il approuve, en fin de compte, sa capacité à s'assurer que les revenus pétroliers sont utilisés pour la réduction de la pauvreté dépend de la coopération du gouvernement, dont l'engagement à entreprendre des poursuites judiciaires contre l'auteur de tout méfait identifié. Même si certains responsables accusés de méfait ont été réaffectés ou ont été révoqués, il n'en demeure pas moins qu'aucun n'a été poursuivi en justice jusque-là. De plus, aucun effort significatif n'a été déployé pour résoudre les problèmes signalés par le Collège dans ses rapports.

De plus, les contraintes financières ont rendu toute visite de site difficile, limitant ainsi sévèrement la fonction de contrôle du Collège. Son travail a aussi été entravé par les ressources humaines limitées. En février 2006, le comité formé de neuf membres a été assisté par quatre fonctionnaires techniques seulement et il bénéficie actuellement de l'assistance d'experts du FMI et du département du Trésor des États-Unis.

Quoique le Collège ait été bâti sur des fondements solides, son autorité de contrôle se limite aux revenus directs des champs pétroliers de Doba. Ainsi, des revenus pétroliers substantiels échappent à la compétence du Collège. Les revenus indirects (dont les impôts sur les bénéfices des sociétés et les droits de douane générés par le projet pétrolier) sont directement versés dans les comptes ordinaires du Trésor plutôt que d'être canalisés vers les «secteurs prioritaires». Étant donné que d'autres champs pétroliers sont explorés et développés et que les revenus indirects vont augmenter dès le début de 2007, les fonds surveillés par le Collège représenteront une part de plus en plus minime des revenus pétroliers du Tchad.

Il est prévu que le Tchad maintienne sa position au niveau le plus bas de développement à moins que les mécanismes pour assurer une responsabilisation accrue ne soient engagés dans le cadre d'efforts de plus grande envergure qui visent à renforcer les institutions politiques du pays. Tout soutien solide et soutenu et toute assistance technique assurés par la communauté internationale au Collège ainsi que tout support accru aux initiatives de gouvernance exerceront toujours un impact significatif pour renforcer la responsabilisation et la transparence au Tchad.

Engagement et contrôle du pouvoir législatif

Le parti MPS du président Déby détient la majorité des sièges à l'Assemblée Nationale. Le président profite de la majorité écrasante de son parti à l'Assemblée législative pour voter des législations et des affectations budgétaires avec une facilité relative et suite à un débat limité. Les législateurs à titre individuel, dont les membres du MPS et ses alliés, expriment des points de vue qui divergent de ceux de l'Exécutif, mais ils ne veulent pas ou craignent de voter contre le président, et ce d'autant plus que le vote au sein de la Chambre n'est pas secret. Quoique la Constitution de 1996 stipule que les élections législatives doivent se tenir tous les quatre ans, le mandat de l'Assemblée actuelle a été récemment prorogé jusqu'en 2007.

Au-delà des questions de volonté politique, l'Assemblée Nationale souffre de faiblesses au niveau des capacités au même titre que les institutions gouvernementales. La gouvernance n'a pas été identifiée comme un domaine prioritaire dans la

Loi 001, ce qui empêche malheureusement l'utilisation des revenus pétroliers directs pour la mise en place de processus et d'institutions démocratiques dans le pays.

L'autoritarisme prévalent dans le pays et le manque d'autonomie des parlementaires compromettent l'efficacité de la Loi 001 et affectent tout suivi significatif du travail entrepris par le Collège jusqu'à ce jour. Les efforts visant à renforcer les institutions démocratiques pourraient rendre la Loi 001 bien plus efficace et compléter les autres initiatives visant à améliorer la gestion des revenus. Afin de s'assurer que les pauvres profitent du boom pétrolier du Tchad, il faut non seulement renforcer les capacités du gouvernement mais aussi modifier les politiques et, en fin de compte, changer la politique générale.

Recommandations

Aux législateurs:

- *Exploiter les rapports rédigés suite à l'intérêt porté actuellement à l'industrie pétrolière du Tchad pour acquérir des connaissances sur les problèmes posés, identifier les secteurs qui nécessitent une amélioration et appeler à des sanctions en cas de malversations avérées.*
- *Étudier si et comment la Loi 001 devrait être amendée afin de garantir sa mise en œuvre et son applicabilité à toutes les activités futures d'exploration et de production pétrolières.*
- *S'assurer que la loi pétrolière suspendue prévoit des dispositions pour le renforcement de la responsabilisation et de la transparence.*

À la société civile et au Collège:

- *Continuer à exercer des pressions pour l'accroissement de la transparence et de la responsabilisation en continuant à surveiller le secteur pétrolier et les processus budgétaires, exposer les problèmes quand ils se posent et revendiquer des réformes appropriées.*
- *Identifier et établir des contacts avec les législateurs sensibilisés à la réforme pour les informer et les engager dans des activités de contrôle potentielles qui s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie à plus long terme afin d'établir des relations plus solides et plus productives entre les groupes civiques et le pouvoir législatif.*
- *Participer au processus de surveillance des secteurs de priorité identifiés dans le processus du DSRP afin de prendre part au débat sur le meilleur moyen d'utiliser les revenus pétroliers pour réduire la pauvreté.*

Il est prévu que le Tchad maintienne sa position au niveau le plus bas de développement à moins que les mécanismes pour assurer une responsabilisation accrue ne soient engagés dans le cadre d'efforts de plus grande envergure qui visent à renforcer les institutions politiques du pays.

À la communauté internationale:

- *Identifier et établir des contacts avec les législateurs sensibilisés à la réforme* dans le cadre d'une stratégie à plus long terme pour promouvoir la mise sur pied d'une assemblée législative légitime qui remplit ses fonctions de base en représentant les électeurs, en menant des activités de contrôle et en élaborant des lois.
- *Continuer à soutenir la société civile* dans ses activités de plaidoyer et de surveillance des industries extractives et aider les groupes à développer les compétences nécessaires pour surveiller les processus budgétaires et les dépenses publiques de plus grande envergure.
- *Augmenter l'assistance technique et financière au Collège.* L'assistance fournie par les consultants du Département de Trésor des Etats-Unis au Collège a été particulièrement utile, mais n'a pas pu se développer. Grâce à un support additionnel, le Collège pourra développer aussi ses activités d'aide au public, recruter plus de personnel, acquérir des équipements de bureau additionnels et satisfaire aux autres besoins nécessaires pour accroître son efficacité.
- *Exercer son influence pour soutenir l'adhésion au principe de la primauté de droit et le respect des dispositifs de protection dans la gestion des revenus.* Au Tchad, où les citoyens exercent une influence limitée sur leur gouvernement, des acteurs externes tels que la Banque Mondiale, le FMI et les gouvernements américain et français peuvent être d'importantes sources de pression pour renforcer la transparence et la responsabilisation.
- *Encourager la tenue d'élections législatives justes et crédibles en 2007* en soutenant les efforts visant à l'amélioration du processus électoral au Tchad. De tels efforts soutiendraient, entre autres, la mise en place d'un mécanisme de dialogue entre les partis pour promouvoir un accord sur les réformes et la conduite d'une campagne paisible. La communauté internationale pourrait aussi soutenir la surveillance non partisane du processus pour déjouer toute tentative de fraude et renforcer la confiance du public à travers un engagement citoyen plus actif.

INFORMATIONS DE BASE SUR LE TCHAD

PROFIL ÉCONOMIQUE

Principales ressources¹	Pétrole
Revenus pétroliers/miniers (2002-2003)²	
<i>Revenus pétroliers nets (en pourcentage par rapport au budget national)</i>	42
	*** Les revenus pendant 25 ans de production des trois premiers champs pétroliers du Tchad sont estimés à 5 milliards de dollars. D'autres champs pétroliers non encore exploités pourraient générer des revenus additionnels. ³
PIB par tête (PPA)⁴	2.090 \$
Classement d'après l'indicateur du développement humain (par rapport à 177 pays)	171

INDICATEURS DE GOUVERNANCE

Indice de liberté (2006)⁶	Non libre
Indicateurs de gouvernance (2005)^{7±}	
<i>Voix et responsabilisation</i>	12
<i>Stabilité politique</i>	10
<i>Efficacité du gouvernement</i>	11
<i>Qualité de la réglementation</i>	18
<i>Primauté du droit</i>	9
<i>Contrôle de la corruption</i>	7

STATUT DE L'ITIE

Statut de l'ITIE (2006)⁸	Signataire
<i>Nomination d'un leader</i>	Non
<i>Comité formé de plusieurs parties prenantes</i>	Non
<i>Élaboration d'un plan de travail</i>	Non
<i>Publication de rapport(s) vérifié(s) et concilié(s)</i>	Non

1 The CIA World Factbook: <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/cd.html>

2 Le site de la Banque Mondiale : <http://www.worldbank.org>

3 "Chad's Oil: Miracle or Mirage? Following the Money in Africa's Newest Petro State," Catholic Relief Services, 2005

4 United Nations Development Program, *Human Development Report 2006*: http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/countries/country_fact_sheets/cty_fs_TCD.html

5 United Nations Development Program, *Human Development Report 2006*: <http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/>

6 Site de Freedom House : <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15&year=2006>

7 Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart and Mastruzzi, Massimo, *Governance Matters V*, 2006, World Bank: www.govindicators.org

± Le rang centile indique le pourcentage des pays dans le monde qui se situent au-dessous du Tchad (sujet à une marge d'erreur). De plus grandes valeurs montrent de meilleurs indices de gouvernance.

8 Dès qu'un pays est signataire de l'ITIE, le progrès réalisé vers la mise en œuvre est mesuré selon les points de repère suivants. Revenue Watch Institute, *Eye on EITI*, 2006, <http://www.publishwhatyoupay.org/english/pdf/pubs/eyeoneiti.pdf>

PROFIL LÉGISLATIF

Système législatif⁹

Bicaméralisme en vertu de la Constitution.
* *Le Sénat n'a pas encore été institué*

Règles constitutionnelles et pouvoirs¹⁰*Règles de formation du gouvernement*

Le président est élu au suffrage direct et désigne le Premier ministre par décret. Le président forme un gouvernement en se basant sur les propositions du Premier ministre. Les gouvernements sont tenus de soumettre leurs programmes au pouvoir législatif pour approbation. Les législateurs ne peuvent pas faire partie de l'exécutif. (Articles 94, 95, 105 et 142)

Pouvoirs de contrôle

Droit d'interpeller le pouvoir exécutif oralement ou par écrit, à travers des comités d'enquête et dans le cadre des débats des comités. (Article 145)

Droit de censurer le pouvoir exécutif par une motion soutenue par la majorité des législateurs. Les motions réussies nécessitent la démission du Premier ministre et du gouvernement. Toutefois, si l'Assemblée législative censure l'exécutif deux fois pendant la même année, le président a le droit de dissoudre l'Assemblée Nationale et de convoquer de nouvelles élections dans un délai de 45 jours. (Articles 83 et 135)

Autorité budgétaire

Les amendements législatifs apportés au budget ne peuvent réduire ou augmenter les revenus publics à moins qu'ils ne soient accompagnés de mesures de compensation. (Articles 134 et 135)

Système électoral législatif¹¹

Vote de Bloc du parti

Date des élections législatives les plus récentes¹²

2002

Répartition des sièges¹³*Assemblée Nationale*

Parti de la majorité, Mouvement Patriotique du Salut (MPS), qui détient 110 des 155 sièges.

Comités compétents

- Deux membres du *Collège* représentent l'Assemblée Nationale

9 The CIA World Factbook: <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/cd.html>

10 La Constitution du Tchad: <http://www.cefod.org/Fichiers%20web/Constitution%20Tchadienne.html>

11 Site Web de l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance : <http://www.idea.int/esd/world.cfm>

12 The CIA World Factbook: <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/cd.html>

13 The CIA World Factbook: <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/cd.html>

RÉPUBLIQUE DU CONGO (CONGO BRAZZAVILLE)



Compte tenu de la campagne de plaidoyer menée par la Coalition «Publiez ce que vous payez» (PCQVP), plus d'informations sont à la disposition du public sur le secteur pétrolier du Congo Brazzaville. Toutefois, malgré un meilleur accès à l'information, le public estime que les activités du secteur pétrolier ainsi que la gestion des revenus demeurent opaques et sont un sujet tabou dans toute discussion. Les libertés politiques sont limitées et les activistes civiques sont régulièrement menacés et harcelés par les responsables de la sécurité. L'assemblée législative est contrôlée à une majorité écrasante par la coalition du parti au pouvoir, et déploie peu d'efforts pour mener des activités de contrôle indépendantes.

Contexte politique et économique

Après environ trois décennies de régime monopartite marxiste, le Congo Brazzaville (ou Congo) a organisé ses premières élections présidentielles multipartites en 1992. Pascal Lissouba a été élu président face au président sortant Sassou-Nguesso, qui avait accaparé le pouvoir depuis 1979. En 1993, après la tenue des élections législatives, la violence a éclaté opposant des milices privées loyales au président Lissouba à des groupes soutenant l'ancien Premier ministre Bernard Kolelas. Quoiqu'un accord de paix ait été conclu en 1994, un regain de tension a été enregistré – cette fois entre des groupes supportant Lissouba et Sassou-Nguesso – et ce avant les élections présidentielles prévues pour juillet 2007. Les forces angolaises sont intervenues en faveur de Sassou-Nguesso alors le gouvernement de Lissouba a été renversé à la mi-octobre.

Sassou-Nguesso s'autoproclame président en 1997, tout en poursuivant toutefois sa lutte contre la résistance armée dirigée par les milices de l'opposition. Un accord de paix négocié a mené à un référendum constitutionnel et à des élections nationales en 2002. Sassou-Nguesso a été déclaré président

avec environ 90 pour cent des voix quand son principal rival, prétendant que le scrutin était truqué, s'est retiré de la course. Lissouba et Kolelas, qui ont cherché refuge à l'étranger, n'ont pas participé à l'accord conclu et ils ont été empêchés de le contester. En fin de compte, ils ont été jugés, déclarés coupables et condamnés à mort par contumace pour plusieurs chefs d'accusation, dont la trahison. Mais Kolelas, retourné au Congo en 2006, a été gracié.

Le cycle de violence a causé d'importants dégâts dans la capitale et l'infrastructure du pays. À l'exception des enclaves urbaines telles que Brazzaville et Pointe-Noire, de larges étendues du pays échappent au contrôle de l'État. Le banditisme et les activités des milices sont surtout répandus dans la région de Pool, fief du Pasteur Ntoumi et de ses milices Ninja.

Le Congo Brazzaville est le quatrième plus grand producteur de pétrole dans l'Afrique sub-saharienne. L'économie est fortement dépendante des revenus pétroliers et les grandes entreprises multinationales ont joué un rôle majeur dans le développement de ce secteur. Le procès et la condamnation de 30 anciens cadres supérieurs de la société Elf-Aquitaine (aujourd'hui Total) en France en 2003 est une preuve de l'ampleur de la corruption et des conflits dus à la mauvaise gestion du secteur pétrolier dans le pays, notamment les revenus pétroliers virés vers des comptes privés, utilisés pour soutenir des prêts désavantageux et détournés pour financer le trafic d'armes clandestin.¹

En novembre 2005, le *Boston Globe* a publié un rapport d'investigation concernant les mauvaises pratiques enregistrés lors de la vente du pétrole du Congo, dont des allégations accusant le président de la Société Nationale des Pétroles du Congo (SNPC), la compagnie pétrolière appartenant à l'État, d'avoir tiré un profit personnel de l'ordre de 4,2 millions de dollars américains en vendant du pétrole en une seule transaction.² En octobre 2005, le *Wall Street Journal* avait publié une histoire similaire, comparant le pillage de l'économie nationale congolaise à la «corruption qui a entaché le programme Pétrole contre Nourriture.»³ Les allégations sur les irrégularités graves ont fait aussi état de l'affaire du cadeau offert par le géant de l'énergie Total au gouvernement congolais. Le cadeau était une partie du champ pétrolier riche de Likouala qui a été transférée non à la SNPC, mais à Likouala SA, une compagnie privée appartenant à des proches du président Sassou-Nguesso.⁴

¹ Global Witness, *Time for Transparency*, March 2004.

² "In Oil-Rich Nation, Charges of Skimming; Congolese Officials Said to Reap Benefits," *Boston Globe*, 25 November 2005.

³ Claudia Rosett, "Dollars for dictators," *Wall Street Journal*, 19 October 2005.

⁴ Pour de plus amples détails, voir Global Witness, *Time for Transparency*, 2004, pp. 18-35.

Pendant de longues décennies, tout débat public portant sur la richesse pétrolière du Congo Brazzaville était considéré comme tabou.

Le Congo produit, en plus du pétrole, des diamants, mais l'adhésion du pays au Processus de Kimberley de l'industrie du diamant a été suspendue en 2004. En effet, l'écart identifié entre la production et les exportations a suscité des craintes que le Congo serve de point de réexpédition des diamants illicites en provenance de la République Démocratique du Congo (RDC) et d'autres pays voisins.

Cadre juridique et réglementaire

À la fin des années 1990, le gouvernement a conclu un programme de réformes avec la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International quitte à obtenir en contrepartie une assistance pour ses lourdes dettes. En 2002, le gouvernement a obtenu une subvention de la Banque Mondiale pour financer les audits de la compagnie pétrolière appartenant à l'État et pour publier les rapports et toute autre information sur le site du ministère des Finances. Suite à cela, la dette congolaise due au Club de Paris a été considérablement réduite et il est prévu que la remise de la dette augmente davantage dans le cadre du programme PPTE (Pays pauvres très endettés). Cependant, le rapport d'audit du KPMG a révélé des incorrections importantes dans la gestion des revenus pétroliers du Congo, dont des écarts significatifs entre les comptes de la SNPC et les revenus pétroliers portés au budget national, comme il a remarqué que des informations de valeur n'ont pas été révélées, voire ont été falsifiées.⁵

Créée en 1998, la SNPC a remplacé l'ancienne et inefficace compagnie pétrolière nationale, Hydrocongo. Sa principale fonction consiste à vendre la part de production pétrolière du pays, estimée à 33 pour cent du total, via son bureau commercial à Londres. Même si la SNPC entretient une variété de rapports hiérarchiques avec les institutions étatiques telles que les ministères du Pétrole et des Finances, elle est en réalité autonome par rapport à l'administration nationale du Congo et relève directement du président Sassou-Nguesso. Les lois actuelles relatives au secteur pétrolier et minier portent respectivement le nom de Code des Hydrocarbures et de Code minier.⁶

En juin 2004, le gouvernement a adhéré à l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE). Cependant, il a fallu attendre jusqu'en septembre 2005 pour qu'un comité de travail à l'échelle nationale soit formé et, au moment de la visite de l'équipe du NDI, soit 18 mois après l'adhésion du Congo à l'ITIE, le président devait encore signer le décret qui aurait permis au

comité d'entamer ses travaux.⁷

Responsabilisation et transparence dans le secteur public

Pendant de longues décennies, tout débat public portant sur la richesse pétrolière du Congo Brazzaville était considéré comme tabou. À la fin des années 1990, les organisations de la société civile congolaise, dirigées par des groupes œcuméniques tels que la Commission Justice et Paix de l'épiscopat catholique, ont initié un dialogue public sur le pétrole et la gouvernance au Congo. Ils ont, tous ensemble, mené une campagne de plaidoyer internationale qui a inclus l'envoi de pétitions au gouvernement et aux législateurs et l'exercice de pressions sur les compagnies pétrolières et les institutions financières internationales afin d'attirer leur attention sur la mauvaise gestion des revenus pétroliers du Congo. Dans une déclaration prononcée en 1999, l'évêque catholique du Congo Brazzaville s'est demandé : « *Comment est-il possible de comprendre pourquoi, pendant les trois dernières décennies, la découverte fréquente et le démarrage de puits pétroliers, de plus en plus importants, n'ont pas été accompagnés par n'importe quel signe visible de transformation économique ou de redressement de la situation sociale de notre population ? Notre pétrole doit être un instrument de vie et non la cause de la mort de notre peuple.* »⁸

En juin 2002, les évêques congolais ont exhorté le président Sassou-Nguesso et le nouveau Parlement à : introduire une loi de gestion des revenus pétroliers; former un comité de contrôle comprenant des représentants de l'État, de l'Église et de la société civile; prendre des dispositions relatives aux investissements consacrés à l'infrastructure dans les secteurs prioritaires; et demander à la SNPC de publier régulièrement des informations sur les revenus pétroliers et l'activité financière.⁹ Depuis septembre 2003, les groupes civiques congolais, travaillant dans le cadre de la coalition «Publiez ce que vous payez» (PCQVP), ont milité activement pour améliorer le contrôle et la gestion des revenus pétroliers.

En octobre 2003, le gouvernement congolais a commencé à divulguer des informations vérifiées sur le site du ministère des Finances et le pays a adhéré à l'ITIE en juin 2004.¹⁰

⁷ Le président Sassou-Nguesso a signé, en octobre 2006, les décrets qui prévoient la création du comité exécutif qui relève du ministère des Finances ainsi que celle du comité consultatif qui relève du ministère des Hydrocarbures.

⁸ Gary, Ian and Karl, Terry Lynn, *Bottom of the Barrel*, 2003, Catholic Relief Services, p. 35

⁹ Gary, Ian and Karl, Terry Lynn, *Bottom of the Barrel*, 2003, Catholic Relief Services, pp. 56 - 57.

¹⁰ Site de l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE) accessible sur le site Web suivant : http://www.eitransparency.org/section/countries/_congoirepublic

En février 2005, la coalition PCQVP a organisé une table ronde, pour discuter des questions relatives au pétrole et à la transparence, à laquelle ont participé les dirigeants de la société civile nationaux et internationaux, les représentants du gouvernement et les responsables de la Banque Mondiale. Par la suite, le gouvernement congolais, la société civile et les compagnies ont organisé un atelier de travail au cours duquel ils ont formé un comité de l'ITIE composé de vingt-cinq membres.¹¹

Le gouvernement a pris des mesures limitées pour améliorer les conditions d'ouverture, comme l'organisation par la SNPC de journées ouvertes, au cours desquelles le public était invité à mieux connaître l'industrie pétrolière du pays. Un nombre croissant de responsables congolais a participé à des discussions plus approfondies sur la gestion des revenus pétroliers et la bonne gouvernance.

Malgré les efforts de la coalition PCQVP et les tentatives limitées de satisfaire aux demandes pour la transparence, le public a toujours l'impression de disposer d'un accès restreint à l'information. Les clauses de confidentialité, toujours en vigueur dans les contrats du secteur pétrolier, assurent une protection contre la divulgation d'un certain type d'informations en public, et ce au moment où les données techniques fournies actuellement sont d'un niveau tel qu'elles ne sont pas facilement comprises par des individus ne bénéficiant pas d'une compétence spécifique dans l'industrie pétrolière. Le harcèlement persistant des activistes civiques sème le doute sur l'engagement du gouvernement à mettre en route une réforme significative et à long terme. Toutefois, plusieurs personnes rencontrées par l'équipe semblent ne pas exploiter les informations mises à leur disposition, soit par le gouvernement, soit par les membres de la coalition PCQVP qui a publié un certain nombre de dépliants et de brochures utiles.

Engagement et contrôle du pouvoir législatif

Les élections générales de 2002 ont été tenues sur fond de situation sécuritaire précaire et d'insurrection continue dans la région de Pool. Les principaux leaders de l'opposition ont été empêchés de se présenter comme candidats à la présidence. Les observateurs ont révélé des failles dans le processus électoral et ont, par conséquent, remis en question la légitimité des pouvoirs exécutifs et législatifs du gouvernement. Le Parti du Travail Congolais de Sassou-Nguesso (PCT), une coalition de sept partis connue sous le nom de Forces Démocratiques et Patriotiques (FDP), contrôle effectivement 90 pour cent des sièges au Parlement.

Le pouvoir législatif actuel du Congo dont le pouvoir est limité par une constitution qui confère des

prérogatives importantes au président, entreprend rarement des activités de contrôle, et ce soit en interpellant les ministres pour leur demander de justifier les décisions politiques prises, soit en menant des investigations. Selon l'un des interviewés, « beaucoup de ces députés semblent avoir des idées très progressistes s'ils sont contactés individuellement, mais ils vont ensuite voter comme on leur dit de le faire. » Un autre a remarqué que « ce que le gouvernement veut faire passer, passe. » Selon un troisième, les législateurs sont « les seules personnes bien payées dans ce pays... aucune ne désire courir le risque de perdre l'argent et le respect que ce statut leur accorde. »

La Constitution confère un « pouvoir extraordinaire » au président, qui préside le Conseil des ministres, propose les législations et désigne personnellement les trois membres et le Chef de la Cour Constitutionnelle formée de neuf membres (il a aussi son mot à dire indirectement sur le choix de quatre autres membres). Même si le Parlement vote le budget annuel, le président a toutefois le droit d'annuler le vote par décret suite à deux rejets.¹²

Malgré les pouvoirs dont dispose l'exécutif en vertu de la Constitution, plusieurs interviewés ont signalé que la Constitution accorde plus de prérogatives qu'il ne faut au Parlement, mais les parlementaires n'ont pas la volonté d'exercer leur autorité de contrôle en interpellant les responsables ministériels, par exemple. Ainsi, un observateur a noté que le « Parlement n'utilise pas les pouvoirs dont il dispose. »

Quoiqu'il en soit, le Parlement a organisé des débats sur les questions relatives au pétrole. Ce fut le cas en 2006 quand le Parlement a discuté comment les revenus de la manne pétrolière pouvaient être dépensés. Une proposition inspirée du rapport du FMI en 2004 a prévu la création du Fonds des Générations Futures, mais le débat parlementaire n'a pas été concluant.

Même si les discussions au sein du Parlement ont porté sur les revenus pétroliers du pays, il n'en demeure pas moins que le vote de la majorité écrasante au pouvoir a été favorable aux propositions avancées par le président. Le vote ayant eu lieu à main levée, il risquait de compromettre davantage les parlementaires contestataires. Quelques personnes interviewées ont indiqué que les éléments dissuasifs qui empêchent un activisme parlementaire plus grand sont très importants. Le pouvoir

¹² Republic of Congo Report on Human Rights Practices, 2002, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, US Department of State, <http://www.state.gov/g/drl/hrrpt/2002/18178.htm>

Voir aussi l'Article 127 de la Constitution et le Titre VII de la "Constitution on the Relations Between the Executive Power and the Legislative Power"

¹¹ Ibid.

Quoiqu'il en soit, le Parlement a organisé des débats sur les questions relatives au pétrole. Ce fut le cas en 2006 quand le Parlement a discuté comment les revenus de la manne pétrolière pouvaient être dépensés.

«Le pétrole est une question extrêmement sensible ici ... et si nous enquêtons sur la SNPC ? Et alors ? Que ferons-nous ensuite ?»

législatif n'a pas pris une position ferme lors de la discussion des questions les plus importantes relatives à la politique du Congo, dont les résultats du rapport d'audit du KPMG et les nouvelles compromettantes sur la corruption très répandue à l'intérieur de la SNPC. De même, le pouvoir législatif n'est pas représenté dans les différents comités nouvellement créés de l'ITIE. D'après les dires d'un législateur «le pétrole est une question extrêmement sensible ici ... et si nous enquêtons sur la SNPC ? Et alors ? Que ferons-nous ensuite ?»

Recommandations

Aux législateurs:

- *Exploiter les informations conviviales disponibles à profusion en raison de l'intérêt porté actuellement à l'industrie pétrolière du Congo Brazzaville* afin d'acquérir des connaissances sur les sujets qui intéressent les électeurs et d'identifier les secteurs dans la gestion du secteur pétrolier du pays qui nécessitent une amélioration. Les législateurs doivent s'enquérir des points de vue des membres de la coalition PCQVP et d'autres groupes qui disposent de connaissances spécialisées sur le secteur pétrolier, ou y portent un intérêt particulier, au sujet du recours à des organisations internationales.
- *Entreprendre une évaluation du cadre juridique et réglementaire du Congo* pour s'assurer que les lois du Congo découragent les pratiques de corruption, tout en encourageant toutes les mesures visant à assurer la transparence et l'ouverture lors de la collecte, de la gestion et de la dépense des revenus pétroliers.
- *Coopérer avec les comités exécutif et consultatif de l'ITIE nouvellement créés* tout en envisageant une éventuelle participation dans l'un de ces comités ou dans les deux.

À la société civile:

- *Exercer des pressions soutenues pour accroître la transparence et la responsabilisation* tout en continuant à surveiller le secteur pétrolier et en revendiquant la mise en œuvre de réformes additionnelles.
- *Identifier et établir des contacts avec les législateurs sensibilisés à la réforme* pour les informer et les engager dans des activités de contrôle potentielles qui s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie à plus long terme, et ce afin d'établir des relations plus solides et plus productives entre les groupes civiques et le pouvoir législatif.

- *Développer et mener des activités pour mieux informer le public* sur les activités du secteur pétrolier et sur leurs droits en tant que citoyens à accéder aux informations relatives à la gestion des revenus pétroliers.
- *Tirer profit de l'adhésion aux deux comités exécutif et consultatif de l'ITIE* pour exercer des pressions afin de garantir l'adhésion totale du Congo aux principes de l'ITIE et de former le grand public au processus de l'ITIE.

À la communauté internationale:

- *Identifier et établir des contacts avec les législateurs sensibilisés à la réforme* dans le cadre d'une stratégie à plus long terme visant à promouvoir la mise sur pied d'une assemblée législative légitime qui remplit ses fonctions de base en représentant les électeurs, en menant des activités de contrôle et en élaborant des lois.
- *Continuer à soutenir la société civile* dans ses activités de plaidoyer et de surveillance des industries extractives, en exerçant des pressions sur le gouvernement afin qu'il protège et respecte les droits des activistes à mener leurs activités d'une manière légale.
- *Favoriser l'engagement continu du gouvernement congolais à l'égard des questions relatives à la transparence et à la responsabilisation et celles qui concernent l'amélioration de la gestion et du contrôle de la collecte et de la dépense des revenus pétroliers*, et ce afin d'encourager l'utilisation des bénéfices pétroliers pour financer les initiatives de lutte contre la pauvreté ainsi que d'autres initiatives socio-économiques destinées à être profitables pour toute la population.
- *Soutenir les efforts déployés pour améliorer le processus électoral au Congo* afin d'encourager la tenue d'élections justes et crédibles en 2007. De tels efforts incluraient tout soutien offert pour la formation d'une commission électorale indépendante; le développement d'un mécanisme de dialogue entre les partis pour promouvoir un accord sur les réformes et la conduite d'une campagne électorale paisible; ainsi que tout support assuré pour la supervision impartiale du processus électoral afin de dissuader toute tentative de fraude et de renforcer la confiance du public à travers un engagement citoyen plus actif.

INFORMATIONS DE BASE SUR LA RÉPUBLIQUE DU CONGO

PROFIL ÉCONOMIQUE

Principales ressources¹	Pétrole
Revenus pétroliers/miniers (2002-2003)²	
<i>Moyenne des exportations annuelles de minéraux (en pourcentage par rapport au total des exportations)</i>	89,5
<i>Moyenne des revenus annuels d'hydrocarbures (en pourcentage par rapport au total du revenu fiscal)</i>	70,6
<i>Moyenne des revenus annuels d'hydrocarbures (en pourcentage par rapport au PIB)</i>	20,2
PIB par tête (PPA)³	978\$
Classement d'après l'indicateur du développement humain (par rapport à 177 pays)⁴	140

INDICATEURS DE GOUVERNANCE

Indice de liberté (2006)⁵	Partiellement libre
Indicateurs de gouvernance (2005)^{6±}	
<i>Voix et responsabilisation</i>	29
<i>Stabilité politique</i>	11
<i>Efficacité du gouvernement</i>	8
<i>Qualité de la réglementation</i>	11
<i>Primauté du droit</i>	5
<i>Contrôle de la corruption</i>	14

STATUT DE L'ITIE

Statut de l'ITIE (2006)⁷	Signataire
<i>Nomination d'un leader</i>	Oui
<i>Comité formé de plusieurs parties prenantes</i>	Non
<i>Élaboration d'un plan de travail</i>	Non
<i>Publication de rapport(s) vérifié(s) et concilié(s)</i>	Non

1 The CIA World Factbook: <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/cf.html>

2 International Monetary Fund, Guide on Resource Revenue Transparency, 2005: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/grrt/eng/060705.pdf>

3 United Nations Development Program, Human Development Report 2006: http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/countries/country_fact_sheets/cty_fs_COG.html

4 United Nations Development Program, Human Development Report 2006: <http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/>

5 Site de Freedom House : <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15&year=2006>

6 Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart and Mastruzzi, Massimo, Governance Matters V, 2006, World Bank: www.govindicators.org

± Le rang centile indique le pourcentage des pays dans le monde qui se situent au-dessous de la République du Congo (sujet à une marge d'erreur). De plus grandes valeurs montrent de meilleurs indices de gouvernance.

7 Dès qu'un pays est signataire de l'ITIE, le progrès réalisé vers la mise en œuvre est mesuré selon les points de repère suivants. Revenue Watch Institute, *Eye on EITI*, 2006, <http://www.publishwhatyoupay.org/english/pdf/pubs/eyeoneiti.pdf>

PROFIL LÉGISLATIF

Système législatif⁸

Bicaméralisme

Règles constitutionnelles et pouvoirs⁹

Règles de formation du gouvernement

Le président est élu au suffrage direct et nomme ses ministres par décret. Les législateurs ne peuvent pas occuper des postes ministériels. (Articles 74, 75)

Pouvoirs de contrôle

Droit d'interpeller le pouvoir exécutif oralement ou par écrit, à travers des comités d'investigation et dans le cadre des audiences des comités. (Article 89)

Autorité budgétaire

Les amendements législatifs apportés au budget ne peuvent réduire ou augmenter les revenus publics à moins qu'ils ne soient accompagnés de mesures de compensation. Si le pouvoir législatif n'approuve pas le budget dans un délai de temps précis, le président peut l'adopter par décret. (Articles 119 et 127)

Système électoral législatif¹⁰

Suffrage universel direct à deux tours pour l'Assemblée Nationale et scrutin indirect par les conseils des collectivités locales pour le Sénat.

Date des élections législatives les plus récentes¹¹

2002

Répartition des sièges¹²

Assemblée Nationale

La coalition du président, Forces Démocratiques et Patriotiques (FDP) détient 83 des 137 sièges.

Sénat

La coalition du président détient 56 des 66 sièges.

Comités compétents

- Économie et Finances
- Santé, Population, Environnement et Affaires familiales et sociales

8 The CIA World Factbook: <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/cf.html>

9 La Constitution du Congo-Brazzaville: <http://www.congo-site.net/v4x/instit/download/CONSTITUTION.doc>

10 Site Web de l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance : <http://www.idea.int/esd/world.cfm>

11 The CIA World Factbook: <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/cf.html>

12 The CIA World Factbook: <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/cf.html>

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO (RDC)



Après plusieurs décennies de régime autocratique et de conflits, les élections transitoires organisées en 2006 ont augmenté les attentes du public envers une amélioration de la gouvernance et de la responsabilisation, notamment dans le contrôle et la gestion de l'immense richesse minérale de la RDC. La période transitoire a abouti à un engagement législatif accru, à une nouvelle constitution qui prévoit l'équilibre des pouvoirs dans un pouvoir exécutif traditionnellement puissant et à un code minier comprenant d'importantes mesures visant à améliorer la régulation du secteur et à réduire la corruption. Toutefois, les faibles capacités de l'État resteront un défi significatif à relever pour l'amélioration de la gouvernance, et ce au moment où les conflits persistants, notamment dans l'Est du pays, menacent la stabilité à long terme.

Contexte politique et économique

Durant les premières trente années de son indépendance, la RDC a vécu sous le joug du régime dictatorial corrompu du président Mobutu Sese Seko. Les amis et la famille de Mobutu contrôlaient la vaste richesse minérale du pays et l'ont finalement dilapidée. Le déclin du contrôle du pouvoir central sous le mandat de Mobutu à la fin des années 1980 et au début des années 1990 a mené le pays à un effondrement économique, politique et social.

Plus d'un million de Rwandais Hutus ont cherché refuge dans l'Est de la RDC suite au génocide perpétré par les Tutsis au Rwanda en 1994. Les tensions entre les réfugiés et les groupes ethniques locaux se sont accrues quand des groupes congolais d'origine tutsie, privés de nationalité par Mobutu, ont demandé l'aide du nouveau gouvernement du Rwanda dirigé par les Tutsis pour protéger leurs terres. Le Rwanda a soutenu le leader exilé des rebelles, Laurent Désiré Kabila, qui, à la tête de l'Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo Zaire (AFDL), a marché sur Kinshasa et a renversé le gouvernement de Mobutu en 1997.

Il s'est avéré que Kabila n'a pas été plus compétent et honnête que Mobutu dans la gestion du pays. En 1998, sa demande du retrait des troupes du Rwanda et de l'Ouganda stationnées en RDC a provoqué le retour à la guerre quand le Rwanda a envahi le pays plusieurs semaines plus tard. L'Angola, le Zimbabwe et la Namibie sont intervenus en faveur du gouvernement. Plus le conflit prenait de l'ampleur, plus de nombreux groupes rebelles faisaient leur apparition. On estime le nombre de victimes de la guerre à quatre millions de Congolais alors que plusieurs autres millions ont été déplacés.

Après l'assassinat de Laurent Kabila par l'un de ses gardes de corps en 2001, son fils, Joseph Kabila, prend le pouvoir. Contrairement à son père, Kabila a concentré ses efforts pour mettre un terme au conflit. La signature d'un accord de paix en 2002 après des efforts de médiation prolongés a abouti au retrait des forces étrangères et au déploiement de l'une des plus grandes forces onusiennes de maintien de la paix.

En vertu de l'accord de paix, un gouvernement de transition a été formé avec Joseph Kabila comme président et quatre vice-présidents représentant les principales factions politiques. Un pouvoir législatif bicamériste a été mis sur pied et tous les signataires de l'accord ont été représentés dans le pouvoir exécutif. Des lois ont été votées pour assurer le fonctionnement de base de l'État et pour appliquer les dispositions de l'accord de paix, dont l'élaboration d'un avant-projet de constitution.

Les premiers scrutins démocratiques en RDC depuis son accession à l'indépendance ont été organisés le 30 juillet 2006. Les élections présidentielles ont eu lieu le 29 octobre avec en lice Kabila et Jean-Pierre Bemba, un des vice-présidents du gouvernement transitoire et le leader du Mouvement pour la Libération du Congo (MLC). Le vote a surtout pris en considération les affiliations ethniques et les violences sporadiques ont précédé et suivi les élections du 30 juillet pour reprendre de plus belle le 29 octobre. Kabila a gagné au second tour avec sa coalition, l'Alliance pour la Majorité Présidentielle (AMP) qui détient actuellement 270 des 500 sièges de l'Assemblée Nationale.

La RDC contient les plus grands dépôts de cuivre, de cobalt et de coltan ainsi que des réserves significatives de diamants, d'or et d'autres minéraux. Elle produit aussi environ 25 mille barils de pétrole par jour, notamment au large de la mer. Malgré la fin de la guerre, la concurrence sur le contrôle de la richesse minérale – un facteur clé du conflit – continue de compromettre la stabilité réalisée grâce à l'accord de paix et aux élections qui l'ont suivi. Des enquêtes menées par le groupe d'experts

Quoique la mise en œuvre du Code minier représente un grand pas en avant, l'insécurité et la mauvaise gestion gouvernementale ont sapé les initiatives de réforme.

de l'ONU ont montré comment les voisins de la RDC, les compagnies privées et les individus puissants ont tiré profit du commerce et de l'exploitation non réglementés de la richesse minérale du pays.¹ Les groupes, tels que *Global Witness* et *Human Rights Watch* ont aussi fourni des preuves sur les activités illicites et sur les abus aux droits de l'homme liés à ces activités.²

La RDC est membre du Processus de Kimberley depuis 2003. En 2005, la RDC a adhéré à l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE), a créé un comité national pour préparer la mise en œuvre des principes de l'ITIE et a alloué un budget pour ses opérations.³ Le pouvoir législatif n'est pas représenté dans le comité.

Cadre juridique et réglementaire

Le gouvernement de transition a franchi ses premiers pas vers la réforme de l'industrie extractive en juillet 2002, quand le président Kabila a ratifié le nouveau Code minier du pays. Le Code était destiné à réduire l'intervention du gouvernement dans le secteur minier tout en renforçant son rôle réglementaire et à encourager les investissements privés à travers la mise en place d'un cadre juridique sain. Le Code limite les investissements du gouvernement à 10 pour cent dans le secteur minier, émet des directives pour l'octroi de licences d'exploration et d'exploitation, et établit les règlements de transport et de vente des ressources ainsi que le cadre de l'exploitation minière artisanale. Le ministre des Mines est responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique en général. Le cadastre minier, mis sur pied en juin 2003, a pour mission d'assurer la mise en application des règlements du Code et s'acquitte de plusieurs tâches administratives, dont le traitement, la re-émission ou l'annulation des permis d'exploration et d'exploitation minières.

Plusieurs artisans mineurs des exploitations à petite échelle du pays demeurent dépendants et très endettés vis-à-vis de différents intermédiaires. Pour résoudre ce problème, le gouvernement a créé le Service d'Assistance et d'Encadrement du Small Scale Mining (SAESS-CAM) en 2003. Cet organisme, qui concentre son activité dans le secteur du diamant, assure aux mineurs une assistance technique ainsi que des outils et d'autres matériaux.

¹ Le panel d'experts des Nations Unies chargé d'enquêter sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et des autres formes de richesses de la République Démocratique du Congo a élaboré quatre rapports avant sa dissolution en 2003.

² Voir par exemple : Human Rights Watch, *The Curse of Gold*, 2005; Global Witness, *Under-Mining Peace*, 2005

³ Il est possible d'obtenir de plus amples renseignements sur le site de l'ITIE de la République Démocratique du Congo : http://www.eitransparency.org/section/countries/_democraticpublicofcongo

Le cadre de fiscalité de la RDC pour le secteur minier a été aussi rendu conforme au nouveau Code minier en 2004. Deux taxes spécifiques ont été introduites pour renforcer la transparence dans les concessions minières : une taxe de superficie et un droit superficiaire. Le Code minier prévoit aussi un plan de partage des revenus pour les redevances minières qui accorde 60 pour cent au gouvernement central, 25 pour cent aux provinces et 15 pour cent aux projets de service social à l'échelle locale. Les groupes civiques, pour leur part, considèrent que le Code minier contredit les articles du Code forestier, et partant l'interdiction de toute modification éventuelle du Code pendant dix ans les préoccupe.

Quoique la mise en œuvre du Code minier représente un grand pas en avant, l'insécurité et la mauvaise gestion gouvernementale ont sapé les initiatives de réforme. Après la nomination d'un allié du président Kabila à la tête du Cadastre minier, les allégations d'ingérence politique pour l'octroi de concessions ont poussé le gouvernement à en suspendre les activités moins d'un an après sa mise sur pied. Suite à l'application des recommandations issues d'audits financiers et à caractère organisationnel, le Cadastre minier a été rouvert en 2005 sous la direction de son quatrième directeur général nommé en moins de trois ans.

Responsabilisation et transparence dans le secteur public

La réaffirmation de l'autorité du gouvernement central sur l'ensemble du pays est un élément crucial pour promouvoir plus de transparence et de responsabilisation dans les industries extractives. Des contraintes énormes en matière de logistique et de communication, compte tenu de la grande superficie du pays, empêchent les citoyens de Kinshasa d'être au courant des développements qui ont lieu en dehors de la capitale, au moment où les résidents des régions isolées ont moins d'accès aux nouvelles de Kinshasa. Les fonctionnaires nommés dans les provinces ne sont pas souvent au courant des directives officielles ou des changements apportés à la politique gouvernementale qui pourraient affecter leur travail. À titre d'exemple, plusieurs mois après le vote du nouveau Code minier, les employés provinciaux du ministère des Mines n'étaient pas au courant de ses dispositions jusqu'à ce qu'un groupe de la société civile ait organisé des activités de sensibilisation du public.

Avant la mise en application du Code minier, et en l'absence d'un contrôle efficace du gouvernement central, des contrats ont été signés au nom de la RDC par plusieurs groupes qui n'étaient pas autorisés à le faire. Dans certains cas, les représentants qui s'étaient eux-mêmes nommés auraient gardé des copies des contrats, et dans d'autres cas, toute

la documentation aurait été détruite ou déplacée pendant la guerre. Les ententes verbales auraient suffi ou les contrats auraient été remplacés par des transactions ultérieures dans des régions où la main passait d'un groupe à l'autre. Ainsi, la RDC est sans doute signataire de plusieurs concessions minières à l'insu de Kinshasa. Par conséquent, l'un des plus grands défis auxquels fait face la RDC serait de dresser une liste de ceux qui sont en train de travailler, de ceux qui ont travaillé dans les industries extractives et de spécifier leurs conditions de travail. Certaines mesures ont été prises pour régler le problème, dont des actions entreprises par les législateurs eux-mêmes.

Engagement et contrôle du pouvoir législatif

Le Parlement de transition

Des membres du Parlement de transition ont été nommés, plutôt qu'élus, pour représenter les différents signataires de l'accord de paix. La nature inclusive de l'accord de paix montrait que plusieurs de ceux qui ont été impliqués dans le pillage du pays durant la guerre avaient occupé des positions d'autorité dans le pouvoir législatif et étaient souvent perçus comme des individus recherchant à servir leurs propres intérêts plutôt que ceux du peuple en général.

Le Parlement de transition a fait face aux mêmes défis nombreux qu'affrontent les entités élues dans les démocraties émergentes. Les membres des comités se plaignaient d'un manque de ressources de base telles que l'équipement informatique, l'espace de bureau adéquat et le personnel de soutien. Les demandes de fonds soumises par les législateurs à l'exécutif pour mener des activités de contrôle, telles que des voyages d'investigation hors du Kinshasa, étaient souvent ignorées ou rejetées.

Néanmoins, le Parlement de transition a créé des précédents pour l'avenir qui pavent la voie à une représentation plus efficace des membres élus en 2006. Il a parfois soumis les ministres à des interpellations ou les a convoqués pour traiter des sujets d'intérêt et a mené des investigations sur toutes les allégations de corruption et de mauvaise gestion signalées dans des compagnies appartenant à l'État et dans les ministères en 2004. Pendant qu'il menait son enquête, le comité du Budget et des Finances s'est basé sur les résultats des audits dirigées par l'institution suprême de contrôle de la gestion financière du pays, la Cour des Comptes, et a revendiqué en fin de compte la suspension de plusieurs ministres.

La Commission Lutundula

Comme stipulé dans l'accord de paix, le Parlement de transition a créé une commission spéciale char-

gée de réviser les contrats signés pendant les périodes de conflit de 1996-97 et en 1998. Sous la houlette de son président, Christophe Lutundula, la Commission a été chargée:

- De dresser un inventaire de tous les contrats signés pendant les deux guerres;
- D'analyser les dispositions et l'impact financier de chaque contrat;
- De recommander la validation, l'amendement ou l'annulation de chaque contrat selon les circonstances;
- De recommander des compensations au gouvernement ou aux citoyens pour toute perte essuyée à cause de l'un des contrats mentionnés.

La Commission était formée de législateurs représentant les partis de l'opposition traditionnelle de l'avant-guerre, le gouvernement et la société civile. Les membres de la commission ont visité les régions du pays où des contrats miniers et des concessions ont été signés ou accordés comme ils ont voyagé à l'étranger pour obtenir des informations sur les flux financiers générés par les contrats conclus en période de guerre. La Commission s'est aussi basée sur le travail entrepris par le Groupe spécial de l'ONU et par d'autres groupes tels que le Groupe parlementaire interpartis sur la région des Grands lacs (*All Party Parliamentary Group on the Great Lakes*) du Parlement britannique et sur les rapports dressés par les différentes parties belligérantes.

En octobre 2005, la Commission se préparait à distribuer son rapport final aux 500 membres du Parlement de transition pour qu'il soit débattu et approuvé et l'a ensuite publié.⁴ Dans le rapport, la Commission exprime ses regrets de ne pas avoir pu bénéficier de la coopération des anciennes factions belligérantes en RDC et, par conséquent, sa capacité à étudier pleinement certains cas a été entravée par l'instabilité persistante dans certaines régions du pays. Le rapport, qui présente dans ses grandes lignes les recommandations et résultats relatifs à chaque contrat et cas individuel, a recommandé en général:

- D'inciter la RDC à faire participer ses voisins des Grands Lacs à un accord ou à un code de conduite pour améliorer la gestion des ressources naturelles;
- De mettre fin à l'impunité pour les crimes commis;

⁴ Une version complète du rapport est disponible en anglais sur le site Web suivant : <http://www.freewebs.com/congo-kinshasa/>. D'autres sites ont publié des extraits dont certains sont traduits.

Le Parlement de transition a fait face aux mêmes défis nombreux qu'affrontent les entités élues dans les démocraties émergentes. Les membres des comités se plaignaient d'un manque de ressources de base telles que l'équipement informatique, l'espace de bureau adéquat et le personnel de soutien.

L'Assemblée législative peut présenter une motion de censure contre tout le gouvernement ou des ministres spécifiques.

- De prolonger le mandat de la Commission pour permettre la conduite d'investigations pour des cas supplémentaires;
- D'entreprendre des investigations sur les contrats signés pendant la période de transition, de crainte que quelques responsables officiels n'aient profité de leur immunité de toute poursuite judiciaire pour continuer à tirer des bénéfices personnels des ressources du pays;
- D'accorder un moratoire aux nouveaux contrats pour limiter toute possibilité d'exploiter les ressources du pays afin d'en tirer un profit politique pendant les élections de transition;
- D'établir une structure qui sera chargée du suivi de l'application des recommandations du rapport.

Cependant, jusqu'à la tenue des élections en juillet 2006, le rapport de la Commission n'avait pas encore été débattu par l'Assemblée législative, probablement parce que les différentes factions ou individus au sein du Parlement de transition ont bloqué la discussion pour ne pas compromettre leurs chances électorales. La légitimité du rapport ayant déjà été remise en question à cause du retard pris pour lancer le débat sur ses résultats et ses recommandations, son utilité dépendra du mode et de la vitesse avec lesquels la nouvelle assemblée élue tiendra compte de son contenu.

L'Assemblée législative élue

La nouvelle Constitution de la RDC prévoit une assemblée législative à deux chambres : un Sénat dont les membres sont élus par des assemblées provinciales et une Assemblée nationale élue par suffrage universel direct. Chaque chambre de l'assemblée législative a le droit de disposer de son propre budget ainsi que d'une autonomie financière et administrative. Le président nomme le premier ministre issu de la majorité parlementaire. L'Assemblée législative détient l'autorité de voter des lois, de contrôler l'exécutif, les entreprises appartenant à l'État ainsi que les services ou organes du secteur public. Certaines politiques ou actions du gouvernement dans des domaines qui concernent les finances publiques, les droits de propriété, les taxes et l'exploitation des ressources naturelles doivent être décidées par le Parlement.

Les instruments traditionnels de contrôle sont à la disposition de la nouvelle assemblée législative, dont les interpellations orales ou écrites, les assignations en justice, les commissions d'enquête et les débats des comités. Le rôle du Parlement dans

le processus d'élaboration du budget comprend l'établissement d'un calendrier selon lequel l'exécutif soumet le budget à l'Assemblée législative. Les amendements législatifs qui réduisent ou augmentent les dépenses gouvernementales doivent être accompagnés de mesures compensatoires. Toute proposition de loi est soumise aux mêmes restrictions imposées aux amendements budgétaires et partant ne doit pas réduire les revenus publics ou engager des dépenses additionnelles pour l'Etat, à moins qu'elle ne soit accompagnée de mesures compensatoires.

La nouvelle Constitution prévoit aussi la formation de gouvernements et d'assemblées législatives semi-autonomes dans les provinces qui disposeraient d'une autorité significative pour gérer les affaires locales. Chaque province a droit à 40 pour cent des redevances perçues sur tout minéral extrait à l'intérieur de ses frontières.

Aucune disposition spécifique n'a été adoptée en ce qui concerne la participation des législateurs nouvellement élus au Comité de pilotage de l'ITIE. Quelques personnes interrogées ont fait remarquer que même si aucun rôle spécifique n'est prévu pour les législateurs dans les structures et processus formels de l'ITIE, l'initiative mettra beaucoup plus d'informations dans le domaine public sur la gestion et les revenus de la richesse minérale et pétrolière du pays. Il est prévu que ceci améliore l'aptitude des législateurs à exercer leurs fonctions de contrôle.

Recommandations

Aux législateurs:

- *Exploiter les informations disponibles et profiter des opportunités offertes grâce à l'intérêt que porte la communauté internationale à la transition démocratique de la RDC et au soutien qu'elle lui assure, et ce afin de développer leurs compétences et d'approfondir leurs connaissances pour qu'ils soient en mesure d'assumer leurs responsabilités, dont l'élaboration de stratégies efficaces pour promouvoir une gestion plus transparente et plus responsable des industries extractives de la part des ministres de l'Exécutif et des autres entités gouvernementales.*
- *Contrôler la mise en application des nouveaux codes minier et forestier votés pendant la période de transition pour garantir, d'une part, que le gouvernement est en train de les mettre en œuvre et de se conformer à leurs dispositions et que, d'autre part, les électeurs ne sont pas injustement désavantagés à cause d'eux.*

- Réviser et profiter des ouvrages de référence relatifs aux industries extractives et susceptibles d'aider à identifier les questions de politique générale et les recommandations pour la réforme. Parmi ces références figurent les publications des organisations telles que *Global Witness* et le *International Crisis Group*, ainsi que celles de la Banque Mondiale qui s'est profondément engagée dans les efforts de restructuration du secteur de l'extraction pendant la période de transition.

- Débattre les recommandations du Rapport de la Commission Lutundula et s'y conformer. Tout débat et action intervenant au moment opportun et relatifs aux recommandations de ce rapport seraient considérés comme un indice significatif de l'engagement législatif à l'égard des réformes qui profitent à la population en général.

- Rechercher à se faire représenter au comité de l'ITIE de la RDC et participer aux efforts déployés en vue de s'assurer que les politiques et les processus sont bien place pour garantir l'adhésion aux principes de l'ITIE.

- Organiser des activités destinées au public pour inciter les citoyens à s'impliquer dans les réformes du secteur de l'industrie extractive. Suite aux élections de 2006, le public place de grands espoirs dans un gouvernement plus performant. L'interaction régulière entre législateurs et citoyens aux niveaux local, régional et national, dont le partage d'informations sur le processus législatif, est souvent perçue comme une évidence puisque les législateurs sont censés travailler pour satisfaire aux besoins de leur électorat. La communication soutenue entre législateurs et citoyens sur la gestion des industries extractives et sur les questions relatives au contrôle pourrait contribuer à limiter voire, en fin de compte, à mettre un terme à plusieurs pratiques de cette industrie qui ont, de par le passé, alimenté le conflit, la corruption et les abus aux droits de l'homme.

À la société civile:

- Continuer à exercer des pressions sur les nouvelles institutions du pays pour qu'elles oeuvrent afin d'assurer l'accroissement de la transparence et de la responsabilisation, et ce en continuant à contrôler le secteur de l'extraction,

tout en dévoilant les problèmes quand ils existent et en revendiquant des réformes additionnelles appropriées.

- Identifier et soutenir les législateurs sensibilisés à la réforme aux niveaux local et provincial dans le cadre d'une stratégie à plus long terme qui vise à établir une collaboration avec les institutions démocratiques émergentes de la RDC.

À la communauté internationale:

- Assurer un soutien soutenu au redressement fragile de la RDC, notamment les efforts de réforme dans le secteur minier. Les récentes élections ont, à plus d'un égard, marqué le début, et non la fin, du chemin de la RDC vers la paix. Tout repli prématuré vis-à-vis de l'engagement international ou tout désintérêt à l'égard du renforcement des institutions politiques du pays pourrait ouvrir la voie aux saboteurs potentiels, dont la plupart sont enclins à s'engager dans une compétition pour tirer le meilleur parti de la richesse minérale du pays.

- Soutenir les efforts visant à renforcer les capacités de l'assemblée législative nouvellement élue. Une stratégie menée sur deux fronts devrait se concentrer sur deux types d'assistances. L'une contribue au renforcement des capacités du Parlement afin de lui permettre de remplir ses fonctions de base, conformément aux articles 100, 122, 127 et 138 de la nouvelle Constitution. L'autre est une aide spécialisée destinée à un groupe bien ciblé de législateurs, de membres de comités et de personnel, qui entreprend, entre autres, une révision du Code minier, des flux de revenus provenant des industries extractives et des activités des diverses branches du pouvoir exécutif ou structures paraétatiques concernées par la gestion des richesses minérale et pétrolière du pays.

- Inciter le pouvoir législatif à s'engager pour traiter les questions relatives à l'industrie extractive. Les partenaires de développement international doivent faire participer les représentants du pouvoir législatif aux programmes de formation ou aux réunions d'information qui pourraient être proposés au pouvoir exécutif ou aux responsables de la société civile dans le cadre du processus de l'ITIE et d'autres initiatives relatives aux industries extractives.

L'engagement législatif dans les processus de l'ITIE peut non seulement aider à renforcer les capacités du Parlement à assumer ses fonctions de base, mais il pourrait aussi contribuer à l'avancement en cours du processus visant à améliorer la responsabilisation.

INFORMATIONS DE BASE SUR LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

PROFIL ÉCONOMIQUE

Principales ressources¹	Cobalt, cuivre, pétrole, diamants industriels et diamants gemmes, or, argent
Revenus pétroliers/miniers (2002-2003)²	
<i>Moyenne des exportations annuelles de minéraux (en pourcentage par rapport au total des exportations)</i>	50,3
<i>Moyenne des revenus annuels d'hydrocarbures (en pourcentage par rapport au total du revenu fiscal)</i>	-
<i>Moyenne des revenus annuels d'hydrocarbures (en pourcentage par rapport au PIB)</i>	-
PIB par tête (PPA)³	705\$
Classement d'après l'indicateur du développement humain (par rapport à 177 pays)⁴	167

INDICATEURS DE GOUVERNANCE

Indice de liberté (2006)⁵	Non libre
Indicateurs de gouvernance (2005)⁶	
<i>Voix et responsabilisation[±]</i>	7
<i>Stabilité politique</i>	1
<i>Efficacité du gouvernement</i>	1
<i>Qualité de la réglementation</i>	5
<i>Primauté du droit</i>	1
<i>Contrôle de la corruption</i>	3

STATUT DE L'ITIE

Statut de l'ITIE (2006)⁷	Signataire
<i>Nomination d'un leader</i>	Oui
<i>Comité formé de plusieurs parties prenantes</i>	Oui
<i>Élaboration d'un plan de travail</i>	Non
<i>Publication de rapport(s) vérifié(s) et concilié(s)</i>	Non

1 The CIA World Factbook: <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/cg.html>

2 International Monetary Fund, *Guide on Resource Revenue Transparency*, 2005: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/grrt/eng/060705.pdf>

3 United Nations Development Program, *Human Development Report 2006*: http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/countries/country_fact_sheets/cty_fs_COD.html

4 United Nations Development Program, *Human Development Report 2006*: <http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/>

5 L'enquête de 2007 révèle une amélioration des droits politiques et des libertés par rapport à l'enquête de 2006. Site web de Freedom House: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15&year=2006>.

6 Kauffmann, Daniel, Kraay, Aart and Mastruzzi, Massimo, *Governance Matters V*, 2006, World Bank: www.govindicators.org

± Le rang centile indique le pourcentage des pays dans le monde qui se situent au-dessous de la République Démocratique du Congo (sujet à une marge d'erreur). De plus grandes valeurs montrent de meilleurs indices de gouvernance.

7 Dès qu'un pays est signataire de l'ITIE, le progrès réalisé vers la mise en œuvre est mesuré selon les points de repère suivants. Revenue Watch Institute, *Eye on EITI*, 2006, <http://www.publishwhatyoupay.org/english/pdf/pubs/eyeoneiti.pdf>

PROFIL LÉGISLATIF

Systeme législatif⁸

Bicaméralisme

Règles constitutionnelles et pouvoirs⁹

Règles de formation du gouvernement

Le président est élu au suffrage direct et nomme le Premier ministre suite à, et en concertation avec, la majorité au sein de l'assemblée législative. Le président nomme les autres membres de l'exécutif en se basant sur les propositions du Premier ministre. (Article 78)

Pouvoirs de contrôle

Droit à l'interpellation écrite ou orale et au contrôle du pouvoir exécutif, des entreprises appartenant à l'État et des agences publiques, à travers des comités d'investigation et dans le cadre des audiences des comités. (Article 138)

Droit de censurer ou de soumettre une motion de censure contre tout le gouvernement ou des ministres spécifiques (Articles 147 et 148)

Autorité budgétaire

Les amendements législatifs apportés au budget ne peuvent réduire ou augmenter les revenus publics à moins d'être accompagnés de mesures de compensation. (Articles 126 et 127)

Systeme électoral législatif¹⁰

Les élections à la Chambre Basse se font à la majorité pour les circonscriptions à un seul membre et selon la proportionnalité pour les circonscriptions à plusieurs membres en se basant sur des listes ouvertes.

Les sénateurs sont élus par des assemblées provinciales.

Date des élections législatives les plus récentes¹¹

2006

Répartition des sièges¹²

Assemblée Nationale

Le Parti du Peuple pour la Reconstruction et la Démocratie (PPRD), du président Kabila, détient 111 des 500 sièges.

Sénat

Le PPRD détient 22 des 108 sièges.

Comités compétents

- Économie et Finances
- Environnement et Ressources naturelles
- Aménagement du territoire et Infrastructure

8 The CIA World Factbook: <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/cd.html>

9 La Constitution de la RDC : <http://www.presidentrdc.cd/constitution.html>

10 The CIA World Factbook: <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/cd.html>

11 The CIA World Factbook: <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/cd.html>

12 The CIA World Factbook: <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/cd.html>



Un débat public ouvert est engagé sur les industries extractives du Ghana, notamment sur ce qui touche au cadre réglementaire, aux questions environnementales, à la répartition des ressources et à l'impact des activités minières sur les communautés locales. Les institutions démocratiques du Ghana sont relativement fortes et l'Assemblée législative fait souvent preuve d'indépendance à l'égard de l'exécutif d'une manière constructive. Néanmoins, le contrôle législatif du secteur minier est limité et a été compromis par des conflits d'intérêt.

Contexte politique et économique

Les premières 35 années d'indépendance du Ghana ont été marquées par une série de putschs militaires. Après avoir gouverné le pays en tant que dirigeant militaire, Jerry Rawlings, a lancé un processus de réforme politique et a été élu président en 1992. Le président Rawlings a exercé deux mandats de quatre ans, conformément à la Constitution ghanéenne. Son parti, le Congrès Démocratique National (NDC) a bénéficié de la majorité parlementaire jusqu'en 2000, date à laquelle le Nouveau Parti Patriotique (NPP) de John Kufour a mené une campagne anti-corruption et a remporté la majorité lors des élections de 2000. Kufour a été réélu en 2004 et le NPP a conservé sa première place au Parlement.

Le progrès politique et économique réalisé par le Ghana, pendant les quatorze dernières années, lui a valu beaucoup d'éloges. Il est prévu qu'il bénéficie d'un allègement global de la dette dans le cadre de l'Initiative en faveur des Pays pauvres très endettés (IPTE). Quoiqu'il demeure dépendant du soutien des donateurs pour financer la lutte contre la pauvreté ainsi que des initiatives dans les secteurs de la santé et de l'éducation, le gouvernement dirigé par le NPP a cherché à améliorer l'environnement macroéconomique du Ghana en

réduisant l'inflation et en encourageant les investissements étrangers. Des efforts sont aussi déployés pour diversifier l'économie par la promotion des exportations non traditionnelles et l'encouragement à la création de nouvelles entreprises. Néanmoins, les Ghanéens se plaignent de leur standard de vie qui n'a pas évolué voire qui s'est dégradé à plus d'un égard ces dernières années. On ressent une frustration croissante du fait que le gouvernement de Kufour a visiblement manqué à sa principale promesse de campagne, celle de montrer une «tolérance zéro» à l'égard de la corruption.

Sous le régime colonial britannique, le Ghana portait le nom de Côte d'Or en raison de ses réserves d'or abondantes. Actuellement, l'or assure 31 pour cent des recettes du commerce international mais représente 5 pour cent seulement du produit intérieur brut (PIB) du Ghana. Classé parmi les plus importants produits destinés à l'exportation, l'or vient en troisième position, après le cacao et le bois d'œuvre. Les autres ressources naturelles du Ghana comprennent le diamant industriel, le manganèse et la bauxite. Le gouvernement ghanéen a entamé la privatisation de l'industrie minière dans les années 1980 et, actuellement, il assure surtout une fonction réglementaire. Le gouvernement est actionnaire dans un certain nombre de compagnies privées, dont *Anglogold Ashanti* et *Goldfields*.¹

Cadre juridique et réglementaire

Le Parlement a voté une législation minière à la fin de 2005 destinée à faire du Ghana une destination plus compétitive pour les investissements étrangers, et ce malgré les appréhensions du public à l'égard des politiques en cours qui favorisent excessivement les investisseurs au détriment de la population ghanéenne en général. Les efforts visant à augmenter le taux de redevance minimum au Ghana de trois à quatre pour cent ont été voués à l'échec, au moment où, en vertu de la législation de 2005, les dispositions de certains contrats d'exploration minière bénéficieront d'une protection contre tout changement futur à travers ce qu'on appelle des accords de stabilité, une disposition qui a d'ailleurs été critiquée par les groupes civiques.

Le code proposé comprend plusieurs caractéristiques positives, telles que les mesures qui visent à accorder la priorité aux ouvriers ghanéens lors du recrutement et à augmenter les obligations des compagnies minières en ce qui concerne les indemnités foncières. La nouvelle législation rationalisera les procédures de délivrance des licences,

¹ Au moment où les entreprises étatiques continuent d'opérer dans les secteurs du diamant et du manganèse, l'exploitation de l'or est prise en charge par un ensemble de petites et grandes entreprises privées.

réduira le pouvoir discrétionnaire des ministres dans le processus et permettra aussi aux résidents dans les communautés minières de recourir aux tribunaux en cas de litige avec les compagnies minières sur les indemnités foncières.

Le Comité parlementaire des Mines et de l'Énergie a entrepris de vastes consultations publiques portant sur le code, mais les groupes civiques ont déploré le fait que leurs suggestions ont été peu prises en considération dans la version finale. Les représentants de la société civile que l'équipe a rencontrés ont exprimé leurs regrets de constater que la nouvelle législation n'a pas abordé de manière approfondie les questions relatives à la protection de l'environnement, aux charges fiscales des compagnies et à la compensation de toute perte d'indemnités foncières. Certains ont même prétendu que des prêts et des subventions non spécifiques auraient été consentis au Ghana et/ou à ses investisseurs à condition de voter la législation.

En vertu de la loi et des pratiques ghanéennes, 80 pour cent des revenus miniers sont consacrés au Fonds consolidé, 10 pour cent sont versés dans le Fonds de Développement des minéraux alors que un pour cent est mis à la disposition d'une autorité de gestion foncière. Les neuf pour cent restants des redevances minières sont alloués aux districts locaux, là où les minéraux sont extraits, et sont partagés par les responsables élus localement et les autorités traditionnelles.² Aucune loi ne spécifie le mode de dépense de ces fonds au niveau local. Les personnes interrogées ont révélé que, dans certains cas, les sommes allouées sont utilisées pour couvrir les frais récurrents et/ou d'exploitation de l'autorité gouvernementale locale. D'autres ont suggéré de procéder à une augmentation de la part de redevances allouées aux communautés minières pour aider à dissiper l'impression prévalente que les communautés locales n'ont pas profité des exploitations minières.

Responsabilisation et transparence dans le secteur public

L'essentiel du débat portant sur les industries extractives du Ghana met l'accent sur l'impact de l'exploration minière sur les communautés locales. Les critiques formulées sur le secteur tournent

autour des dégâts environnementaux, la pauvreté persistante dans les communautés minières et les abus aux droits de l'homme perpétrés par les agents de sécurité pour le compte des compagnies minières. Par contre, les compagnies mettent l'accent sur les dividendes et taxes versées, le nombre d'emplois créés ainsi que sur les projets de responsabilité sociale bénévoles financés. Pendant de nombreuses années, les membres de la Chambre des Mines ont volontairement divulgué des informations sur leurs redevances, les taxes et tous les autres paiements imposés par le gouvernement, ainsi que sur les projets de responsabilité sociale bénévoles. La Chambre publie ces informations dans la presse écrite ghanéenne.

En 2003, le Ghana a fait part de son intention d'adhérer aux principes de l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE), mais il a été lent à assurer le financement et la mise en application du programme. Après quelques retards, un syndicat indépendant a été finalement sélectionné pour contrôler l'audit et le processus de divulgation des revenus miniers, conformément aux principes. Dans un discours prononcé lors d'une conférence de l'ITIE en octobre 2006, le ministre adjoint des Terres, des Forêts et des Mines a annoncé que le premier rapport d'audit sera prêt vers le mois de février 2007. Au début de 2007, le gouvernement a annoncé le lancement d'un site Web sur lequel les informations sur les flux de revenus seraient accessibles au grand public.³ Les groupes civiques estiment que le processus d'établissement du rapport de l'ITIE au Ghana devrait aussi prendre en considération les coûts sociaux et environnementaux de l'exploitation minière. Le ministre des Finances ghanéen a annoncé, de son côté, des plans visant à établir une unité d'audit pour l'or qui pourrait renforcer les capacités de l'exécutif à contrôler les compagnies minières.

Certaines personnes interrogées ont aussi insisté sur la nécessité d'assurer une plus grande transparence et responsabilisation dans la gestion du secteur forestier du pays, un secteur qui, de l'avis de plusieurs, devrait être inclus dans le processus de l'ITIE. Le bois d'œuvre rapporte une plus grande part des revenus de l'exportation que les minéraux, quoique les projections prévoient l'épuisement de la ressource dans les 5 à 20 ans à venir. Il y a de même de fortes spéculations sur le fait que ce secteur est source de favoritisme. Selon certains, certaines démarches ont été entreprises pour augmenter la transparence dans la gestion du bois, mais aucun effort n'a été déployé pour appliquer les leçons tirées de l'expérience vécue dans les autres secteurs, comme celui de l'exploitation minière.

² Au Ghana, l'appellation Fonds consolidé est une dénomination générale utilisée pour désigner le Trésor public qui gère le budget national. Comme la dénomination le suggère, la mission générale du Fonds de développement des minéraux est d'assurer une assistance au développement du secteur au Ghana. La formule adoptée, pour le partage des revenus entre le gouvernement central et les autorités locales, est largement basée sur les pratiques en cours plutôt que sur la loi. Cependant, il faut se référer à l'Article 257 (6) de la Constitution et à la loi PNDC 153, datant de 1988, telle qu'elle a été amendée par la loi de 1993 amendant la Loi sur les mines et les minéraux.

³ Site de l'ITIE de la République du Ghana: <http://www.geiti.gov.gh>

Le contrôle législatif du secteur minier est limité et entravé par des conflits d'intérêt évidents.

Engagement et contrôle du pouvoir législatif

Pendant les quatorze dernières années, l'Assemblée législative a réalisé des progrès significatifs dans bon nombre de domaines. À la fin des années 1990, des centaines de questions soumises par les parlementaires aux divers ministres demeuraient en suspens, beaucoup de comités étaient inactifs et il n'existait aucune pratique établie pour sonder l'opinion du public sur toute législation en suspens. Aujourd'hui, les ministres font régulièrement leur apparition au Parlement pour répondre aux questions et communiquer aux médias des informations destinées au grand public sur les lois en suspens. Depuis 2004, l'exécutif soumet des propositions de budget au Parlement d'une manière plus appropriée. Pendant plusieurs années, le Parlement ne recevait le budget qu'après le début de l'exercice budgétaire.

Cependant, comme il est souvent le cas dans les démocraties émergentes, le pouvoir législatif ghanéen dispose de ressources matérielles et humaines limitées, dont un manque d'espace pour les bureaux et les salles de réunion destinés aux membres et un personnel insuffisant pour l'aider dans les travaux d'analyse et d'accomplissement de ses devoirs.

Des huit partis politiques enregistrés, quatre détiennent des sièges au Parlement : le Parti National Patriotique au pouvoir avec 128 sièges, le Congrès Démocratique National de l'opposition avec 94 sièges ainsi que deux partis plus petits, la Convention Nationale du Peuple et le Parti du Peuple du Congrès, qui se partagent les sièges restants. Même si les législateurs de l'opposition peuvent faire part de leurs opinions et le font effectivement sur un grand éventail de questions, il n'en demeure pas moins que le vote s'inscrit d'habitude dans la lignée du parti, et partant, les propositions de l'exécutif sont rarement rejetées.

Cependant, l'opposition a réussi à attirer l'attention du public d'une manière significative sur son point de vue. Par exemple, les leaders de l'opposition ont participé à des manifestations publiques contre le projet de loi relatif à la participation des Ghanéens d'outremer au vote, ce qui les a aidés à gagner la faveur du public. Une condition constitutionnelle autorise que la majorité des ministres soit choisie parmi les parlementaires, ce qui signifie que dès qu'un député affilié au parti au pouvoir omet de voter avec le parti, il compromet ses chances d'accéder à un poste ministériel. Les personnes interrogées ont signalé que les législateurs sont souvent réticents voire incapables de se rebeller contre le parti afin d'examiner les questions objectivement.

Le contrôle législatif du secteur minier est limité et entravé par des conflits d'intérêt évidents. À titre

d'exemple, les compagnies minières financent souvent le voyage et les autres frais afférents aux visites parlementaires des sites d'exploitation minière. De plus, une personne interrogée a prétendu que les membres exigent des compagnies le versement d'honoraires quand ils entreprennent de telles visites. Le comité directeur de l'ITIE du Ghana ne comprend pas des représentants du pouvoir législatif et partant, les parlementaires semblent ne pas disposer d'informations de base relatives à l'initiative et au processus d'adhésion du Ghana.

Les représentants de la société civile ghanéenne, les médias et l'opposition ont exprimé leur inquiétude à l'égard de la pratique qui permet aux représentants élus et aux ministres de faire partie des conseils d'administration des grandes entreprises, y inclus celles du secteur minier, sur lequel ils exercent un contrôle direct ou indirect. Selon une organisation prestigieuse de la société civile ghanéenne, «une majorité des ministres occupent déjà des postes parlementaires (en vertu des dispositions de la Constitution). Le fait de rallier le reste des membres du Parlement de la majorité aux conseils d'administration des grandes entreprises et agences publiques a transformé effectivement la majorité des membres du Parlement en mandataires rémunérés du pouvoir exécutif. Le système constitutionnel fondé sur le principe de l'équilibre des pouvoirs est fatalement compromis par cette pratique.»⁴ Certains groupes ont considéré que de tels conflits d'intérêt n'ont pas seulement ébranlé la confiance du public en leurs leaders élus mais cette pratique peut aussi être interprétée comme une violation de l'Article 284 de la Constitution ghanéenne qui stipule qu'« [un] responsable public ne doit pas se mettre dans une position où son intérêt personnel entre en conflit ou risque d'entrer en conflit avec l'exécution des fonctions de sa charge.»⁵

Le processus de l'ITIE au Ghana semble sous l'emprise de ceux qui sont directement impliqués dans l'industrie, dont les organes du pouvoir exécutif et les compagnies minières. Par exemple, aucun des membres du Comité des Mines et de l'Énergie n'avait entendu parler de l'ITIE et tous ignoraient que le Ghana participait au processus. Par conséquent, il y a eu peu de discussions sur le mode d'exploitation des informations qui seraient en définitive publiées, ou sur la portée de la publication des données destinées à exercer une pression accrue sur le gouvernement pour l'obliger à répondre de ses actes.

⁴ Ghana Center for Democratic Development, 'Ghanaian Public Office Holders Remain Impervious to Conflicts of Interest' in *Democracy Watch*, Vol. 6, Nos. 3 & 4, Sep - Dec. 2005.

⁵ La Constitution de la République du Ghana. Disponible en ligne : http://www.parliament.gh/const_constitution.php

Recommandations

Aux législateurs:

- *Insister pour recruter plus de personnel au Parlement.* En plus des efforts en cours visant à améliorer l'infrastructure physique du Parlement, le recrutement d'un personnel législatif ayant des connaissances ou jouissant d'une expérience dans l'industrie minière pourrait renforcer l'efficacité des législateurs qui manquent de connaissances techniques nécessaires pour contrôler le secteur minier efficacement. Ce processus de recrutement pourrait aussi améliorer les compétences du Parlement, dans l'ensemble, afin de lui permettre de remplir sa fonction de contrôle. À court terme, un tel soutien pourrait être assuré par les groupes civiques qui concentrent leur attention actuellement sur les activités du secteur minier, ou par des experts du secteur qui sont déjà actifs au Ghana.
- *Abolir la pratique qui permet aux législateurs de participer aux conseils d'administration des grandes entreprises sur lesquels ils exercent un contrôle direct ou indirect.* Les législateurs doivent constamment établir un équilibre entre les intérêts rivaux, qu'ils soient nationaux, basés sur l'électorat, politiques ou personnels. Ces défis sont amplifiés quand les législateurs occupent simultanément des positions dans le secteur privé. Les normes éthiques en vigueur dans la fonction publique sont un objet de préoccupation qui alimente le scepticisme quant à la détermination des législateurs à imposer des normes plus élevées de transparence et de responsabilisation dans les industries extractives.
- *Profiter de l'occasion offerte par l'ITIE au Ghana et par d'autres réalisations pour jouer un rôle plus actif dans la détermination du mode selon lequel les ressources minérales du Ghana peuvent contribuer le mieux possible à la réduction de la pauvreté et au développement durable.* À un niveau institutionnel, le Parlement devrait tenter de se faire représenter dans le comité directeur de l'ITIE et revendiquer la tenue de réunions d'information régulières sur le progrès réalisé lors de la mise en exécution du programme. De telles actions pourraient offrir aux législateurs des opportunités pour renforcer leur crédibilité en tant que représentants concernés et engagés dans le débat sur le meilleur moyen de garantir la contribution de la richesse naturelle du Ghana à la réalisation des objectifs développementaux tant nationaux que locaux. Les législateurs qui représentent les communautés minières ont un rôle spécialement important à jouer en répondant

aux préoccupations de la communauté et en démontrant par leurs discussions avec les compagnies minières qu'ils assument la responsabilité de représenter leurs électeurs.

À la société civile:

- *Continuer à exercer des pressions sur les législateurs pour les pousser à adopter des réformes dans le secteur des industries extractives.* Les efforts de plaidoyer pourraient porter sur les actions suivantes : encourager l'inclusion du secteur forestier dans l'initiative ITIE, insister sur la mise en exécution de l'ITIE, conscientiser les parties concernées aux conflits d'intérêts potentiels, et promouvoir une plus grande transparence dans le déboursement des revenus à l'échelle locale.

À la communauté internationale :

- *Informier le public sur les bénéfices potentiels de l'ITIE.* Contrairement à d'autres pays, comme le Nigeria, où toute avancée dans l'ITIE et d'autres initiatives est une condition préalable à l'obtention d'une aide étrangère, le Ghana a déjà été qualifié pour participer à un large éventail de programmes d'assistance, dont l'initiative Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) et le Fonds pour les défis du millénaire (Millennium Challenge Account, MCA). Le fait de faire connaître au public le processus de l'ITIE au Ghana pourrait aider à assurer une plus grande sensibilisation au programme de transparence au Ghana.
- *Inciter le pouvoir législatif à traiter les questions relatives à l'industrie extractive.* Les partenaires de développement international doivent faire participer les représentants du pouvoir législatif aux programmes de formation ou aux réunions d'information qui pourraient être proposés au pouvoir exécutif ou aux responsables de la société civile dans le cadre du processus de l'ITIE et d'autres initiatives relatives aux industries extractives.

INFORMATIONS DE BASE SUR LE GHANA

PROFIL ÉCONOMIQUE

Principales ressources¹	Or, diamants industriels, bauxite, manganèse, bois d'œuvre
Revenus pétroliers/miniers (2002-2003)²	
<i>Moyenne des exportations annuelles de minéraux (en pourcentage par rapport au total des exportations)</i>	34,3
<i>Moyenne des revenus annuels d'hydrocarbures (en pourcentage par rapport au total du revenu fiscal)</i>	-
<i>Moyenne des revenus annuels d'hydrocarbures (en pourcentage par rapport au PIB)</i>	-
PIB par tête (PPA)³	2.240\$
Classement d'après l'indicateur du développement humain (par rapport à 177 pays)⁴	136

INDICATEURS DE GOUVERNANCE

Indice de liberté (2006)⁵	Libre
Indicateurs de gouvernance (2005)⁶	
<i>Voix et responsabilisation[±]</i>	59
<i>Stabilité politique</i>	51
<i>Efficacité du gouvernement</i>	54
<i>Qualité de la réglementation</i>	50
<i>Primauté du droit</i>	48
<i>Contrôle de la corruption</i>	45

STATUT DE L'ITIE

Statut de l'ITIE (2006)⁷	Signataire
<i>Nomination d'un leader</i>	Oui
<i>Comité formé de plusieurs parties prenantes</i>	Oui
<i>Élaboration d'un plan de travail</i>	Oui
<i>Publication de rapport(s) vérifié(s) et concilié(s)</i>	Non

1 The CIA World Factbook: <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/gh.html>

2 International Monetary Fund, Guide on Resource Revenue Transparency, 2005: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/grt/eng/060705.pdf>

3 United Nations Development Program, Human Development Report 2006: http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/countries/country_fact_sheets/cty_fs_GHA.html

4 United Nations Development Program, Human Development Report 2006: <http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/>

5 Site du Freedom House: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15&year=2006>

6 Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart and Mastruzzi, Massimo, Governance Matters V, 2006, World Bank: www.govindicators.org

± Le rang centile indique le pourcentage des pays dans le monde qui se situent au-dessous du Ghana (sujet à une marge d'erreur). De plus grandes valeurs montrent de meilleurs indices de gouvernance.

7 Dès qu'un pays est signataire de l'ITIE, le progrès réalisé vers la mise en œuvre est mesuré selon les points de repère suivants. Revenue Watch Institute, *Eye on EITI*, 2006, <http://www.publishwhatyoupay.org/english/pdf/pubs/eyeoneiti.pdf>

PROFIL LÉGISLATIF

Système législatif⁸

Monocaméralisme

Règles constitutionnelles et pouvoirs⁹

Règles de formation du gouvernement

Le président désigne les ministres et les ministres adjoints avec l'aval du Parlement. À l'exception du président de la Chambre et du vice-président, tous les membres du Parlement sont éligibles pour occuper des postes dans l'exécutif. (Articles 78 et 79)

Pouvoirs de contrôle

Le Parlement pourrait mener des investigations et des enquêtes sur les activités et la gestion des ministères et départements, et ce quand il le juge nécessaire. (Article 89)

Les comités parlementaires jouissent des prérogatives, des droits et des privilèges de la Haute Cour ou d'un juge de la Haute Cour lors d'un procès, à savoir l'interrogatoire des témoins sous serment ou après affirmation solennelle et l'obligation de produire des documents (Article 103).

Autorité budgétaire

Les amendements parlementaires ne peuvent imposer une charge au Fonds consolidé ou à d'autres fonds publics ghanéens ou changer n'importe quelle charge autrement que par la réduction. De même, ces amendements ne peuvent pas imposer une taxe ou l'ajuster autrement que par une réduction (Article 108).

Système électoral législatif¹⁰

Scrutin majoritaire uninominal à un tour

Date des élections législatives les plus récentes¹¹

2004

Répartition des sièges¹²

Le parti de la majorité, Parti National Patriotique (NPP) détient 128 des 230 sièges au Parlement.

Comités compétents

- Économie et Finances
- Environnement et Ressources naturelles
- Aménagement du territoire et Infrastructure

8 The CIA World Factbook: <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/gh.html>

9 La Constitution du Ghana: http://www.parliament.gh/const_constitution.php

10 Site Web de l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance : <http://www.idea.int/esd/world.cfm>

11 The CIA World Factbook: <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/gh.htm>

12 The CIA World Factbook: <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/gh.htm>

13 Le Parlement du Ghana : http://www.parliament.gh/member_committee.php



La participation nigériane au processus de l'ITIE a favorisé une transparence accrue dans le secteur pétrolier. Cependant, après de longues années de régime militaire autoritariste, le modèle historique d'un pouvoir exécutif fort a été difficile à changer. Malgré le fait que l'Assemblée Nationale nigériane est en train d'exercer de plus en plus sa fonction de contrôle, l'image négative que le public s'est fait d'elle au lendemain des élections frauduleuses de 1988/99 et de 2003 a compromis l'efficacité des activités de contrôle, compte tenu des faibles capacités de l'Assemblée législative à prendre en charge l'environnement technique compliqué dans lequel les activités du secteur pétrolier ont lieu. Les relations tendues entre les pouvoirs législatif et exécutif du gouvernement ont empêché toute coopération sur un certain nombre de questions relatives à l'industrie extractive, dont le vote final de la législation pour formaliser le processus d'adhésion du Nigeria à l'ITIE.

Contexte politique et économique

Le Nigeria est le plus important pays producteur de pétrole en Afrique et le dixième à l'échelle mondiale. Il dispose actuellement de réserves de pétrole brut évaluées à environ 36 milliards de barils. Le Nigeria dispose aussi de réserves prouvées de gaz naturel évaluées à 185 trillions de mètres cubes et, de ce fait, il est le septième plus important détenteur de réserves de gaz naturel dans le monde. Au moment où le total des revenus pétroliers pendant les trois dernières décennies est estimé à plus de 300 milliards de dollars américains, les Nigériens demeurent parmi les citoyens les plus pauvres du monde.

La Grande Bretagne a créé les frontières du Nigeria actuel en unifiant les protectorats coloniaux du Nigeria du Nord et du Sud en 1914. La rivalité entre les trois groupes ethniques dominants du pays – le Hansa-Fulani, le Yoruba et le Igbo – a déclenché une guerre civile durant la première

décennie qui a suivi l'accession du Nigeria à l'indépendance en 1960. L'identité ethnique, ainsi que l'affiliation religieuse et l'identité régionale, continuent d'alimenter les conflits dans plusieurs régions du pays. Le pétrole a été découvert pour la première fois dans le Delta de la rivière du Niger en 1956 et est un élément essentiel du paysage politique instable et complexe du pays.

Les bénéficiaires pétroliers du Nigeria ont accusé une augmentation exponentielle dans les années 1970. Les revenus tirés des bénéficiaires pétroliers ont enregistré une augmentation en passant de 2,1 milliards de dollars américains en 1972 pour atteindre le montant surprenant de 11,2 milliards en 1974, ce qui a donné lieu à des dépenses publiques énormes pour la réalisation de projets prestigieux mais non durables, au moment où les réseaux de favoritisme alimentés par la corruption pullulaient d'un bout à l'autre du pays. La chute des prix du pétrole dans les années 1980 a provoqué une série de crises économiques et politiques. La succession à la tête du pouvoir de dirigeants militaires, qui ont promis de mettre en place des programmes de réformes, a entraîné le pays au bord du précipice.

Les deux décennies d'un régime militaire de plus en plus violent et corrompu ont pris fin avec le décès du dernier dictateur nigérian, Sani Abacha, en 1998. Les élections générales qui ont été organisées en 1998-99 et en 2003 ont été entachées de fraudes et d'irrégularités mais ont toutefois marqué un tournant dans un pays au passé marqué par la dictature. Le président Olusegun Obasanjo, un ancien leader militaire, a remporté les élections en 1999 et a été réélu en 2003. Les efforts déployés par ses partisans pour amender la Constitution du Nigeria afin de lui permettre de se porter candidat en 2007 pour un troisième mandat ont été voués à l'échec.

La pauvreté et la dégradation de l'environnement dans la région de production de pétrole du Delta du Niger ont alimenté les conflits sur le plan local. Les défenseurs de la communauté qui ont revendiqué une plus grande part de la richesse pétrolière du pays ont été violemment réprimés par le gouvernement militaire. Malgré les espoirs que le régime démocratique – en parallèle avec des cours mondiaux de pétrole plus élevés – puisse favoriser l'amélioration des conditions socio-économiques, il n'en demeure pas moins que la mauvaise gestion et le laisser-aller du gouvernement dans la région ont continué à contrecarrer les efforts de développement. Les communautés sont constamment menacées par les conflits qui opposent les groupes ethniques rivaux, et ce au moment où les activités des compagnies pétrolières sont couramment perturbées par des actions de sabotage, des opérations d'enlèvement et l'occupation des installations des compagnies pétrolières par des groupes armés.

Les organisations telles que le Mouvement pour l'émancipation du Delta du Niger (MEND) sont en train de recourir de plus en plus à des tactiques violentes et de confrontation pour atteindre leurs objectifs. Au début de 2006, le MEND a commencé à lancer des attaques, à effectuer des raptés et des attentats à la bombe, et sa rigueur dans l'organisation est du jamais vu dans la région.

Cadre juridique et règlementaire

Le débat portant sur le contrôle des revenus pétroliers a eu une influence significative et durable sur la politique de la région. À la fin de la guerre civile en 1970, le gouvernement fédéral nigérian a centralisé l'affectation des ressources de manière à saper le contrôle fiscal au niveau de l'État. La multiplication des mouvements ethniques revendiquant les revenus pétroliers a abouti à la création de nouveaux états totalement dépendants du gouvernement fédéral.

Le président Obasanjo a fait de la réforme pétrolière le pivot de sa campagne en 1999. À l'issue de son premier mandat, le pourcentage des revenus pétroliers alloués directement aux états producteurs de pétrole avait augmenté et le gouvernement avait travaillé avec les compagnies pétrolières multinationales pour mettre au point un nouvel agenda concernant la responsabilité sociale des grandes entreprises. La Commission pour le développement du Delta du Niger (NDDC) a été créée pour planifier, financer et surveiller les projets de développement de la région. Cependant, l'efficacité et la transparence de ses activités ont été fréquemment remises en question.

Le gouvernement a adhéré à l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE) en novembre 2003 et a lancé l'Initiative pour la transparence des industries extractives au Nigeria (ITIE au Nigeria - ITIEN) en février 2004. L'ITIEN, présidée par l'ancien ministre des Matériaux solides, représente l'un des efforts les plus complets et les plus avancés que déploie un pays signataire pour mettre en application les principes de l'initiative.

Un groupe de travail national des parties prenantes nationales (NSWG) regroupant 28 membres surveille la mise en application de l'ITIEN. Le NSWG regroupe des représentants des agences gouvernementales aux niveaux fédéral et étatique, de l'Assemblée Nationale nigériane, de la société civile, des médias et du secteur privé. La législation qui devait institutionnaliser les réformes introduites par l'ITIEN a été votée par la Chambre Basse de l'Assemblée Nationale en janvier 2006 et par le Sénat en mars 2007. La loi a été ratifiée par le président Obasanjo en mai 2007.

Contrairement à la plupart des autres pays africains producteurs de pétrole où les activités du secteur sont contrôlées par un ou plusieurs ministères du gouvernement ou par une compagnie pétrolière, le Nigeria dispose d'un large éventail plus compliqué d'institutions concernées par ce secteur. Celles-ci comprennent :

1) La *Nigerian National Petroleum Corporation* (NNPC), une société holding qui gère les intérêts subsidiaires relatifs à l'exploration et à la production du pétrole, au raffinage, aux oléoducs, aux terminaux de stockage, ainsi qu'à la commercialisation du pétrole, du gaz et des produits raffinés et des produits pétrochimiques. Elle conclut aussi avec des compagnies pétrolières des accords d'exploitation conjointe avec participation à la mise de fonds.

2) Le ministère du Pétrole qui, à travers le Département des Ressources pétrolières (DPR), fait office de régulateur dans l'industrie pétrolière.

3) Le *Crude Oil Reconciliation Committee* (le Comité de réconciliation des comptes du pétrole brut) qui a pour tâche de procéder à la réconciliation des différentes sources de revenus retenus dans les comptes publics.

4) Le Comité de vente des produits pétroliers qui a pour tâche de procéder à la réconciliation des revenus réalisés de la vente des produits pétroliers raffinés.

Le *Federal Inland Revenue Service*, la Banque centrale du Nigeria et le Bureau du vérificateur général de la fédération jouent aussi un rôle dans la collecte des revenus.

Responsabilisation et transparence dans le secteur public

En 2000, des révisions des activités du secteur et des audits de la gestion, prises en charge par la Banque Mondiale, ont identifié un certain nombre d'incohérences et d'objets de préoccupation dans l'industrie pétrolière du Nigeria. Ils concernaient les niveaux rapportés de production et de cession du pétrole brut, les rentrées de fonds, les sorties de fonds et l'efficacité institutionnelle. Afin de jeter la lumière sur ces questions, trois audits interreliés (portant sur les aspects physique, financier et procédural) ont été commandités dans le cadre de l'ITIEN, puis pris en charge par le *Hart Group* en 2005, et rendus publics en 2006. Couvrant les activités du quinquennat s'étendant de 1999 à 2004, ces audits ont dévoilé plusieurs écarts et failles dans le processus.

L'ITIE au Nigeria, présidée par l'ancien ministre des Matériaux solides, représente l'un des efforts les plus complets et les plus avancés que déploie un pays signataire pour mettre en application les principes de l'initiative.

Cependant, depuis la fin du régime militaire en 1998, l'Assemblée Nationale est devenue de plus en plus active dans la prise en charge de ses responsabilités de surveillance et remet régulièrement en question les politiques et les pratiques de l'exécutif.

À titre d'exemple, l'audit financier a révélé qu'une somme - d'environ 230 millions de dollars que les compagnies pétrolières avaient prétendu avoir versée à ladite Banque - ne figurait pas dans les registres de la Banque Centrale.¹ L'audit procédural, pour sa part, a révélé un écart entre les quantités de pétrole brut transportées des terminaux et celles reçues par les raffineries, de l'ordre de 200.000 tonnes. En somme, les audits ont révélé, des activités d'enregistrement, de comptabilisation et autres irrégularités à tous les niveaux à l'intérieur de l'industrie. La nature hautement publique de ces rapports est sans précédent dans l'industrie du Nigeria. Cependant, l'ITIEN ne précise pas ce qu'il faut faire avec les informations fournies par ces rapports. Ceci restera un défi de taille pour la gestion future du Nigeria de cette industrie.

Les réalisations de la Commission des crimes économiques et financiers du Nigeria (EFCC), mise sur pied en 2002 en tant qu'organisme central chargé de combattre la corruption, lui ont valu des éloges tant sur le plan international que national.² Des investigations ont mené à la démission voire à l'arrestation d'importantes personnalités politiques, dont un ancien chef de la police, un gouverneur d'état et un ministre du gouvernement. Quoique la EFCC prétend avoir récupéré plus de 5 milliards de dollars au courant des deux dernières années et avoir réussi à poursuivre en justice 82 personnes, ses détracteurs lui reprochent d'avoir négligé les problèmes les plus graves, tels que le vol du pétrole par des syndicats du crime organisé bénéficiant de bonnes relations. Ils lui reprochent aussi de servir de véhicule aux attaques menées contre les ennemis politiques de président Obasanjo.³

Engagement et contrôle du pouvoir législatif

Les années de régime autoritaire sous l'emprise de leaders civils et militaires ont laissé peu de place au développement d'une autorité législative indépendante. Cependant, depuis la fin du régime militaire en 1998, l'Assemblée Nationale est devenue de plus en plus active dans la prise en charge de ses responsabilités de surveillance et remet régulièrement en question les politiques et les pratiques de l'exécutif. La Constitution actuelle du Nigeria, adoptée en 1999, a étendu les prérogatives de l'Assemblée

Nationale pour qu'elles incluent la formation de comités, la conduite d'investigations et l'approbation du budget présidentiel.⁴ Malgré le fait que le Parti Démocratique du Peuple au pouvoir détient la majorité dans les deux chambres, il a essuyé une défaite en 2006 lors du vote d'une réforme constitutionnelle destinée à prolonger le mandat présidentiel et partant à permettre au président Obasanjo de se porter candidat pour un troisième mandat en 2007. Cette défaite a été une illustration de la nature indépendante de l'Assemblée Nationale.

Le Parlement et le Sénat comprennent tous les deux des comités chargés de régler les divers problèmes relatifs aux industries extractives, ainsi que des comités pour le budget, les affectations et les comptes publics qui sont chargés de contrôler l'élaboration et l'exécution du budget. Plusieurs comités ont initié les «convocations» de ministres et d'autres responsables gouvernementaux de haut rang pour rassembler des informations sur leurs activités, alors que les membres du comité de budget rencontrent régulièrement les ministres pour discuter de l'exécution du budget. La création anticipée du bureau de Recherche et de Budget de l'Assemblée Nationale (NABRO), dont la première mission serait de mener des recherches et des analyses relatives aux questions budgétaires, va renforcer les capacités de contrôle du budget d'une manière significative.

En 2001, le Chef du Parlement a formé un comité spécial pour mener une enquête sur l'exportation du pétrole brut et l'importation des produits raffinés. Les résultats de l'enquête ont révélé des écarts qui impliquent prétextuellement d'importants responsables de l'exécutif. Quoique le rapport ait pu être influencé par la lutte sur le pouvoir entre le Chef du Parlement et le président Obasanjo, et quoiqu'il n'ait pas été l'objet d'une diffusion à grande échelle, il n'en demeure pas moins qu'il constitue un précédent qui montre l'étendue du pouvoir de l'Assemblée Nationale en matière de contrôle. Tout récemment, un comité spécial du Sénat a mené une enquête et a dressé un rapport sur le prétendu mauvais usage des fonds de financement des bourses destinées à développer les capacités nigérianes dans le domaine du pétrole.⁵ L'Assemblée Nationale a de même adopté un certain nombre de lois importantes qui auraient un impact sur l'engagement futur du pouvoir législatif dans les questions relatives aux industries extractives. À titre d'exemple, la loi sur la responsabilité fiscale est appelée à soumettre chacun des trois tiers

¹ "Nigeria's Struggle with Corruption: The Success of Nigeria Extractive Industries Transparency Initiative," Testimony of David L. Goldwyn, President, Goldwyn International Strategies before the House International Relations Committee Subcommittee on Africa, Global Human Rights and International Operations, May 18, 2006.

² Site de la Commission des crimes économiques et financiers : http://www.efccnigeria.org/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=91&Itemid=90

³ British Broadcasting Corporation story "The Politics of Nigerian Corruption," September 13, 2006. Online at: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/5339030.stm>

⁴ La Section 88 de la Constitution de la République Fédérale du Nigeria accorde à l'Assemblée Nationale l'autorité de mener des enquêtes. Le chapitre 5, section E, expose les grandes lignes du cadre du contrôle exercé sur les fonds publics.

⁵ "PDP Rejects Senate PTDF Review Report", Chuku Okocha., Vanguard, March 23, 2006.

du gouvernement nigérian aux règles de prudence fiscale pour la gestion des ressources publiques et à améliorer la coordination fiscale et la gestion des ressources à l'échelle intergouvernementale.⁶

Ces démarches positives ont été minées par les efforts de l'exécutif visant à limiter l'étendue du pouvoir législatif. Par exemple, quand les responsables de la NNPC ont été convoqués devant l'Assemblée Nationale, les personnes interrogées ont rapporté qu'ils n'ont eu droit qu'à des informations extrêmement limitées. La gestion prise en charge directement par le président Obasanjo, du ministère du Pétrole jusqu'à la désignation d'un ministre en 2006, a aussi contribué à rendre les activités de contrôle plus compliquées. La gestion quotidienne du ministère a été confiée aux conseillers présidentiels qui, contrairement aux ministres, ne pouvaient pas être convoqués par l'Assemblée Nationale. L'exécutif a aussi rendu le contrôle du budget difficile, soit en ne répondant pas aux requêtes d'information, soit en fournissant des réponses incomplètes. Selon l'une des personnes interrogées, l'exécutif « ne coopère pas avec le Parlement ni ne le consulte » dans les questions budgétaires.

Les tensions entre les deux pouvoirs exécutif et législatif ont régulièrement éclaté pour des raisons politiques. Ce fut le cas quand la loi de l'ITIE au Nigeria si longtemps attendue a trainé dans la Chambre des représentants pendant un an avant qu'elle ne soit finalement votée par les deux chambres en 2007. Même si la loi de l'ITIE au Nigeria était destinée à renforcer la gestion et la surveillance de l'industrie extractive, l'Assemblée Nationale en a retardé le vote. Les législateurs ont considéré à l'unanimité que les retards étaient imputables à la manière avec laquelle l'exécutif avait engagé l'Assemblée Nationale dans le débat sur les questions relatives à l'industrie extractive.

Un autre problème connexe qui se pose au Nigeria est le fait que les leaders politiques ont des visions différentes sur le type de gouvernement que le Nigeria est censé avoir, un gouvernement centralisé fort ou faible, ainsi que des divergences de points de vue sur la vraie représentation des états et des six zones géopolitiques du pays.⁷ Depuis 2003, nous assistons à un engagement plus tenace pour la mise en exécution du programme de réfor-

me, à savoir la lutte contre la corruption, la gestion des revenus pétroliers, l'allègement de la dette et la privatisation des propriétés de l'État. Certains ont exprimé leur inquiétude à l'égard de l'impact de ces réformes aux niveaux étatique et local. À la lumière de l'histoire politique instable du Nigeria et de l'équilibre précaire du pouvoir entre les différents tiers du gouvernement tant au niveau national qu'au niveau sub-national, des mécanismes forts de dialogue sont nécessaires pour améliorer la transparence et la responsabilisation.

Les irrégularités qui ont entaché les élections législatives de 2003 ont éloigné les électeurs de leurs représentants, et beaucoup de Nigériens considèrent que l'Assemblée Nationale manque de crédibilité et de volonté politique pour être en mesure d'œuvrer au service de l'intérêt public. Au moment où le bilan général des résultats des élections de 2003 a été considéré par les observateurs comme répondant largement aux aspirations du public, les fraudes électorales ont été extensives et dûment prouvées, notamment dans la région critique du Sud où le gros du pétrole du pays est extrait. Des allégations d'intimidation dans les bureaux de vote, de bourrage des urnes ainsi que d'autres types de fraudes ont été rapportés.

Les législateurs font en général l'objet d'une idée préconçue qui les représente comme des individus ayant tiré profit du statu quo, et ce en partie en raison de leur dépendance à l'égard de leur revenu issu de leurs relations politiques et de leur position de force qui leur confèrent du pouvoir. Cette idée est, jusqu'à un certain point, le prolongement de plusieurs années de corruption et de scandales perpétrés par des responsables du secteur public, et d'une insatisfaction persistante venant du fait que certains individus n'ont jamais fait l'objet d'enquêtes ni ont été inculpés pour les délits qu'ils ont commis. Cependant, cette idée est probablement due en grande partie au comportement des législateurs actuels. Beaucoup d'électeurs considèrent aussi que leurs représentants sont peu réceptifs voire inaccessibles, puisqu'ils visitent rarement leurs circonscriptions électorales après avoir été élus.

Quoique plusieurs législateurs nigériens soient très éduqués, peu d'entre eux disposent de la connaissance technique nécessaire pour entreprendre les activités de contrôle sur l'industrie pétrolière complexe du pays. Quoiqu'il soit possible de faire appel de manière temporaire à des consultants techniques, il n'en demeure pas moins que les membres du personnel manquent aussi de connaissances techniques et de compétence pour fournir une analyse de la politique générale et émettre des recommandations sur les questions relatives à l'industrie pétrolière.

⁶ Présentation en anglais du rôle des règles fiscales dans la Gestion des revenus pétroliers : Expérience nigérienne, Dr. Bright E. Okogu, Principal conseiller spécial auprès du ministère des Finances, Nigeria. Accessible en ligne sur le site suivant : <http://siteresources.worldbank.org/INTANGOLA/Resources/BrightOkoguNigerianExperience.ppt>

⁷ Elles sont situées au nord-ouest, nord-est, centre-est, centre-ouest, sud-est et sud-ouest. Le Delta du Niger est souvent considéré comme la zone sud-sud.

Recommandations

Aux législateurs:

- *Exploiter les nouvelles informations disponibles sur le secteur pétrolier pour renforcer les activités de contrôle.* Il est possible d'accéder à beaucoup plus de données sur le secteur pétrolier que par le passé, notamment à travers les rapports d'audit. Les législateurs doivent exploiter ces informations pour acquérir une meilleure connaissance des questions critiques et choisir celle qui devrait faire l'objet d'une investigation plus poussée de la part de l'Assemblée Nationale.
- *S'engager dans un dialogue avec les électeurs sur des questions relatives à l'industrie extractive.* Les électeurs pourraient ne pas comprendre pleinement le rôle que les membres de l'Assemblée Nationale pourraient jouer ou avaient joué dans les questions relatives aux industries extractives. Des visites dans les circonscriptions électorales, les assemblées publiques locales et d'autres forums publics favorisent l'échange des informations entre les citoyens et leurs représentants élus, et doivent être exploitées à bon escient pour faire participer le public aux décisions portant sur des questions cruciales.
- *Renforcer l'engagement des responsables de l'exécutif dans les questions relatives à l'industrie extractive,* notamment dans le Groupe national de travail des parties prenantes de l'ITIEN. Afin de mieux comprendre et d'aider dans l'élaboration des priorités de l'ITIEN, il faut revendiquer régulièrement des mises à jour sur les activités de l'ITIEN au Nigeria et une participation aux débats des comités portant sur l'industrie pétrolière et coopérer avec le NSWG pour le développement de matériels destinés à sensibiliser le public.
- *Établir des contacts avec les compagnies pétrolières, les ONG, les universités et les groupes de réflexion qui jouissent d'une expertise technique dans les questions relatives à l'industrie extractive.* Plusieurs compagnies et organisations basées au Nigeria sont fortement engagées dans l'industrie extractive et jouissent d'une expertise technique qui pourrait être bénéfique au processus de contrôle législatif relatif à ce domaine.
- *Poursuivre les progrès en vue de l'établissement du Bureau du budget et de la recherche de l'Assemblée Nationale (NABRO).* NABRO a le potentiel de renforcer les capacités de l'Assemblée Nationale pour mener des activités de contrôle budgétaire, et ce en améliorant ses aptitudes de recherche et d'analyse portant sur le budget national.

À la société civile:

- *Rechercher des moyens pour assurer des données et des conseils techniques substantiels* afin de soutenir les efforts de surveillance déployés par l'Assemblée Nationale.

À la communauté internationale:

- *Soutenir la mise sur pied du Bureau du budget et de la recherche de l'Assemblée Nationale (NABRO)* en finançant les programmes de renforcement des capacités visant à en faciliter la mise en place.
- *Assurer une assistance technique et financière accrue à l'Assemblée Nationale, en vue d'améliorer les capacités des législateurs pour la résolution des questions relatives à l'industrie extractive.* Plusieurs programmes de renforcement des capacités sont actuellement mis en œuvre avec l'Assemblée Nationale sur les rôles et les responsabilités du pouvoir législatif en général et sur les principales améliorations aux niveaux structurel et organisationnel. Une assistance supplémentaire devra être assurée pour traiter les questions compliquées de politique technique concernant le rôle de l'Assemblée Nationale dans le contrôle des revenus de l'industrie extractive.
- *Assurer un soutien aux législatures des états.* Les gouvernements à l'échelle de l'état jouissent d'une plus grande autonomie pour la gestion de leur budget, qui comprend surtout les revenus pétroliers distribués par le gouvernement fédéral. Les législatures d'états jouissent de capacités très limitées pour gérer les dépenses budgétaires, ou pour mener des enquêtes sur les allégations de corruption qui entachent la réputation de plusieurs gouvernements dans les états.

NIGERIA (SUITE)

INFORMATIONS DE BASE SUR LE NIGERIA

PROFIL ÉCONOMIQUE

Principales ressources¹ Pétrole

Revenus pétroliers/miniers (2002-2003)²

Moyenne des exportations annuelles de minéraux
(en pourcentage par rapport au total des exportations) 95,8

Moyenne des revenus annuels d'hydrocarbures
(en pourcentage par rapport au total du revenu fiscal) 77,2

Moyenne des revenus annuels d'hydrocarbures
(en pourcentage par rapport au PIB) 32,6

PIB par tête (PPA)³ 1.080\$

Classement d'après l'indicateur du développement humain
(par rapport à 177 pays)⁴ 159

INDICATEURS DE GOUVERNANCE

Indice de liberté (2006)⁵ Partiellement libre

Indicateurs de gouvernance (2005)⁶

Voix et responsabilisation[±] 30

Stabilité politique 5

Efficacité du gouvernement 20

Qualité de la réglementation 16

Primauté du droit 6

Contrôle de la corruption 6

STATUT DE L'ITIE

Statut de l'ITIE (2006)⁷ Signataire

Nomination d'un leader Oui

Comité formé de plusieurs parties prenantes Oui

Élaboration d'un plan de travail Oui

Publication de rapport(s) vérifié(s) et concilié(s) Oui

1 The CIA World Factbook: <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ni.html>

2 International Monetary Fund, *Guide on Resource Revenue Transparency*, 2005: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/grrt/eng/060705.pdf>

3 United Nations Development Program, *Human Development Report 2006*: http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/countries/country_fact_sheets/cty_fs_NGA.html

4 United Nations Development Program, *Human Development Report 2006*: <http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/>

5 Site de Freedom House: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15&year=2006>

6 Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart and Mastruzzi, Massimo, *Governance Matters V*, 2006, World Bank: www.govindicators.org

± Le rang centile indique le pourcentage des pays dans le monde qui se situent au-dessous du Nigeria (sujet à une marge d'erreur). De plus grandes valeurs montrent de meilleurs indices de gouvernance.

7 Dès qu'un pays est signataire de l'ITIE, le progrès réalisé vers la mise en œuvre est mesuré selon les points de repère suivants. Revenue Watch Institute, *Eye on EITI*, 2006, <http://www.publishwhatyoupay.org/english/pdf/pubs/eyeoneiti.pdf>

PROFIL LÉGISLATIF

Présidentiel, parlementaire ou hybride	Présidentiel
Système législatif ⁸	Bicaméralisme
Système électoral législatif	Scrutin majoritaire uninominal à un tour
Date des élections législatives les plus récentes ⁹	2003
Répartition des sièges	Le parti majoritaire, le Parti Démocratique du Peuple de Nigeria (PDP), détient 223 des 360 sièges à l'Assemblée Nationale. Le PDP détient 76 des 109 sièges au Sénat.

Comités compétents

Sénat

Comptes Publics
Pétrole
Minéraux Solides
Industries
Commerce
Delta du Niger

Chambre des représentants

Comptes Publics
Finances
Industries
Planning National et Développement Économique
Ressources pétrolières
Anti-corruption, éthiques naturelles et valeurs nationales
Commerce
Développement des minéraux solides

⁸ The CIA World Factbook: <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/sl.html>

⁹ The CIA World Factbook: <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/sl.html>

SIERRA LEONE



C'est grâce à un soutien significatif de la communauté internationale que la gestion et le contrôle du gouvernement de la Sierra Leone se sont améliorés dans le secteur du diamant, et ce depuis la fin d'une guerre civile qui a ravagé le pays durant toute une décennie. Cependant, les capacités du gouvernement en général demeurent faibles au moment où les activités de coordination et de communication entre les institutions concernées par l'industrie extractive sont inefficaces voire parfois antagonistes. Le Parlement ne sert ni à contrôler l'exécutif ni à faire office de canal de communication avec les électeurs. Les restrictions au niveau des ressources, tant humaines que matérielles, ont entravé l'aptitude de l'institution et des législateurs, à titre individuel, de s'engager efficacement dans les questions relatives à l'industrie extractive, à l'heure où l'opposition est faible au sein du Parlement et les opportunités de recevoir des pots-de-vin sont de puissants éléments dissuasifs qui entravent l'action indépendante et les réformes. A l'approche des élections de 2007, plusieurs défis qui avaient déclenché la guerre persistent et pourraient être la source d'un nouveau conflit, à savoir la pauvreté largement répandue, le taux de chômage élevé, les institutions d'éducation en mauvais état et la corruption endémique.

Contexte politique et économique

Depuis l'accession à l'indépendance en 1961 suite à l'occupation britannique, l'histoire politique troublée de la Sierra Leone a été ponctuée de putschs militaires et de longues périodes de corruption et de gouvernement unipartite. Les taux élevés de pauvreté ont suscité un mécontentement populaire et ont contribué à encourager la formation du Front Uni Révolutionnaire (RUF) en 1991. En promettant la gratuité de l'éducation et des soins de santé, ainsi que la fin de la corruption, du népotisme et du tribalisme, le RUF a été largement soutenu par un large groupe de chômeurs et de jeunes

privés de droit de vote. Vers la moitié des années 1990, le RUF avait pris le contrôle des régions riches en diamant dans l'est du pays et avait commencé à tirer des bénéfices du commerce illégal de diamants pour acheter des armes et financer ses opérations. Avec la guerre qui s'étendait, des dizaines de milliers de personnes sont mortes et environ un tiers de la population a été déplacé. L'infrastructure de la Sierra Leone a été complètement détruite, une grande partie de l'économie formelle a été complètement ruinée et les institutions faibles du pays ainsi que les structures gouvernementales fragiles se sont effondrées.

Une série d'accords de paix a abouti au déploiement des forces onusiennes de maintien de la paix en 2001 et à la fin des combats en 2002. Les élections présidentielles et parlementaires ont été organisées en mai 2002, soit quatre mois après la déclaration officielle de la paix. Le leader du Parti du Peuple de la Sierra Leone, Ahmad Tejan Kabbah, a été élu président et le parti a remporté la majorité des sièges au Parlement. Les élections présidentielles et parlementaires prévues pour juillet 2007 représentent la première occasion qui s'offrirait au pays en l'espace de plusieurs décennies pour qu'il transfère le pouvoir d'un gouvernement élu à un autre.

La vaste richesse naturelle de la Sierra Leone comprend les diamants, le minerai de fer, l'or, la bauxite et le rutile. Les diamants ont été pour la première fois extraits à des fins commerciales dans les années 1930, et vers 1960, leur niveau de production annuelle a atteint un pic de deux millions de carats.¹ Au début des années 1970, les chiffres officiels de production ont accusé un déclin constant en raison des activités illicites d'extraction et de la corruption croissante dans le secteur.

La majorité des diamants produits en Sierra Leone sont alluviaux. L'extraction de ces diamants est souvent assurée par des individus qui utilisent des outils manuels, donc une méthode difficile à régler et à surveiller. Néanmoins, le secteur d'extraction de la kimberlite en Sierra Leone a évolué depuis la guerre et est largement régi par des accords de licences formels. En 1999, il y avait moins de 100 permis d'extraction. Vers 2004, leur nombre s'est rapproché de 2.300.²

D'importants écarts continuent de marquer les estimations de la production globale de diamants. Les exportations officielles ont accusé une hausse soutenue, malgré le fait qu'elles restent inférieures aux niveaux de productions estimés. La Sierra Leone

¹ Ministry of Mineral Resources of Sierra Leone, 'Back in Business,' Sierra Leone Mining Journal special publication, 2006, p. 9. Available online at: http://www.mmr-sl.org/4_1rep.htm

² Coakley, George, US Geological Survey "The Mineral Industry of Sierra Leone, 2004," p. 34.1.

La corruption reste un obstacle significatif qui entrave l'amélioration de la gestion du secteur du diamant.

a officiellement exporté 126 millions en 2004,³ contre 26 millions en 2001.⁴ Le ministre des Ressources Minérales de la Sierra Leone a estimé la production illicite de diamants à 20 millions de dollars en 2004 tout en notant que la tendance est à la baisse.

La corruption reste un obstacle significatif qui entrave l'amélioration de la gestion du secteur du diamant. La Commission Anti-corruption (ACC) de la Sierra Leone a été chargée d'identifier et de réduire la corruption au sein des institutions gouvernementales, mais elle fait office surtout de corps consultatif et manque d'autorité exécutoire. Selon l'indice de perceptions de la corruption de *Transparency International*, la Sierra Leone a accusé un recul en passant du 126^{ème} rang en 2005 jusqu'au 142^{ème} en 2006 à l'échelle mondiale. L'incapacité de réduire la corruption dans le pays a compromis la croissance économique et les possibilités d'un développement durable comme elle est la cause principale de la grogne populaire. Même si la Sierra Leone a mis en œuvre des réformes économiques et politiques depuis la fin de la guerre, il n'en demeure pas moins que la population du pays demeure extrêmement pauvre.

Cadre juridique et règlementaire

La communauté internationale des donateurs a apporté un soutien substantiel au gouvernement pour l'amélioration de la gestion et du contrôle du secteur du diamant depuis la fin de la guerre civile. Depuis 2002-2003, le Conseil de Sécurité des Nations Unies a imposé un embargo sur les importations directes et indirectes de tous les diamants bruts en provenance de la Sierra Leone non accompagnés de certificats d'origine. En 2003, la Sierra Leone était l'un des premiers pays à joindre le processus de Kimberley et depuis lors, le gouvernement a voté une loi pour renforcer le contrôle sur le commerce du diamant. Depuis janvier 2004, la Sierra Leone a limité les exportations de diamants aux pays participant au processus de Kimberley. Le gouvernement a commencé à prendre des mesures pour la mise en œuvre de l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE) avec le soutien de la Banque Mondiale en 2004, et ce malgré le fait que les progrès demeurent lents et que le gouvernement n'a pas encore désigné l'institution chargée de surveiller le processus.⁵

Le secteur de diamant de la Sierra Leone est actuellement régi par un cadre règlementaire de base conçu

afin de renforcer la transparence. Le Parlement a amendé la loi sur les Mines et les Minéraux, afin d'y prévoir des peines sanctionnant la possession illégale et la contrebande des minéraux précieux comme il a voté des lois dans des secteurs y afférents, tels que le secteur bancaire. L'Autorité Nationale des Revenus de la Sierra Leone, instituée par le Parlement en 2002, fait office d'organisme central chargé de collecter et d'évaluer les revenus gouvernementaux, et jouit de pouvoirs tant administratifs qu'exécutifs. Cependant, en pratique, les personnes interrogées ont noté que les diverses institutions gouvernementales engagées dans le secteur du diamant - dont le ministère des Ressources Minérales, le ministère des Finances et de la Justice, ainsi que le Département de l'Immigration, des Douanes et Accises - ne communiquent pas entre elles efficacement ni ne coordonnent leurs politiques.

Les revenus gouvernementaux proviennent principalement de l'extraction minière, du commerce et des permis d'exportation, ainsi que de la taxe de trois pour cent sur les exportations. Les entreprises payent les impôts sur les sociétés, mais le montant annuel perçu est minime. Environ 90 pour cent des revenus rattachés au diamant proviennent de l'extraction artisanale de diamants alluviaux. En 2004, cette extraction rapportait 112,7 millions de dollars, des 126 millions de dollars qui représentent la valeur des diamants officiellement exportés par la Sierra Leone. Cependant, les revenus gouvernementaux provenant des permis et des taxes étaient d'une valeur de 5,2 millions seulement dans le secteur alluvial en 2004 avec des permis représentant 2,9 millions de dollars de ce montant. Les revenus des taxes à l'exportation, qui représentent environ 40 pour cent du total des revenus du diamant, sont partagés par le Trésor de l'État, le Bureau de l'or et du diamant du gouvernement, les évaluateurs externes et le Fonds pour le développement des communautés de la zone diamantifère (DACDF).

Le DACDF a été créé en 2000 pour soutenir les projets de développement dans les communautés concernées par l'extraction du diamant, et ce tout en encourageant la transparence et la réduction des activités illicites d'extraction. Le DACDF est financé par l'allocation de 25 pour cent des revenus perçus à travers les taxes à l'exportation du diamant. Quoique les résultats soient mitigés, les diverses localités ont tiré des bénéfices tangibles de ce fonds.⁶

³ Diamonds and Human Security Project, "Diamond Industry Annual Review, Sierra Leone 2006," p. 1.

⁴ Diamonds and Human Security Project, "Diamond Industry Annual Review, Sierra Leone 2004," p. 6.

⁵ Site de l'Initiative pour la transparence des industries extractives. Les mises à jour sont disponibles sur le site suivant : http://www.eitransparency.org/section/countries/_sierraleone

⁶ Un rapport de l'USAID en 2005 intitulé, "Improving the Effective Use of the Diamond Area Community Development Fund," a révélé que la surveillance s'est avérée inadéquate à plus d'un titre. Les principaux problèmes suscités ont compris la responsabilisation limitée lors de l'utilisation des fonds ainsi que la capacité faible au niveau local lors de la priorisation des projets. Dans certains cas, on croit que les responsables locaux ont utilisé les fonds pour des intérêts personnels.

Plusieurs programmes financés par USAID, tels que l'Alliance du diamant de la paix (PDA) et le Programme de gestion intégrée du diamant (*Integrated Diamond Management Program/IDMP*), ont tenté d'améliorer la gestion du secteur du diamant. La PDA, lancée en décembre 2002, promeut la coopération à l'échelle locale entre les institutions gouvernementales, la société civile et les intérêts des entreprises. Le IDM, en partenariat avec le ministère des Ressources minérales et le ministère du Commerce et de l'Industrie, travaille en coopération avec des explorateurs de diamant afin d'améliorer leurs compétences en matière de gestion, de finance et d'expertise du diamant, ainsi que leurs accès à de nouvelles technologies d'extraction, à des options de prêt et à toute autre forme de support financier.

Responsabilisation et transparence dans le secteur public

Le processus de certification du diamant en Sierra Leone satisfait actuellement à plusieurs normes minimales requises par le processus de Kimberley. Son défaut le plus significatif est l'absence continue d'une piste d'audit qui permet d'établir la traçabilité des diamants du gisement jusqu'au marché, et ce malgré les efforts en cours pour la mise au point d'une base de données sur les explorateurs, les commerçants et les détenteurs de permis d'exportation. De plus, les ressources financières à la disposition du gouvernement pour mener des activités de surveillance sont très limitées.

Le ministère des Ressources minérales est responsable de la délivrance des permis qui réglementent l'exploration, la vente et l'exportation des diamants. Il dispose aussi de surveillants, de gardiens et de superintendants – dont la plupart sont des agents de vulgarisation – qui dirigent la surveillance effective de l'industrie sur le terrain. Au sein du ministère, le département des Mines surveille et réglemente l'exploration et la commercialisation des minéraux précieux, et ce au moment où la Division des levés géologiques délivre des permis de prospection et surveille les activités des compagnies d'exploration.

Le Département des mines ainsi que la Division des levés géologiques souffrent tous les deux d'un manque de personnel et ils ont très peu de personnel qualifié capable d'assumer les aspects de plus en plus techniques de leurs fonctions. Une révision récente entreprise au niveau interne par le gouvernement a révélé qu'un grand nombre de gardiens et de superintendants au service du Département des mines n'étaient pas qualifiés pour ce travail. On fait aussi état de conflits d'intérêt qui posent des problèmes au sein de la Division des levés géologiques, où plusieurs cadres supérieurs du personnel travaillent en parallèle pour le compte de compagnies minières privées. Les fonctionnaires de

surveillance des mines, qui sont les fonctionnaires du gouvernement opérant directement sur le terrain et chargés d'organiser des patrouilles régulières dans les mines, ne reçoivent pas l'entraînement nécessaire pour faire imposer la loi. Leur travail est entravé par des failles logistiques, dont le manque de moyens de transport et de communication. Le salaire dérisoire (environ 50\$/mois), versé à ceux qui sont chargés de faire appliquer bon nombre de règles et de réglementations du processus de certification du diamant, favorise la corruption.

Les organisations civiques en Sierra Leone ont longtemps revendiqué une meilleure gestion du secteur minier. La Campagne pour l'exploitation minière équitable (CJM), initiée en 2000, a incité le gouvernement et les citoyens à engager un dialogue sur la gestion de l'industrie du diamant. CJM a exercé des pressions sur le gouvernement pour le pousser à réviser les lois et les politiques d'extraction minière et a encouragé les activités de sensibilisation du public pour engager des discussions et finalement réduire l'impact défavorable du secteur exercé aux niveaux social et environnemental sur les communautés touchées. Quant à la coalition nationale pour le plaidoyer dans les industries extractives (*National Advocacy Coalition on Extractives/NACE*), elle est une coalition plus large qui inclut les membres du CJM ainsi que les représentants d'autres organisations civiques et du gouvernement et qui a activement promu la participation de la Sierra Leone à l'ITIE. D'autres organisations civiques ont plaidé au nom des communautés locales pour un accès du public aux informations relatives au secteur minier, dont les dispositions des contrats et autres accords conclus entre le gouvernement et les compagnies minières.

Engagement et contrôle du pouvoir législatif

Plus de 70 pour cent des sièges du Parlement de la Sierra Leone sont détenus par le parti du peuple de la Sierra Leone (*Sierra Leone People's Party/SLPP*) au pouvoir alors que les sièges restants sont occupés par le Congrès de tout le peuple (*All People's Congress/ APC*) et le Parti de la paix et de la libération (*Peace and Liberation Party/PLP*). Les membres du parti au pouvoir sont souvent réticents lors de la prise en charge de leurs responsabilités de garantir un équilibre des pouvoirs au sein de l'exécutif, et ce au moment où les partis de l'opposition disposent de peu d'espace politique pour affecter les délibérations. L'action indépendante est entravée par un principal élément de dissuasion, à savoir une disposition constitutionnelle demandant aux législateurs de libérer leur siège s'ils cessent d'être membres de leur parti politique, ou s'il siègent et votent avec les membres de partis différents.⁷

⁷ La Constitution de la Sierra Leone, 1991. Chapitre VI, Part I, Section 77.

Le rôle de contrôle du Parlement sur le secteur minier est mal exercé par les législateurs et mal compris par les responsables de l'exécutif.

Le rôle de contrôle du Parlement sur le secteur minier est mal exercé par les législateurs et mal compris par les responsables de l'exécutif. Malgré le fait que le Parlement jouit de prérogatives pour commenter et suggérer des changements aux accords d'extraction minière, ces derniers sont généralement négociés et conclus sans le contrôle parlementaire. Son budget est minime et contrôlé par l'exécutif et ne comprend pas des dispositions prévoyant le recrutement d'un personnel techniquement qualifié pour élaborer et réviser les législations.

Quoique la Constitution de la Sierra Leone prévoit un système de représentation basée sur les circonscriptions électorales, le déplacement important de la population suite à la guerre, mêlé à l'absence d'un recensement, a poussé le pays à adopter temporairement un système appelé District Block System (DBS), un scrutin de liste à la proportionnelle, pour les élections de 2002. Les partis ont soumis des listes de candidats pour chacun des 14 districts administratifs de la Sierra Leone, en accordant des sièges selon le pourcentage des voix remportées par un parti dans le district, ou sur une base de représentation proportionnelle. Malgré les avantages de la proportionnelle, notamment dans les sociétés qui ont un passé marqué de conflits, le rôle représentatif du Parlement a finalement été dilué par ce système de block district. En vertu de ce système, les membres élus sont plus intimement liés aux partis qu'aux électeurs, et, en pratique, ils ont un contact limité avec leurs électeurs. En novembre 2006, le Parlement de la Sierra Leone a ratifié un système de représentation basée sur les circonscriptions électorales pour les prochaines élections de 2007.

La basse rémunération des législateurs en Sierra Leone affecte aussi la performance et l'intégrité du pouvoir législatif. Avec des salaires mensuels de moins de 400\$, il est généralement admis que les législateurs profitent de leur position et de leur influence afin d'obtenir des compensations additionnelles à partir de sources de financement extérieures. Le public considère en général que la principale motivation pour se faire élire est la capacité à tirer profit des contrats gouvernementaux, dont ceux qui concernent le secteur de l'industrie extractive, ainsi que les voyages à l'étranger et d'autres avantages, tels que les per diem (indemnités journalières).

Pour les législateurs qui tentent de remplir leur rôle et d'assumer leurs responsabilités, le processus législatif inefficace du pays ne permet pas souvent de réviser les projets de loi, et ce au moment où les débats parlementaires, s'ils ont lieu, sont limités dans le temps et le contenu. Ce cas de figure se présente quand l'exécutif qualifie les projets de loi de "certificats d'urgence", ce qui empêche le Parlement de débattre leur contenu en profondeur, et quand le Parlement ne procède pas à des révisions et des analyses en bonne et due forme de la législation.

Les parlementaires disposent souvent, à titre personnel, de connaissances minimales ou d'une compréhension insuffisante des projets de loi, et ce même sur les questions qui revêtent pour eux une importance potentielle. Actuellement, sept secrétaires de comités en tout disposant d'une expertise technique limitée, sont au service de 40 à 50 commissions parlementaires et sont incapables de réviser et d'analyser les législations critiques. Le comité des Ressources minérales est chargé de régler l'importation et l'exportation des diamants, mais ceci se fait de manière superficielle sans se pencher nécessairement sur la délivrance des permis et l'exportation des diamants. Il est regrettable que plusieurs législateurs ne soient pas au courant des dispositions de la *Parliamentary Services Act* (Loi sur les services parlementaires), introduite en 2006 et toujours en suspens, et ce même si le projet de loi a été élaboré pour augmenter les ressources financières destinées au recrutement de chercheurs et de consultants externes et au financement de la circonscription électorale et des visites de site dans les districts.

Recommandations

Aux législateurs:

- *Engager des contacts avec les électeurs* pour mettre en œuvre et prouver votre engagement à représenter leurs intérêts.
- *Envisager l'amélioration de la structure et de l'organisation des comités responsables des questions relatives à l'industrie extractive*, dont le recrutement d'un personnel qualifié jouissant d'une expertise dans le domaine de l'industrie technique.
- *Travailler de plus près avec les responsables de l'exécutif engagés dans les activités du secteur minier et faire preuve de plus d'esprit de collaboration*, et ce afin de déterminer les besoins en ressources et d'évaluer l'efficacité des programmes destinés à aider les électeurs, tels que le Fonds pour le développement des communautés de la zone diamantifère (DACDF).

À la société civile:

- *Rechercher des moyens pour s'engager avec le Parlement de la Sierra Leone* dans la direction des activités de l'industrie extractive afin d'éduquer et de mobiliser le public, de surveiller le secteur et de revendiquer des réformes.

À la communauté internationale:

- *Soutenir les efforts déployés par les législateurs pour diriger les activités de communication et de vulgarisation ciblant l'électorat*, dont l'assis

tance aux programmes destinés à mieux sensibiliser les législateurs et leurs électeurs à leurs rôles et responsabilités respectifs, et au mode de s'engager ensemble efficacement.

- *Continuer à soutenir les réformes structurelles au sein du Parlement de la Sierra Leone, ainsi que le développement d'un processus législatif plus transparent et plus efficace.* Des programmes de formation spécifiques sur les procédures législatives sont très nécessaires et le seront encore plus spécifiquement pour les nouveaux membres élus après les élections de 2007. Un soutien additionnel devrait être envisagé pour renforcer le système des comités et pour améliorer la qualité des processus d'élaboration et d'analyse de projets de loi.
- *Assurer un soutien ciblé au comité des Ressources minérales du Parlement.* Malgré son faible niveau actuellement, ce comité a le meilleur potentiel pour assurer le contrôle des activités de l'industrie extractive. Avec plus d'indépendance et d'expertise, le comité pourrait servir de tremplin pour engager des réformes dans l'industrie extractive, notamment dans les domaines tels que la délivrance des permis et le processus d'exportation des diamants afin d'améliorer la régulation de l'industrie.
- *Soutenir les législateurs lors de leur prise en charge des activités de contrôle afin de surveiller la mise en oeuvre du processus de Kimberley.*

INFORMATIONS DE BASE SUR LA SIERRA LEONE

PROFIL ÉCONOMIQUE

Principales ressources¹	Or, diamants industriels, bauxite, manganèse, bois d'œuvre
Revenus pétroliers/miniers (2002-2003)²	
<i>Moyenne des exportations annuelles de minéraux (en pourcentage par rapport au total des exportations)</i>	94,2
<i>Moyenne des revenus annuels d'hydrocarbures (en pourcentage par rapport au total du revenu fiscal)</i>	0,5
<i>Moyenne des revenus annuels d'hydrocarbures (en pourcentage par rapport au PIB)</i>	0,1
PIB par tête (PPA)³	561\$
Classement d'après l'indicateur du développement humain (par rapport à 177 pays)⁴	176

INDICATEURS DE GOUVERNANCE

Indice de liberté (2006)⁵	Partiellement libre
Indicateurs de gouvernance (2005)⁶	
<i>Voix et responsabilisation[±]</i>	35
<i>Stabilité politique</i>	31
<i>Efficacité du gouvernement</i>	10
<i>Qualité de la réglementation</i>	18
<i>Primauté du droit</i>	12
<i>Contrôle de la corruption</i>	17

STATUT DE L'ITIE

Statut de l'ITIE (2006)⁷	Signataire
<i>Nomination d'un leader</i>	Non
<i>Comité formé de plusieurs parties prenantes</i>	Non
<i>Élaboration d'un plan de travail</i>	Non
<i>Publication de rapport(s) vérifié(s) et concilié(s)</i>	Non

1 The CIA World Factbook: <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/sl.html>

2 International Monetary Fund, *Guide on Resource Revenue Transparency*, 2005: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/grrr/eng/060705.pdf>

3 United Nations Development Program, *Human Development Report 2006*: http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/countries/country_fact_sheets/cty_fs_SLE.html

4 United Nations Development Program, *Human Development Report 2006*: <http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/>

5 Site Web de Freedom House: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15&year=2006>

6 Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart and Mastruzzi, Massimo, *Governance Matters V*, 2006, World Bank: www.govindicators.org

± Le rang centile indique le pourcentage des pays dans le monde qui se situent au-dessous de la Sierra Leone (sujet à une marge d'erreur). De plus grandes valeurs montrent de meilleurs indices de gouvernance.

7 Dès qu'un pays est signataire de l'ITIE, le progrès réalisé vers la mise en œuvre est mesuré selon les points de repère suivants. Revenue Watch Institute, *Eye on EITI*, 2006, <http://www.publishwhatyoupay.org/english/pdf/pubs/eyeoneiti.pdf>

PROFIL LÉGISLATIF

Systeme législatif⁸

Monocaméralisme

Règles constitutionnelles et pouvoirs⁹

Règles de formation du gouvernement

Le président est élu au suffrage direct et nomme le vice-président. Le président nomme les autres membres de l'Exécutif dont ceux du Cabinet et les ministres (Articles 42, 43, 54 et 56).

Pouvoirs de contrôle

Les comités parlementaires ont le droit de mener des enquêtes ou de se renseigner sur les activités ou l'administration de ministères ou de départements en vertu du mandat qui pourrait leur être confié. De telles enquêtes ou demandes de renseignements pourrait donner lieu à des propositions en vue de voter une loi (Article 93).

Autorité budgétaire

Il ne faut pas retirer de l'argent du Fonds consolidé sauf pour couvrir les dépenses qui lui sont attribués par la Constitution ou celles qui sont approuvés par une loi votée par le Parlement. Aucune somme n'est retirée d'un fonds public autre que le Fonds consolidé et les fonds de contingence, à moins que l'attribution de cet argent n'ait été autorisée suite ou en vertu d'une loi parlementaire (Articles 111 et 112).

Systeme électoral législatif¹⁰

Scrutin de liste à la proportionnelle

Date des élections législatives les plus récentes¹¹

2002

Répartition des sièges¹²

Le parti au pouvoir, le Parti du peuple de la Sierra Leone (SLPP), détient 83 des 112 sièges au Parlement.

Comités compétents

- Comptes publics
- Finances
- Commerce
- Ressources minérales
- Transparence

8 The CIA World Factbook: <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/sl.html>

9 La Constitution de la Sierra Leone: <http://www.statehouse-sl.org/constitution/>

10 Site Web de l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance website: <http://www.idea.int/esd/world.cfm>

11 The CIA World Factbook: <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/sl.html>

12 The CIA World Factbook: <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/sl.html>



L'Afrique du Sud a développé un certain nombre de bonnes pratiques dans le secteur de l'industrie extractive, dont un cadre juridique et réglementaire solide. Il existe aussi des moyens d'engager un dialogue sain entre le gouvernement, le secteur privé et la société civile qui ont d'ailleurs joué un rôle en encourageant l'amélioration des conditions sanitaires et sécuritaires du secteur minier. Cependant, la complexité du cadre juridique et réglementaire de l'Afrique du Sud, associé à un manque de culture politique relative au contrôle de l'exécutif, a dissuadé les législateurs d'exercer cette importante fonction.

Contexte politique et économique

La découverte de grands gisements de diamants et d'or lors du XIX^{ème} siècle a accéléré l'immigration des Britanniques et des Hollandais vers l'Afrique du Sud. Ce développement a, à son tour, augmenté la marginalisation de la majorité noire du pays. L'*apartheid* (mot afrikaans signifiant la «séparation») a commencé comme une coutume sociale avec l'apparition des premières colonies blanches au XVII^{ème} siècle et a été intégré au système par la loi de 1948. Les pressions anti-*apartheid* exercées de l'intérieur et de l'extérieur de l'Afrique du Sud ont poussé le président F.W. de Klerk à commencer à démanteler le système au début des années 1990. Les premières mesures de réforme ont prévu la légalisation des organisations noires autrefois bannies et la libération des leaders incarcérés, dont Nelson Mandela. La Constitution du pays a été réécrite et des élections générales libres ont été organisées pour la première fois dans l'histoire de l'Afrique du Sud en 1994.

L'élection de Nelson Mandela en tant que premier président noir de l'Afrique du Sud a marqué la fin officielle de l'*apartheid*. Soutenu par le Congrès National Africain (ANC), le gouvernement de Mandela a concentré ses efforts sur l'unification de

la population diversifiée et éparpillée et sur l'intégration de l'Afrique du Sud dans l'économie mondiale suite à la levée de toutes les sanctions économiques restantes imposées durant l'ère de l'*apartheid*. Dans sa tentative visant à régler les inégalités socio-économiques profondes, le gouvernement a adopté un programme économique axé sur le marché connu sous le nom de Croissance, Emploi et Redistribution (GEAR). Ce plan est aussi complété par un réseau de sécurité sociale relativement étendu et par d'autres interventions visant à compléter le mécanisme du marché.

L'ANC est la force dominante dans le paysage politique de l'Afrique du Sud. Le président Mandela a cédé la présidence de l'ANC en 1997 à Thabo Mbeki, qui est devenu président de l'Afrique du Sud suite aux élections de 1999. Lors des troisièmes élections multipartites organisées dans le pays en avril 2004, l'ANC a remporté environ 70 pour cent du scrutin national, et Mbeki a été réélu pour un second quinquennat. Sous la présidence de Mbeki, le gouvernement dirigé par l'ANC a renouvelé ses efforts pour renforcer le pouvoir économique de la majorité noire de l'Afrique du Sud. Malgré les efforts du gouvernement visant à redistribuer les richesses à travers ses programmes d'habilitation économique des noirs (BEE) et d'habilitation économique des noirs à grande échelle (BBBEE élargie), les richesses du pays demeurent injustement distribuées selon des règles raciales. Au moment où la stratégie du GEAR a institué davantage de discipline financière et de stabilité macroéconomique dans le pays, il n'en demeure pas moins que la redistribution des richesses du pays demeure un défi de taille.

Depuis la découverte de diamants à Kimberley en 1870 et de grands gisements d'or à Witwatersrand, dans la région qui fut le Transvaal, en 1886, l'Afrique du Sud a été reconnue mondialement comme le principal fournisseur d'une grande variété de minéraux et de produits minéraux. Elle est le plus grand producteur mondial d'or, de métaux de la famille du platine et du chrome, comme elle est le quatrième plus grand producteur de diamants. En 2000, le platine a dépassé l'or en tant que plus important pourvoyeur de devises étrangères. La richesse minérale du pays comprend l'antimoine, le chromite, le cobalt, le cuivre, le minerai de fer, le manganèse, le plomb, le nickel, l'argent, l'aluminium, le titane, l'uranium, le vanadium, le zinc et le zircon. Le secteur minier sophistiqué soutient de vastes activités de recherche et de développement et emploie une main d'œuvre jouissant d'un haut niveau d'expertise dans les domaines de la technique et de la production.

L'économie de l'Afrique du Sud est très développée dans certains domaines et est de plus en plus com-

pétitive. Les investissements étrangers ont augmenté exponentiellement pendant les dernières années, au moment où la monnaie locale, le rand, a accusé une augmentation de l'ordre de 39 pour cent entre 2001 et 2003. En même temps, la nature ségrégationniste de l'apartheid et les déséquilibres causés en partie par des années d'isolation internationale ont laissé derrière eux des défis importants à relever. Les taux élevés de chômage et de pauvreté persistent, au moment où la criminalité croissante affecte toutes les couches de la société. Le pays a aussi payé un lourd tribut en raison de la crise du VIH/SIDA, et on estime à 5,5 millions le nombre d'Africains du Sud touchés par le virus du SIDA en 2005.¹ Au moment où le gouvernement et le secteur privé ont déployé des efforts pour freiner la propagation de la maladie et pour assurer un traitement à la portée de toutes les bourses aux personnes infectées, l'épidémie menace de compromettre la performance économique du pays à plus long terme.

Cadre juridique et réglementaire

L'industrie minière de l'Afrique du Sud est hautement réglementée et se base sur un cadre juridique qui pourrait servir de modèle aux autres pays africains. Il est à noter notamment que les informations sur le cadre juridique de l'Afrique du Sud et les réponses aux commentaires du public sont disponibles dans le domaine public à travers les sites du Trésor national, du Département des Minéraux et de l'Énergie et des Services de communication et d'information du gouvernement (GCIS).²

En 1995, le gouvernement de l'ANC a entamé une révision des politiques minières et du cadre juridique de l'Afrique du Sud, ce qui a mené à la publication du «livre blanc sur les minéraux et la politique minière.» À la fin de l'année 2000, le projet de loi relatif au développement des minéraux a été publié pour le soumettre à l'examen du public. Plusieurs conclusions de ce document ont été codifiées en loi suite au vote, par le Parlement sud-africain en octobre 2002, de la loi pour le développement des minéraux et des ressources pétrolières (*Minerals and Petroleum Resources Development Act /MPRDA*).³ Le Parlement a aussi voté en 2002 la charte minière sud-africaine (*Broad-Based Socio-Economic Empowerment Charter for the South*

African Mining Industry). En plus de cette loi, des cartes de pointage spécifiques à l'industrie ont été mises au point pour mesurer le progrès de l'industrie suite à la mise en application de ladite Charte. La loi MPRDA ainsi que la Charte minière sud-africaine ont fait longuement l'objet de négociations et de consultations entre le gouvernement, l'industrie minière, les syndicats et les autres parties prenantes.⁴ La loi MPRDA a été promulguée par le gouvernement en 2004 pour devenir une loi en mai 2005.

C'est au centre de la loi MPRDA que figure la reconnaissance, consacrée par la Constitution de l'Afrique du Sud, du fait que les ressources naturelles du pays appartiennent à tous les citoyens et que le gouvernement assume la responsabilité de veiller à ce que les profits tirés de l'exploitation de ces minéraux soit équitablement distribués à tous les Africains du Sud. Une réforme-clé a fait que les droits miniers appartiennent désormais au gouvernement plutôt qu'à des individus ou des compagnies, comme c'était le cas de par le passé. Cependant, en pratique, deux tiers des droits minéraux de l'Afrique du Sud sont toujours des propriétés privées, alors que le reste est sous le contrôle de l'État. D'autres dispositions cautionnent la sécurisation foncière des droits existants, la réglementation des droits de prospection et d'extraction minière ainsi que le principe du «use it or lose it», (utilise-le ou perd-le), et ce afin d'assurer aux citoyens de l'Afrique du Sud des chances égales dans les activités de prospection et d'extraction minière.⁵ En vertu de la loi MPRDA, les droits minéraux existants reviennent au gouvernement à moins que les compagnies n'agissent dans un délai de cinq ans pour convertir le droits d'exploration et d'extraction de l'"ancien ordre" en de "nouveaux" droits conformément aux conditions stipulées dans la nouvelle législation.

Un aspect tout aussi important de la loi MPRDA réside dans le fait qu'elle encourage et promeut la participation d'entrepreneurs juniors et plus jeunes des communautés noires dans le secteur minier. La charte minière sud-africaine comprend les objectifs suivants : 15% des mines doivent devenir, en l'espace de cinq ans, la propriété des citoyens de l'Afrique du Sud qui ont été historiquement désavantagés; 40% des citoyens de l'Afrique du Sud historiquement désavantagés doivent accéder à des positions dans la direction de niveau senior et junior ; 26% doivent devenir propriétaires dans un délai de 10 ans ; et la participation des femmes doit atteindre un pourcentage de 10% dans un délai de cinq ans.

¹ Joint United Nations Program on HIV/AIDS (UNAIDS) AIDS Epidemic Update: December 2006. Disponible en ligne sur : http://www.unaids.org/en/HIV_data/epi2006/default.asp

² Site du Trésor National: <http://www.treasury.gov.za/>. Site des Services de communication et d'information du gouvernement (GCIS) de l'Afrique du Sud : <http://www.info.gov.za/aboutsa/minerals.htm>

³ Discours prononcé par le ministre Buyelwa Sonjica dans le cadre du sommet sur l'extraction minière tenu à Johannesburg, Afrique du Sud. 12 septembre 2006, disponible sur le site du Département des minéraux et de l'énergie : http://www.dme.gov.za/pdfs/speeches/mining_week_presentation.pdf

⁴ Un résumé en anglais de la charte minière sud-africaine est disponible en ligne sur le site du Département des minéraux et de l'énergie : http://www.dme.gov.za/minerals/mining_charter.stm

⁵ La loi pour le développement des ressources minières et pétrolières (*The Mining and Petroleum Resources Development Act*), No. 28 de 2002, disponible en ligne sur : <http://www.info.gov.za/gazette/acts/2002/a28-02.pdf>

L'industrie minière de l'Afrique du Sud est hautement réglementée et se base sur un cadre juridique qui pourrait servir de modèle aux autres pays africains.

Le contrôle du secteur de l'industrie extractive est surtout dirigé par l'exécutif, qui est aussi responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques.

En 2005, deux nouvelles législations, le deuxième amendement à la Loi du diamant (*Second Diamond Amendment Act*) et la Loi sur les métaux précieux (*Precious Metals Act*), ont été promulguées pour favoriser une plus grande valeur ajoutée et plus d'investissements dans le secteur de fabrication du diamant. La législation a aussi abrogé les dispositions de la Loi sur les droits miniers (*Mining Rights Act*) en vigueur sous le régime de l'apartheid.⁶ La mise en œuvre de ces deux législations est actuellement en cours. Des plans pour la mise sur pied d'un centre d'exportation du diamant sont prévus pour permettre aux acheteurs étrangers de se procurer des diamants.

Le Département des minéraux et de l'énergie (DME) de l'Afrique du Sud règlemente le secteur de l'industrie extractive du pays. Il est aussi responsable de superviser l'exploration, le développement, le traitement, l'utilisation et la gestion des minéraux en Afrique du Sud. Le DME joue de même un rôle central dans le contrôle du paiement des redevances par les détenteurs des permis. Il est prévu que le projet de loi sur les redevances (*Royalties Bill*), qui entrera en vigueur en 2009, favorise un plus grand volume de paiement de redevances. Il est aussi prévu que le DME se concentre sur la mise en application de la loi MPRDA et d'un certain nombre de lois complémentaires, destinées à garantir une exploration et une extraction durables des minéraux et à encourager la participation des communautés préalablement désavantagées à l'industrie minière de l'Afrique du Sud.

Certaines institutions paraétatiques sont associées au DME, dont la Corporation de l'Énergie atomique, le Fonds central de l'énergie (*Central Energy Fund (Pty.) Ltd.*), le Conseil de Géosciences, le Conseil pour la Technologie minérale (Mintek), le Conseil de sécurité nucléaire, le régulateur national de l'électricité et le *South African Diamond Board*. À titre d'exemple, le Fonds central de l'énergie est responsable de la gestion du fonctionnement et du développement des biens pétroliers et gaziers ainsi que des activités du gouvernement de l'Afrique du Sud. Il gère aussi quelques ressources en liquide du Conseil pour la Santé et la Sécurité dans les mines (*Mine Health and Safety Council*), qui est une entité au sein du DME.

Les personnes interrogées ont considéré à l'unanimité que les cadres juridique et réglementaire de l'Afrique du Sud sont d'envergure mondiale. Par exemple, les conditions de création d'emplois sont

sont très appréciées et considérées comme une bonne pratique, notamment par les partis politiques et la classe ouvrière. La Charte minière sud-africaine est aussi généralement perçue comme une réalisation de taille parce qu'elle favorise les consultations et les liens de coopération entre le gouvernement et les industries minière et minière. Ces cadres garantissent, en outre, une définition claire des repères et des prévisions relatifs à la mise en œuvre, à la conformité et à la transformation.

Plusieurs experts de l'industrie s'accordent pour reconnaître que les compagnies minières de l'Afrique du Sud deviennent plus responsables sur le plan social dans leurs opérations d'extraction suite aux réformes post-apartheid. Cependant, un tel soutien est apprécié en fonction de la convenance et de la durabilité de toute mesure qui vise à imposer une responsabilité sociale dans le secteur minier. Malgré le fait que la Chambre des Mines a exprimé son soutien aux objectifs associés à la loi MPRDA, elle a toutefois fait part de son inquiétude à l'égard des dispositions qui pourraient être perçues comme un moyen de saper les droits de propriété, étant donné qu'elles accordent des pouvoirs de prise de décision excessifs à une seule personne (le ministre des Minéraux et de l'Énergie) et ne confère aucun droit à un recours judiciaire.

Responsabilisation et transparence dans le secteur public

Le gouvernement sud-africain a utilisé les revenus miniers pour relancer la croissance et le développement économiques. De plus, le public a une grande confiance en le cadre juridique et réglementaire et en la capacité du DME à assurer la mise en œuvre des programmes visant à résoudre les déséquilibres passés. Les mécanismes existants qui promeuvent le dialogue et les consultations entre le secteur privé, le gouvernement et la société civile, y inclus les syndicats, ont contribué à l'amélioration des conditions de santé et de sécurité dans le secteur minier et au renforcement de sa productivité.

Cependant, Le contrôle du secteur de l'industrie extractive est surtout dirigé par l'exécutif, qui est aussi responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques. De plus, l'État sud-africain ressemble un peu à un État corporatif, qui dénigre la volonté politique de pratiquer un contrôle sur des partenaires proches du pouvoir sur lesquels le gouvernement compte dans une large mesure pour stimuler les investissements et la croissance économique. Il semble, en effet, que les plus grandes compagnies minières offrent des dons importants à l'ANC, ce qui est susceptible de dissuader toute critique qui ciblerait cette industrie.

⁶ Le *Diamonds Amendment Act*, No. 29 de 2005, disponible en ligne sur : <http://www.info.gov.za/gazette/acts/2005/a29-05.pdf>. Le *Diamonds Second Amendment Act*, publié dans le *Government Gazette* No. 27929, disponible en ligne sur : <http://www.info.gov.za/gazette/bills/2005/b39-05.pdf>. Le *Precious Metals Act*, No. 37 de 2005, disponible en ligne sur : http://www.dme.gov.za/pdfs/minerals/Precious_Metals_Act.pdf

Malgré le fait qu'il existe un large éventail d'organisations actives relevant de la société civile en Afrique du Sud, il ne semble pas qu'il y ait des groupes qui s'occupent spécifiquement des questions relatives à l'industrie extractive.

Engagement et contrôle du pouvoir législatif

Malgré le rôle que les législateurs assument pour voter d'importantes législations qui régissent les industries extractives en Afrique du Sud, il n'en demeure pas moins qu'ils ne sont pas complètement engagés pour diriger des activités de contrôle. Dans le système sud-africain de régulation de l'environnement minéral et minier, le contrôle de la mise en œuvre a lieu en grande partie dans le cadre bureaucratique du pouvoir exécutif, où la mise en œuvre et le contrôle y afférent sont menés. Le niveau de conformité de l'industrie à la législation est considéré élevé.

Les contraintes au niveau des capacités semblent constituer le seul plus grand obstacle qui empêche d'atteindre de plus hauts niveaux de contrôle et de responsabilisation. Le niveau d'expertise au sein de la Commission parlementaire des minéraux et de l'énergie (CME) est limité, et la rotation des membres est fréquente. Par conséquent, l'influence qu'exerce le Parlement sur les industries extractives est souvent limitée à l'adoption de cadres juridique et réglementaire proposés par l'exécutif. Néanmoins, le comité organise des séances publiques qui promeuvent l'échange d'informations entre les experts de l'industrie, les membres intéressés du public et les membres du comité.

Le vérificateur général des comptes de l'Afrique du Sud, est, au lieu du Parlement, l'organisme qui contrôle d'ordinaire la conformité aux lois sur les plans fiscal et budgétaire alors que les revenus miniers sont payés directement au service des revenus sud-africain. Le comité permanent du Parlement pour les comptes publics (SCOPA) partage avec la CME la responsabilité de contrôle des aspects du processus budgétaire et soumet des rapports en cas de besoin. Cependant, le SCOPA souffre d'un bas niveau de spécialisation et d'expertise, ce qui limite son action. La domination du parti au pouvoir au sein du Parlement a aussi empêché le développement d'une culture de contrôle critique.

Recommandations

Aux législateurs:

- *Profiter des occasions offertes pour instituer une expertise propre au secteur et assurer un accès aux matériaux de recherche.* Des capacités accrues dans le domaine de la recherche, un accès aux rapports pertinents et à d'autres matériels

de lecture ainsi que les occasions offertes pour entreprendre des visites sur des sites de valeur contribueraient à renforcer les compétences des membres du comité et à améliorer des capacités de contrôle et de surveillance.

- *Profiter de l'attention actuelle portée mondialement sur la nécessité de l'accroissement de la transparence et de la responsabilisation* dans la gestion des industries extractives, et ce en utilisant les prérogatives existantes pour exercer une influence sur les budgets nationaux, mener des enquêtes sur la corruption, contrôler les dépenses publiques et entreprendre des visites sur le terrain.
- *Établir des contacts avec les organisations de la société civile et le public* en organisant des audiences publiques, des consultations avec les parties prenantes concernées et en sollicitant l'avis du public sur le cadre juridique et politique de l'Afrique du Sud relatif aux industries extractives.

À la société civile:

- *Exercer des pressions pour l'accroissement de la transparence et de la responsabilisation dans l'industrie extractive en exploitant les informations considérables, déjà disponibles dans le domaine public* et travailler pour assurer une plus grande transparence et responsabilisation en contrôlant le secteur de l'industrie extractive, en exposant les problèmes quand ils se posent et en revendiquant les réformes appropriées.

À la communauté internationale :

- *Faciliter le renforcement des capacités pour un meilleur contrôle des industries extractives, et ce à la lumière des réalités politiques de l'Afrique du Sud.* La promotion d'un plus grand contrôle législatif pourrait être soutenue par des visites sur le terrain dans les compagnies minières, en se concentrant sur les aspects techniques de la réglementation de l'industrie; par des évaluations systématiques du progrès réalisé lors de la mise en œuvre du cadre juridique et réglementaire; et par le renforcement du dialogue entre les pouvoirs législatif et exécutif sur les questions relatives à l'industrie extractive. La coopération entre le pouvoir législatif et les experts de l'industrie est aussi une nécessité.

INFORMATIONS DE BASE SUR L'AFRIQUE DU SUD

PROFIL ÉCONOMIQUE

Principales ressources ¹	Or, chrome, diamants gemmes, platine
Revenus pétroliers/miniers (2002-2003) ²	
<i>Moyenne des exportations annuelles de minéraux (en pourcentage par rapport au total des exportations)</i>	23,5
PIB par tête (PPA) ³	10.346\$
Classement d'après l'indicateur du développement humain (par rapport à 177 pays) ⁴	121

INDICATEURS DE GOUVERNANCE

Indice de liberté (2006) ⁵	Libre
Indicateurs de gouvernance (2005) ^{6±}	
<i>Voix et responsabilisation[±]</i>	70
<i>Stabilité politique</i>	42
<i>Efficacité du gouvernement</i>	30
<i>Qualité de la réglementation</i>	15
<i>Primauté du droit</i>	19
<i>Contrôle de la corruption</i>	57

STATUT DE L'ITIE

Statut de l'ITIE (2006) ⁷	Non signataire
--------------------------------------	----------------

1 The CIA World Factbook : <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/>

2 International Monetary Fund, *Guide on Resource Revenue Transparency*, 2005: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/grrr/eng/060705.pdf>

3 International Monetary Fund, World Economic Outlook Database. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2006/02/data/index.htm>

4 United Nations Development Program, *Human Development Report 2006*: <http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/>

5 Site de Freedom House: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15&year=2006>

6 Kauffmann, Daniel, Kraay, Aart and Mastruzzi, Massimo, *Governance Matters V*, 2006, World Bank: www.govindicators.org

± Le rang centile indique le pourcentage des pays dans le monde qui se situent au-dessous l'Afrique du Sud (sujet à une marge d'erreur). De plus grandes valeurs montrent de meilleurs indices de gouvernance.

7 Dès qu'un pays est signataire de l'ITIE, le progrès réalisé vers la mise en œuvre est mesuré selon les points de repère suivants. Revenue Watch Institute, *Eye on EITI*, 2006, <http://www.publishwhatyoupay.org/english/pdf/pubs/eyeoneiti.pdf>

PROFIL LÉGISLATIF

Systeme législatif⁸

Bicaméralisme

Règles constitutionnelles et pouvoirs

Règles de formation du gouvernement

L'Assemblée Nationale choisit le président, qui, à son tour, désigne le vice-président et les ministres. Les ministres sont sélectionnés par l'Assemblée Nationale; pas plus de deux ministres peuvent être choisis de l'extérieur de l'Assemblée (Article 91).

Pouvoirs de contrôle

Les deux chambres du Parlement pourraient interpellier toute personne à comparaître devant elles pour fournir des preuves sous serment ou après affirmation solennelle, ou pour fournir des documents. Les membres du Cabinet sont responsables collectivement ou individuellement devant le Parlement pour tout ce qui touche à l'exercice de leurs pouvoirs et à l'exécution de leurs fonctions (Articles 56 et 92).

Autorité budgétaire

Tous les projets de loi monétaires et amendements doivent être approuvés par l'Assemblée Nationale et le Conseil National des Provinces puis soumis au président pour consentement (Article 77).

Systeme électoral législatif⁹

Représentation par liste proportionnelle

Date des élections législatives les plus récentes¹⁰

2004

Répartition des sièges

Assemblée Nationale

Le parti de la majorité, le Congrès National Africain (ANC) détient 279 des 400 sièges.

Conseil National des Provinces

Les partis politiques dans chaque assemblée provinciale ont le droit d'être proportionnellement représentés dans la délégation du Conseil National des Provinces (NCoP) de cette province.

Comités compétents

Conjoints

- Budget

Assemblée Nationale

- Finances
- Minéraux et Énergie
- Commerce et Industrie

Conseil National des Provinces

- Economie
- Finances

8 The CIA World Factbook : <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/>

9 Site Web de l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance : <http://www.idea.int/esd/world.cfm>

10 The CIA World Factbook : <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/>

Approche méthodologique

En 2005, l'Institut National Démocratique (NDI) a lancé un programme visant à améliorer les capacités des pouvoirs législatifs africains dans les pays riches en ressources pour leur permettre de comprendre les défis économiques et politiques qui se posent souvent lors de l'exploitation des ressources naturelles et d'y faire face. Pour atteindre cet objectif, le NDI a entrepris une évaluation des défis auxquels font face les assemblées législatives de l'Afrique sub-saharienne dans leurs efforts visant à promouvoir la transparence dans les industries extractives et à identifier les meilleures pratiques et autres stratégies développées par certains pays pour les relever. Les équipes d'évaluation du NDI ont visité chaque pays et y ont recueilli des informations, dont des copies de la législation nationale et d'autres documents gouvernementaux pertinents comme elles ont mené des entrevues avec des représentants des corps législatifs et des organes de l'exécutif, la société civile, les médias, le secteur des grandes entreprises et les partenaires de développement international. Plus de 200 entrevues individuelles ont été entreprises. Elles ont eu lieu entre novembre 2005 et avril 2006. Par ailleurs, les informations relatives à la Loi sur la gestion des revenus de Sao Tomé ont été recueillies suite à une recherche documentaire.

IX. ANNEXES

Resources et Initiatives relatives aux Industries Extractives

A Parliamentarians' Guide to the World Bank, World Bank, 2005

Ce guide fournit aux parlementaires les informations de base sur la Banque mondiale et sur son mode de fonctionnement. Il explique le rôle de la Banque mondiale dans le développement mondial et son mode de fonctionnement avec des acteurs de la communauté internationale, dont: les groupes de la société civile, les organisations intergouvernementales et les institutions financières internationales. Il offre un aperçu sur les opportunités de financement existantes par le truchement de la Banque Mondiale et décrit comment les parlementaires peuvent engager la Banque dans un dialogue sur les questions relatives au développement. Chaque section de ce guide est suivie de liens webographiques qui fournissent des informations supplémentaires.

Accès Web:

http://siteresources.worldbank.org/EXTPARLIAMENTARIANS/Resources/Parliamentarians_Book_Revised.pdf

Committees in Legislatures: A Division of Labor, *NDI Legislative Research Series – Paper #2*, National Democratic Institute, 1996

Ce document décrit le rôle crucial des systèmes de comités législatifs. Il décrit les principales fonctions des comités et avance des suggestions sur le mode de structuration de ces organismes pour rendre les assemblées législatives plus efficaces. Ce document fournit aussi une analyse comparative des structures de comités en place dans différents pays à travers le monde.

Accès Web:

http://www.accessdemocracy.org/library/030_ww_committees.pdf

Covering Oil: A Reporters Guide to Energy and Development/Revenue Watch, Edited by Svetlana Tsalik and Anya Schiffrin, Open Society Institute, 2005

Cette publication, qui est le fruit des ateliers proposés aux journalistes dans trois pays exportateurs de pétrole, offre aux reporters des informations de base utiles sur l'impact que la production pétrolière pourrait exercer sur les pays riches en ressources pétrolières. Elle comprend des récits de presse servant d'illustration ainsi que des conseils sur les questions qu'il est possible de poser et les introductions (leads) qu'il est possible de rédiger. Le glossaire en annexe définit les principaux termes financiers, géologiques et juridiques pour renforcer la compréhension des reporters de la terminologie en usage dans le secteur pétrolier. Quoique le lectorat ciblé soit celui des journalistes, il n'en demeure pas moins que le contenu est utile pour tous ceux qui s'intéressent à acquérir de plus amples informations sur l'énergie et le développement.

Accès Web:

<http://www.revenuewatch.org/reports/072305.pdf>

Follow the Money: A Guide to Monitoring Budgets and Oil and Gas Revenues by John Schultz, Open Society Institute, 2005

Cette publication vise à fournir aux citoyens des informations sur le mode adopté par le gouvernement pour un contrôle plus efficace des rentrées et des dépenses. Étant le premier guide dans une série que publie la Open Society Institute, il est le fruit de la réunion tenue en 2004 par les activistes et les organisations internationales du budget qui contrôlent les revenus de l'industrie extractive. Il décrit le mode de mise en œuvre des meilleures pratiques dans le cadre du travail budgétaire pour le contrôle des revenus de l'industrie extractive. L'annexe de cette publication comprend une liste des ressources en ligne ainsi qu'un glossaire des termes relatifs au contrôle budgétaire et à l'industrie extractive.

Accès Web:

http://www.soros.org/initiatives/cep/articles_publications/publications/money_20041117/follow_money.pdf

Guidebook on Strengthening the Representative Capacity of Legislators, National Democratic Institute in conjunction with the United Nations Development Program, 2001.

Ce document est conçu comme un guide pratique pour la conception de systèmes visant au renforcement des capacités des législateurs à exercer leur rôle représentatif dans les démocraties émergentes. Il décrit la capacité représentative de l'assemblée législative en termes de qualité et de quantité d'interactions qui ont lieu entre les législateurs et leurs électeurs. Le document discute différentes options de programmes susceptibles de renforcer la capacité des assemblées législatives à exercer leur rôle représentatif ainsi que les contraintes qui pourraient avoir un impact sur ces options. Certaines contraintes comprennent : la réticence de l'exécutif à l'égard de toute amélioration des capacités législatives, les allégations relatives aux préjugés politiques, les limitations de ressources et les appréhensions concernant la durabilité.

Accès Web:

http://www.accessdemocracy.org/library/1321_gov_strengthlegis_undp_1020001.pdf

Guide to Resource Revenue Transparency, International Monetary Fund, 2005

Ce guide applique le Code des bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques du FMI aux problèmes uniques en leur genre auxquels font face les pays dont les économies dépendent lourdement de leurs ressources naturelles. Il met en évidence les questions spécifiques aux ressources qui devraient être prises en considération lors de l'évaluation de la transparence fiscale. Il résume aussi les pratiques qui pourraient rendre la gestion des revenus tirés des ressources plus transparente. Les lecteurs ciblés sont les nations à titre individuel, la Banque mondiale, le FMI ainsi que d'autres parties qui assurent un support technique aux pays riches en ressources. Parmi les questions abordées figure celle relative au moyen qui permet de mettre l'accent clairement sur le lien existant entre le processus budgétaire ouvert et l'objectif général visant à assurer une stabilité fiscale, une durabilité à long terme et un audit efficace des transactions relatives aux revenus tirés des ressources pour en garantir l'intégrité.

Accès Web:

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/grrt/eng/060705.pdf>

Legal Remedies for the Resource Curse, Open Society Justice Initiative, 2005

Ce rapport, qui se concentre sur l'Afrique, met l'accent sur les avantages et les limites des diverses stratégies juridiques qui ont été utilisées pour combattre la corruption dans la gestion des ressources naturelles, et ce tout en proposant de nouvelles stratégies qui attendent d'être mises à l'épreuve. Le rapport identifie aussi les opportunités offertes aux organisations de la société civile pour qu'elles participent au contrôle de la corruption dans le secteur de l'industrie extractive.

Accès Web:

http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=102966

Legislative Ethics: A Comparative Analysis, *NDI Legislative Research Series – Paper #4*, National Democratic Institute, 1999

Ce document compare les régimes éthiques qui régissent la conduite des membres du pouvoir législatif dans 20 pays à différentes étapes du développement démocratique. Ce document décrit les éléments les plus courants des régimes éthiques efficaces, tels que les codes de conduite, les règles de divulgation financière et les mécanismes de contrôle.

Accès Web:

http://www.accessdemocracy.org/library/026_ww_legethics_1_1_27.pdf

IX. ANNEXES

Legislatures and the Budget Process: An International Survey, *NDI Legislative Research Series*, National Democratic Institute, 2003

Ce document discute le rôle des différents corps législatifs dans le processus budgétaire. Dans plusieurs systèmes politiques, l'assemblée législative a l'opportunité de réviser, de débattre, d'avaliser et de rejeter le budget proposé par l'Exécutif. Certaines assemblées législatives peuvent aussi amender les budgets. En se basant sur des exemples d'assemblées législatives dans des démocraties émergentes et bien établies, l'étude expose les différents facteurs qui affectent les processus budgétaires, dont les systèmes de comités, les règles, les mécanismes de contrôle et le processus d'amendement.

Accès Web:

http://www.accessdemocracy.org/library/1651_gov_budget_093103.pdf

Strengthening Legislative Capacity in Legislative-Executive Relations, *NDI Legislative Research Series*, National Democratic Institute, 2000

Dans plusieurs démocraties, l'exécutif éclipse le pouvoir législatif; c'est le cas spécifique des nouvelles démocraties. L'objectif de ce document est d'aider les législateurs à affirmer leur autorité législative. Il décrit les moyens par lesquels les assemblées législatives peuvent influencer les propositions du gouvernement, relatives au budget par exemple, et contrôler plus efficacement le pouvoir exécutif. Il discute aussi certains instruments (tels que les audiences publiques des comités) susceptibles d'aider les assemblées législatives à assumer leurs devoirs efficacement.

Accès Web:

http://www.accessdemocracy.org/library/980_gov_legcapacity.pdf

Strengthening Parliamentary Involvement in the Poverty Reduction Strategy Process and the Millennium Development Goals, *Parliaments and Poverty Series*, National Democratic Institute (NDI) and the United Nations Development Program (UNDP), 2004

Le Document stratégique pour la réduction de la pauvreté (DSRP) invite les pays à titre individuel à établir un diagnostic de la pauvreté, à élaborer et à mettre en œuvre une politique de réduction de la pauvreté, et à contrôler les effets de ces politiques. Cette série en trois parties est le fruit de projets pilotes menés en Malawi, au Niger et au Nigeria et destinés à renforcer la participation du pouvoir législatif et de la société civile aux débats portant sur le DSRP.

Ce manuel offre aux législateurs des suggestions relatives à leur participation à chaque étape du processus. Les trois manuels de cette série sont :

- Boîte à outils #1: Communication entre les pouvoirs législatif et exécutif sur les initiatives de réduction de la pauvreté.
- Boîte à outils #2: Collaboration entre les parlementaires et les groupes civiques pour le contrôle des initiatives de réduction de la pauvreté.
- Boîte à outils #3: Sensibilisation du pouvoir législatif et du public aux questions relatives à la pauvreté.

Accès Web:

<http://www.accessdemocracy.org/library/>

The Role of Parliament in Curbing Corruption, Edited by Rick Stapenhurst, Niall Johnston, and Ricardo Pelizzo, World Bank Institute, 2006

Cet ouvrage est le fruit de trois conférences organisées par la Banque mondiale et visant à mettre l'accent sur le rôle du parlement dans la croissance et le développement économiques. Il fournit une vue d'ensemble des conclusions et recommandations concernant le rôle que les parlementaires peuvent jouer pour freiner la corruption. Il examine comment les processus politiques, tels que le financement des partis politiques, les systèmes électoraux et les codes de conduite parlementaires peuvent exercer une influence sur les efforts anti-corruption. Il discute aussi, dans le contexte du parlement, les questions éthiques et comportementales associées à toute action visant à freiner la corruption. Cet ouvrage est destiné à servir d'outil aux donateurs qui désirent vérifier que l'aide au développement est efficacement utilisée, aux pays clients qui envisagent de freiner la corruption, et aux praticiens qui recherchent des conseils sur les moyens de lutter contre la corruption.

Transparent Government, Developing Public Access to Government Information, National Democratic Institute, 2005

Ce document traite de l'importance de la transparence pour la gouvernance démocratique et de la mise sur pied d'organisations dynamiques de la société civile. Ce document décrit les antécédents mis en place tant par la communauté internationale que par des nations spécifiques dans ce domaine, et expose les processus pour le développement et l'application des lois sur la liberté de l'information. Une liste des lois sur la liberté de l'information en vigueur dans le monde, ainsi que des ressources pertinentes, sont fournies.

Accès Web:

http://www.accessdemocracy.org/library/1903_gov_accesstoinfo_060105.pdf

USAID Handbook on Legislative Strengthening, United States Agency for International Development, 2000

Ce manuel montre l'importance du pouvoir législatif et les principales fonctions qu'il doit assurer afin de renforcer la gouvernance démocratique, d'assurer le contrôle du pouvoir exécutif, et de rendre les politiques publiques efficaces. Ce manuel fournit des conseils sur les méthodes visant à soutenir les assemblées législatives pour les aider à fonctionner plus efficacement et plus démocratiquement. Il présente aussi un cadre d'évaluation afin de localiser précisément les faiblesses des assemblées législatives et les domaines dans lesquels il existe des opportunités pour apporter des améliorations.

Accès Web:

http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnacf632.pdf

Initiatives de contrôle des ressources naturelles

Système de certification du processus de Kimberley

Le Système de certification du processus de Kimberley (SCPK) a été lancé en 2002 suite à deux ans de négociations engagées entre les gouvernements, l'industrie internationale de diamant et les ONG. En tant qu'initiative volontaire, elle demande aux gouvernements participants d'utiliser des moyens de contrôle interne pour réguler le commerce des diamants bruts afin de s'assurer que les diamants introduits sur leurs marchés ne favorisent pas les actes de violence et la violation des droits de l'Homme. Les participants représentent les principaux producteurs, exportateurs et importateurs venant des pays qui assurent 99,8 pour cent de la production mondiale de diamants bruts.

Dans le cadre du processus SCPK, les cargaisons de diamants bruts doivent être accompagnées d'un certificat émanant du Processus de Kimberley. Les nations participantes ont demandé de bloquer l'importation et l'exportation de cargaisons provenant de pays non participants, ou celles qui ne sont pas accompagnées de certificats. Quoique le SCPK ait été la cible de critiques parce qu'il a permis aux nations participantes de développer leurs propres contrôles internes avec des degrés variables d'efficacité, il n'en demeure pas moins que les réunions annuelles offrent aux gouvernements, aux industries et aux groupes de la société civile l'occasion de discuter l'efficacité des différents schémas réglementaires. Les participants au SCPK mettent en commun des informations et des stratégies de mise en œuvre dans le cadre des séances plénières, ainsi qu'à travers un certain nombre de comités et de groupes de travail chargés de s'assurer que l'objectif visant à éliminer le commerce des diamants de conflit est atteint.

Site Web:

<http://www.kimberleyprocess.com>

IX. ANNEXES

Conseil international des Mines et Métaux

En 2001, le Conseil International des Mines et Métaux (ICMM) a été formé pour assurer une reconnaissance mondiale de la contribution importante apportée par les mines, les minéraux et les métaux au développement durable. L'ICMM est composé des 15 plus grandes compagnies des mines et des métaux et de 24 associations minières nationales et entreprises mondiales de matières premières. L'ICMM offre une occasion à l'industrie de partager ses défis et ses responsabilités comme il facilite la communication entre les représentants de l'industrie, d'une part, et les gouvernements, les organisations de la société civile et d'autres groupes, d'autre part, sur des questions relatives à des domaines d'intérêt commun.

Dirigé par le conseil des principaux cadres exécutifs des compagnies et associations membres, l'ICMM est régi par des principes qui constituent le support de son Cadre de développement durable. Quatre éléments prouvent la conformité du cadre à dix principes consensuels à savoir le développement durable, les rapports de performance destinés au public, la garantie indépendante qui confirme que les membres honorent leurs engagements et le partage des bonnes pratiques. Les dix principes comprennent des engagements pour améliorer les normes de performance environnementale, sanitaire et sécuritaire; le maintien des systèmes éthiques et sains de la gouvernance corporative; l'intégration des objectifs de développement durable dans le processus de prise de décision corporative; et la contribution au développement des communautés locales sur les plans social, économique et institutionnel.

Site Web:

<http://www.icmm.com>

Initiative pour la transparence des industries extractives

L'initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE) a été lancée en 2003 de concert avec le ministère britannique du Développement International (DFID) et le premier ministre, Tony Blair. L'objectif de l'ITIE est d'améliorer la gouvernance et la gestion des revenus de l'industrie extractive à travers une transparence accrue, notamment sous forme de paiements versés par les compagnies au gouvernement. Plus de 20 pays ont adhéré à l'ITIE, et l'initiative jouit du soutien de la Banque mondiale, du FMI, d'autres membres de la communauté internationale, des donateurs ainsi que de celui des grandes entreprises multinationales, des compagnies privées, des gouvernements, des groupes de la société civile et des investisseurs. Le principe sous-jacent de l'effort international se base sur une conviction qui considère que l'amélioration de la gouvernance et de la gestion des revenus perçus par les gouvernements suite à l'extraction des ressources du pays aboutira à une réduction de la corruption et du mauvais usage des fonds nécessaires pour stimuler la croissance économique et réduire la pauvreté.

La participation des gouvernements et compagnies des pays est volontaire. Le secrétariat de l'ITIE fournit des directives aux participants tout en encourageant les gouvernements à adapter les processus aux besoins de leur pays. Les directives de l'ITIE mettent l'accent sur la participation inclusive en suggérant que les processus des pays prévoient des mécanismes qui favorisent l'engagement et la participation des groupes concernés, dont les organisations de la société civile. Le processus de l'ITIE est destiné à entreprendre des audits ouverts sur les revenus de l'industrie extractive versés au gouvernement, ainsi que des audits sur le volume ou le montant des ressources extraites.

Les organisations de la société civile dans certains pays participants ont déploré que les processus de l'ITIE ne soient pas inclusifs et manquent de mécanismes de contrôle pour garantir le respect des principes de l'ITIE. Les législateurs peuvent jouer un rôle dans le cadre de l'ITIE en votant des projets de lois qui assurent une coordination avec le processus de l'ITIE – par exemple, le projet de loi de l'ITIE au Nigeria qui institue, en vertu d'une loi, le processus de l'ITIE. Ils peuvent aussi organiser des audiences de contrôle pour examiner les résultats d'un rapport d'audit, ou, si possible, pour convoquer les responsables gouvernementaux afin qu'ils témoignent à ce sujet ; et mener des activités de sensibilisation destinées aux électeurs sur des questions relatives à la transparence des revenus gouvernementaux perçus de l'industrie extractive et au processus de l'ITIE.

Site Web:

<http://www.eitransparency.org/>

Coalition «Publiez ce que vous payez»

La coalition «Publiez ce que vous payez» (PCQVP) est une coalition qui regroupe plus de 50 pays et plus de 250 organisations non gouvernementales (ONG). Elle vise à assurer une sensibilisation à l'importance de l'amélioration de la transparence dans l'industrie extractive. La coalition PCQVP revendique la divulgation obligatoire des paiements versés par les compagnies minières et pétrolières aux gouvernements d'accueil. La coalition vise en premier les compagnies et les grandes entreprises, quoique ses membres croient aussi que la condition de divulgation des comptes gouvernementaux est une condition supplémentaire pour une transparence complète. La PCQVP propose des mécanismes pour franchir les obstacles qui empêchent d'exiger des compagnies la divulgation de certains types d'informations, tels que : le changements des règles du marché des changes qui contraignent les compagnies à rapporter régulièrement les sommes versées aux gouvernements d'accueil en contrepartie de leur participation; la révision des normes de comptabilité qui requièrent la divulgation par la compagnie des redevances, des taxes, des primes de signature, des droits de douanes, des parts des bénéfices et des autres paiements ou des paiements substantiels en nature; les conditions additionnelles imposées par les agences de crédit à l'exportation qui financent les projets de l'industrie extractive et demandent en contrepartie la divulgation des revenus; et une condition additionnelle de la Banque mondiale et du FMI faisant de la divulgation par les gouvernements une condition préalable à leurs activités de prêt.

C'est en coordination avec ses membres que la PCQVP déploie des efforts pour exercer des pressions et mener des campagnes publiques ciblant les institutions financières internationales, les compagnies, les gouvernements et les organismes internationaux de régulation, tels que le Conseil des normes comptables internationales (*International Accounting Standards Board*). Elle dirige aussi des activités de renforcement des capacités auprès de la société civile pour s'assurer que ses efforts se poursuivent et s'étendent. Les législateurs peuvent jouer un rôle dans la campagne menée par la PCQVP en votant des législations nationales obligeant les compagnies à publier les paiements versés aux gouvernements, en entreprenant des activités de contrôle et en invitant les membres de la PCQVP à témoigner à titre d'experts, au besoin. L'une des lacunes de la PCQVP est qu'elle ne bénéficie pas parfois du soutien des gouvernements, des grandes entreprises ou compagnies concernées par l'extraction des ressources.

La PCQVP considère que la divulgation obligatoire est nécessaire car elle vise à aplanir le terrain en accordant des chances égales à toutes les entreprises : ainsi, quand la divulgation est facultative, suggère la PCQVP, les compagnies qui envisagent la divulgation des paiements pourraient se mettre dans une position de compétition désavantageuse face à celles qui ne déclarent pas leurs paiements, voire aussi s'exposeraient au danger de la résiliation de contrats comportant des clauses de confidentialité. À titre d'exemple, quand la compagnie britannique British Petroleum (BP) a annoncé qu'elle envisageait de publier les paiements versés au gouvernement d'Angola en 2001, la compagnie pétrolière appartenant à l'État angolais, Sonangol, a menacé de mettre un terme à la concession. Finalement, la BP s'est contentée de déclarer les primes de signature.

Site Web:

<http://www.publishwhatyoupay.org>

IX. ANNEXES

Bibliographie sélective

- AIDS Epidemic Update: Special Report on HIV/AIDS. The Joint United Nations Program on HIV/AIDS. 2006. <http://data.unaids.org/pub/EpiReport/2006/2006_EpiUpdate_en.pdf>.
- Annan, Kofi. “UN Secretary General’s Address to the African Union Summit.” Banjul, Gambia. 1 July 2006. <<http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sgsm10548.doc.htm>>.
- Annual Report, Financial Year 2004/05. Parliament of the Republic of South Africa. Cape Town, 2005. <http://oldwww.parliament.gov.za/pls/portal/web_app.utl_output_doc?p_table=publications&p_doc_col=document&p_mime_col=mime_type&p_id=639414>.
- Assessment of Angolan Petroleum Sector – Final Report, Vol. 1B. KPMG. 2004.
- Averill, Victoria. “Sierra Leone Eyes a Golden Future,” BBC Online 20 Aug. 2006. <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/5262960.stm>>.
- Ayree, Joyce. “EITI is a Tool for Development.” Accra Mail 26 Oct. 2005. <<http://allafrica.com/stories/200610290117.html>>.
- Barkan, Joel D. Emerging Legislatures: Institutions of Horizontal Accountability. World Bank. Washington, DC: World Bank Publications, 2004.
- Breaking New Ground: Mining, Minerals, and Sustainable Development. International Institute for Environment and Development. 2002. <<http://www.iied.org/mmsd/finalreport>>.
- Breaking New Ground: Mining Minerals and Sustainable Development. The Mining, Minerals, and Sustainable Development Project. London: EarthScan Publications, 2002. <http://www.iied.org/mmsd/mmsd_pdfs/bng_front.pdf>.
- Broadman, Harry G. Africa’s Silk Road: China and India’s New Economic Frontier. Washington, D.C.: The World Bank, 2007.
- Chad’s Oil: Miracle or Mirage? Following the Money in Africa’s Newest Petro-State. Catholic Relief Services. 2005.
- Classens, Merritt, and Albert Van Zyl. Budget Transparency and Participation II: Nine African Case Studies. Cape Town, South Africa: Africa Budget Project, 2005.
- Donnelly, John. “In Oil-Rich Nation, Charges of Skimming; Congolese Officials Said to Reap Benefits.” Boston Globe. 25 Nov. 2005. <http://www.boston.com/news/world/africa/articles/2005/11/25/in_oil_rich_nation_charges_of_skimming/>.
- Eifert, Benn, Alan Gelb, and Nills Tallroth. “Managing Oil Wealth.” Finance and Development.
- EITI Source Book. Extractive Industries Transparency Initiative, 2005.
- Extraction and Transparency. Open Society Initiative for Southern Africa. 2006. <<http://www.osisa.org/node/2086>>.
- Extractive Industries Transparency Initiative Source Book. Department for International Development. <http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=102689>.
- Eye on EITI: Civil Society Perspectives and Recommendations on the Extractive Industry Transparency Initiative. Revenue Watch Institute. 2006. <<http://www.publishwhatyoupay.org/english/pdf/pubs/eyeoneiti.pdf>>.

“Fact #9.” Diamond Facts. <<http://www.diamondfacts.org>>.

Fueling the Niger Delta Crisis. International Crisis Group. 2006. <<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4394&l=1>>.

Gary, Ian, and Terry Lynn Karl. Bottom of the Barrel: Africa’s Oil Boom and the Poor. Catholic Relief Services. Baltimore, MD, 2003.

Gelb, Alan. Oil Windfalls: Blessing or Curse. New York: Oxford UP, 1988.

“Ghanaian Public Office Holders Remain Impervious to Conflicts of Interest?” Ghana Center for Democratic Development 6 (2005).

Governance Matters V. World Bank. 2006. <<http://www.govindicators.org>>.

Guide to Resource Revenue Transparency. International Monetary Fund. 2005. <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/grrt/eng/060705.pdf>>.

Human Development Report 2006. United Nations Development Program. 2006. <<http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics>>.

Karl, Terry Lynn. The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States. Los Angeles: University of California P, 1997.

Levy, Brian, and Sahr Kpundeh. Building State Capacity in Africa: New Approaches, Emerging Lessons. Washington, D.C.: The World Bank, 2004.

Management of Mineral Revenues: the Botswana Experience. Workshop on Growth and Diversification in Mineral Economies. Cape Town, 2000.

Marshall, Ian. A Survey of Corruption Issues in the Mining & Mineral Sector. International Institute for Environment and Development. London, 2001. <http://www.ied.org/mmsd/mmsd_pdfs/marshall_corruption.pdf>.

Mtunzi, Silibasizo. “The Private-Public Partnership Model: the Debswana Case.” OpenSpace 4 (2006).

Nigeria, Want in the Midst of Plenty. International Crisis Group. 2006. <<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4274&l=1>>.

Open Budget Initiative: More Public Information Needed to Hold Governments to Account. The International Budget Project. Washington, DC: Center on Budget and Policy Priorities, 2006. <<http://www.openbudgetindex.org/SummaryReport.pdf>>.

Polygene, Lydia. “Refugee Crisis Grows as Darfur War Crosses Borders.” New York Times. Feb. 2007. <<http://www.nytimes.com/2006/02/28/international/africa/28border.html?ei=5087&en=8498bf1ffc7cb025&ex=1187154000&pagewanted=print>>.

Rader, Jim, and Christina Sabater. Eye on EITI: Civil Society Perspectives and Recommendations on the Extractive Industry Transparency Initiative. Extractive Industries Transparency Initiative. 2006. <<http://www.publishwhatyoupay.org/english/pdf/pubs/eyeoneiti.pdf>>.

Reforming the DRC Diamond Sector. Global Witness. 2004. <<http://www.globalwitness.org/reports/show.php/en.00094.html>>.

Rosette, Claudia. “Dollars for Dictators.” Wall Street Journal 19 Oct. 2005.

Ross, Michael L. “The Political Economy of the Resource Curse.” World Politics 51 (1999).

- Sachs, Jeffrey D., and Andrew M. Warner. Natural Resource Abundance and Economic Growth. Harvard Institute for International Development. Cambridge, 1995.
- Saraf, Maria, and Moortaza Jinjwanji. Beating the Resource Curse: the Case of Botswana. The World Bank. Environmental Economic Series, 2001. <http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/09/24/000094946_02090504023362/Rendered/PDF/multi0page.pdf>.
- Shankleman, Jill. Oil, Profits, and Peace: Does Business Have a Role in Peacemaking? United States Institute of Peace. 2006.
- Sonjica, Buyelwa. "Speech by the Chair of the Parliamentary Portfolio Committee on Mineral and Energy on the Passing of the Mining Titles Registration Amendment Bill, 2003." ANC Parliament. Johannesburg, South Africa. 12 Sept. 2006. <<http://www.anc.org.za/ancdocs/speeches/2003/sp0619.html>>.
- Strengthening Legislative Capacity in Legislative-Executive Relations. The National Democratic Institute for International Affairs. 2000. <http://www.accessdemocracy.org/library/1850_ng_assemblypropoor_051603.pdf>.
- The Swamps of Insurgency: Nigeria's Delta Unrest. International Crisis Group. 2006. <<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4310&l=1>>.
- Time for Transparency: Coming Clean on Oil, Mining and Gas Revenues. Global Witness. 2004. <http://www.globalwitness.org/media_library_detail.php/115/en/time_for_transparency>.
- Toward the Establishment of a National Assembly Budget and Research Office and Institutional Development Initiatives within Nigeria's Assembly. The National Democratic Institute for International Affairs. Unpublished, 2005.
- Transparency in the Norwegian Petroleum Sector. Extractive Industries Transparency Initiative. 2006. <<http://www.odin.no/filarkiv/293033/tnps.pdf>>.
- Tsalik, Svetlana, and Anya Schffrin. Covering Oil: A Reporter's Guide to Energy and Development. Open Society Institute. 2005. <<http://www.revenuewatch.org/reports/072305.pdf>>.
- Van Vuuren, Hennie, and Andre Standing. "Who Cursed Natural Resources in Southern Africa?" OpenSpace 4 (2006).

ACRONYMES

ACC	Commission anti-corruption
AFDL	Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo
ANC	Congrès National Africain
PDB	Parti Démocratique du Botswana
FNB	Front National du Botswana
BEE	Habilitation économique des noirs
BBBEE	Habilitation économique des noirs à grande échelle - BBBEE élargie
CME	Comité des Minéraux et de l'Énergie de l'Afrique du Sud
DACDF	Fonds pour le développement des communautés de la zone diamantifère
DME	Département des Minéraux et de l'Énergie de l'Afrique du Sud
DPR	Département des Ressources pétrolières du Nigeria
DTCI	Diamond Trading Company International
ITIE	Initiative pour la transparence des industries extractives
EFCC	Commission des crimes économiques et financiers du Nigeria
FDP	Forces démocratiques et patriotiques
GEAR	Croissance, emploi et redistribution
ITIEG	Initiative pour la transparence des industries extractives au Ghana
GOPAC	Organisation mondiale de parlementaires contre la corruption
GSD	Division des levés géologiques
PPTe	Pays pauvre très endetté
IDMP	Programme de gestion intégrée du diamant pour la Sierra Leone
SCPk	Système de certification du processus de Kimberley
MEND	Mouvement pour l'émancipation du Delta du Niger
MPLA	Mouvement populaire pour la libération de l'Angola
MPRDA	Loi pour le développement des minéraux et des ressources pétrolières de l'Afrique du Sud
NABRO	Bureau du budget et de la recherche de l'Assemblée nationale du Nigeria
NACE	Coalition nationale pour le plaidoyer dans les industries extractives de la Sierra Leone
NDC	Congrès National Démocratique
NGGC	Commission de développement du Delta du Niger
NDP	Plan de développement national
ITIEN	Initiative pour la transparence des industries extractives au Nigeria
NPD	Nouveau parti démocratique
NWSG	Groupe de travail national des parties prenantes du Nigeria
PCT	Parti des travailleurs congolais
PDA	Alliance du diamant de la paix de la Sierra Leone
PPRD	Parti du peuple pour la reconstruction et la démocratie

IX. ANNEXES

DSRP	Document stratégique pour la réduction de la pauvreté
PCQVP	Publiez ce que vous payez
RTC	Coalition de l'Angola pour la réconciliation, la transparence et l'identité nationale
RUF	Front uni révolutionnaire
SAESSCAM	Assistance technique et formation au profit du personnel des petites exploitations minières
FP-SADC	Forum parlementaire de la Communauté de développement de l'Afrique australe
PPSL	Parti du peuple de la Sierra Leone
SNPC	Société nationale des pétroles du Congo
UNITA	Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola

National Democratic Institute for International Affairs

Fifth floor

2030 M Street, NW

Washington, DC 20036

Tél : 202-728-5500

Fax : 202-728-5520

Site Web : www.ndi.org