Policy Paper

Octobre 2022

La gouvernance des ressources naturelles en Afrique : le modèle botswanais

Par Oumnia Boutaleb

PP - 10/22

Avec près d'une vingtaine de pays dotés de minerais de tout genre, l'Afrique renferme les plus grandes réserves en ressources naturelles dans le monde. Paradoxalement, le continent reste l'une des régions les moins développées et comptant des populations parmi les plus pauvres. Inégalité dans la distribution des richesses, convoitise des ressources du continent par des entreprises étrangères ainsi qu'un manque de transparence de la part des dirigeants africains, sont autant d'éléments qui plombent les économies africaines et qui témoignent d'un grave manque de gouvernance. De ce fait, la richesse en ressources naturelles a souvent été corrélée à une certaine malédiction dont seraient victimes les pays du continent dotés de ces ressources. Laquelle malédiction est associée à des régimes antidémocratiques, une corruption endémique ainsi qu'à des risques de tensions sociales et conflits violents. Il apparait nécessaire aujourd'hui d'œuvrer pour une amélioration de la gouvernance des ressources naturelles pour le développement du continent.

POLICY CENTER FOR THE NEW SOUTH
THINK • STIMULATE • BRIDGE

About Policy Center for the New South

Le Policy Center for the New South (PCNS) est un think tank marocain dont la mission est de contribuer à l'amélioration des politiques publiques, aussi bien économiques que sociales et internationales, qui concernent le Maroc et l'Afrique, parties intégrantes du Sud global.

Le PCNS défend le concept d'un « nouveau Sud » ouvert, responsable et entreprenant ; un Sud qui définit ses propres narratifs, ainsi que les cartes mentales autour des bassins de la Méditerranée et de l'Atlantique Sud, dans le cadre d'un rapport décomplexé avec le reste du monde. Le think tank se propose d'accompagner, par ses travaux, l'élaboration des politiques publiques en Afrique, et de donner la parole aux experts du Sud sur les évolutions géopolitiques qui les concernent. Ce positionnement, axé sur le dialogue et les partenariats, consiste à cultiver une expertise et une excellence africaines, à même de contribuer au diagnostic et aux solutions des défis africains.

A ce titre, le PCNS mobilise des chercheurs, publie leurs travaux et capitalise sur un réseau de partenaires de renom, issus de tous les continents. Le PCNS organise tout au long de l'année une série de rencontres de formats et de niveaux différents, dont les plus importantes sont les conférences internationales annuelles « The Atlantic Dialogues » et « African Peace and Security Annual Conference » (APSACO).

Enfin, le think tank développe une communauté de jeunes leaders à travers le programme Atlantic Dialogues Emerging Leaders (ADEL). Cet espace de coopération et de mise en relation d'une nouvelle génération de décideurs et d'entrepreneurs, est déjà fort de plus de 300 membres. Le PCNS contribue ainsi au dialogue intergénérationnel et à l'émergence des leaders de demain.

Policy Center for the New South

Suncity Complex, Building C, Av. Addolb, Albortokal Street, Hay Riad, Rabat, Morocco.
Email : contact@policycenter.ma
Phone : +212 5 37 54 04 04 / Fax : +212 5 37 71 31 54
Website : www.policycenter.ma

©2022 Policy Center for the New South. All rights reserved
Les opinions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur.

POLICY PAPER

La gouvernance des ressources naturelles en Afrique : le modèle botswanais

Par
Oumnia Boutaleb

POLICY CENTER FOR THE NEW SOUTH
THINK • STIMULATE • BRIDGE

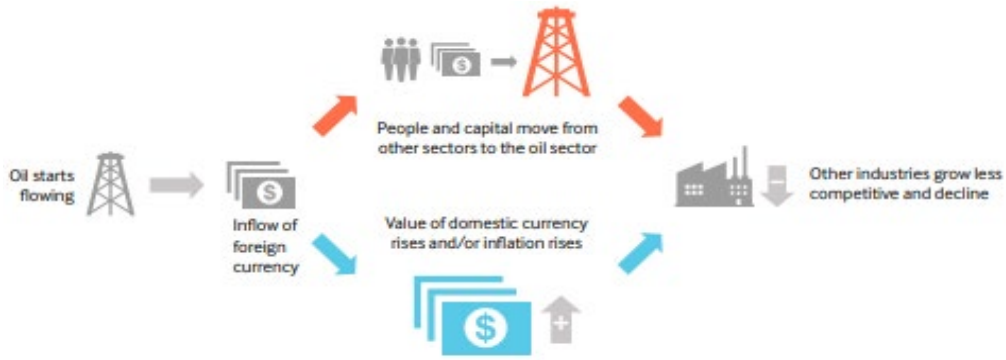
INTRODUCTION

L'histoire a souvent démontré que les pays riches en ressources naturelles subissent le phénomène de la malédiction. Bien qu'ils disposent de ressources gazières, pétrolières ou autres, ces pays connaissent une dégradation de leurs économies à mesure que leurs moyens de production sont orientés vers l'exploitation desdites ressources. La trajectoire logique chez ces pays tendrait à relier la richesse en ressources naturelles à la croissance économique et à la transformation de ces dernières en facteur de développement. Dans la littérature, ce phénomène porte différentes appellations et a fait l'objet de théories multiples. La plus largement utilisée reste celle de la malédiction des ressources naturelles. Selon ce phénomène de malédiction, un pays riche en ressources naturelles serait amené à s'appauvrir, ceci alors que théoriquement les indicateurs économiques devraient en principe enregistrer une nette amélioration du fait des retombées positives de la transformation et de l'exportation de ces ressources naturelles. On parle également de maladie hollandaise (Dutsch disease) en référence au modèle hollandais. La revue britannique The Economist est la première à avoir évoqué la notion de maladie hollandaise en 1977.[1] Les Britanniques venaient de faire la découverte de ressources pétrolières et craignaient de connaitre le même sort que les Hollandais. En 1982, Peter Neary et Max Corden, étaient les tout premiers à modéliser la théorie de la maladie hollandaise. Le syndrome hollandais se définit comme étant un phénomène économique qui met en lien la production des ressources naturelles au déclin ou appauvrissement économique d'une nation. On retient deux façons à travers lesquelles le syndrome hollandais affecte les économies. D'une part, la hausse de la rentabilité dans le secteur concerné pousse les pouvoirs publics et agents économiques à diriger les capacités de production vers ce secteur extrêmement compétitif.

D'autre part, les revenus supplémentaires engendrés par une hausse de l'activité vont enclencher un accroissement de la demande dans plusieurs secteurs, ce qui va provoquer une hausse générale des prix et donc une augmentation des taux de change comme expliqué dans le schéma suivant.[2]

Figure 1 :

conséquences de la maladie hollandaise



Ainsi, nous retenons trois principaux éléments qui permettent de caractériser la malédiction des ressources naturelles :

- une vision de court-termisme : selon la thèse des économistes Sachs et Warner,[3] cette vision est

1. The Economist. (1977). The Dutch Disease. The Economist, November 26th 1977, pp.82-83.

2. The Political and Economic Challenges of Natural Resource Wealth, The Resource Curse, Natural Resource Governance Institute, NRGI Reader, March 2015.

3. Warner, A., & Sachs, J. (2001). The curse of natural resources. European Economic Review, p. 25.

basée sur un manque de prédiction à long terme. Il n'y a souvent pas de politique économique accompagnant l'exploitation des ressources. Les revenus tirés de l'exportation de celles-ci sont consommés ou mal redistribués et ils ne sont généralement pas réinjectés dans l'économie, laquelle devient alors portée sur la consommation. La majorité de la population ne profite pas des avantages des ressources et ce n'est qu'une très faible minorité, souvent proche du pouvoir, qui accapare les revenus des exploitations ;

- un manque de diversification : la concentration sur le secteur des ressources naturelles du fait de sa profitabilité éclipse les autres secteurs économiques. Le pays devient alors dépendant de ses capacités d'extraction ainsi que de la disponibilité des matières et tire la majorité de ses revenus de l'exportation. Puisque les prix des matières premières se définissent sur le marché international, les États deviennent dépendants des cours et se confrontent à la volatilité des prix déterminés par les fluctuations de l'offre et de la demande sur les marchés mondiaux. Le manque de diversification entraine une baisse des capacités techniques dans le reste des secteurs et entraine une désindustrialisation ;

- une mauvaise gouvernance : l'abondance en ressources naturelles ne signifie pas systématiquement que le pays court à sa perte. C'est en réalité la mauvaise gouvernance qui est en cause. La captation de la rente entraine des tensions qui peuvent se transformer en conflit entre les différentes factions qui veulent s'approprier les revenus des ressources naturelles. Les États dotés d'institutions faibles sont les plus exposés à cette malédiction. Ils se trouvent confrontés à plusieurs problématiques, comme l'absence de vision, le manque de volonté des gouvernements, une corruption endémique ainsi qu'une absence de cadre réglementaire et juridique pour encadrer le secteur. En 2001, Michael Ross affirmait que les États disposant d'importantes ressources naturelles n'éprouvent que très peu l'envie et le besoin de mettre en place des institutions démocratiques et de gouvernance raisonnable dans la conduite de leurs affaires politiques.[4]

Dans ce Papier, nous consacrerons une première partie à l'explication des mécanismes de gouvernance des ressources naturelles en Afrique en prenant le cas guinéen. Dans une deuxième partie, il sera question de démontrer comment l'exemple du Botswana pourrait servir de modèle d'amélioration en ce qui concerne l'exploitation des ressources naturelles, leur gouvernance et leur mise à profit du développement d'un pays.

I. LA GOUVERNANCE DES RESSOURCES NATURELLES EN AFRIQUE

En pleine émergence, l'Afrique est considérée comme l'une des régions à plus fort potentiel dans le monde. Sa population jeune et dynamique ainsi que les nombreuses opportunités qu'elle renferme en font un continent qui suscite des convoitises. Sur les 54 pays qui la composent, près de la moitié sont dotés d'abondantes ressources naturelles, minérales ou pétrolières. C'est plus que toutes les régions du monde. Pour autant, cette richesse ne se traduit pas dans la vie des populations, puisque leurs conditions de vie sont classées parmi les plus défavorables dans le monde. A titre d'exemple, les pays producteurs de pétrole dans la région subsaharienne sont ceux qui enregistrent les retards les plus importants en termes d'indice de développement humain. En termes de mortalité infantile, les deux premiers producteurs sur le continent, à savoir le Nigeria et l'Angola, occupent les dix dernières places du classement mondial en matière de développement humain.

4. Ross, Michael L. (2001): Does Oil Hinder Democracy ?, in: World Politics, 53 (April), pp. 325-361.

De plus, comme c'est souvent le cas dans ces pays, les systèmes de gouvernance sont fragiles et la situation politique tendue. C'est l'inégalité de distribution des revenus issus de l'exploitation des ressources naturelles qui est souvent mise en cause. Il est également question des cibles vers lesquelles les dépenses sont redirigées. Dans certains de ces pays, les revenus issus de l'exploitation de ressources naturelles sont instrumentalisés par les dirigeants pour financer leur maintien au pouvoir. De plus, la corruption endémique au sein des institutions étatiques est une réalité. Plus encore, il s'avère que l'exposition de ces mêmes pays aux risques de voir des conflits civils émerger est plus grande que dans les pays possédant moins de ressources naturelles. Ces dernières agiraient donc comme des catalyseurs de l'instabilité sociale. C'est d'ailleurs la théorie défendue par les économistes Sachs et Warner. Selon eux, au sein d'États fragiles, ou dans lesquels plusieurs groupes ou factions s'opposent, une lutte pour le contrôle des ressources peut émerger. Cette configuration est également appelée par les auteurs « captation de la rente » et peut selon eux avoir des répercussions désastreuses allant jusqu'à l'affrontement pour l'accaparement des richesses du sol.

Pour autant, on ne pourrait considérer la richesse en ressources naturelles comme unique cause d'instabilité, d'appauvrissement ou encore de retard de développement. Bien gouvernées, ces ressources permettent dans certains cas de contribuer au développement de l'économie d'un pays. Dans les cas où les revenus issus de la production de ces ressources sont convenablement réinjectés dans l'économie, dans le développement humain, dans les services sociaux ainsi que dans l'investissement dans les infrastructures de base, les pays semblent bien se porter. Il serait donc prudent d'affirmer que l'abondance en ressources naturelles n'est pas une problématique en soi mais que ce serait la mauvaise gouvernance de ce secteur qu'il faudrait mettre en cause.

L'abondance des matières premières en Afrique fait que celles-ci revêtent un enjeu capital dans le développement et la croissance économique. Dans ces pays, la principale source de revenu demeure l'exploitation de ces ressources naturelles. Sur l'ensemble des exportations du continent, les ressources naturelles représentent 60%. Les pays sont donc dépendants de l'exploitation de leurs matières premières. Plusieurs d'entre eux ont suivi ce parcours du fait de leur positionnement pour certains pays occidentaux comme des sources d'approvisionnement prioritaires. Les processus d'industrialisation en Europe ou en Asie, par exemple, ont poussé les pays à s'approvisionner en ressources naturelles sur le continent africain. La hausse de la demande sur le marché international a donc fait que les pays africains riches en ressources naturelles ont eu l'opportunité de s'enrichir sans pour autant s'inquiéter des stratégies à long terme. Cette dépendance de leurs exportations en ressources naturelles pose un problème structurel aux pays de la région subsaharienne. Étant donné que les prix de la grande majorité des ressources naturelles sont fixés sur le marché international, celles-ci sont de ce fait exposées aux fluctuations de l'offre et de la demande ainsi qu'aux différents chocs externes, comme cela a été le cas à plusieurs reprises au cours des dernières décennies. De ce fait, un pays dépendant en grande partie de ses ressources minérales ne peut raisonnablement pas mettre en place des politiques de développement économique fiables. C'est cette mauvaise gestion qui rend difficile la mobilisation des ressources financières à bon escient et au service d'une économie développée et durable.

Toutes ces affirmations nous mettent devant la nécessité et l'urgence d'une meilleure gouvernance du secteur des ressources naturelles en Afrique. Les découvertes prometteuses en ressources sur le continent, comme en Tanzanie et au Mozambique, dont les effets pervers peuvent dès à présent être observés, font augmenter les inquiétudes. Plus encore, nombre de ces États devront se munir de codes réglementaires et de normes juridiques dans un domaine encore mal appréhendé sur le continent.

La répartition inégale des revenus tirés de l'exportation des ressources entraine des problèmes de développement, un retard de la croissance économique ainsi qu'une limitation des investissements

privant ainsi une large frange de la population de ses besoins. Par ailleurs, il a été prouvé que des pays dotés de beaucoup de ressources sont gouvernés par des régimes non démocratiques. Les dirigeants appartenant à ces régimes exploitent les revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles pour financer leur maintien au pouvoir. C'est à travers de telles pratiques que certains dirigeants africains se sont maintenus au pouvoir des décennies durant. Que ce soit dans la Libye de Mouammar Kadhafi ou encore dans le Gabon d'Omar Bongo, les revenus pétroliers ont permis de financer des services sécuritaires très puissants ainsi que des réseaux très développés qui ont permis à ces anciens chefs d'État de se maintenir au pouvoir plus longtemps.

Emprise des entreprises étrangères sur les secteurs africains d'extraction minière : le cas guinéen

Lorsqu'on aborde le sujet de la gouvernance dans le cadre de la thématique de l'exploitation des ressources naturelles, on pense presque systématiquement aux gouvernements et aux pouvoirs publics de manière générale. Il est vrai que ces derniers se situent en première ligne. Cependant, d'autres acteurs occupent une place tout aussi importante dans la gestion des ressources. Les grandes multinationales représentent des structures vitales dans la gouvernance des ressources naturelles en Afrique. Dotées de grandes compétences techniques et d'importantes ressources financières, ces sociétés internationales jouent un rôle important aux côtés des pays avec lesquels elles collaborent dans la mise sur le marché des produits et dans l'augmentation des gains de production. Bien qu'elles soient en principe à même d'exercer une influence positive sur l'économie d'un pays, celles-ci s'avèrent nuisibles dans plus d'un cas.[5] Plusieurs investisseurs, attirés par de telles opportunités mais désireux avant tout de réaliser beaucoup de gains, ont mis à leur profit des gouvernements peu scrupuleux à la tête de certains de ces pays. Trop souvent, ces mêmes investisseurs ont profité de la faiblesse des gouvernements, des procédures opaques dans certains pays ainsi que des systèmes de corruption développés au sein d'institutions étatiques peu contrôlées.[6] Il arrive même que certaines entreprises profitent de situations politiques peu prospères ou encore de conflits internes ou de tensions civiles pour mener à bien leurs affaires. Dans la majorité des cas, ces transactions et ces contrats s'opèrent avec la complicité des gouvernants qui en tirent soit des avantages financiers soit des soutiens politiques leur assurant un maintien au pouvoir pour quelques années supplémentaires.[7] Dans un cas comme dans l'autre, les entreprises parviennent à réaliser des profits considérables tout en étant très faiblement exposés aux risques sur leurs investissements.

Le cas de l'exploitation minière en Guinée est très représentatif de cette situation. Au vu de la forte disponibilité en diverses ressources naturelles, principalement la bauxite, minerai indispensable dans la fabrication de l'aluminium, la Guinée s'est trouvée au centre de l'intérêt de certains pays émergents. Sur les sites d'exploitation, plusieurs grandes compagnies étrangères se trouvent en concurrence pour l'obtention des titres miniers. Celles-ci sont présentes sur l'ensemble du territoire guinéen. Plusieurs entreprises minières ont mis à profit le manque de transparence ambiant, généré par l'absence de cadre réglementaire défini pour le secteur extractif, pour exploiter les opportunités qu'offrait la Guinée. La carte suivante permet de montrer l'étendue de la présence des entreprises étrangères dans le secteur de l'exploitation minière en Guinée.[8]

5. Garric, A. (2010, octobre 20). Ces multinationales européennes qui pillent les ressources des pays du Sud. Le Monde.

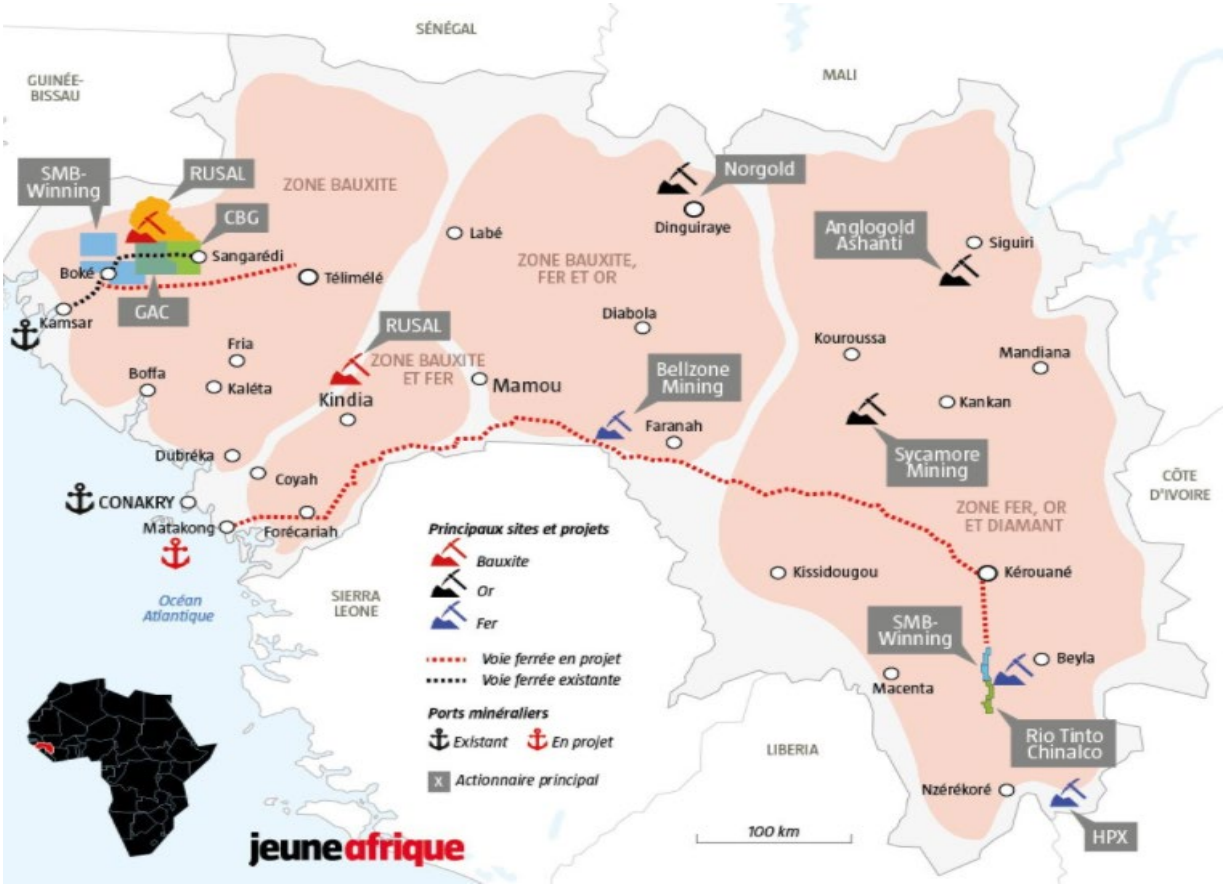
6. Afrique : Quand les multinationales vampirisent les ressources minières. (2014, mai 15). All Africa.

7. Moussa Dembélé, D. (2015). Ressources de l'Afrique et stratégies d'exploitation. La Pensée, 381, pp. 29-46.

8. LeBec, C. (2019, décembre 12). État des lieux des richesses du sous-sol de Guinée. Jeune Afrique(N°3074), p. 92.

Figure 7 :

entreprises étrangères minières présentes en Guinée



L'industrie extractive occupe une place centrale en Guinée. Elle est marquée par l'évolution des développements politiques du pays. Bien avant l'époque coloniale, la Guinée s'était lancée dans l'exploitation minière de manière artisanale à travers l'extraction de l'or ou du diamant de façon à répondre aux besoins des Guinéens. Avec la vague des colonisations en Afrique, notamment en Guinée, l'exploitation minière gagne en importance et se développe. En 1936, c'est d'abord le diamant qui est exploité, suivi de la bauxite et du fer près de deux décennies plus tard.[9] Comme de nombreux autres pays africains, la Guinée représente une terre d'exploitation et un réservoir pour les anciennes puissances coloniales, ce qui donnait entièrement la main à ces dernières pour ce qui est des réserves naturelles. Depuis le départ des anciennes puissances d'occupation et avec l'obtention des indépendances, la gestion du secteur minier est revenue aux gouvernements nationaux. Puisque le potentiel minier du pays était bien connu de ses dirigeants, ceux-ci l'ont toujours placé au cœur de leurs préoccupations. Malgré tout, aucun régime n'a réussi à doter la Guinée de bases solides pour son développement économique et social. Les entreprises étrangères ont continué à être très impliquées dans le secteur minier, avec l'aval des dirigeants mais aussi malgré eux. La signature de contrats ainsi que l'octroi de titres d'exploitation minière ont toujours été empreints d'un manque de transparence dans le pays. En effet, le secteur n'étant pas directement géré par les autorités compétentes, ces dernières n'ont pas été en mesure de conclure des contrats à leur avantage.

À l'indépendance, avec des politiques d'orientation socialiste, l'État décide de nationaliser l'ensemble des secteurs économiques, ce qui a donné naissance à des entreprises minières nationales

9. SOW, S. (2013). Exploration minière et développement durable en Guinée : impacts du cadre réglementaire. Égypte : Université Senghor.

que l'on trouve encore aujourd'hui, comme c'est le cas de la Compagnie guinéenne des Bauxites, créée en 1963. Bien qu'elles aient été présentées comme exclusivement étatiques, ces entreprises fonctionnaient grâce à des investissements étrangers. Le début de la seconde République marque la libéralisation de l'État et l'ouverture de l'ensemble de ses secteurs à l'international. Plusieurs privatisations ont alors lieu et le secteur minier n'y échappera pas. Près d'une décennie plus tard, la Guinée se dote de son premier code minier, en 1995, dans l'espoir de permettre une meilleure gouvernance du secteur. Ce code permet également un détachement de l'État au profit du secteur privé puisqu'il ne permet pas aux pouvoirs publics d'avoir des participations supérieures à 30%. C'est ainsi que plusieurs entreprises étrangères ont conclu des contrats très avantageux. C'est, par exemple, le cas de l'entreprise franco-israélienne Beny Steinmetz Group Resources (BSGR) qui se voit octroyer les blocs 1 et 2 du gisement de Simandou en 2008, le plus grand gisement de fer non exploité du monde. Une décennie, plus tôt, en 1997, les titres des quatre blocs sont obtenus par le groupe britannique Rio Tino avant que ces derniers ne s'en voient retirer deux au profit de Beny Steinmetz, et ce par décret présidentiel de Lansana Conté, ancien président guinéen.

Avec l'arrivée d'Alpha Condé au pouvoir, le secteur minier subit un audit qui permet de repérer de nombreuses anomalies dans certains sites miniers. Les deux titres sont alors retirés à la BSGR, ce qui donnera lieu à l'une des batailles juridiques les plus longues que la Guinée ait connues.

2. Un exemple de réussite africaine : le modèle botswanais

Pays de près de deux millions d'habitants, le Botswana est considéré comme étant l'une des plus grandes réussites sur le continent africain. Le Botswana a atteint des niveaux de développement sur les plans économique et social sans égal sur l'ensemble du continent. Il représente pour beaucoup de ses voisins un exemple de développement et une véritable ascension puisque le pays n'a pas toujours été prospère. Colonisé par la Grande-Bretagne, le Botswana, comme le reste des pays africains ayant connu le même destin, peine à se développer. A l'obtention de son indépendance, en 1966, il est considéré comme l'un des pays les plus pauvres sur le continent africain. A l'époque, son PIB par habitant était parmi les plus faibles puisqu'il était d'environ 90 dollars courants par habitant. Aujourd'hui, le PIB a connu une croissance impressionnante puisqu'il a atteint 7500 dollars courants par habitant en 2018 avant d'atteindre 7347 dollars aux prix courants en 2021. Toujours au cours de la même année, le PIB était 18 milliards de dollars aux prix courants. En ce qui concerne les indicateurs sociaux, le Botswana a réalisé d'importantes avancées. Le taux de pauvreté, qui était de 60%, quelques années après l'indépendance, s'est fixé à 19,3% en 2009, d'après les dernières données disponibles à ce jour. De plus, l'espérance de vie a augmenté puisqu'elle est passée de 49,18 ans, en 1960, à 69,59 ans, en 2019.[10] Par ailleurs, le pays a enregistré une croissance moyenne de 9% dans la première moitié des années 2010. Selon l'Agence nationale des statistiques botswanaise, l'industrie diamantaire représente aujourd'hui 89% des revenus issus de l'exportation et cette dernière contribue à un tiers du PIB.[11]

Pour de nombreux experts, le Botswana est l'un des rares pays africains à avoir échappé au destin maudit réservé à ceux qui renferment d'importantes réserves naturelles. Bien qu'il détienne de grandes réserves de diamants, le pays semble avoir tiré profit de sa richesse. Le Botswana est aujourd'hui le deuxième producteur mondial de diamant. Ces performances sociales et économiques sont le résultat d'une bonne gouvernance, doublée d'institutions fortes et transparentes ainsi que de la mise en place de politiques de développement adéquates et adaptées. Le pays a capitalisé sur son activité minière et en a fait un outil de développement. Sur le plan politique, le pays est considéré comme une démocratie où des élections libres et transparentes sont organisées à la fin

10. Profil pays du Botswana. (s.d.). Récupéré sur Banque Mondiale: https://donnees.banquemondiale.org/pays/botswana

11. Exama, V. (2018, septembre 18). Le Botswana et les diamants : une économie qui brille sur la scène internationale. Perspective Monde.

de chaque mandat présidentiel. Le pays est gouverné par le même parti ayant pris le pouvoir après l'indépendance, le Botswana Democratic Party (BDP).

Pour comprendre les raisons qui ont fait que le Botswana a réussi là où d'autres aux mêmes capacités, ont échoué, il faut remonter l'histoire. Les Britanniques considéraient à cette époque le Bechuanaland, l'ancêtre du Botswana, comme un point de chute entre l'Afrique du Sud et la Namibie et ne revêtait donc pas à leurs yeux une grande importance.[12] C'est pour cette raison que la Grande-Bretagne n'a pas réellement développé d'infrastructures dans le pays. C'est également la cause qui les a poussés à ne pas intervenir dans le système politique et donc à ne pas altérer le bon fonctionnement des traditions politiques botswanaises pratiquées avant leur arrivée. Ce sont d'ailleurs les mêmes institutions, très inclusives à bien des égards, qui ont continué à régir le pays même après la colonisation.[13] La particularité des institutions dont est doté le Botswana se trouve dans le fait que celles-ci rendent les dirigeants redevables vis-à-vis de la population. De même, la population a tout intérêt à ce que les dirigeants prennent en main la gestion des ressources puisque cette redevabilité s'est toujours traduite par une efficacité économique. Mais en réalité, la légitimité des leaders politiques remonte plus loin dans l'histoire. Avec la montée de mouvements sociaux en Afrique australe, plusieurs communautés se déplacent à l'instar de la communauté Tswana qui élit domicile au Botswana.[14] Ces derniers sont des éleveurs expérimentés et font donc de la gestion du bétail leur activité principale et leur principale source de revenus. Ce sont ces derniers qui façonneront le système politique du pays durant toute la période coloniale et bien après. L'arrivée des Britanniques à la fin du 19ème siècle n'aura pas raison de ce système. Le système politique de l'époque instauré par les Tswanas ne repose que très peu sur une hiérarchie bien définie mais porte plutôt sur une sorte de chefferie communautaire traditionnelle qu'on appelait les Kgotla. Cette forme de politique permet une approche plus rapprochée entre les dirigeants au niveau local et leurs gouvernés pour discuter des questions relatives à la vie politique. C'est également ce qui fait que les gouvernés pouvaient demander des comptes à leurs dirigeants sans aucune crainte. Le peu d'intervention orchestré par les Britanniques a permis à une certaine élite politique de se dégager et à gouverner le pays par la suite. Les différents dirigeants qui se sont succédé depuis l'indépendance ont mis un point d'honneur à mettre les revenus de l'industrie du diamant au profit du développement des services publics et de l'infrastructure.

[15]Lorsque les Britanniques quittent le Botswana, le pays est extrêmement pauvre. L'agriculture, qui représente 40% de son PIB à cette époque, constitue son activité principale et le pays se trouve donc fortement dépendant de ses importations pour nourrir sa population. En 1967, un an après le départ du colonisateur, le Botswana fait la découverte de gisements diamantifères d'abord dans la ville d'Opara dans le Centre-Est du pays. Six années plus tard, en 1973, deux nouveaux gisements sont découverts dans les villes de Letlhakane, une localité du District Central et Jwagneng, une ville du Sud du pays. Ces découvertes lancent le Botswana dans une toute nouvelle direction. Alors que le pays était perçu comme un territoire sans grand espoir, enclavé, celui-ci disposait à présent de moyens d'assurer son développement. L'économie du pays suit également la voie des nouvelles découvertes et le Botswana devient une économie de rente. Les diamants ne sont cependant pas le seul minerai que le pays exploite mais il dispose également de ressources en charbon, en cuivre ou encore en or. Depuis, le pays dispose de l'une des économies les plus dynamiques sur le continent, surtout à la fin du 20ème siècle juste après le début de l'exploitation. Cette dernière reposait d'ailleurs principalement sur l'exploitation des diamants.

12. Beaulier, S. A., & Subrick, J. (2006). The political foundations of development: the case of Botswana. Dans Constitutional Political Economy, pp. 103-108.

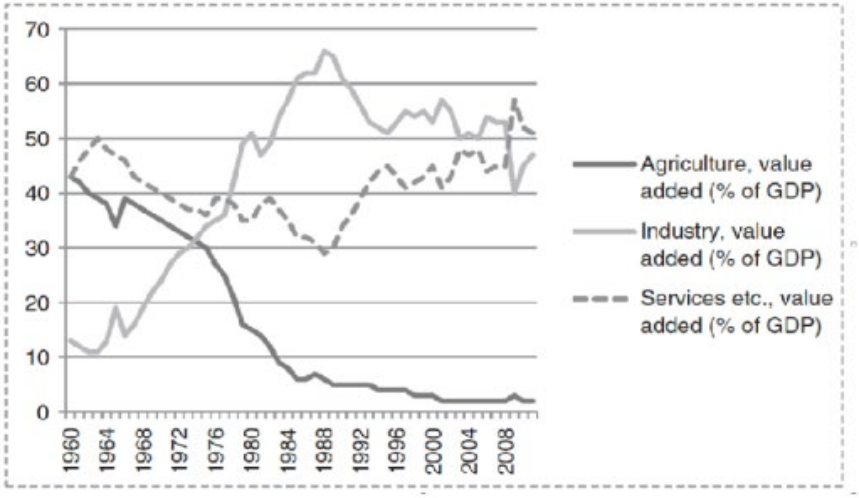
13. Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. (2002). An African success story: Botswana.

14. Ellen Hillbom & Jutta Bolt, Botswana – A Modern Economic History: An African Diamond in the Rough (Palgrave Macmillan, 2018).

15. Hillbom, E. (2013). Cattle, diamonds and institutions: Main drivers of Botswana's economic development, 1850 to present.

Figure 9 :

évolution de l'agriculture et de l'industrie de 1960 à 2011



Avec le début de l'exploitation, l'industrie du diamant enregistre une évolution importante tandis qu'au même moment la part de l'exploitation agricole dans le PIB ne cesse de diminuer. Sur le même registre, la part de la valeur ajoutée de l'industrie a également diminué. Selon les données de la Banque mondiale (BM), entre 2008 et 2020 cette part est passée de 36,5% à 27,8% du PIB. Dans le graphique (voir figure 9), la part de la valeur ajoutée du secteur agricole suivait une courbe ascendante, avant d'enregistrer la baisse constatée plus haut, passant de près de 12% en 1960 à 36,5% du PIB en 2008. Toujours selon la Banque mondiale, et pour ce qui est du secteur agricole, sa valeur ajoutée est passée de 43,2% en 1960 à 2,1% du PIB en 2020, ce qui représente un réel effondrement de la part de l'agriculture dans la croissance du pays.

Cependant, l'augmentation des revenus issus de l'exploitation des diamants a entrainé le pays dans une forme de dépendance des revenus qui en sont tirés mais sans en subir les retombées négatives.[16] C'est ce qui a incité plusieurs économistes à tenter de comprendre le modèle botswanais au moment où d'autres pays africains sombraient dans les « travers » de l'abondance en ressources. Pour ces économistes, c'est le système politique et ses institutions qui expliquent une telle réussite. Pour James Clarck Leith, la démocratie a permis au Botswana de s'épargner plusieurs effets négatifs expérimentés dans d'autres pays africains aux traditions politiques peu démocratiques. Selon cet économiste, les symptômes décrits dans la maladie hollandaise ont pu être contournés dans le cas du Botswana grâce à ses institutions fortes et ancrées dans l'histoire politique du pays. Pour les universitaires Robinson et Johnson, si les ressources en diamants ont été bien gérées, c'est grâce à un fort leadership politique qui a su orienter la nouvelle politique économique du pays. Ce sont donc ces politiques qui ont permis d'établir de bonnes bases pour le développement économique et social. A cet effet, le Botswana a fortement contribué au processus de Kimberley qui permet une meilleure traçabilité des diamants dans les pays africains et de ce fait plus de transparence dans l'exploitation minière, en présentant ses ressources comme issues d'un secteur réglementé et transparent.

Les gouvernements successifs ont prouvé leur attachement à la transparence dans le secteur minier. Outre leur participation à la création du Processus de Kimberley, ils ont mis en place des plans nationaux de développement pour mettre en exergue la transparence des activités du

16. J Clark Leith, Why Botswana Prospered (Montreal: McGill-Queen's UP, 2005).

gouvernement et encourager la participation des citoyens aux processus étatiques pour justement permettre l'implémentation de politiques plus efficaces dans l'ensemble des secteurs mais également de contrôler les dépenses publiques. Ces mesures ont aidé le Botswana à prospérer dans l'exploitation de ses ressources. En 2017, l'Indice de gouvernance des ressources le place à la 18ème position sur un ensemble de 89 pays.[17]

L'ancien président, Festus Mogae, expliquait la croissance économique du pays par le secteur minier. Selon lui, si l'économie botswanaise prospère, c'est principalement grâce à la réinjection des revenus tirés de l'exploitation dans le développement des services sociaux. L'attribution des droits miniers à l'État est le fondement de la politique minière du pays et empêche le développement de la corruption pour l'obtention de titres miniers. C'est ce qui permet aux pouvoirs publics d'assurer une redistribution équitable des revenus dans l'ensemble du pays et de rediriger les gains du secteur minier vers d'autres secteurs, comme les infrastructures, l'éducation ou encore la santé. C'est grâce à ces orientations politiques que 80% des Botswanais peuvent aujourd'hui accéder aux soins de santé de proximité[18] et que le Botswana investit près de 9,6% de son PIB dans le développement de l'éducation.[19]

Ces réussites ne doivent cependant pas passer sous silence les difficultés auxquelles le gouvernement botswanais fait toujours face. D'une part, bien que la centralisation des revenus entre les mains de l'État ait été mise en place pour assurer une redistribution équitable, les pouvoirs publics peinent encore à atteindre leur objectif. Selon les Nations unies, près de 30% de la population vit encore dans la pauvreté. Ce sont principalement les minorités autochtones qui sont marginalisées dans cette redistribution. D'autre part, au vu de la concentration de l'économie sur des niches très réduites, et compte tenu de sa dépendance aux exportations diamantifères, le Botswana se trouve très vulnérable aux cours des marchés mondiaux du diamant. Le tableau suivant analyse la vulnérabilité de l'économie du Botswana aux chocs extérieurs. Il montre que l'exposition du pays aux chocs est plus élevée que celle de la moyenne africaine puisque le pays obtient un score de 43 alors que la moyenne africaine est fixée à 37.

Figure 10 :

l'Indice de vulnérabilité du Botswana aux chocs extérieurs[20]

2016	Botswana	Afrique
Vulnérabilité économique structurelle	**43**	**37**
Exposition aux chocs	51	38
Chocs	34	37

Source: Observatoire de la Compétitivité Durable

17. Natural Resource Governance Institute (s.d.). Indice de Gouvernance des Ressources Naturelles 2017.

18. Duncan, T., Jefferis, K., & Molutsi, P. (s.d.). Botswana : le développement social dans une économie riche en ressources, tendances générales du développement social. UNICEF.

19. Banque Mondiale, « Dépenses publiques totales dans le secteur de l'éducation (% du PIB), Botswana », Perspective Monde, http://perspective. usherbrooke.ca/bilan/tend/BWA/fr/SE.XPD.TOTL.GD.ZS.html

20. Les sources de la vulnérabilité économique structurelle (2016). Observatoire de la Compétitivité Durable.

Cependant, malgré cette vulnérabilité, le Botswana est présenté comme étant un pays attractif surtout lorsqu'il est comparé au reste des pays africains. Sa stabilité politique ainsi que son climat social paisible et son développement en font un partenaire de choix pour les investisseurs. Ainsi, selon l'Observatoire de la Compétitivité durable, le Botswana est l'un des pays les plus attractifs. Le tableau suivant montre les raisons qui font du Botswana un pays d'intérêt et le compare au reste de l'Afrique. Ainsi l'ensemble des indicateurs semblent placer le pays au-dessus de l'Afrique.

Figure 11 :

les indicateurs de l'attractivité du Botswana[21]

2016	Botswana	Afrique
Attractivité nationale	68	46
Infrastructures	41	30
Marché	52	47
Capital humain et financier	68	44
Gouvernance politique et économique	83	48

Source: Observatoire de la Compétitivité Durable

S'inspirant des leçons tirées des expériences d'autres pays africains quant à la dépendance des exportations de minerais, le Botswana a pris conscience de la limite de ses ressources naturelles. De ce fait, le gouvernement tente de diversifier son économie et de créer de l'emploi pour réduire le taux de chômage. Les autorités ont ainsi choisi de cibler les plus grandes préoccupations pour l'atteinte de cet objectif dans le 11ème Plan national de développement publié en 2017.[22] Les axes ci-après ont été mis en avant dans ce même plan :

- sortie de la dépendance des ressources en diversifiant l'économie : cela implique la mise en avant de plusieurs secteurs économiques qui pourraient impulser la croissance ;
- mise en avant des ressources humaines et développement de la formation ;
- suivi et évaluation des politiques publiques relatives au secteur des mines ;
- renforcer la bonne gouvernance du secteur.

21. Les sources de l'attractivité du Botswana. (2016). Récupéré sur Observatoire de la Compétitivité Durable.

22. (2017). National Development Plan 11 National Development Plan 11 Volume 1 April 2017 – March 2023. Government of Botswana.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La réussite de certains pays peut apporter des précisions sur les éléments qui permettent de transformer la richesse des sols en richesse des États et des nations et d'améliorer la gouvernance des ressources naturelles.

Recommandations :

- **participation plus large des représentants des citoyens :** les politiques publiques mises en place dans le cadre du secteur extractif doivent intégrer les composantes de la société, et principalement des communautés locales qui sont les premières exposées aux impacts de l'exploitation des ressources. Une plus grande participation engendre une meilleure gouvernance du secteur ;
- **mise en place d'une réglementation du secteur :** la mise en œuvre d'un cadre juridique et fiscal pour régir le secteur des ressources naturelles est indispensable. Une meilleure gestion passe par un encadrement efficace de l'activité extractive. Une optimisation des ressources résulte également de cet encadrement et permet de prioriser les intérêts des populations. Si le pays est déjà pourvu d'un cadre fiscal et juridique, celui-ci doit passer par un audit pour déterminer les dysfonctionnements et les axes d'amélioration ;
- **mise en place d'une redevabilité des gouvernants vis-à-vis des populations :** les détails des dépenses des revenus issus de l'industrie extractive doivent être accessibles aux populations et intégrés aux budgets nationaux et aux différents plans de développement. Les dirigeants doivent instaurer un système transparent à travers la publication des revenus de l'extraction. De plus, la part qui revient au gouvernement ainsi que celle qui doit être investie dans les prestations sociales doivent être rendues publiques ;
- **égalité dans la redistribution des revenus :** l'État doit veiller à faire profiter la population des revenus tirés de l'industrie extractive. L'égalité dans la redistribution des revenus doit être assurée. L'ensemble des citoyens devraient avoir accès à des services sociaux de même standard ;
- **privilégier l'épargne des revenus d'exploitation :** devant un flux important de revenus, certains États procèdent à des dépenses dans une optique court-termiste. L'adoption d'une vision à long terme dans la gestion des revenus est primordiale pour assurer une bonne utilisation desdits revenus. Epargner une partie importante des revenus de l'exploitation dans des fonds publics gérés par des institutions indépendantes s'est avéré être un choix ingénieux pour la Norvège. Cela protège l'État des différentes fluctuations des prix des marchandises sur les marchés mondiaux et permet aux populations, présentes et futures, de pouvoir compter sur une épargne importante pour répondre à leurs besoins en matière de services sociaux ;
- **transparence du secteur :** les États devraient adhérer aux différentes initiatives de transparence dans le cadre du secteur extractif et faire en sorte que leurs réglementations respectives soient conformes aux normes et règles internationales. De plus, l'État doit assurer la mise en œuvre des différentes initiatives. De ce fait, les pays seraient munis de cadres solides pour encadrer la signature de leurs contrats, l'octroi des licences d'exploitation ainsi que la gouvernance de l'ensemble de la chaine de valeur du secteur pour assurer une transparence à tous les niveaux ;
- **lutte contre les entreprises mal intentionnées :** la convoitise des entreprises étrangères dans les pays africains dépourvus de gouvernance dans le secteur ainsi que de cadre réglementaire et fiscal est courante. Souvent, et comme nous l'avons vu dans l'exemple de la Guinée, ces compagnies recourent aux paradis fiscaux pour couvrir la traçabilité de leurs activités financières provenant de l'exploitation peu scrupuleuse des ressources dans ces mêmes pays africains. Les gouvernements devraient conclure des accords avec les pays qui jouent également le rôle de paradis fiscaux pour assurer une meilleure transmission de l'information sur les entreprises et leurs activités. Ainsi, les tentatives de corruption et de versement de pots-de-vin peuvent être plus facilement détectables ;

- **prise en compte des intérêts des communautés locales :** afin d'éviter la création de tensions entre les communautés locales et le gouvernement ou entre ces dernières et les entreprises opérant sur le terrain, l'État doit mettre en place des mécanismes de protection desdites communautés. Le développement de ces dernières devrait être intégré dans les préoccupations des entreprises exploitant de sites miniers à travers la création systématique de fonds de développement des communautés. Ces fonds devraient recevoir une part des bénéfices de l'extraction des ressources et être réinvestis au profit des populations locales ;
- **création de sociétés de gestion :** bien que dans plusieurs pays, la logique voudrait que les revenus soient la propriété de l'État et des populations, ces derniers devraient être gérés à un niveau indépendant. La création d'entreprises nationales pour la gestion et la gouvernance du secteur est un aspect important. Ainsi, la prédation pour les ressources est évitée, et les dirigeants n'ont pas directement accès aux dépenses ;
- **multiplication des partenariats public-privé :** la coopération entre le secteur public et le secteur privé permet une meilleure gestion du secteur extractif. Les entreprises privées permettent un transfert de connaissance et un transfert technologique. De plus, l'intégration du privé permet une meilleure performance du secteur et plus de compétitivité ;
- **formation du capital humain :** un capital humain bien formé permet une meilleure performance du secteur. Celle-ci peut se faire à travers le recrutement de cadres formés spécifiquement pour le secteur ou par le recrutement d'entreprises étrangères qui transmettent leur savoir-faire aux entreprises locales ;
- **diversification de l'économie :** l'État doit adopter une perspective à long terme et donc réinvestir les revenus de l'extraction dans d'autres secteurs économiques. Cette diversification permet de multiplier les sources de revenus et de limiter la dépendance de l'économie du pays de l'exploitation des ressources naturelles dont les cours sont très instables sur les marchés internationaux. De plus, une diversification de l'économie permet une création d'emplois plus importante et un développement économique et social ainsi qu'une croissance positive.

À propos de l'auteur Oumnia Boutaleb

Oumnia Boutaleb est spécialiste en Relations internationales au Policy Center for the New South. Ses recherches portent sur l'Afrique de l'Ouest, avec un focus sur le Nigeria, la Guinée et le Cameroun.

Oumnia Boutaleb a rejoint le Policy Center for the New South en mars 2019, après avoir obtenu un Master en Affaires internationales à l'Institut d'Études politiques d'Aix-en-Provence, en France, et une Licence en Sciences Politiques à l'École de Gouvernance et d'Économie de Rabat. Avant de rejoindre le Policy Center for the New South, Oumnia a effectué un stage au sein du Conseil national des Droits de l'Homme, à l'Agence de Coopération internationale allemande (GIZ) avant d'entamer une courte expérience en conseil stratégique au Cabinet Grant Thornton. Oumnia a également obtenu un diplôme de Master of Science en Géopolitique et géoéconomie de l'Afrique émergente à HEC Paris en 2022.

Policy Center for the New South

Building C, Suncity Complex, Al Bortokal Street, Hay Riad 10100 - Rabat
Email : contact@policycenter.ma
Phone : +212 (0) 537 54 04 04 / Fax : +212 (0) 537 71 31 54
Website : www.policycenter.ma

POLICY CENTER FOR THE NEW SOUTH
THINK • STIMULATE • BRIDGE