



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
10 juillet 2017
Français
Original : anglais

Conseil du commerce et du développement

Soixante-quatrième session

Genève, 11-22 septembre 2017

Point 9 de l'ordre du jour provisoire

Établir des liens pour le développement dans le secteur extractif : Les leçons du terrain

Résumé

Dans la présente note d'information, la CNUCED résume les enseignements tirés de son projet de coopération technique en cours de mise en œuvre intitulé « Améliorer la capacité de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale de renforcer les liens favorables au développement avec le secteur extractif ». Le projet est financé par la neuvième tranche du Compte pour le développement de l'ONU. Il est exécuté dans trois pays membres de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale : le Tchad, le Congo et la Guinée équatoriale. On trouvera dans la présente note un aperçu des enseignements tirés des activités que la CNUCED mène pour aider deux de ces pays, le Tchad et le Congo, à créer des liens favorables au développement entre le secteur extractif et le reste de l'économie, et à les renforcer.



Introduction

1. Dans la présente note d'information, la CNUCED résume les enseignements tirés du projet qu'elle met actuellement en œuvre, qui est intitulé « Améliorer la capacité de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale de renforcer les liens favorables au développement avec le secteur extractif ». Le projet est financé par la neuvième tranche du Compte pour le développement de l'ONU. Il est exécuté dans trois pays membres de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) : le Tchad, le Congo et la Guinée équatoriale¹. On trouvera dans la présente note un aperçu des enseignements tirés des activités que la CNUCED mène pour aider deux de ces pays², le Tchad et le Congo, à créer des liens favorables au développement entre le secteur extractif et le reste de l'économie, et à les renforcer.

2. L'idée centrale de la présente note est que les pays en développement tributaires des produits de base³ doivent supprimer les enclaves qui se forment généralement autour des projets d'extraction, en instaurant un environnement propice à la création de liens entre ces projets et le reste de l'économie, de façon à contribuer à un développement inclusif et durable.

3. La présente note est organisée comme suit : dans la section I, la CNUCED expose le problème de la dépendance à l'égard des produits de base, en particulier dans les pays participant au projet ; dans la section II, elle explique brièvement la notion de liens favorables au développement, dans la perspective des pays participants ; dans la section III, elle présente et analyse les activités de projet mises en œuvre jusqu'à présent ; dans la section IV, elle expose les enseignements tirés de l'expérience sur le terrain ; la section V, enfin, sert de conclusion.

I. Informations générales

4. Dans de nombreux pays en développement tributaires des produits de base, l'exploitation de ressources extractives a été à l'origine de recettes importantes et a contribué dans une large mesure à la croissance économique et au développement durable. D'après le rapport *State of Commodity Dependence 2016* de la CNUCED (à paraître), les hydrocarbures et les produits minéraux (principalement le pétrole) ont compté pour 93 % dans les exportations totales de marchandises du Tchad, pour 87 % dans celles du Congo et pour 95 % dans celles de la Guinée équatoriale en 2014/15.

5. Toutefois, la plupart des pays en développement tributaires des produits de base exportent leurs ressources extractives sous la forme de matières premières, dont la valeur ajoutée est trop faible pour leur permettre d'en tirer, sur le plan du développement, des avantages durables qui bénéficient au reste de l'économie. La forte dépendance à l'égard des ressources extractives rend ces pays vulnérables aux fluctuations des cours. Les liens avec l'ensemble de l'économie n'étant pas suffisamment développés à cause du caractère enclavé et de la forte intensité de capital du secteur extractif, celui-ci n'apporte qu'une contribution limitée à la création d'emplois et à la diversification économique.

¹ La CEEAC compte 11 pays membres : l'Angola, le Burundi, le Cameroun, le Congo, le Gabon, la Guinée équatoriale, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, le Rwanda, Sao Tomé-et-Principe et le Tchad.

² Le projet n'a pas encore commencé à être mis en œuvre en Guinée équatoriale, en raison d'un retard dans la nomination d'un responsable de la coordination du projet par le Gouvernement.

³ La dépendance à l'égard des produits de base reste un problème central pour la plupart des pays en développement. Selon la définition de la CNUCED, un pays en développement est tributaire des produits de base si l'exportation de ces produits lui procure plus de 60 % de ses recettes d'exportation de marchandises.

6. Les pays peuvent surmonter ce problème en mettant moins l'accent sur l'exportation de produits bruts ou semi-finis pour privilégier les industries en aval qui stimuleraient le développement économique et la diversification. Ils peuvent y parvenir en renforçant les liens entre le secteur extractif et le reste de l'économie.

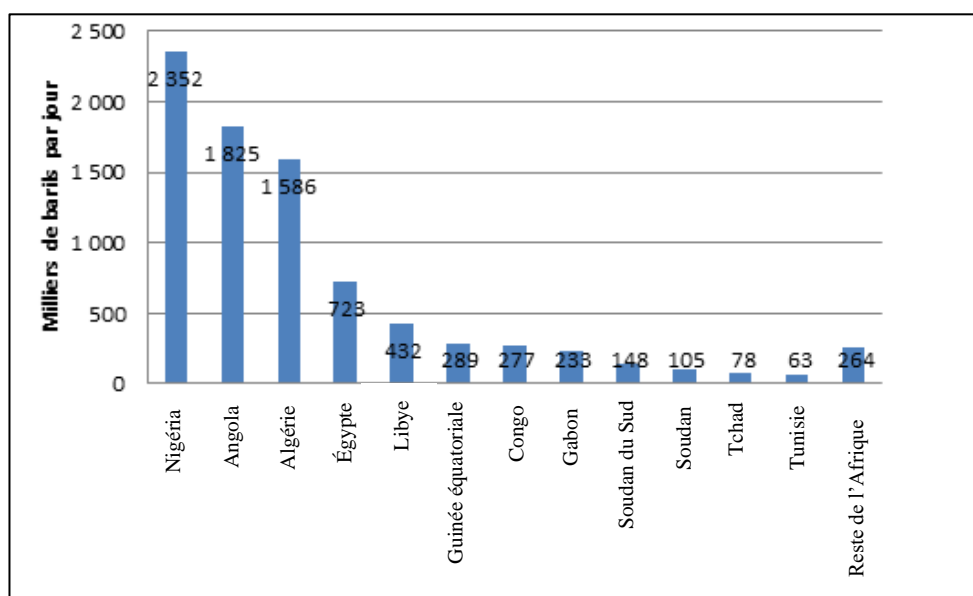
A. Dépendance de certains pays de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale à l'égard des produits de base

7. Les pays de la CEEAC sont dotés de vastes réserves de ressources minérales combustibles et non combustibles. Ils sont par exemple à l'origine de 51 % de la production mondiale de cobalt, de 25 % de la production de diamants industriels et de 30 % de la production africaine de pétrole brut.

8. Cinq pays de la CEEAC (Angola, Congo, Gabon, Guinée équatoriale et Tchad) sont tributaires de l'exportation de pétrole brut. Comme il ressort de la figure 1, ces cinq pays ont produit en 2015 environ 2,7 millions de barils par jour, soit 32 % de la production africaine totale (8,5 millions de barils par jour). On voit dans la figure 2 que le montant total des réserves avérées de ces pays est de 18,9 milliards de barils, soit 14,6 % des réserves avérées du continent (129,1 milliards de barils)⁴.

Figure 1

Production de pétrole dans certains pays de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale et dans le reste de l'Afrique, 2015

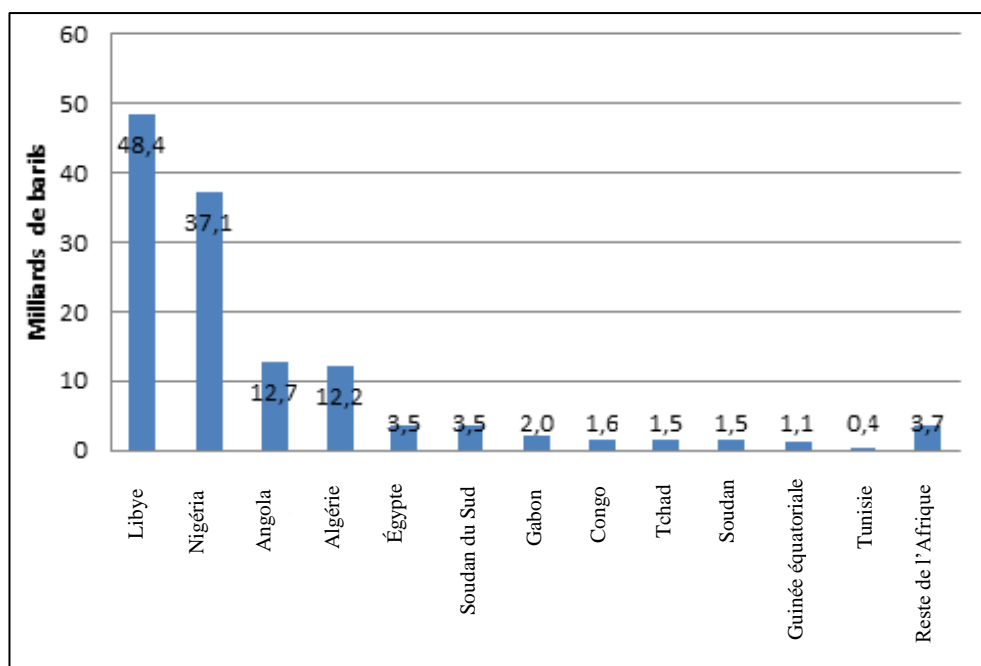


Source : BP (2016). *BP Statistical Review of World Energy June 2016*. Disponible à l'adresse <https://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2016/bp-statistical-review-of-world-energy-2016-full-report.pdf> (consultée le 10 juillet 2017).

⁴ La production de pétrole du Cameroun étant relativement modeste, elle est comptabilisée, dans la figure 1, dans la production du reste de l'Afrique.

Figure 2

Réserves avérées de pétrole dans certains pays de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale et dans le reste de l'Afrique, 2015



Source : BP (2016). *BP Statistical Review of World Energy June 2016*. Disponible à l'adresse <https://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2016/bp-statistical-review-of-world-energy-2016-full-report.pdf> (consultée le 10 juillet 2017).

9. L'Angola et la Guinée équatoriale sont les principaux producteurs de gaz naturel de la CEEAC. Selon les estimations, en 2015, la production commercialisée a été de 772,5 millions de mètres cubes en Angola et de 6 555 millions de mètres cubes en Guinée équatoriale⁵. Au total, les réserves africaines de gaz naturel sont estimées à 14 100 milliards de mètres cubes⁶.

10. Le territoire des pays de la CEEAC renferme une variété de minéraux non combustibles, y compris des métaux rares et précieux. La République démocratique du Congo produit par exemple de l'or, du cuivre, du cobalt, des diamants, du niobium, du tantale, de l'étain et du tungstène. L'Angola est un grand producteur de diamants (sa production a été d'environ 9 360 carats en 2013, dont 90 % de qualité joaillerie et 10 % de qualité industrielle) et produit également des minéraux comme le ciment, l'argile smectique, le granit, le gypse, le calcaire, le marbre, le quartz, le sel, le sable, le sable siliceux, l'or et la pierre concassée⁷.

11. L'exploitation des hydrocarbures est toutefois prépondérante dans les trois pays participants. Au Tchad, par exemple, les produits minéraux comme les granulats, le ciment, l'argile, l'or, la chaux, le calcaire, le sel, le sable, le carbonate de sodium et la pierre⁸ sont produits pour la consommation intérieure par des exploitations minières et des carrières

⁵ Organisation des pays exportateurs de pétrole, 2016, *OPEC Annual Statistical Bulletin*. Disponible à l'adresse http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/ASB2016.pdf (consultée le 4 juillet 2017).

⁶ BP, 2016, *BP Statistical Review of World Energy June 2016*. Disponible à l'adresse <https://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2016/bp-statistical-review-of-world-energy-2016-full-report.pdf> (consultée le 10 juillet 2017).

⁷ États-Unis d'Amérique, United States Geological Survey, 2016, *2013 Minerals yearbook : Angola*. Disponible à l'adresse <https://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2013/myb3-2013-ao.pdf> (consultée le 4 juillet 2017).

⁸ États-Unis d'Amérique, United States Geological Survey, 2016, *2014 Minerals yearbook : Tchad*. Disponible à l'adresse <https://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2014/myb3-2014-cd.pdf> (consultée le 4 juillet 2017).

locales à petite échelle. Le Congo possède des réserves supposées d'or, de diamants, de potasse, de minerai de fer, de magnésium, de minerais polymétalliques (cuivre, plomb et zinc), de phosphates et de tourbe⁹, mais la production n'en est pas encore à la phase de l'extraction de ces ressources, ce qui s'explique en partie par le manque d'infrastructures¹⁰. En Guinée équatoriale, l'extraction de minéraux non combustibles se limite à l'argile, au gravier, au sable et à la roche volcanique, qui sont utilisés dans le secteur national du bâtiment et des travaux publics¹¹. Le Gabon produit et exporte du manganèse et de l'or, mais n'exploite pas ses réserves de minerai de fer¹².

B. Tchad

12. En 2003, l'agriculture a représenté 42 % du produit intérieur brut (PIB) du Tchad, contre 14 % pour le pétrole. Depuis 2004, l'exploitation pétrolière est la première source de revenus et la principale activité économique du pays¹³. En 2015, le Tchad a exporté pour 1 202 milliards de francs CFA de pétrole, 92,8 milliards de francs CFA de bétail et 53,9 milliards de francs CFA de coton (soit 58 %, 4,5 % et 2,6 % de ses exportations totales, respectivement). La dégringolade des prix du pétrole en 2014 a eu de graves répercussions sur l'économie et la faiblesse de ces prix par rapport aux prévisions ont continué de restreindre les perspectives de croissance¹⁴.

13. Selon l'Economist Intelligence Unit, la croissance du PIB réel du Tchad a ralenti, passant de 6,9 % en 2014 à 1,8 % en 2015, en partie à cause de la baisse de la production pétrolière conjuguée à la diminution des prix internationaux¹⁵. En 2016, il était prévu que le PIB reculerait de 3,1 %.

14. Depuis le début des activités d'extraction en octobre 2003, le secteur pétrolier a rapporté plus de 8 000 milliards de francs CFA au trésor public, soit plus de 80 % des recettes d'exportation totales. Ces rentrées ont contribué à accroître les investissements publics et les dépenses publiques de plus de 2000 %. La hausse des dépenses publiques a permis au pays d'améliorer légèrement ses indicateurs socioéconomiques¹⁶ et de financer ses dépenses de sécurité, contribuant ainsi à améliorer la stabilité politique de la région.

⁹ Banque mondiale, 2012, *Republic of the Congo : Mining sector review*. Disponible à l'adresse <http://documents.worldbank.org/curated/en/954411468234271193/pdf/743920ESW0P1230C0disclosed020260130.pdf> (consultée le 7 juillet 2017)

¹⁰ Economist Intelligence Unit, 2017, rapport sur la République du Congo, mai. Disponible à l'adresse <http://country.eiu.com> (consultée le 7 juillet 2017).

¹¹ États-Unis d'Amérique, United States Geological Survey, 2013, *2012 Minerals yearbook : Equatorial Guinea*. Disponible à l'adresse <https://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2012/myb3-2012-ek.pdf> (consultée le 4 juillet 2017).

¹² Economist Intelligence Unit, 2016, *Gabon : Chinese firm's manganese sales plummet after shutdown*. Disponible à l'adresse <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1244490908&Country=Gabon&topic=Economy&subtopic=Forecast&subsubtopic=Economic+growth&u=1&pid=315292815&oid=315292815&uid=1> (consultée le 4 juillet 2017)

¹³ CNUCED, 2016, Rapport d'analyse du contexte socioéconomique en vue de la mise en œuvre du projet au Tchad. Document présenté à l'atelier national à N'Djamena (décembre).

¹⁴ Economist Intelligence Unit, 2016, rapport sur le Tchad, décembre. Disponible à l'adresse <http://country.eiu.com> (consultée le 7 juillet 2017).

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Par exemple, la mortalité infantile est passée de 91 pour 1 000 pendant la période 2000-2009, à 72 pour 1000 pendant la période 2010-2014. En ce qui concerne les infrastructures, la proportion de la population qui a accès à l'eau potable est passée de 29 % à 39 % entre 2011 et 2014, tandis que celle qui a accès à l'électricité est passée de 3,7 % à 3,9 %. Le réseau de routes à revêtement s'étendait sur 1 600 km en 2011, contre 700 km en 2003. Malgré certaines améliorations, le pays s'est cependant classé au 186^e rang sur 189 pays selon les données pour 2016 de l'indice de développement humain du Programme des Nations Unies pour le développement.

C. Congo

15. Au Congo, l'exploitation pétrolière a démarré en 1960 et s'est intensifiée entre 1975 et 1984, de sorte qu'elle a transformé la structure de l'économie¹⁷. En 2015, le pétrole représentait environ 85 % des exportations totales, contre 3,6 % pour le bois. En dépit des efforts qu'il déploie pour diversifier son économie, le Congo reste fortement tributaire de ses ressources pétrolières. Selon l'Economist Intelligence Unit, le pétrole comptait en 2015 pour environ 40 % dans le PIB, pour 70 % dans les recettes d'exportation et pour plus de 40 % dans les recettes fiscales¹⁸. La forte dépendance à l'égard du pétrole rend le pays vulnérable aux fluctuations des prix du marché.

16. De 2012 à 2016, la production de pétrole a reculé de 14,2 % et les prix ont chuté de 59,2 %. L'économie congolaise a néanmoins crû de 3 % en moyenne, grâce à la forte croissance des secteurs non pétroliers, comme les activités manufacturières, l'électricité, le gaz et les télécommunications.

17. Les recettes ont diminué de 54,4 % à cause de la baisse des prix du pétrole entre 2014 et 2016, ce qui a conduit le Gouvernement à réduire considérablement les dépenses publiques. La Banque mondiale prévoit que le PIB recommencera à croître à un taux annuel moyen de 3,6 % de 2017 à 2019, sous l'impulsion de l'exploitation du champ pétrolier Moho Nord¹⁹.

18. Les indicateurs socioéconomiques du Congo se sont quelque peu améliorés pendant la flambée des prix du pétrole entre 2004 et 2011²⁰. En outre, de 2010 à 2013, l'investissement public a augmenté de 300 %. Cela étant, selon le Fonds monétaire international, la croissance du PIB qui a résulté de cette flambée des prix n'a pas donné lieu à une réduction correspondante de la pauvreté et des inégalités, qui demeurent particulièrement graves dans les zones rurales²¹. De plus, la production des puits de pétrole arrivés à maturité devrait diminuer entre 2019 et 2034, d'où la nécessité pour le pays de diversifier d'urgence son économie.

D. Guinée équatoriale

19. En Guinée équatoriale, la production en mer de pétrole brut et de gaz naturel occupe une place prépondérante dans le secteur extractif²². En 2015, les hydrocarbures ont représenté environ 60 % du PIB, près de 80 % des recettes budgétaires et 86 % des exportations. Les secteurs non pétroliers sont au contraire peu développés et contribuent relativement peu à l'économie nationale. Étant tributaire de l'exportation d'hydrocarbures, le pays est vulnérable aux fluctuations des prix du pétrole²³.

¹⁷ CNUCED, 2017, Le contexte de la République du Congo en vue de la mise en œuvre du projet 1415P. Document présenté à l'atelier national à Brazzaville (mai).

¹⁸ Economist Intelligence Unit, 2017, rapport sur la République du Congo, mai. Disponible à l'adresse <http://country.eiu.com> (consultée le 7 juillet 2017).

¹⁹ Banque mondiale, République du Congo : vue d'ensemble. Disponible à l'adresse <http://www.banquemondiale.org/fr/country/congo/overview> (consultée le 5 juillet 2017).

²⁰ Par exemple, le taux d'achèvement des études primaires est passé de 77 % en 2008 à 83 % en 2011, mais la qualité et l'accessibilité de l'éducation restent problématiques selon la Banque africaine de développement et le Fonds monétaire international. L'espérance de vie à la naissance est passée de 52 ans en 2000 à 59 ans en 2013. La mortalité infantile est passée de 121 pour 1 000 en 2000 à 49 pour 1 000 en 2013. Pendant la même période, le taux de mortalité maternelle est passé de 781 pour 1 000 à 426 pour 1 000.

²¹ Fonds monétaire international, 2015, rapport de pays n° 15/264, Pauvreté et inégalités en République du Congo : priorités fixées pour les dépenses publiques en faveur d'une croissance inclusive. Disponible à l'adresse <https://www.imf.org/external/French/pubs/ft/scr/2015/cr15264f.pdf> (consultée le 5 juillet 2017).

²² États-Unis d'Amérique, United States Geological Survey, 2016, *2014 Minerals yearbook : Equatorial Guinea*. Disponible à l'adresse <https://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2014/myb3-2014-ek.pdf> (consultée le 5 juillet 2017).

²³ Fonds monétaire international, 2016, rapport de pays n° 16/358, *Republic of Equatorial Guinea : Selected Issues*. Disponible à l'adresse <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16358.pdf> (consultée le 5 juillet 2017).

20. Malgré les efforts que le Gouvernement a accomplis ces dernières années pour diversifier l'économie, la Guinée équatoriale reste fortement tributaire des hydrocarbures. En 2015, son PIB a baissé de 8,3 %, sous l'effet conjugué de la baisse de la production d'hydrocarbures, de la réduction des investissements publics et du ralentissement des activités de construction du secteur privé. Selon les prévisions, le PIB devrait diminuer en moyenne de 6 % par an de 2016 à 2018²⁴.

II. Diversification et liens favorables au développement

21. L'envolée des cours des matières premières sur la période 2004-2011 a encouragé les pays de la CEEAC à développer l'exploitation des hydrocarbures et des produits minéraux. L'exploitation de ces ressources non renouvelables pourrait être une source importante de recettes d'exportation et de revenus fiscaux pour les gouvernements de la région. Elle pourrait contribuer à la croissance économique durable des pays riches en ressources naturelles, si une gouvernance responsable est mise en place et s'il existe des capacités institutionnelles suffisantes.

22. Cependant, les exportations de produits de base vers les pays industrialisés sont privilégiées aux dépens du développement national. C'est souvent à l'étranger que les matières premières sont transformées en produits à forte valeur ajoutée, et les activités extractives ont souvent un impact social et environnemental nuisible sur les communautés proches des lieux d'extraction.

23. De plus, les pays tributaires des produits de base sont exposés à des risques d'effondrement des cours et d'instabilité des recettes, ce qui complique leur gestion macroéconomique. Pour atténuer cette vulnérabilité, les gouvernements doivent établir des liens entre le secteur extractif et le reste de l'économie ou les renforcer. Cela contribuera à éviter que, comme souvent, des enclaves ne se forment autour des projets d'extraction et favorisera la diversification économique.

23. Dans ce contexte, les gouvernements des pays riches en ressources naturelles peuvent prendre des mesures pour créer des liens favorables au développement ou les renforcer, que ce soit des liens de production (en amont et en aval) ou de consommation, ou des liens fiscaux ou spatiaux (voir l'encadré). Ces liens sont interdépendants. Ainsi, le renforcement du régime fiscal peut permettre de lever les fonds nécessaires à l'investissement dans les infrastructures, ce qui créera les liens spatiaux nécessaires pour attirer l'investissement intérieur dans les activités d'amont ou d'aval. Cependant, tout comme le projet de coopération technique de la CNUCED, la présente note portera principalement sur les liens de production en amont et en aval.

Typologie des liens favorables au développement

Les liens de production en aval consistent en la transformation des produits de base extraits localement en produits finis au lieu de leur exportation à l'état brut. Ils peuvent contribuer à la rétention de la valeur ajoutée dans le pays, ainsi qu'à la promotion de l'emploi, de l'industrialisation et de la diversification économique.

Les liens de production en amont mettent en relation des fournisseurs de biens et services et les entreprises du secteur extractif, ce qui entraîne la création d'autres industries locales. Des retombées sociales et économiques notables peuvent en découler, en raison de l'effet multiplicateur des salaires et des revenus dépensés sur place, qui accélèrent le développement de l'économie locale.

Les liens fiscaux favorisent la collecte et l'utilisation stratégique de la rente des ressources naturelles. Ainsi, les recettes issues de la vente des hydrocarbures et des produits minéraux (sous forme d'impôts ou de redevances par exemple) peuvent servir à la promotion du développement industriel des autres secteurs d'activité.

²⁴ Banque mondiale, *Equatorial Guinea : Overview*. Disponible à l'adresse <http://www.worldbank.org/en/country/equatorialguinea/overview> (consultée le 5 juillet 2017).

Les liens spatiaux concernent la création des infrastructures indispensables à l'extraction des ressources naturelles. Les investissements dans les infrastructures réalisés par des entreprises du secteur extractif ou le pays hôte, comme la production d'électricité, les routes, les voies ferrées ou les ports, peuvent profiter aux autres secteurs de l'économie. Par exemple, la construction de routes peut permettre d'améliorer le fonctionnement des marchés locaux.

Les liens de consommation impliquent que les revenus issus des industries extractives servent à acheter des biens et des services produits par d'autres secteurs de l'économie. La demande créée par la hausse des revenus des travailleurs des industries extractives, conjuguée aux dépenses des entreprises actives sur le marché des biens produits localement, peut contribuer au développement de nouvelles industries et de l'emploi.

Les liens horizontaux s'entendent de l'utilisation des compétences et des capacités acquises dans le secteur extractif en vue de développer d'autres activités ou secteurs industriels. L'appui de l'État, qui se traduit par exemple par l'instauration d'un climat propice aux affaires, peut favoriser le développement des petites et moyennes entreprises (PME) et contribuer à l'industrialisation du pays et à la création d'emplois.

Sources : Initiative africaine de collaboration pour la réforme budgétaire (2016), Les industries extractives et leurs liens avec le reste de l'économie, Compte-rendu principal n° 1, Consultable à l'adresse http://www.cabri-sbo.org/uploads/files/Documents/keynote_paper_2016_extractives_and_linkages_cabri_revenue_management_in_the_extractives_sector_in_africa_french.pdf (page en anglais consultée le 5 juillet 2017) ; Hailu D, Gankhuyag U et Kipgen C (2014), How does the extractive industry promote growth, industrialization and employment generation ? Document présenté au Programme des Nations Unies pour le développement et au Gouvernement du Brésil à l'occasion d'une réunion sur les industries extractives et le développement durable tenue du 3 au 5 décembre, consultable à l'adresse <http://www.extractivedialogue.com/wp-content/uploads/2014/12/HowDoesTheExtractive1.pdf> (page consultée le 5 juillet 2017).

25. Les pays de la CEEAC n'ont que peu de liens de production par rapport à ceux qu'ont développé d'autres pays dotés de ressources naturelles, comme l'Afrique du Sud et, dans une certaine mesure, le Botswana. Cette situation s'explique par le fait que les politiques publiques et le secteur privé ne disposaient pas de moyens suffisants pour traduire les investissements engagés dans les industries extractives en création d'emplois, en participation des entreprises locales aux chaînes d'approvisionnement et en avantages pour toutes les parties prenantes (par exemple, les communautés d'accueil, les travailleurs, les artisans, les entrepreneurs et les générations futures). Cette lacune pourrait être comblée en renforçant la participation des entreprises locales au secteur grâce à des politiques axées sur le contenu local.

26. Cependant, toute politique fondée sur les concepts de liens de production et de contenu local devrait être compatible avec les engagements qu'un pays a contractés au titre des accords commerciaux et des accords bilatéraux d'investissement. Dans le contexte du secteur extractif, les dispositions relatives au contenu local prévoient l'obligation de recourir, dans des domaines spécifiques, à des prestataires de services et des travailleurs locaux, ainsi que celle d'acheter des biens produits localement, par exemple des machines et d'autres équipements. Les obligations d'embauche de la main-d'œuvre locale doivent être conformes aux engagements des États membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) au titre des articles XVI et XVII de l'Accord général sur le commerce des services, qui ont trait respectivement à l'accès aux marchés et au traitement national des fournisseurs étrangers. De même, l'obligation de s'approvisionner auprès de fournisseurs locaux se heurterait aux obligations des États membres de l'OMC qui découlent de l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce. Seuls les États membres de l'OMC qui appartiennent à la catégorie des pays les moins avancés peuvent y déroger de façon partielle et temporaire.

A. Politiques mises en œuvre dans les pays participants

Tchad

27. Le Tchad a commencé à produire du pétrole en 2003. L'exploitation pétrolière a rapidement supplanté l'agriculture en tant que principale source d'exportation et d'activité économique. Les revenus et les recettes publiques ont connu une hausse notable, et l'État a accru ses investissements dans les infrastructures, la sécurité et l'éducation. De plus, les achats de biens et de services par les exploitants pétroliers ont entraîné la création de nombreuses PME tchadiennes²⁵. En dépit de ces améliorations, la diversification économique et l'industrialisation n'ont guère progressé et des déficiences structurelles persistantes²⁶ entravent le développement économique du pays.

28. L'industrie pétrolière, premier secteur économique et employeur du pays, représente 72,5 % des emplois de l'économie formelle. Cependant, la main-d'œuvre locale occupe principalement des emplois à faible qualification. Par exemple, pour un projet à Doba, Glencore employait 1 828 Tchadiens en 2013, dont 64 % à des postes peu qualifiés, 33 % à des postes qualifiés et 3 % à des postes de direction²⁷.

29. Concernant la participation locale à la chaîne de valeur, environ 10 % des entreprises intervenant dans des activités liées à l'exploitation pétrolière sont tchadiennes²⁸. Par exemple, dans le projet de Doba, le consortium réunissant Esso, Petronas, Chevron et la Société des hydrocarbures du Tchad, société pétrolière nationale, a indiqué avoir accordé 73 contrats à des entreprises tchadiennes, soit bien moins que les 1 024 contrats signés avec des sociétés camerounaises²⁹. Au-delà du nombre total de contrats, il serait intéressant d'analyser la typologie de ceux qui ont été accordés à des entreprises tchadiennes, par exemple au regard des niveaux de compétence ou de technologie attendus.

30. Le cadre législatif tchadien régissant le secteur pétrolier ne contient aucune définition du concept de contenu local. Des dispositions sur le sujet existent dans différents textes de loi généraux. Par exemple, la loi n° 006/PR/2007 du 2 mai 2007 relative aux hydrocarbures comporte des dispositions spécifiques en matière de contenu local dans des domaines tels que l'exploration, la production, les infrastructures, le transfert de propriété, le recrutement, la formation et les achats.

31. Par ailleurs, l'ordonnance n° 001/PR/2010 régissant les activités de recherche et d'exploitation prévoit l'octroi à la Société des hydrocarbures du Tchad d'une part d'au moins 20 % des projets, et définit des critères de contenu local pour ce qui est des achats, des emplois et de la formation.

32. Des critères indirects de contenu local figurent également dans les règlements relatifs à l'investissement et au travail. Ces directives générales portent sur le transfert de technologie, l'emploi local et les achats auprès des entreprises locales.

33. En raison de l'hétérogénéité de l'ensemble des règles relatives au contenu local, cet aspect est dans la pratique traité au cas par cas dans les contrats conclus par la Société des hydrocarbures du Tchad et les exploitants. Les dispositions contractuelles portent

²⁵ CNUCED, 2016, Rapport d'analyse du contexte socioéconomique en vue de la mise en œuvre du projet au Tchad. Document présenté à l'atelier national de N'Djamena (décembre).

²⁶ Il s'agit notamment du déficit d'infrastructures et de compétences, du niveau insuffisant de la formation et des services d'assistance aux entreprises et du manque d'accès au financement.

²⁷ Esso Exploration and Production Chad, (2015), Rapport de fin d'année 2015, Projet de développement Tchad/Cameroun, mise à jour n° 35.
http://cdn.exxonmobil.com/~media/global/files/chad-cameroon/chad_cameroon_project_update_35_ye2014_rpt_fr.pdf (page en anglais consultée le 6 juillet 2017).

²⁸ CNUCED, 2016, Rapport d'analyse du contexte socioéconomique en vue de la mise en œuvre du projet au Tchad. Document présenté à l'atelier national de N'Djamena (décembre).

²⁹ Esso Exploration and Production Chad, (2015), Rapport de fin d'année 2015, Projet de développement Tchad/Cameroun, mise à jour n° 35.
http://cdn.exxonmobil.com/~media/global/files/chad-cameroon/chad_cameroon_project_update_35_ye2014_rpt_fr.pdf (page en anglais consultée le 6 juillet 2017).

généralement sur l'emploi local, la formation au niveau national, les achats locaux, les politiques de responsabilité sociale des entreprises, ainsi que sur le suivi et l'évaluation³⁰.

34. De même, le Code minier de 1995 ne contient aucune mention relative au contenu local, bien qu'il y figure, par exemple, des dispositions relatives à l'emploi local et à la formation, au transfert de technologie, au traitement préférentiel en faveur des sociétés nationales et à la responsabilité sociale des entreprises.

Congo

35. La diversification économique constitue une priorité du plan national de développement 2012-2016 du Congo ; elle doit contribuer à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté³¹. L'exploitation des ressources pétrolières comme minières est considérée comme un vecteur stratégique de promotion de l'industrialisation et du développement de l'économie congolaise. Cependant, il est dit dans le plan que la participation locale à ces secteurs d'activité est encore faible en raison d'un déficit de compétences, d'infrastructures et de services d'assistance aux entreprises, ainsi que de l'absence d'une stratégie nationale d'intégration aux chaînes de valeur.

36. Pour remédier à la pénurie de main-d'œuvre congolaise qualifiée dans le secteur pétrolier, le Gouvernement a conclu un partenariat avec Total E & P Congo pour la création d'un programme de master en génie pétrolier et en géologie à l'Université Marien N'Gouabi (Brazzaville). De ce partenariat est également née l'École nationale supérieure polytechnique, dans le cadre de la mise en œuvre du projet Moho Nord. Total E & P Congo gère également un centre de formation en maintenance industrielle à l'Institut Ucac-Icam³².

37. Dans le secteur minier, deux instituts de recherche ont été créés par décret présidentiel : le Centre de recherche géologique et minière et le Centre d'expertise, d'évaluation et de certification des substances minérales précieuses et semi-précieuses.

38. Pour remédier au manque d'infrastructures, le Gouvernement congolais a fait construire un aéroport international, un port en eau profonde et une voie ferrée pour relier la région pétrolifère à ses marchés. Il reste difficile d'assurer l'approvisionnement constant en énergie et en eau nécessaires au développement du secteur minier.

39. En 2017 a été examiné un projet de loi portant création d'un centre de soutien aux PME, qui serait rattaché au Ministère des hydrocarbures et qui fournirait aux entreprises des services d'assistance dont elles ont grand besoin. Selon le projet de loi, la principale mission du centre serait d'aider les PME congolaises à accroître leur participation au secteur pétrolier. Il existe déjà au Congo une agence de développement des PME, qui est rattachée au Ministère des petites et moyennes entreprises, de l'artisanat et du secteur informel. Le Gouvernement envisage donc de regrouper les fonctions du centre et de l'agence.

40. Jusqu'à la fin de l'année 2016, les divers décrets, lois, réglementations et règles relatifs au contenu local revêtaient un caractère général, c'est-à-dire qu'ils ne régissaient pas un secteur en particulier. De plus, il n'y avait aucune coordination centralisée de cet enchevêtrement réglementaire et, dans de nombreux cas, il était difficile de déterminer quel organe public était compétent pour édicter des règles au niveau sectoriel. Dans le secteur pétrolier, cette situation a contribué au manque de clarté du cadre réglementaire et à une application insuffisante ou incohérente de la réglementation.

³⁰ CNUCED, 2016, Rapport sur l'état des lieux relatif au contenu local du Tchad et contribution à son amélioration. Document présenté à l'atelier national de N'Djamena (décembre).

³¹ Consultable à l'adresse https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Congo_-_Document_de_strat%C3%A9gie_pour_la_croissance_l_emploi_et_la_r%C3%A9duction_de_la_pauvret%C3%A9__DSCERP_2012-2016_.pdf (page consultée le 6 juillet 2017).

³² CNUCED, 2017, Le contexte de la République du Congo en vue de la mise en œuvre du projet 1415P. Document présenté à l'atelier national de Brazzaville (mai).

41. Il en est résulté que dans la pratique, des clauses relatives au contenu local ont été incorporées au cas par cas dans les contrats négociés entre le Gouvernement congolais et les compagnies pétrolières internationales. Certaines de ces compagnies, comme Total E & P Congo, ont aussi mis en œuvre des mesures relatives au contenu local dans le cadre de leur stratégie de responsabilité sociale. Les activités de Total E & P Congo en la matière ont consisté notamment en : a) des programmes de formation pour les PME dans les domaines de l'hygiène, de la sécurité et de l'environnement, ainsi que de la qualité et de la conformité ; b) des dispositifs préférentiels d'achat en faveur des PME congolaises ; c) la création d'une base de données de fournisseurs locaux.

42. Le 12 octobre 2016, le Président du Congo a promulgué la loi n° 28-216 portant Code des hydrocarbures, qui définit les régimes juridique, fiscal et douanier du secteur des hydrocarbures, y compris en matière de contenu local. L'article 3 et le titre VII du Code détaillent les critères de mise en œuvre du contenu local concernant l'emploi, les achats, les partenariats, le transfert de technologie ainsi que le suivi et l'évaluation³³.

43. Concernant le secteur minier, le Code minier de 2005 ne fait pas expressément référence au contenu local. En mai 2017, le Gouvernement procédait au réexamen du Code, dont la nouvelle version devrait définir des critères de contenu local. Le Gouvernement continue de mettre en œuvre au cas par cas des dispositions en la matière dans les contrats qu'il conclut avec des exploitants. La loi n° 21-2016 du 26 septembre 2016³⁴, qui porte sur une convention d'exploitation relative au minerai de fer de Mayoko, dans le sud du pays, constitue une exception, car elle contient des dispositions relatives au contenu local en matière de formation du personnel, d'achats, de sous-traitance et de création d'un fonds communautaire.

B. Raison d'être du projet

44. La CNUCED a lancé un projet de renforcement des capacités des pays de la CEEAC pour mieux exploiter les liens favorables au développement entre le secteur des ressources minérales et le reste de l'économie. Ce projet est axé sur trois pays de la Communauté (le Congo, la Guinée équatoriale et le Tchad) qui sont fortement dépendants des hydrocarbures, principalement du pétrole. Le projet, financé par la neuvième tranche du Compte pour le développement de l'ONU, vise à développer les capacités de conception et de mise en œuvre de stratégies participatives afin de créer des liens durables entre l'exploitation des minerais et les secteurs économiques nationaux connexes, et de les renforcer.

45. Pour parvenir à ces objectifs, diverses activités ont été entreprises, notamment en vue de renforcer les institutions, de favoriser la recherche collaborative et de stimuler le dialogue entre les parties prenantes. Au nombre de ces activités figurent des ateliers de renforcement des capacités et des voyages d'étude pour développer les connaissances dans des domaines tels que la recherche de fournisseurs, la mise en œuvre de mesures relatives au contenu local, la création de valeur ajoutée et le transfert de compétences.

C. Obstacles à l'établissement de liens de développement

46. Les trois pays participants sont encore aux premiers stades de l'instauration d'un environnement propice à l'établissement de liens favorables au développement avec le secteur extractif. Les principaux obstacles à la mise en œuvre de ce projet de coopération technique sont les suivants :

³³ Congo, 2016, *Journal officiel de la République du Congo*, édition spéciale n° 8. Consultable à l'adresse http://www.sgg.cg/imageProvider.asp?private_resource=2588&fn=jo_es2016_08.pdf (page consultée le 10 juillet 2017).

³⁴ Congo, 2016, *Journal officiel de la République du Congo*, n° 41. Consultable à l'adresse http://www.sgg.cg/imageProvider.asp?private_resource=2528&fn=jo_2016_41.pdf (page consultée le 10 juillet 2017).

a) **L'accès au financement** : les PME et les autres entreprises locales du secteur extractif ont souligné que les difficultés d'accès à un financement abordable entravaient leur participation. Le manque de financement a freiné leur croissance et leur capacité à investir dans les technologies et les équipements récents dont elles ont besoin pour être compétitives sur le plan de la qualité et des coûts par rapport aux fournisseurs internationaux. Les banques locales réclament des garanties de l'ordre de 100 à 150 % du montant emprunté et fixent des conditions inflexibles, ce qui rend leurs services de facto inaccessibles aux PME.

b) **Le manque de qualifications** : les PME et les autres entreprises locales des pays participants ne disposent pas des compétences techniques et managériales nécessaires à l'exploitation des possibilités offertes par les liens de production en amont et en aval du secteur extractif. Les parties prenantes des pays participants ont notamment indiqué qu'il n'existait que trop peu d'institutions de formation professionnelle aptes à combler ces lacunes. Les autorités pourraient vérifier si les programmes des établissements d'enseignement répondent adéquatement aux besoins du marché.

c) **Le caractère limité des capacités institutionnelles** : bien qu'il existe certaines lois sur l'établissement de liens (ayant trait, par exemple, au contenu local) dans les pays participants, les capacités institutionnelles limitées de ces derniers, notamment en matière d'application des lois et des règlements, ont entravé le développement des entreprises locales et leur participation au secteur.

d) **Le déficit d'infrastructures** : l'absence ou l'insuffisance d'infrastructures (notamment le réseau électrique, les transports routiers et l'alimentation en eau) a freiné la participation des PME au secteur extractif. Les PME ont indiqué que l'insuffisance des infrastructures avait un effet préjudiciable sur leur productivité, leurs coûts, leurs profits et leur compétitivité par rapport aux fournisseurs internationaux.

e) **L'insuffisance des informations** : le manque d'informations sur les possibilités de s'approvisionner au niveau local porte préjudice à la fois aux multinationales contractantes et aux potentiels fournisseurs locaux. Dans les pays participants, les multinationales ont du mal à trouver des fournisseurs locaux qualifiés en raison de l'absence d'un registre public et centralisé des entreprises. Il existe peu de canaux de communication qui permettent aux PME de s'informer des possibilités offertes par le secteur extractif, ce qui leur donne l'impression de ne pas y avoir accès. Lors du premier atelier qui s'est tenu au Congo, les participants ont proposé la création d'un registre des entreprises locales qualifiées du secteur pétrolier. La création de ce registre est l'un des objectifs du présent projet.

f) **La participation restreinte de la société civile** : en raison de son faible niveau de participation au secteur extractif, la société civile ne joue qu'un rôle restreint en matière de promotion des politiques publiques, de transparence des contrats et d'amélioration des modalités de fonctionnement des entreprises, aspects qui contribuent à l'établissement de liens favorables au développement durable.

g) **La capacité à défendre ses intérêts au mieux dans les négociations commerciales** : souvent, les gouvernements des pays tributaires des produits de base concluent avec les entreprises minières des accords déséquilibrés en raison de la faiblesse de leurs capacités de négociation, ce qui les prive de la possibilité de tirer le meilleur parti de l'établissement de liens avec le reste de l'économie.

III. Vue d'ensemble du projet

A. Présentation des activités de projet

47. L'objectif général du projet consiste à renforcer la capacité du Tchad, de la République du Congo et de la Guinée équatoriale de renforcer les liens favorables au développement dans le secteur extractif (voir l'encadré) au profit de l'économie dans son ensemble. Pour y parvenir, diverses activités ont été mises en œuvre dans le cadre du projet, notamment des activités de planification stratégique, des ateliers de renforcement des

capacités et des voyages d'étude. Elles ont pour but de renforcer les capacités dans des domaines tels que la constitution d'une base de fournisseurs nationaux, l'application des prescriptions relatives au contenu local, la création de valeur ajoutée, la mise à profit des compétences transférables pour développer d'autres secteurs, la gouvernance, le renforcement des institutions et la collaboration en matière de recherche.

48. En novembre 2015, la CNUCED a organisé au Tchad un atelier national et régional de renforcement des capacités pour lancer le projet et définir la feuille de route de sa mise en œuvre. Les acteurs du secteur des industries extractives, notamment les responsables publics, les institutions, le secteur privé, les universitaires et les organisations non gouvernementales, ont reçu une formation sur la façon de promouvoir le contenu local et de renforcer les liens favorables au développement, ainsi que sur l'évaluation de l'impact social et environnemental du développement du secteur minier. À l'issue de l'évaluation participative des besoins, les acteurs ont défini les orientations générales de la feuille de route nationale relative aux activités de projet au Tchad. Cet exercice a pris en considération l'environnement intérieur et extérieur, notamment les lois, règlements et politiques applicables, les pratiques et les ressources disponibles. À la fin de l'atelier, les participants ont constitué un groupe de travail national et ont validé la feuille de route, qu'ils ont transmise au Secrétaire général du Ministre du commerce pour approbation officielle.

49. Dans le cadre de l'atelier tchadien, les participants ont défini des projets de feuilles de route nationale et régionale afin de réaliser les objectifs attendus, et ont validé la feuille de route nationale. La feuille de route régionale doit encore être approuvée officiellement par les gouvernements des pays participant au projet et par la CEEAC. Ont notamment assisté aux ateliers le Ministre des mines et de la géologie, des responsables de haut niveau des ministères correspondants et des acteurs du secteur privé (Tchad) ; le Ministre du plan, de la statistique et de l'intégration régionale, des responsables de haut niveau des ministères correspondants, le Coordonnateur résident du Programme des Nations Unies pour le développement, des acteurs du secteur des industries extractives et des représentants des établissements d'enseignement supérieur et de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (Congo). La participation des ministères et des institutions a permis à la CNUCED de construire des synergies entre le projet et les activités de ces institutions.

50. Dans le cadre du projet, des ateliers national et régional ont été organisés au Congo en septembre 2016, avec des objectifs analogues à ceux du premier atelier tenu au Tchad. Ils ont aussi été l'occasion de partager les meilleures pratiques régionales concernant la manière de renforcer les liens favorables au développement établis avec le secteur minier, ainsi que les enseignements tirés de la mise en œuvre des politiques relatives au contenu local de la CEEAC.

51. Des évaluations détaillées des secteurs des industries extractives du Tchad et du Congo ont été menées en mars 2017 pour recenser les besoins de chaque pays concernant la mise en œuvre des recommandations formulées dans le cadre du projet. En outre, des groupes de travail nationaux ont été constitués tant au Tchad qu'au Congo pour superviser l'élaboration des plans stratégiques, cadres et orientations concernant le contenu local et pour promouvoir l'échange d'informations entre les ministères intéressés.

52. Dans le cadre de la collaboration de la CNUCED avec le programme Evidence and Lessons from Latin America, qui porte sur les enseignements tirés en Amérique latine, un projet du Department for International Development (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord), des membres des groupes de travail nationaux ont suivi en 2016 un cursus en ligne sur le contenu local en Afrique et en Amérique latine. À l'issue de ce cursus, en novembre 2016, deux membres de chaque groupe de travail national ont participé au voyage d'étude organisé dans le cadre du programme susmentionné en Équateur, afin d'approfondir leurs connaissances sur la manière de développer des liens entre les secteurs des industries extractives et le reste de l'économie en Amérique latine. Ce voyage a aussi été l'occasion pour les participants africains et latino-américains de partager leur expérience et de renforcer ainsi la coopération Sud-Sud.

53. Plus précisément, le voyage d'étude a permis d'aborder les sujets suivants : a) l'industrie du pétrole et du gaz en Équateur ; b) les stratégies du secteur public visant à

renforcer la diversification du secteur pétrolier et gazier ; c) le point de vue des exploitants privés du secteur pétrolier et gazier en Équateur ; d) les activités et les meilleures pratiques du secteur pétrolier en Équateur ; e) le point de vue d'une entreprise privée sur les pratiques relatives au contenu local adoptées dans la région de l'Amazonie ; f) les effets du secteur des industries extractives au niveau local et le rôle des acteurs locaux (société civile, communautés et secteur public) ; et g) les difficultés de mise en œuvre des stratégies relatives au contenu local.

54. Un deuxième atelier de renforcement des capacités a été organisé au Tchad en décembre 2016. Des experts ont dispensé aux participants une formation sur la manière de développer le contenu local. Quatre experts (deux experts tchadiens et deux experts congolais) ont aussi fait part aux participants des connaissances acquises lors du voyage d'étude en Amérique latine. Pendant l'atelier, une table ronde a permis aux participants venus d'horizons divers de partager des expériences et des exemples concrets portant sur l'accroissement du contenu local. L'atelier a contribué à renforcer les capacités institutionnelles et à familiariser les participants aux meilleures pratiques internationales et régionales.

55. Un atelier commun de la CNUCED et de la Commission économique pour l'Afrique a été organisé en Guinée équatoriale en février 2017 pour renforcer les capacités institutionnelles en matière de négociation, de supervision et d'exécution des contrats miniers et pétroliers. La Vision africaine des mines souligne que la négociation des contrats joue un rôle essentiel en vue d'une meilleure gouvernance des ressources. Il est donc primordial d'améliorer la capacité des États africains de négocier avec les sociétés privées, non seulement pour réduire les asymétries de l'information, mais aussi pour veiller à ce que ce secteur noue des liens multiples avec le reste de l'économie³⁵. Les participants ont reçu une formation sur la négociation, la supervision et l'exécution des contrats miniers et pétroliers, ainsi que sur l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies relatives au contenu local et sur le renforcement des liens entre les producteurs locaux dans le secteur minier. Comme pour les autres ateliers de renforcement des capacités, les participants ont partagé les meilleures pratiques régionales sur la mise en œuvre de stratégies relatives au contenu local.

56. Un deuxième atelier de renforcement des capacités a été organisé au Congo en mai 2017. Il a porté sur les questions de politique publique. Par exemple, des experts ont présenté des méthodes et des exemples de meilleures pratiques concernant le développement des PME, l'amélioration de leur compétitivité et de leur accès au financement, ainsi que la promotion et le renforcement du contenu local dans le secteur des industries extractives. Des experts ont aussi présenté des exposés sur la manière de repérer des possibilités de participer aux différentes étapes de la chaîne de valeur. Dans leurs réponses au questionnaire distribué à la fin du programme, de nombreux participants ont indiqué que l'atelier leur avait donné les moyens de mieux cerner les débouchés dans la chaîne de valeur du secteur minier et d'en tirer parti.

B. Résultats préliminaires

57. Le projet est en cours de mise en œuvre ; ses effets feront l'objet d'une évaluation qui sera menée lorsque les activités seront terminées. Toutefois, l'idée que le projet présente une stratégie visant à renforcer les liens favorables au développement dans le secteur extractif fait l'objet d'un large consensus parmi les parties prenantes.

58. À cet égard, les ateliers de renforcement des capacités tenus au Tchad et au Congo ont contribué au renforcement de la collaboration entre les institutions éducatives d'Afrique centrale et le secteur privé concernant la conception de programmes qui amélioreront les

³⁵ K. Busia, 2016, *African Minerals Development Centre and contract negotiations*, présenté à la Réunion plénière multipartite du Forum d'appui aux négociations de l'Initiative CONNEX, Paris, 23 juin. Disponible à l'adresse : <https://www.oecd.org/dev/inclusivesocietiesanddevelopment/Session%203%20-%20AMDC%20and%20Contract%20Negotiation%20Project%20-%20Kojo%20Busia.pdf> (consulté le 7 juillet 2017).

compétences de la main-d'œuvre locale afin de faciliter son emploi dans les industries extractives.

59. En outre, lors des ateliers de renforcement des capacités, les responsables publics et les autres parties prenantes se sont familiarisés avec des méthodes et des exemples de meilleures pratiques concernant l'élaboration de plans stratégiques axés sur leur participation au secteur des industries extractives.

60. Grâce au voyage d'étude organisé en Équateur, les participants ont acquis une connaissance directe des expériences et des meilleures pratiques du secteur équatorien du pétrole et du gaz et, plus généralement, du secteur des industries extractives en Amérique latine. Ils ont pu voir comment l'Équateur traitait la question de la diversification et des stratégies relatives au contenu local, ainsi que les difficultés sociales et environnementales liées aux investissements publics et privés dans le secteur pétrolier et gazier.

61. Les participants au voyage d'étude ont fait part des connaissances qu'ils en avaient tirées au groupe de travail créé dans leur pays, ce qui a joué un rôle précieux dans la diffusion des meilleures pratiques montrant la voie à suivre.

62. La CNUCED examine les modalités d'un deuxième voyage d'étude en Angola, en coopération avec des institutions angolaises partenaires comme l'université Agostinho Neto et le Centre de soutien aux entreprises, pour les petites et moyennes entreprises angolaises. Ce deuxième voyage d'étude portera avant tout sur les politiques publiques et le cadre institutionnel nécessaire pour développer la participation locale aux industries extractives, la mise en œuvre de mécanismes de soutien aux PME et l'élaboration de programmes de formation en partenariat avec le secteur privé.

63. Avant la mise en œuvre du projet, les parties prenantes faisaient part d'un nombre d'échanges limité entre les pays membres de la CEEAC concernant le renforcement de liens dans le secteur extractif. Le lancement du projet et les ateliers de renforcement des capacités qui s'en sont ensuivis ont été un tournant. Outre des chercheurs du Tchad et du Congo, des représentants de la CEEAC et de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale ainsi que des universitaires d'Angola, du Cameroun, du Canada, de la République centrafricaine, du Gabon, du Nigéria et de l'Ouganda ont échangé les enseignements tirés de leur expérience respective concernant des sujets d'intérêt tels que la conception et la mise en œuvre de politiques relatives au contenu local, les partenariats public-privé, les programmes éducatifs de renforcement des compétences, la participation des PME locales à la chaîne de valeur minière et pétrolière, les politiques de responsabilité sociale des entreprises, la construction d'infrastructures et la participation de la société civile aux industries extractives.

64. Les participants aux ateliers ont souligné les avantages de cette plateforme en vue d'améliorer les connaissances sur l'accroissement du contenu local et les politiques relatives à cette question, ainsi que de partager l'expérience acquise en matière de renforcement des liens avec le secteur extractif à l'échelon régional.

65. À terme, le projet doit aussi permettre de renforcer :

a) La capacité des gouvernements des pays de la CEEAC de négocier des contrats d'extraction des ressources équitables et durables ;

b) La capacité des gouvernements et de la société civile des pays participant au projet de contrôler que les contrats sont exécutés et respectent les cadres réglementaires ;

c) La capacité des responsables politiques de formuler et de mettre en œuvre des plans et cadres stratégiques visant à faciliter la participation des communautés et exploitants locaux à la prestation de services liés aux industries extractives ;

d) La coopération entre les établissements de formation nationaux, régionaux et internationaux afin de dispenser des programmes de formation professionnelle à des emplois s'insérant dans la chaîne de valeur minière ;

e) La capacité des parties prenantes d'utiliser les informations sur la chaîne de valeur minière pour réaliser des analyses des lacunes, prendre des décisions en connaissance de cause et repérer des points d'entrée pour développer la participation locale.

IV. Enseignements tirés et recommandations préliminaires

66. Les principaux enseignements tirés à ce jour de la mise en œuvre du projet sont notamment les suivants :

a) **Promotion du dialogue.** Il est important de favoriser le dialogue en créant un environnement dans lequel les parties prenantes puissent discuter des différents problèmes ouvertement et en toute franchise. Ainsi, la confiance s'établit entre les parties prenantes, et la stabilité sociale nécessaire à une mise en œuvre inclusive des stratégies relatives aux liens de production est assurée.

b) **Communication précoce et large.** L'adhésion précoce de toutes les parties prenantes a facilité la communication tout au long de la mise en œuvre du projet. Elle a permis la conception d'une feuille de route viable pour atteindre les objectifs du projet. En outre, l'inclusion de la société civile a favorisé la transparence et la responsabilité dans l'analyse des possibilités de participation locale au secteur extractif, ainsi que dans la priorité donnée aux objectifs des communautés. La CNUCED a jugé essentiel que le gouvernement, le milieu universitaire, la société civile et les entreprises continuent de travailler en partenariat pour rechercher les synergies entre les objectifs commerciaux et les objectifs de développement.

c) **Coopération régionale.** Le partage d'expérience au niveau régional peut permettre de concevoir des cadres plus appropriés au contexte national. Le Tchad et le Congo connaissent les mêmes difficultés à développer la participation locale à l'industrie extractive. Le partage d'informations concernant ces difficultés, ainsi que les politiques mises en place pour y remédier, a été utile aux parties prenantes des deux pays. Par exemple, la Direction des ressources naturelles, qui dépend du Ministère congolais des finances, apporte une assistance technique à l'exploitation et à la commercialisation des ressources naturelles du pays. Elle facilite ainsi la collecte de données sur les activités pétrolières et minières, et favorise la coordination institutionnelle entre les ministères chargés des mines, du pétrole et des finances. On peut également citer l'exemple des discussions sur les mécanismes de soutien aux PME au Congo. En ce qui concerne la participation de la société civile, la surveillance des activités pétrolières par des organisations non gouvernementales comme le Groupe de Recherche Alternatives et de Monitoring du Projet Pétrole Tchad-Cameroun offre des enseignements pertinents au sujet de la gouvernance et de la transparence des industries extractives.

d) **Coordination interinstitutions.** Les pays doivent établir un mécanisme de coordination qui rassemble efficacement les différents ministères et organismes œuvrant au développement du contenu local. Dans les pays participant au projet, par exemple, le manque de coordination entre la Chambre de commerce et les ministères du pétrole, des mines et du commerce a conduit à une utilisation inefficace des ressources destinées à la promotion de la participation des PME au secteur extractif. Il a aussi freiné l'élaboration de politiques, lois et cadres essentiels à la diversification du secteur extractif. L'équipe de projet a compris qu'il importe de faire largement connaître le projet au sein des divers organismes participants et de mettre en place un mécanisme de coordination qui permette à chacun d'entre eux de participer à la conception des politiques.

e) **Définition d'objectifs réalistes.** Les objectifs fixés par le Gouvernement en ce qui concerne le contenu local dans les industries extractives manquent parfois de réalisme étant donné les lacunes en matière de compétences, d'infrastructures et d'accès au financement et la faiblesse du secteur privé.

67. Les enseignements tirés permettront d'orienter la mise en œuvre des activités de projet restantes, ainsi que des futurs projets de la CNUCED. Au moment de la rédaction de la présente note, un certain nombre de recommandations pratiques peuvent être formulées sur la base des observations préliminaires formulées ci-dessus :

a) Constituer des équipes nationales multipartites comprenant des agents des ministères chargés du secteur extractif et des questions relatives à ce secteur, des représentants du secteur privé, de la société civile et de toutes les autres parties prenantes,

afin de promouvoir les échanges d'informations, la transparence, la bonne gouvernance et l'inclusion, de manière à concevoir des politiques réalistes fixant des objectifs atteignables ;

b) Approfondir les réformes déjà engagées dans les deux pays afin d'améliorer le traitement par les institutions des questions relatives, par exemple, à la promotion des sociétés privées locales, au développement des compétences et à l'allocation à ces institutions de ressources budgétaires leur permettant de mener à bien ces nouvelles activités ;

c) Mettre en place une plateforme (virtuelle ou physique) permettant aux entreprises multinationales et aux PME d'échanger des informations sur les débouchés dans le secteur pétrolier et minier (pour les PME), ainsi que sur les PME locales (pour les entreprises multinationales). D'où la nécessité d'une coordination entre les ministères chargés respectivement du secteur pétrolier et minier, et des PME. La plateforme pourrait prendre la forme d'une base de données des PME locales et des entreprises multinationales opérant dans ces pays, ventilées en fonction de leurs activités et de leur situation géographique ;

d) Créer des fonds de garantie abondés par les entreprises multinationales et les gouvernements afin de faciliter l'accès des PME au financement, ce qui contribuerait à renforcer la compétitivité et la productivité. Des efforts ont déjà été faits pour aider les PME à accéder au secteur bancaire, mais ils doivent être étendus grâce à des politiques innovantes telles que la promotion de la monnaie électronique et des services monétaires par téléphonie mobile, et doivent s'accompagner d'un objectif d'amélioration des transactions économiques et de réduction des effets de la corruption que la concentration excessive d'espèces entre les mains des parties prenantes risque de favoriser ;

e) Développer les programmes de formation mettant l'accent sur l'acquisition de compétences pratiques. Dans les deux pays, les programmes de formation à destination des PME locales sont limités et portent principalement sur des questions comme la santé, l'environnement et la gestion de la qualité. Les programmes de formation doivent être élargis de manière à proposer aux PME un accompagnement à l'établissement de partenariats industriels, financiers et commerciaux avec les entreprises multinationales et les PME locales. Ces programmes devraient cibler les « secteurs stratégiques » ou les activités essentielles à la promotion de liens favorables au développement dans le secteur, de manière à contribuer davantage au développement de l'économie dans son ensemble. Il peut aussi être important d'harmoniser ces programmes de formation avec ceux des pays voisins dans le cadre de l'intégration régionale ;

f) Former le personnel afin de renforcer les synergies entre les sociétés nationales, notamment la Société des hydrocarbures du Tchad et la Société nationale des pétroles du Congo, et les ministères chargés du pétrole, des hydrocarbures, des mines, de la géologie, du commerce et autres ;

g) Renforcer les capacités des parties prenantes nationales pour leur permettre de négocier des contrats pétroliers et miniers plus avantageux et de faire appliquer les clauses relatives au contenu local ;

h) Renforcer la coopération régionale. Au niveau régional, les pays de la CEEAC doivent coordonner leurs efforts en mettant en place une plateforme de partage de l'information qui tire des enseignements des réussites et des échecs liés à la participation des PME locales, y compris des questions qui méritent d'être suivies de plus près par différents acteurs. Par exemple, le Tchad mettra en avant son expérience positive en matière de gestion des questions environnementales liées au secteur pétrolier et minier, tandis que le Congo y fera part de son expérience positive en matière d'appui aux PME et présentera les programmes de formation mis en place par Total E et P Congo et ses partenaires. La CNUCED peut jouer un rôle important de facilitateur des échanges d'expérience entre pays de la région, l'objectif étant de concevoir et de mettre en œuvre des politiques relatives au contenu local qui soient efficaces.

V. Conclusion

68. Le secteur extractif offre de nombreuses possibilités de développement au-delà de l'exportation de matières premières brutes ou semi-transformées. Comme il est souligné dans la présente note, des liens de production peuvent être établis entre le secteur extractif et le reste de l'économie. Toutefois, dans certains pays en développement, ce secteur reste enclavé et l'économie nationale se trouve d'autant plus exposée à l'instabilité des cours, comme le montre la situation difficile dans laquelle se trouvent les pays participant au projet depuis l'effondrement général des prix des matières premières à la mi-2014.

69. En raison, pour partie, du degré de maturité différent de leur secteur pétrolier, le Tchad et le Congo n'en sont pas au même stade dans la mise en œuvre de politiques qui renforcent les liens favorables au développement et le contenu local. Jusqu'à l'adoption par le Gouvernement congolais du Code des hydrocarbures en octobre 2016, le secteur pétrolier mature du pays était régi par tout un ensemble de lois, décrets, règlements et normes se rapportant à des éléments de contenu local, notamment en matière de recrutement et d'achats. Ces règles ne faisaient pas explicitement référence à la notion de contenu local, car beaucoup d'entre elles avaient été édictées avant que cette notion fasse son entrée dans le discours politique. En l'absence de coordination centrale, ces règles disparates se sont avérées difficiles à faire appliquer. De ce fait, elles étaient respectées au cas par cas dans les contrats conclus entre le Gouvernement et les sociétés étrangères. Le Code des hydrocarbures vise à créer pour le secteur pétrolier un cadre juridique cohérent qui contienne des prescriptions précises et réalistes en matière de contenu local.

70. Au contraire, le Tchad en est encore à élaborer le cadre juridique de son jeune secteur pétrolier, à une époque où la notion de contenu local est omniprésente dans le discours politique sur les ressources naturelles. Il ne dispose pour le moment que de règles générales, telles que celles concernant le recrutement et les achats. Ces règles ne s'appliquent pas expressément au contenu local dans le secteur pétrolier ; elles ne sont pas coordonnées, ne s'appliquent que de manière partielle et ne sont pas complètement respectées. Le Gouvernement tchadien a d'ailleurs exprimé son intention d'adopter un code juridique global couvrant le secteur pétrolier et comportant des prescriptions précises en matière de contenu local. Dans l'intervalle, les dispositions relatives au contenu local sont appliquées au cas par cas dans les contrats passés par la Société des hydrocarbures du Tchad et par les autres exploitants.

71. Bien que leur législation sur les liens favorables au développement en soit à des stades différents d'élaboration, le Tchad et le Congo rencontrent tous deux des difficultés persistantes à obtenir de son application des résultats tangibles en matière de développement économique et social. Par exemple, comme il est souligné dans la présente note, les pays participant au projet sont pénalisés par manque de compétences et d'établissements de formation professionnelle adaptés, par l'accès restreint des sociétés locales au financement, par le déficit d'infrastructures, par la capacité limitée de négocier des contrats et par l'accès insuffisant aux informations disponibles sur les possibilités offertes aux sociétés locales. Ces contraintes limitent la participation au secteur de ces sociétés.

72. Globalement, les résultats du projet à ce jour montrent que les pays en développement tributaires des produits de base ont des possibilités de diversifier leur économie et de limiter leur exposition aux fluctuations des cours, notamment en créant des liens entre le secteur extractif et le reste de l'économie, ou en les renforçant. Ces liens peuvent aider à réduire la dépendance à l'égard des matières premières et à diversifier l'économie nationale. Ils peuvent aussi contribuer directement à la réalisation des objectifs de développement durable, notamment à l'élimination de la pauvreté (objectif 1), à la promotion du travail décent et de la croissance économique (objectif 8) et au développement de l'industrie, de l'innovation et de l'infrastructure (objectif 9).