

GLOBAL STUDIES INSTITUTE DE L'UNIVERSITÉ DE GENÈVE

COLLECTION « MÉMOIRES ÉLECTRONIQUES »

Vol. 107-2021

**La Suisse face à la malédiction des ressources  
Analyse des politiques d'aide au développement  
dans les pays dépendants aux matières premières**

Mémoire présenté pour l'obtention du  
Master en études européennes  
par Lucie Engdahl

Rédigé sous la direction de Céline Carrère  
Juré : Jean-Marc Solleder  
Genève, août 2020

## Remerciements

L'écriture de ce mémoire de Master représente la dernière étape de mon parcours académique. C'est une aventure intense et enrichissante qui n'a pas été facilitée par le contexte mondial actuel mais de laquelle je ressors grandie. Le choix de ce sujet qui me passionne était un défi à part entière tant mes connaissances dans le domaine étaient limitées. Aujourd'hui, j'ai le sentiment d'avoir accompli quelque chose et surtout d'avoir énormément appris.

Je tiens à remercier Céline Carrère pour avoir accepté d'être ma directrice de mémoire et plus particulièrement pour m'avoir donné l'envie d'approfondir la thématique de la malédiction des ressources et pour m'avoir transmis son enthousiasme pour ces questions.

Mes remerciements s'adressent également à Jean-Marc Solleder pour son aide, ses conseils et sa pédagogie, et pour avoir accepté d'être le juré de ce mémoire.

Je souhaite remercier Marine de m'avoir aidée pour la relecture et la correction du travail, ainsi que Lara pour son aide précieuse en anglais. Je tiens à remercier Elie pour son soutien tout au long de l'écriture de ce travail et pour son aide au niveau de la présentation et de la mise en page.

Je remercie également Salomé et Théo pour leurs conseils et leur soutien pendant la rédaction. Je suis reconnaissante d'avoir vécu cette aventure à leurs côtés et d'avoir pu échanger et partager nos doutes et nos accomplissements.

Merci à mes parents pour leur soutien inconditionnel tout au long de mes études et pour leurs précieux conseils et encouragements. Et merci à Marius pour sa compagnie tout au long de l'écriture.

Je remercie les personnes qui liront ce travail pour le temps qu'elles y accordent et je leur souhaite une bonne lecture.

## **Résumé**

Ce travail a pour objectif d'étudier les politiques d'aide au développement de la Suisse dans les pays dépendants aux matières premières. Pour ce faire, l'analyse porte sur les enjeux auxquels sont confrontés ces pays sur le plan politique et économique et sur les défis de développement que cela entraîne. L'accent est ensuite mis sur la gouvernance en tant que moyen préconisé par les instances de développement internationales et par la Suisse pour remédier à ces problématiques. Afin d'avoir une idée plus précise sur les approches et stratégies privilégiées par la Suisse pour appliquer les principes de bonne gouvernance dans les pays dépendants aux matières premières, le travail se focalise sur l'étude de la coopération suisse en Mongolie et au Mozambique. Ces analyses ont démontré que l'approche suisse dans ces pays se concentre sur le renforcement de la gouvernance grâce à l'augmentation de la participation citoyenne et à l'amélioration des capacités institutionnelles de l'Etat ainsi que sur la réduction de la pauvreté à travers l'accès aux services publics et une croissance inclusive.

### Mots-clés

Aide au développement, coopération internationale, gouvernance, malédiction des ressources, matières premières, Suisse

## **Abstract**

This work aims to study the Swiss development aid policies in commodity-dependent countries. To this end, the analysis focuses on challenges faced by developing countries that are rich in raw materials, both on the economic and on the political level, and on the challenges in terms of development. The focus is then put on the governance as a means put forward by international development bodies and by Switzerland to tackle these issues. In order to have a clearer picture of the approaches and strategies favoured by Switzerland to apply the principles of good governance in commodity-dependent countries, this work concentrates on the study of the Swiss cooperation in Mongolia and Mozambique. These analyses have shown that the Swiss approach in these countries focuses on strengthening governance through an increase in citizen participation, a reinforcement of the State's institutional capacities, and on the reduction of poverty by improving access to public services and a inclusive growth.

### Keywords

Development assistance, commodities, governance, international cooperation, resource curse, Switzerland

## Sommaire

|  |    |
|--|----|
| <b>Remerciements</b>   | 2  |
| <b>Résumé</b>  | 3  |
| <b>Sommaire</b>  | 4  |
| <b>Liste des abréviations</b>  | 5  |
| <b>Introduction</b>  | 6  |
| <br>   |    |
| <b>I. Les matières premières et le développement : obstacle ou levier ?</b>  |    |
| 1. Définir le développement  | 9  |
| 2. Matières premières et développement                                       | 10 |
| 3. La malédiction des ressources   | 17 |
| <br>   |    |
| <b>II. La bonne gouvernance comme remède à la malédiction des ressources</b> |    |
| 1. Bonne gouvernance et développement  | 27 |
| 2. L'importance de la gouvernance dans la gestion de la rente                | 33 |
| <br>   |    |
| <b>III. La réponse de la Suisse à la malédiction des ressources</b>          |    |
| 1. L'aide au développement suisse en matière de bonne gouvernance            | 46 |
| 2. La coopération bilatérale suisse pour la gouvernance                      | 52 |
| <br>   |    |
| <b>Conclusion générale</b>   | 71 |
| <b>Bibliographie</b>   | 74 |
| <b>Table des matières</b>  | 83 |

## Liste des abréviations

APD : Aide publique au développement  
BRICS : Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud. Ces pays sont considérés comme pays émergents.  
CAD : Comité d'aide au développement de l'OCDE  
CNUCED : Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (UNCTAD)  
CPIA : Country policy and institutional assesment  
DDC : Direction du développement et de la coopération (Suisse)  
DFAE : Département fédéral des affaires étrangères (Suisse)  
DGLD : Décentralisation, gouvernance locale et démocratie  
EITI : Extractive Industries Transparency Initiative  
FMI : Fonds monétaire international  
GDP : Governance and Decentralisation Programme  
IDH : Indice de développement humain  
ITIE : Initiative pour la transparence des industries extractives  
MERV : Monitoring of development-related context changes  
NPI : Nouveaux pays industrialisés  
NRGI : Natural Resource Governance Institute  
OCDE : Organisation de coopération et de développement économique  
ODD : Objectifs de Développement durable  
OIT : Organisation internationale du Travail  
OMC : Organisation mondiale du commerce  
OMD : Objectifs du Millénaire pour le développement  
ONU : Organisation des Nations Unies  
PIB : Produit intérieur brut  
PMA : Pays les moins avancés  
PME : Petites et moyennes entreprises  
PNUD : Programme des Nations Unies pour le développement  
RNB : Revenu national brut  
SAM : Sustainable Artisanal Mining  
SECO : Secrétariat d'Etat à l'économie (Suisse)  
UA : Union africaine  
UNECA : Commission économique pour l'Afrique  
URSS : Union des Républiques socialistes soviétiques  
VAM : La Vision africaine des mines

# Introduction

L'aide publique au développement est définie par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), organisation internationale dont la contribution des membres représente 95% de l'aide publique au développement (APD) mondiale, comme étant « l'aide fournie par les Etats dans le but exprès de promouvoir le développement économique et d'améliorer les conditions de vie dans les pays en développement »<sup>1</sup>. L'aide publique au développement représente des flux d'argent considérables en provenance des pays développés vers les pays en développement. Jean-Philippe Thérien estime que depuis les débuts des programmes d'aide datant de la fin des années 1940, les pays développés, définis par la Banque mondiale comme « économies à revenu élevé » et ayant un RNB par habitant supérieur à 12376 dollars par an<sup>2</sup>, ont alloué environ 1000 milliards de dollars aux pays en développement, de manière unilatérale et non-réciproque<sup>3</sup>. Les objectifs de ces politiques de développement sont vastes et se fondent largement sur les programmes formulés par l'ONU, qui étaient les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) jusqu'à 2015 et qui sont actuellement les Objectifs de développement durable (ODD) à l'horizon 2030. Les cibles principales de ces programmes sont la réduction de la pauvreté, qui passe par une croissance inclusive et durable, l'éradication des conflits et l'installation d'une paix durable à l'échelle de la planète, tout en préservant l'environnement<sup>4</sup>.

De nombreuses contraintes économiques, structurelles, écologiques, démographiques, sociales, financières, institutionnelles et politiques empêchent les pays en développement d'observer un décollage économique profitable à l'ensemble de la population. L'un des problèmes auxquels sont confrontés nombre de pays en développement est connu sous le nom de *malédiction des ressources* et incarne le paradoxe des pays qui sont riches en matières premières, mais dont la croissance économique est faible et dont une grande partie de la population vit dans une grande précarité.

Les matières premières sont des « produits issus de la production agricole ou de la production minière qui n'ont pas encore été transformés : produits agricoles, boissons tropicales, énergie, minéraux, minerais et métaux<sup>5</sup> » selon la définition de la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED). L'Organisation mondiale du commerce (OMC) ajoute à cette définition le critère de rareté et d'utilité économique pour la production ou la consommation<sup>6</sup>. Les matières premières se divisent en deux catégories, les ressources renouvelables, *soft commodities* en anglais, qui incluent les produits cultivés issus de l'agriculture et non transformés, comme le sucre, le thé et la farine. La deuxième catégorie, les ressources non renouvelables, *hard commodities*, comprennent les matériaux minés ou extraits tels que les produits énergétiques (pétrole, gaz, charbon), les métaux et d'autres produits minéraux comme l'aluminium, le cuivre ou les diamants<sup>7</sup>.

Diverses théories expliquent les raisons de cette malédiction par plusieurs facteurs, dont celui de la mauvaise gestion de la rente par l'Etat, qui induit une mauvaise redistribution des richesses à la population. Partant de ce postulat, la solution se trouverait du côté de la gouvernance des Etats, qui serait responsable de créer

---

<sup>1</sup> OECD, « L'aide publique au développement (APD) », [oecd.org](http://oecd.org), 2019 [en ligne]. Pour alléger les notes de bas de page, seuls les titres des documents et les institutions y figurent. Pour les références complètes des sources institutionnelles Internet, se reporter à la bibliographie.

<sup>2</sup> The World Bank, « World Bank Country and Lending Groups », [datahelpdesk.worldbank.org](http://datahelpdesk.worldbank.org), 2020, [en ligne].

<sup>3</sup> Jean-Philippe THÉRIEN, « Un demi-siècle d'aide au développement », in *Lien social et politique*, 2001, no. 45, p. 89.

<sup>4</sup> PNUD, « Que sont les objectifs de développement durable ? », in, 2020 [en ligne].

<sup>5</sup> UNCTAD, *Commodities at a Glance (Series)*, [unctad.org](http://unctad.org), 2019 [en ligne].

<sup>6</sup> World Trade Organisation, « B. Les ressources naturelles : définitions, structure des échanges et mondialisation », *Rapport sur le commerce mondial 2010*, 2010, p. 46.

<sup>7</sup> Elisabeth BÜRGI BONANOMI (et al.), « The Commodity Sector and Related Governance Challenges from a Sustainable Development Perspective : The example of Switzerland, Current Research Gaps », CDE WTI IWE Joint Working Paper, 2015, No. 1, p. 2.

des conditions favorables à la croissance économique afin d’amorcer le processus de développement<sup>8</sup>. De nombreux programmes de développement ont ainsi pour but de remédier à cette malédiction en concentrant leur aide sur “l’amélioration” de la gouvernance.

La Suisse, qui a une longue tradition d’aide publique au développement, s’intéresse à cette problématique en concevant des programmes d’aide bilatérale ou en contribuant multilatéralement à des projets plus globaux. La *bonne gouvernance* apparaît comme étant une priorité en matière de coopération au développement pour la Suisse et notamment dans les pays riches en matières premières.

Le but de ce travail sera donc d’analyser les réponses de la Suisse au problème de la malédiction des ressources dans les pays en développement à travers ses politiques d’aide au développement dirigées et mises en œuvre par la Direction du développement et de la coopération (DDC) et le Secrétariat d’Etat à l’économie (SECO) lors des vingt dernières années. Nous allons nous concentrer sur les matières premières non renouvelables en excluant les ressources énergétiques comme le pétrole et le gaz qui entraînent des problématiques différentes. Les recherches concerneront donc les minéraux et les minerais. Les minerais sont des roches qui contiennent des quantités anormalement élevées de minéraux utiles que l’on peut extraire<sup>9</sup>, tandis que les minéraux sont des matériaux homogènes dotés d’une composition chimique précise<sup>10</sup>.

Afin de répondre à notre problématique « dans quelle mesure la Suisse utilise-t-elle le soutien à la bonne gouvernance pour remédier à la malédiction des ressources dans les pays en développement dépendants aux matières premières ? », nous allons procéder à une analyse en trois étapes.

Dans la première partie, nous allons nous concentrer sur la question des matières premières et du développement. Il s’agira de dresser un aperçu des débats actuels pour déterminer si les ressources naturelles constituent un obstacle au développement ou au contraire représentent une opportunité pour les populations vulnérables de sortir de la pauvreté. Nous analyserons donc les relations entre matières premières et croissance, en lien avec le phénomène de dépendance aux matières premières pour les pays en développement. Ensuite, nous étudierons plus précisément le phénomène de la malédiction des ressources sur le plan économique, puis politique, et en détaillerons les nombreuses conséquences et impacts pour les institutions étatiques et les populations des pays exportateurs.

Dans une deuxième partie, nous nous focaliserons sur le rôle de la bonne gouvernance dans le développement et dans la gestion de la rente issue de l’exploitation et de l’exportation des matières premières et essaierons de comprendre pourquoi les programmes d’aide au développement se concentrent sur cet aspect. Tout d’abord, nous discuterons du paradigme de la bonne gouvernance dans le champ de l’aide au développement, de son importance et de son évolution. Nous étudierons ensuite le lien théorique entre bonne gouvernance et croissance qui fait débat dans la littérature et analyserons la position de la Suisse par rapport à cette question. La définition suisse de bonne gouvernance ainsi que les moyens de la mettre en œuvre seront développés. Par la suite, nous détaillerons les principes de bonne gouvernance consacrés dans la Charte des ressources naturelles<sup>11</sup> afin de dresser un aperçu des préceptes recommandés pour éviter la malédiction des ressources et établirons une comparaison avec la vision suisse.

Dans une troisième partie, nous analyserons la réponse de la Suisse aux défis de développement des pays riches en matières premières. Pour commencer, nous dresserons un bref exposé de l’aide publique au développement de la Suisse, de ses objectifs et de ses priorités en termes de *bonne gouvernance*, ainsi que de ses modes d’action et des bénéficiaires principaux. Ensuite, nous examinerons l’évolution des stratégies d’aide bilatérale dans deux pays en développement dépendants aux matières premières, la Mongolie et le Mozambique, qui se situent à des niveaux de développement différents et qui font face à des défis et enjeux variés. Afin de mieux comprendre le fonctionnement et la mise en œuvre de la coopération suisse au

---

<sup>8</sup> Nicolas MEISEL et Jacques OULD AOUDIA, « L’insaisissable relation entre “bonne gouvernance” et développement », in *Revue économique*, 2008, Vol. 59, No. 6, p. 1161.

<sup>9</sup> LAROUSSE, « minerais », *larousse.fr*, 2020, [en ligne].

<sup>10</sup> LAROUSSE, « minéral, minéraux », *larousse.fr*, 2020, [en ligne].

<sup>11</sup> Natural Resource Governance Institute, « Charte des ressources naturelles – seconde édition », 2014, 48 p.

développement, nous détaillerons certains projets ayant été implantés dans ces deux pays de manière concrète, ce qui nous donnera des indications précises sur les modes d'action et les pratiques des acteurs de l'APD suisse. Nous serons ensuite en mesure de déterminer la manière dont la Suisse utilise le soutien à la gouvernance dans de tels contextes.



# I. Les matières premières et le développement : obstacle ou levier ?

## 1. Définir le développement

Définir le développement n'est pas chose facile tant les définitions sont nombreuses, les paradigmes multiples et les critiques vives. Le développement est un concept extrêmement politique et idéologique qui suscite des débats conflictuels. Il est donc d'autant plus nécessaire de l'appréhender avec une approche qui soit la plus objective possible. Pour ce faire, nous allons utiliser la définition de Mr. Yohan Ariffin, Professeur associé à l'institut d'études politiques, historiques et internationales à l'Université de Lausanne, qui apparaît comme étant neutre et non connotée. Ce dernier définit donc le développement tel que : « un ensemble institutionnalisé de discours et de pratiques – dont la visée est, très concrètement, l'aménagement du devenir des sociétés supposées être dans une situation insatisfaisante »<sup>12</sup>. Cette définition est intéressante car elle n'émet pas de jugement sur les intentions et les résultats des discours et des pratiques du développement. Cependant, elle met en avant l'idée de progrès, qui est un concept occidental-centré, basé sur la notion d'évolution linéaire des sociétés humaines<sup>13</sup>, et souligne la notion d'intervention chez une tierce population dans le but de modifier sa situation initiale. Le terme « insatisfaisant » apparaît comme étant une notion centrale de l'idée de développement, dont l'objectif est de remédier aux situations insatisfaisantes et sans lesquelles il n'aurait pas lieu d'être. Le fait de juger une situation comme étant insatisfaisante démontre que le développement est une pratique normative, car une situation n'est insatisfaisante que si elle on la compare avec une situation jugée supérieure. En ce sens, le passage de la situation initiale à une situation jugée meilleure témoigne de l'importance de l'idée de progrès, qui est inhérente à toute idée de développement<sup>14</sup>.

Le Département fédéral des affaires étrangères suisse (DFAE) et plus particulièrement la DDC utilisent une définition semblable à celle que nous venons d'évoquer, lorsqu'il s'agit d'expliquer leurs actions dans les pays qui bénéficient de leur aide : « la politique du développement englobe toutes les mesures politiques, économiques et sociales visant à améliorer durablement les conditions de vie dans les pays en développement »<sup>15</sup>. Cette définition met en avant le fait que ces politiques sont uniquement destinées aux pays en développement et précise donc que le développement ne concerne qu'une fraction des pays du monde. Elle indique que plusieurs méthodes et types d'intervention sont entrepris dans plusieurs domaines pour servir une seule finalité, à savoir, l'amélioration des conditions de vie des populations dans les pays bénéficiaires. En outre, aucune précision n'est apportée quant aux critères qui témoignent de l'amélioration des conditions de vie, ni la manière dont il faut y parvenir.

Yohan Ariffin explique que la plupart des politiques de développement ont pour objectif d'améliorer le *bien-être* des populations, qui comprend plusieurs dimensions de la vie humaine, à savoir, la vie biologique, la vie économique et la vie politique. Agir sur l'aspect biologique de la vie revient à assurer un fond de subsistance. Les politiques qui se concentrent sur la vie économique veillent à ce que les individus puissent travailler et que l'Etat prélève et redistribue une partie du surplus. Quant à l'aspect politique, l'objectif est de garantir une relative sécurité à la population<sup>16</sup>. De manière plus générale, l'éradication de la pauvreté apparaît comme étant l'objectif global des politiques d'aide au développement et figure au premier plan des OMD et des ODD.

---

<sup>12</sup> Yohan ARIFFIN, « *O Pudenda origo !* Contribution à une généalogie du développement comme discours normatif, économique et politique », in Klaus-Gerd GIESEN (dir), *L'Ethique de l'espace politique mondial*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 136.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 162.

<sup>14</sup> Yohan ARIFFIN, « Relations Nord-Sud », [notes prises pendant le cours], Lausanne, Université de Lausanne, semestre de printemps 2017.

<sup>15</sup> DDC, « Politique de développement », eda.admin.ch, 2020, [en ligne].

<sup>16</sup> Yohan ARIFFIN, « *O Pudenda origo !* Contribution à une généalogie du développement comme discours normatif, économique et politique », *op. cit.*, p. 138.

Au cours des dernières décennies, plusieurs paradigmes de développement se sont succédé et ont été influencés par le contexte politique et économique mondial. De ce fait, la perception de ce qui est insatisfaisant ainsi que les méthodes utilisées pour y remédier ont constamment évolué<sup>17</sup>. Pour résumer la situation, nous pourrions utiliser la formule de Yohan Ariffin qui déclare : « si tout le monde s'accorde pour dire qu'il y a un "problème" à résoudre, les opinions divergent toutefois sur ce qui pose réellement problème et sur les manières de le résoudre »<sup>18</sup>. Dans notre travail, ce qui pose problème c'est la malédiction des ressources et la manière de le résoudre c'est la bonne gouvernance.

Outre l'évolution des paradigmes de développement, ainsi que des indicateurs pour mesurer ce phénomène, la croissance économique apparaît comme étant un marqueur largement utilisé dans la littérature, et ce, dès le début des politiques d'aide au développement. La croissance économique reste aujourd'hui le principal critère pour juger l'efficacité de l'aide<sup>19</sup>, et donc pour mesurer le développement. De cette manière, nombre de politiques de développement ont pour but d'agir positivement sur la croissance<sup>20</sup>, afin que les évaluations de leurs programmes soient satisfaisantes au regard de critères internationalement reconnus. Dans certains articles académiques, le terme de développement est remplacé par le terme croissance, ce qui témoigne de la prédominance des préoccupations économiques en matière de développement.

## 2. Matières premières et développement

Dans les prochaines pages, nous allons analyser la croissance économique des pays en développement qui sont riches en matières premières afin de mettre en lumière les impacts des ressources naturelles sur l'économie et le niveau de développement de ces pays. Contrairement au développement en tant qu'objectif politique que nous avons tenté de définir plus haut, le niveau de développement est défini de manière relativement simple par les économistes et correspond au PIB par habitant d'un pays.

Les matières premières représentent une opportunité de développement car leur extraction et leur exportation génèrent des revenus importants, de l'emploi et de l'activité économique. Néanmoins, chaque étape de la chaîne de production revêt son lot de défis du point de vue du développement, et il est fréquent que la rente issue du secteur des matières premières ne profite pas à la population locale. De plus, l'exploitation des ressources naturelles a des impacts sur les pays exportateurs au niveau social, environnemental, politique, institutionnel et fiscal<sup>21</sup>.

Un pourcentage important de réserves mondiales de matières premières provient des pays en développement. A titre d'exemple, 60% des réserves en métaux et en minerais se trouvent dans cette catégorie de pays. En outre, près des deux tiers de la production minière mondiale est issue de pays instables voire extrêmement instables sur le plan politique<sup>22</sup>. La Banque Mondiale estime que plus de 3,9 milliards d'individus dans le monde vivent dans un pays minier, dont le 90% de cette population provient de pays en développement<sup>23</sup>. Parmi ces derniers, 1,5 milliard de personnes vivent avec moins de deux dollars par jour, ce qui représente plus de deux tiers de la population la plus pauvre du monde. Cette situation interpelle lorsque l'on garde à l'esprit la richesse minérale de ces pays. Cependant, les revenus issus de l'extraction de ces minéraux ne constituent qu'une faible part des revenus de l'Etat, à l'exception de quelques pays, et contrairement aux pays exportateurs de pétrole, où la part de l'exportation du brut peut représenter jusqu'à 90% des revenus étatiques.

---

<sup>17</sup> Jean-Philippe THÉRIEN, « Un demi-siècle d'aide au développement », *op. cit.*, pp 89-103.

<sup>18</sup> Yohan ARIFFIN, « *O Pudenta origo !* Contribution à une généalogie du développement comme discours normatif, économique et politique », *op. cit.*, p. 134.

<sup>19</sup> Céline CARRÈRE, « Relations économiques entre l'Union Européenne et les Pays en Développement », [Présentation Power Point], Genève, Global Studies Institute de Université de Genève, 2019.

<sup>20</sup> James MIRRLEES, « Évaluer les politiques de développement. Evaluating Development Policies », in *Revue d'économie du développement*, 2012, Vol. 20, No. 4, p. 12.

<sup>21</sup> Werner THUT, « Commodities and Switzerland : Development Policy Challenges and Policy Options », in *International Development Policy | Revue internationale de politique de développement*, 2013, Vol. 4, No. 2, pp. 153-193.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Monika WEBER-FAHR, « Treasure or trouble ? Mining in developing countries. », Washington DC, World Bank and International Finance Corporation, 2002, p. 1.

Selon Werner Thut<sup>24</sup>, conseiller politique à la DDC, les pays en développement qui sont riches en matières premières font face à trois enjeux qui expliquent leurs difficultés à disposer des recettes de l'exportation de ces matériaux et à les redistribuer de façon à en faire bénéficier la population. Les contrats d'exploitation peu avantageux avec des compagnies minières sont le premier problème, car ils ne prévoient pas un partage équitable des recettes avec le gouvernement, ou alors, sont sujets à de la corruption. La deuxième difficulté est la réallocation des revenus, qui n'est pas souvent orientée vers les besoins élémentaires des populations nécessiteuses, mais plutôt vers les intérêts des dirigeants. La dernière difficulté est le fait que l'Etat ne parvienne pas à collecter les revenus qu'il devrait, en raison de l'évasion ou de l'optimisation fiscale<sup>25</sup>. Ainsi, les matières premières représentent un défi considérable en termes de développement.

#### *a. Matières premières et croissance*

Lorsque l'on observe la croissance économique dans les pays riches en matières premières, on s'aperçoit que cette dernière est souvent moins rapide que dans les pays qui ont peu de ressources naturelles<sup>26</sup>. Ce phénomène est largement décrit dans la littérature et confirmé par des corrélations négatives entre croissance économique et abondance de matières premières. Afin de définir l'importance des matières premières dans l'économie d'un pays, il faut regarder la part que leur exportation représente dans le PIB. Ainsi, l'article de Sachs et Warner « Natural Resource Abundance and Economic Growth » paru en 1995, qui fait figure de référence en la matière, explique que les pays dont l'exportation de matières premières représente une part significative du PIB ont généralement des taux de croissance plus faibles que les pays exportant très peu ou pas de matières premières<sup>27</sup>. Les auteurs de l'article en question affirment que cette réalité est une constante de l'histoire économique et utilisent l'exemple des Pays-Bas qui ont devancé l'Espagne au 17<sup>ème</sup> siècle alors que l'Etat espagnol bénéficiait de ressources considérables de ses colonies en or et en argent. Deux siècles plus tard, ce sont des pays sans ressources naturelles, tels que la Suisse et le Japon qui surpassent des pays dotés de réserves très importantes comme la Russie. Plus récemment, les nouveaux pays industrialisés (NPI), notamment asiatiques comme Singapour ou Hong Kong, ont largement dépassé le taux de croissance des pays en développement qui ont des ressources importantes comme le Nigéria ou le Venezuela<sup>28</sup>. Il est toutefois important de noter que la diminution des coûts de transports ont permis de tels résultats de la part de pays dépourvus de matières premières. Lorsque ces coûts étaient élevés, avoir les ressources (énergétiques notamment) à disposition sur son sol était un avantage notable<sup>29</sup>. La question que se posent alors Sachs et Warner dans leur étude est de savoir pourquoi – bien que la présence de matières premières sur le sol ne soit plus indispensable pour permettre une croissance soutenue et un développement économique important – ces ressources ont-elles un effet négatif sur la croissance ?

Les matières premières sont théoriquement supposées agir sur la croissance lorsque les recettes de leur extraction et de leur exportation sont collectées et investies de manière à diversifier l'économie d'un pays. De tels scénarios se sont produits dans le cas de pays exportateurs de pétrole<sup>30</sup>, comme dans la péninsule arabique, mais ceci est nettement plus rare dans le cas de pays riches en minéraux et minerais<sup>31</sup>.

Sachs et Warner développent deux hypothèses principales afin d'expliquer la corrélation négative entre abondance de matières premières et croissance économique. Dans un premier temps, ils avancent l'idée que l'abondance en matières premières peut mener à des « comportements de recherche de rente » plus extrêmes

---

<sup>24</sup> Werner THUT, « Commodities and Switzerland : Development Policy Challenges and Policy Options », *op. cit.*, pp. 153-193.

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Jeffrey D. SACHS et Andrew M. WARNER, « Natural Resource abundance and economic growth », 1995, NBER Working Paper no.5398, p. 2.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 3

<sup>30</sup> Frederick VAN DER PLOEG, « Natural Resources : Curse or Blessing ? », in *Journal of Economic Literature*, 2011, Vol. 49, No. 2, p. 369.

<sup>31</sup> Scott PEGG, « Mining and poverty reduction : Transforming rhetoric into reality », in *Journal of Cleaner Production*, 2006, No. 14, p. 381.

que dans les économies pauvres en ressources naturelles<sup>32</sup>. Ces comportements consistent à s'appuyer sur les recettes de l'exportation de matières premières sans chercher à diversifier les activités économiques et donc à créer de nouvelles richesses. Cette théorie est reprise par Jean-Marie Baland et Patrick François qui ont développé un modèle dans lequel la recherche de rente entraîne une perte de l'esprit d'entrepreneuriat<sup>33</sup>. Cependant, ce phénomène s'observe uniquement lorsque la proportion d'entrepreneurs dans la société est faible et que le nombre d'individus vivant de la recherche de rente est déjà élevé avant un *boom* des matières premières<sup>34</sup> – c'est-à-dire, une augmentation subite du prix des ressources ou la découverte de réserves sur un territoire<sup>35</sup>. Au contraire, dans le cas où un grand nombre d'agents économiques est déjà engagé dans des activités entrepreneuriales, un *boom* des ressources naturelles entraîne une augmentation de l'esprit d'entreprise, et ainsi, du revenu. L'état initial de l'économie est donc un facteur clé pour déterminer les effets d'un *boom* des matières premières sur la structure économique d'un pays riche en ressources naturelles, ainsi que sur sa productivité et sa croissance.

Dans notre travail, nous nous intéressons aux pays en voie de développement et aux pays les moins avancés (PMA) qui sont caractérisés par une quantité limitée de main-d'œuvre qualifiée, un secteur économique informel important et une large partie de la population qui occupe le secteur de l'économie de subsistance où aucun surplus n'est réalisé. De plus, la faiblesse des institutions étatiques et du cadre légal dans une grande partie de pays en développement et des PMA ne permettent pas un développement optimal des entreprises. En outre, le manque de ressources à disposition de l'Etat ainsi que la mauvaise allocation de ces dernières empêchent l'investissement dans le secteur industriel.

Ainsi, d'après ces observations, les pays en voie de développement et les PMA riches en matières premières sont susceptibles d'observer une baisse de l'esprit d'entreprise lors d'un *boom* des matières premières selon le modèle cité plus haut de Baland et François. De cette manière, la part des exportations de biens manufacturés capables de créer de la plus-value diminue, ce qui impacte négativement la croissance.

La deuxième hypothèse de Sachs et Warner pour expliquer la corrélation négative entre matières premières et croissance est celle du syndrome hollandais, qui postule qu'une augmentation des exportations de matières premières entraîne une appréciation du taux de change, ce qui nuit à la compétitivité des biens transformés<sup>36</sup>. Cette hypothèse sera développée plus loin dans notre travail. Cependant, nous pouvons affirmer ici que le syndrome hollandais affecte également la croissance de manière négative en ayant pour cause le déclin des prix des biens non manufacturés par rapport à la tendance des prix des biens manufacturés à augmenter<sup>37</sup>. De plus, selon les tenants de cette théorie, la demande de biens manufacturés augmente plus rapidement que la demande en produits de base, ce qui représente un désavantage pour les exportateurs de matières premières, de même que la propension des pays développés à adopter davantage de mesures protectionnistes contre les biens transformés que contre les produits primaires<sup>38</sup>. En ce sens, les pays dont les exportations de matières premières représentent une part importante de leur PIB seront moins à même d'accumuler du surplus, en raison des bas prix et des barrières au commerce, que les pays qui exportent majoritairement des produits manufacturés.

Malgré cette apparente relation négative entre matières premières et croissance, certains pays en développement qui ont des réserves importantes en ressources naturelles ont réussi à inverser cette tendance. C'est le cas par exemple du Botswana, qui dispose de réserves de diamants considérables, et dont la croissance annuelle avoisine les 5%<sup>39</sup>. La réussite de ce pays à échapper au syndrome hollandais repose

---

<sup>32</sup> Jeffrey D. SACHS et Andrew M. WARNER, « Natural Resource abundance and economic growth », *op.cit.*, p. 4.

<sup>33</sup> Jean-Marie BALAND et Patrick FRANÇOIS, « Rent Seeking and resource booms », in *Journal of Development Economics*, 2000, Vol. 61, pp. 527-542.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 529.

<sup>35</sup> Jeffrey D. SACHS et Andrew M. WARNER, « Natural Resource abundance and economic growth », *op.cit.*, p. 6.

<sup>36</sup> Charles HARVIE, « The Dutch Disease and Economic Diversification : Should the Approach by Developing Countries Be Different ? », in Kankesu JAYANTHAKUMARAN (et al.), *Trade Logistics in Landlocked and Resource Cursed Asian Countries*, Singapore, Palgrave Macmillan, 2019, p. 12.

<sup>37</sup> Jeffrey D. SACHS et Andrew M. WARNER, « Natural Resource abundance and economic growth », *op.cit.*, p. 4

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> World Trade Organisation, « C. Théorie du commerce international et ressources naturelles », *Rapport sur le commerce mondial 2010*, 2010, p. 96.

en grande partie sur ses politiques économiques efficaces ainsi que sur sa bonne gestion des finances publiques qui ont permis l'accumulation des ressources, censée faire face aux fluctuations des prix des matières premières exportées et encourager la diversification économique<sup>40</sup>. Au Botswana, les ressources en matières premières ont donc permis de stimuler la croissance économique grâce à la création d'emplois et l'augmentation de la production, bien que les minerais représentent 94% des exportations du pays<sup>41</sup>.

Il existe d'autres exemples qui contredisent la théorie de Sachs et Warner comme le Chili. Néanmoins, la rareté de ces cas témoignent de la difficulté qu'ont les pays en développement riches en matières premières d'observer une croissance économique conséquente. Un des problèmes principaux de ces économies est qu'elles sont dépendantes de leurs exportations en matières premières et donc affectées par la volatilité des prix de ces ressources. Pour illustrer ce phénomène, Scott Pegg utilise la typologie établie dans une étude de la Banque Mondiale qui divise les pays miniers en trois catégories selon le pourcentage que représentent les matières premières dans leurs exportations totales<sup>42</sup>. Nous retrouvons les pays où le secteur minier est « dominant » (plus de 50% des exportations), les pays pour qui le secteur est « déterminant » (entre 15 et 50% des exportations) et finalement, les pays où le secteur est « important » (entre 6 et 15% des exportations). Cette étude établit un lien entre la croissance et l'importance du secteur minier dans les exportations totales. Ainsi, plus la part des produits miniers est importante, plus la croissance économique du pays est faible<sup>43</sup>. En moyenne, les pays de la catégorie où le secteur est « dominant » affichent une croissance de - 2.3% entre 1990 et 1999, le groupe de pays où le secteur est « déterminant » ont une croissance moyenne de -1.1% pendant la même période et les pays pour qui le secteur est « important » connaissent un taux de croissance moyenne de -0.7%<sup>44</sup>. Cette étude démontre ainsi que le taux de croissance est inversement associé au niveau de dépendance aux produits miniers.

#### *b. La dépendance aux matières premières*

La Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED) considère qu'un pays est dépendant aux matières premières lorsque les matières premières représentent plus de 60% des exportations<sup>45</sup>. La détermination de cette limite est due à l'étude de Nkurunziza, qui démontre que l'effet négatif de la dépendance sur l'Indice de développement humain (IDH) est significativement plus fort dans les pays qui exportent plus de 60% de matières premières<sup>46</sup>.

Dans le rapport de la CNUCED « Commodity Dependence : a twenty-years perspective » publié en 2019, il est fait état de 102 pays dépendants aux produits de base sur les 189 pays étudiés pour la période 2013-2017<sup>47</sup>. Concernant les pays en développement ou en transition, 97 sur 151 correspondent aux critères de dépendance mentionnés plus haut<sup>48</sup>. Parmi les pays dépendants, deux sur cinq se trouvent en Afrique Sub-saharienne. Dans cette même région, 89% des pays sont dépendants aux matières premières, ce qui en fait la région la plus touchée par ce phénomène au monde. Trois autres régions sont également fortement concernées par la dépendance, le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, l'Amérique du Sud et les Caraïbes et l'Asie de l'Est et Pacifique. Au contraire, seul un quart des pays d'Europe, d'Asie du Sud et d'Asie centrale sont dépendants, et aucun en Amérique du Nord. Au vu de ces chiffres, il est possible d'établir un lien entre pays en développement et dépendance aux matières premières. En effet, seuls 13% des pays considérés comme développés sont dépendant, contre deux tiers des pays en développement<sup>49</sup>. Cette proportion est encore plus importante chez les PMA où 85% de ces pays sont dépendants. Selon un classement des pays

---

<sup>40</sup> World Trade Organisation, « C. Théorie du commerce international et ressources naturelles », *Rapport sur le commerce mondial 2010*, 2010, p. 96.

<sup>41</sup> UNCTAD, « State of Commodity dependence – Botswana country profile », 2019.

<sup>42</sup> Scott PEGG, « Mining and poverty reduction : Transforming rhetoric into reality », *op.cit.*, p. 376.

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> Monika WEBER-FAHR, « Treasure or trouble ? Mining in developing countries. », *op. cit.*, p. 7.

<sup>45</sup> UNCTAD, « Commodity Dependence : a twenty-year perspective », United Nations, 2019, p. 1.

<sup>46</sup> Janvier D. NKURUNZIZA (et al.), « Commodity Dependence and Human Development », in *African Development Review*, 2017, Vol. 29, No. S1, pp. 27-41.

<sup>47</sup> Dans le rapport « Commodity Dependence : a twenty-years perspective » (2019) de la CNUCED, la dépendance concerne aussi les pays exportateurs de biens agricoles à plus de 60%.

<sup>48</sup> UNCTAD, « Commodity Dependence : a twenty-year perspective », United Nations, 2019, p. 3.

<sup>49</sup> UNCTAD, « Commodity Dependence : a twenty-year perspective », United Nations, 2019, p. 6.

par revenu de la Banque Mondiale, 91 % des pays ayant un revenu bas sont dépendants aux matières premières.

Parmi les pays en développement dépendants, 38 tirent plus de la moitié de leurs revenus d'un seul produit de base et 48 autres dépendent de deux ressources<sup>50</sup>. Cette situation rend ces pays particulièrement vulnérables sur le plan économique, notamment en raison de la volatilité des prix de ces matériaux et de la faible diversification de leurs économies. Les pays en développement qui disposent de ressources importantes en matières premières ont tendance à se spécialiser dans ce secteur en raison de leur avantage comparatif. De cette manière, les exportations sont peu diversifiées dans ces pays.

La diversification des exportations se mesure avec l'indice de concentration des produits à l'exportation, « il indique si une part importante des exportations d'un pays provient d'un nombre limité de produits ou si, au contraire, elles sont réparties d'une manière plus homogène entre un plus grand nombre de produits »<sup>51</sup>. Lorsque l'on regarde la carte du monde en fonction de cet indice, nous remarquons nettement que les pays en développement, en particulier ceux d'Afrique et d'Asie centrale, ont des exportations plus concentrées que dans les pays développés. Les pays ayant l'indice de concentration à l'exportation le plus faible sont les Etats-Unis, la Chine et certains pays d'Europe de l'Ouest. Au contraire, l'indice est le plus élevé en Libye, au Nigéria, en Angola et au Botswana notamment<sup>52</sup>. Ainsi, les pays dont la concentration des produits à l'exportation est la plus importante sont des pays qui sont dépendants de produits de base<sup>53</sup>.

#### Concentration des produits à l'exportation, 2017

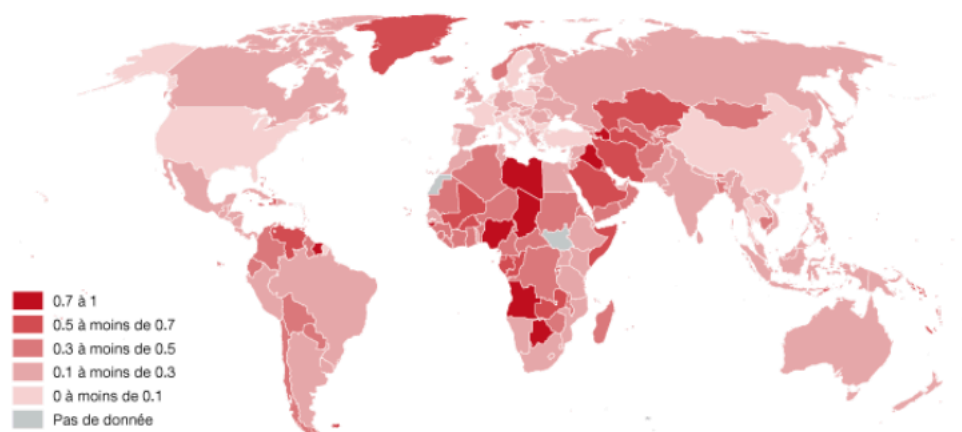


Figure 1 : Indice de concentration à l'exportation, CNUCED, 2017 <sup>54</sup>

L'observation de la distribution de cet indice à travers le monde et des produits exportés par les pays les moins diversifiés indique qu'il existe un lien évident entre le type de produit exporté, la concentration des exportations et le niveau de revenu<sup>55</sup>. En effet, une forte concentration des exportations expose les pays à une certaine vulnérabilité économique en raison de la volatilité des prix des matières premières et à la variation de la demande<sup>56</sup>. Pour ces pays, le résultat de cette dépendance peut se manifester par un faible taux de croissance et des investissements publics (très) limités. La dépendance aux produits de base est, en

<sup>50</sup> UNCTAD, *Commodities at a Glance (Series), some facts and figures*, unctad.org, 2019 [en ligne].

<sup>51</sup> UNCTADStat, *Tout sur les indicateurs #3*, UNCTAD/STAT/2019/1, p. 1.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>53</sup> Michele RUTA et Anthony VENABLES, « International trade in natural resources : Practices and policy », in *Annual Review of Resource Economics*, 2012, Vol. 4, No. 1, p. 333.

<sup>54</sup> UNCTADStat, *Tout sur les indicateurs #3*, UNCTAD/STAT/2019/1, p. 1.

<sup>55</sup> UNCTAD, « Commodity Dependence : a twenty-year perspective », United Nations, 2019, p. 9.

<sup>56</sup> UNCTAD, *Diversification et création de valeur ajoutée : Note du secrétariat de la CNUCED*, TD/B/C.I/MEM.2/42, 14 février 2018, p. 3.

autre, perçue comme un risque pour les investisseurs potentiels, qui sont donc plus frileux dans cette catégorie de pays<sup>57</sup>.

Malgré les difficultés que rencontrent les pays en développement qui sont dépendants aux matières premières, de plus en plus de pays se trouvent dans une situation de dépendance. Ceci est le résultat de la hausse spectaculaire du prix des produits de base depuis les années 2000, avec un pic entre 2008 et 2012<sup>58</sup>. A partir de 2013, les prix ont commencé à chuter, mais sont tout de même restés à un niveau considérablement plus élevé qu'au début des années 2000. A ce titre, le prix des minéraux a augmenté de près de 300% entre 2003 et 2008<sup>59</sup>. Pendant cette période, plus de pays sont devenus dépendants aux minéraux et aux ressources énergétiques tandis que le nombre de pays non dépendants aux produits de base a diminué. La hausse des prix est en partie liée à l'augmentation de la demande en matières premières de pays émergents tels que la Chine et l'Inde en particulier.

#### *i. Volatilité des prix*

Afin d'expliquer la volatilité des prix des matières premières, il semble nécessaire de définir la volatilité telle que nous l'entendons dans ce travail. En effet, la volatilité des prix concerne les variations brusques et de grande amplitude à moyen et long terme, mais également les fluctuations plus légères autour du prix moyen sur des périodes courtes<sup>60</sup>. Dans notre travail, nous allons nous focaliser sur les variations importantes, voire historiques.

Le prix des matières premières est particulièrement fluctuant en raison de la faible élasticité-prix des ressources naturelles tant du côté de l'offre que de la demande. En effet, la demande mondiale en matière première est peu sensible à la fluctuation des prix, car ce sont des produits de base indispensables à l'économie et à la subsistance et qu'il n'existe pas de substituts. De la même manière, l'offre ne varie que de manière presque insignifiante aux variations de prix à court ou à moyen terme, car la production ou l'extraction de ces produits est difficilement adaptable en raison des installations nécessaires qui sont lourdes et chères qu'il faut rentabiliser<sup>61</sup>, ou, au contraire, au manque de moyens matériel et/ou logistique dans les exploitations artisanales.

De cette manière les faibles fluctuations des prix affectent peu l'offre et la demande en raison des caractéristiques particulières que nous avons énoncées. Cependant, lors de chocs de la demande, liés à la conjoncture économique ou à la demande croissante des pays émergents, l'offre peut difficilement s'adapter rapidement, ce qui crée des répercussions sur les prix. Plus généralement, la demande en matières premières est plus volatile que l'offre, car elle dépend largement de l'état de l'économie mondiale. La volatilité des prix est donc le résultat de la difficulté de l'offre et de la demande de s'adapter l'une à l'autre et de trouver un équilibre stable<sup>62</sup>.

Une augmentation brutale des prix des matières premières crée une manne financière considérable pour l'Etat et renforce la dépendance, car la part du PIB que représentent les exportations en matières premières augmente fortement. Lorsque les prix sont hauts, les Etats voient leurs revenus augmenter considérablement, ce qui leur permet de se lancer dans des programmes d'investissements importants dans les infrastructures, le développement humain (santé, éducation, réduction de la pauvreté) ou la création d'industries nouvelles. Cette manne financière peut également mener à des conflits et à des phénomènes de corruption que nous traiterons plus loin.

Lorsque le prix diminue sur le long terme, le revenu de ces Etats baisse, ce qui ne leur permet plus de couvrir leurs dépenses. Plusieurs choix s'offrent au gouvernement dans ces situations, l'austérité avec le risque de

---

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> UNCTAD, « Commodity Dependence : a twenty-year perspective », United Nations, 2019, p. 18.

<sup>59</sup> World Trade Organisation, « C. Théorie du commerce international et ressources naturelles », *Rapport sur le commerce mondial 2010*, 2010, p. 97.

<sup>60</sup> Joël PRIOLON (dir.), *Les marchés financiers de matières premières*, Londres, ISTE Editions Ltd, 2018, pp. 7-8.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>62</sup> *Ibid.*

protestations et d'instabilité, ou l'endettement massif. La volatilité des matières premières affecte ainsi directement les finances de l'Etat et leur dette publique extérieure<sup>63</sup>. La diminution du budget de l'Etat a des répercussions directes sur le développement. En effet, avec un revenu en baisse, il est impossible pour les pays de financer des programmes de développement, ni d'assurer une certaine redistribution des richesses<sup>64</sup>. De plus, de faibles revenus étatiques sont aussi perçus comme un risque pour les investisseurs étrangers<sup>65</sup>. La baisse des prix a également un effet sur la croissance des pays dépendants, dont la plupart ont vu leur taux de croissance économique largement baisser en même temps que les prix, à partir de 2013<sup>66</sup>. Pour finir, une baisse des prix sur le long terme affecte également le pouvoir d'achat des populations qui travaillent dans le secteur, entraînant une baisse des dépenses en matière d'éducation, de santé et d'alimentation et donc de mauvais résultats en matière de développement humain<sup>67</sup>.

Les pays dépendants aux matières premières sont donc vulnérables aux chocs économiques à cause du manque de diversification et de la volatilité des prix des produits de base. Ainsi, plusieurs auteurs comme Van der Ploeg<sup>68</sup>, Ruta et Venables<sup>69</sup>, estiment que la volatilité des prix serait la principale cause de la malédiction des ressources qui affecte les pays en développement dépendants aux matières premières.

## *ii. Problème de la dépendance aux produits miniers*

Les pays en développement dépendants aux matériaux minéraux et aux minerais sont confrontés aux problèmes de forte volatilité des prix de ces matières ainsi qu'à une faible industrialisation, mais connaissent également d'autres défis propres à l'exportation de produits miniers.

Selon un rapport de la Banque Mondiale intitulé « Treasure or Trouble ? Mining in developing countries »<sup>70</sup>, il est important de considérer les pays dépendants aux produits miniers différemment de ceux qui dépendent de ressources énergétiques comme le pétrole et le gaz. En effet, il existe des différences importantes selon le type de produits exportés majoritairement. Ainsi, dans les pays dépendants aux minéraux, la part du secteur minier est plus faible que la part du secteur du gaz et du pétrole dans les pays qui dépendent des ressources énergétiques<sup>71</sup>. Les produits miniers restent cependant dominants dans les exportations de plusieurs pays comme le Chili, la Zambie, le Niger et le Pérou<sup>72</sup>. La structure de la chaîne de valeur des produits miniers est différente de celle des ressources énergétiques, ce qui implique souvent que les conséquences sociales, environnementales et économiques des exploitations minières sont plus importantes. De plus, les contraintes non négligeables de l'extraction des minerais impactent négativement les revenus des Etats. En effet, le secteur minier rapporte moins au gouvernement que le secteur pétrolier ou gazier. Finalement, la participation active des populations impliquées dans ce secteur engendre, dans certains cas, une cohésion sociale renforcée qui doit être prise en compte dans l'analyse des dynamiques politiques et économiques de ces régions<sup>73</sup>. Ce phénomène est beaucoup plus rare dans le cas d'exploitation pétrolière ou gazière.

---

<sup>63</sup> UNCTAD, « State of commodity dependence 2019 », Geneva, United Nations, 2019, p. 9.

<sup>64</sup> Frederick VAN DER PLOEG, « Natural Resources : Curse or Blessing ? », *op. cit.*, p. 388.

<sup>65</sup> CNUCED, Diversification et création de valeur ajoutée : Note du secrétariat de la CNUCED, TD/B/C.I/MEM.2/42, 14 février 2018, p. 3.

<sup>66</sup> UNCTAD, « Commodity Dependence : a twenty-year perspective », United Nations, 2019, p. 33.

<sup>67</sup> UNCTAD & FAO, « Commodities and Development Report 2017 : Commodity Markets, Economic Growth and Development », New York and Geneva, 2017, p. 10.

<sup>68</sup> Frederick VAN DER PLOEG, « Natural Resources : Curse or Blessing ? », *op. cit.*, p. 388.

<sup>69</sup> Michele RUTA et Anthony VENABLES, « International trade in natural resources : Practices and policy », *op. cit.*, p. 336.

<sup>70</sup> Monika WEBER-FAHR, « Treasure or trouble ? Mining in developing countries. », *op. cit.*, 32 p.

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>72</sup> World Trade Organisation, « B. Les ressources naturelles : définitions, structure des échanges et mondialisation », *Rapport sur le commerce mondial 2010*, *op.cit.*, p. 51.

<sup>73</sup> Monika WEBER-FAHR, « Treasure or trouble ? Mining in developing countries. », *op. cit.*, p. 16.



La volatilité des prix des minerais est particulièrement élevée par rapport aux autres matériaux de base<sup>74</sup>, ce qui amplifie les problèmes de planification budgétaire et de dépendance. De ce fait, de plus en plus de pays sont dépendants aux produits miniers<sup>75</sup>. Ces pays sont souvent caractérisés par des inégalités plus grandes au sein de la population que dans les pays en développement qui dépendent d'autres types de matières premières<sup>76</sup>. En effet, plus la part du revenu de l'État générée par les minéraux est grande, plus la redistribution est faible envers les populations les plus pauvres<sup>77</sup>. Cette situation est en particulier due à la structure de l'emploi du secteur minier, qui repose la plupart du temps sur un petit nombre de travailleurs hautement qualifiés. Ce sont majoritairement des étrangers qui travaillent pour les compagnies minières et qui sont très peu intégrés dans le tissu économique et social local<sup>78</sup>. L'industrie extractive minière est un secteur à forte intensité de capital et à faible intensité de main d'œuvre. De cette manière, le secteur minier offre une possibilité d'emploi limitée pour les populations locales, qui sont pauvres et peu qualifiées<sup>79</sup>. A titre d'illustration, il est estimé que le secteur de l'extraction minière emploie entre 2 et 3 millions de travailleurs dans des exploitations de grande échelle et environ 13 millions de travailleurs dans des mines à plus faible dimension ou artisanales<sup>80</sup>.

Ainsi, ce secteur génère des revenus importants sans fournir des emplois nombreux, ce qui favorise la mauvaise redistribution, la corruption et le manque de transparence. Les gouvernements de ces pays sont tenus pour responsables d'une mauvaise gestion des finances, contribuant ainsi à augmenter la vulnérabilité économique de leur pays<sup>81</sup>. De ce fait, douze pays parmi les plus dépendants aux ressources minières font partie des États les plus endettés et se trouvent tout en bas du classement de l'indice de développement humain (IDH)<sup>82</sup>. Les impacts environnementaux conséquents qu'entraîne l'extraction de ces ressources touchent également les populations vivant proche des exploitations qui dépendent souvent directement des écosystèmes qui les entourent<sup>83</sup>.

La dépendance aux produits miniers semble donc avoir des effets particulièrement marqués sur les pays riches de ces matériaux, à cause des caractéristiques structurelles de ce secteur et de ses conséquences sociales, économiques, politiques et environnementales sur les populations les plus vulnérables.

### 3. La malédiction des ressources

La malédiction des ressources est un phénomène qui est étudié dans la littérature scientifique depuis la fin de la guerre froide et le terme aurait été utilisé en 1993 pour la première fois<sup>84</sup>. Cette expression décrit un paradoxe étonnant à première vue qui est que les pays disposant de ressources abondantes dans leurs sous-sols obtiennent des résultats plus mauvais que les pays qui n'ont pas de ressources, et cela tant sur le plan économique, social que politique. Parmi les syndromes fréquemment évoqués, on retrouve le phénomène de l'État rentier, la corruption, les violences, les inégalités au sein de la population, la pauvreté, le manque de diversification et la vulnérabilité économique ainsi que la faiblesse des institutions étatiques<sup>85</sup>. Les difficultés rencontrées par ces États sont donc de nature politiques et économiques et sont effectivement étudiées par les économistes et par les chercheurs en science politique. De cette matière, nous allons présenter dans un premier temps les défis économiques qu'engendre la malédiction des ressources, puis nous parlerons des difficultés politiques.

---

<sup>74</sup> CNUCED, Diversification et création de valeur ajoutée : Note du secrétariat de la CNUCED, TD/B/C.I/MEM.2/42, 14 février 2018, p. 7.

<sup>75</sup> UNCTAD, « State of commodity dependence 2019 », Geneva, United Nations, 2019, p. 6.

<sup>76</sup> Scott PEGG, « Mining and poverty reduction : Transforming rhetoric into reality », *op.cit.*, p. 378.

<sup>77</sup> Michael ROSS, « Extractive Sectors and the Poor », *Oxfam America Report*, Oxfam America, 2001, p. 12.

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>79</sup> *Ibid.*

<sup>80</sup> Scott PEGG, « Mining and poverty reduction : Transforming rhetoric into reality », *op.cit.*, p. 380.

<sup>81</sup> Michael ROSS, « Extractive Sectors and the Poor », *op.cit.*, p. 13.

<sup>82</sup> Scott PEGG, « Mining and poverty reduction : Transforming rhetoric into reality », *op.cit.*, p. 380.

<sup>83</sup> *Ibid.*, p. 378.

<sup>84</sup> Gilles CARBONNIER, « La malédiction des ressources naturelles et ses antidotes », in *Revue internationale et stratégique*, 2012, Vol. 3, No. 91, p. 40.

<sup>85</sup> *Ibid.*

Le phénomène de la malédiction des ressources s'est aggravé à partir des années 1980 avec les programmes d'ajustement structurel qui ont été mis en place massivement dans les pays en développement par les institutions financières internationales. Ces programmes avaient pour but de réformer l'économie et de l'assainir à travers des mesures libérales d'ouverture au marché international, de privatisation et de politique d'austérité. La mise en œuvre de ces programmes était la condition exigée aux pays en voie de développement pour avoir accès à des prêts à taux préférentiels de la Banque Mondiale et aux marchés internationaux et privés des capitaux<sup>86</sup>. Au total, pendant les décennies de 1980 et de 1990, 288 programmes d'ajustement structurel ont été mis en œuvre dans le monde, dont 162 dans 35 pays d'Afrique subsaharienne<sup>87</sup>. Ces programmes ont entraîné une modification sans précédent du rôle de l'Etat, qui se traduit la plupart du temps par un affaiblissement de ses compétences et un retrait de l'économie. La diminution des pouvoirs de l'Etat s'est traduite dans certains cas par une perte de légitimité de ce dernier et une incapacité à faire face aux défis de développement présents dans ces pays. Les préoccupations sociales et environnementales ont été placées au deuxième plan des priorités, bien après l'attraction de capitaux étrangers et la promotion des exportations<sup>88</sup>.

L'aspect de ces programmes qui nous intéresse dans ce travail est la baisse significative des revenus étatiques qui a des conséquences sur la capacité des Etats à agir, et qui est liée aux privatisations de nombreux secteurs de l'économie et au retrait de l'Etat du secteur minier<sup>89</sup>. De cette manière, les entreprises étatiques actives dans ce secteur ont été privatisées. Dans certains pays d'Afrique, les impôts sur le revenu des entreprises et les *royalties* ont été réduits tandis que d'autres taxes ont été supprimées et le rapatriement des bénéfices dans les pays des compagnies étrangères exploitant les mines a été étendu<sup>90</sup>. Toutes ces mesures ont été préconisées dans le but de créer un environnement favorable et sûr aux investissements de multinationales actives dans le secteur minier et ont eu pour conséquence la baisse des revenus étatiques des pays riches en matières premières. Ces entreprises étaient supposées générer de la croissance et des emplois et donc d'initier un processus de développement<sup>91</sup>. Il est vrai que les investissements dans le secteur minier ont augmenté drastiquement et que ces activités ont généré beaucoup de richesse. Toutefois, cette dernière a généralement profité aux investisseurs étrangers et non pas à la population dans le besoin, ni aux gouvernements locaux. Ainsi, la malédiction des ressources s'est aggravée avec les doctrines libérales de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International et notamment en raison de la conditionnalité que ces institutions associaient à leurs prêts. Une des conditions imposées aux pays exportateurs de minerais était l'augmentation des exportations de ces matériaux<sup>92</sup>. Ces pays ont alors renforcé leur dépendance aux matières premières et les problématiques que cela engendre.

#### *a. La malédiction économique*

D'un point de vue économique, la malédiction des ressources se traduit par de faibles taux de croissance et des revenus étatiques bas. Ces phénomènes empêchent les investissements dans des secteurs productifs et sont fréquemment synonymes de pauvreté de masse dans la population et d'une économie très peu diversifiée. En effet, parmi les 65 pays en développement dépendants aux produits de base, seuls quatre ont réussi à faire des investissements massifs et à avoir un taux de croissance de plus de 4%<sup>93</sup>. Il s'agit du Botswana, de l'Indonésie, de la Malaisie et de la Thaïlande. Pour les autres pays de cette catégorie, le constat est bien moins encourageant, une grande partie figurant au bas du classement du PIB par habitant et de l'IDH.

Ces mauvaises performances économiques peuvent être expliquées par plusieurs mécanismes, dont le syndrome hollandais et la dégradation des termes de l'échange.

---

<sup>86</sup> Bruno DUJARDIN (et al.), « Ajustement structurel, ajustement culturel ? » in *Santé Publique*, 2003, Vol. 15, No. 4, p. 505.

<sup>87</sup> Bonnie CAMPBELL (et al.), « Factoring in Governance is not enough. Mining Codes in Africa, Policy Reform and Corporate Responsibility », in *Minerals & Energy, Raw Materials Report*, 2003, Vol. 18, No. 3, p. 4.

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>89</sup> *Ibid.*, p.4.

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 5 & 13.

<sup>91</sup> Scott PEGG, « Mining and poverty reduction : Transforming rhetoric into reality », *op.cit.*, p. 383.

<sup>92</sup> *Ibid.*, p. 386.

<sup>93</sup> Frederick VAN DER PLOEG, « Natural Resources : Curse or Blessing ? », *op. cit.*, p. 368.

### *i. Le syndrome hollandais*

Le syndrome hollandais, ou *Dutch disease* en anglais, est un mécanisme économique qui apparaît lors d'un boom des ressources naturelles et qui a pour effet une appréciation du taux de change réel et donc une perte de compétitivité des biens transformés à l'exportation et sur le marché intérieur<sup>94</sup>. La baisse de compétitivité des biens produits sur le sol des pays concernés par le syndrome hollandais peut mener à une désindustrialisation et donc à une concentration de l'économie dans le secteur des matières premières.

Le terme de syndrome hollandais fait référence à l'expérience qu'ont vécu les Pays-Bas dans les années 1960 à 1980 après la découverte de gaz naturel dans leur sous-sol et l'exportation de ce dernier qui ont été suivies par des mauvaises performances économiques et par un déclin des industries manufacturières<sup>95</sup>. La théorie du syndrome hollandais implique donc qu'il y ait une relation causale entre la croissance d'un secteur (en l'occurrence, celui des matières premières) et le déclin d'un autre secteur (le secteur industriel et les biens manufacturés).

Le syndrome hollandais s'explique en premier lieu par l'appréciation du taux de change réel des pays exportateurs de matières premières. Lors d'un boom des ressources, le secteur des matières premières se développe rapidement et les exportations dépassent largement les importations, ce qui crée un excédent commercial. La demande en devises du pays exportateur devient plus importante que l'offre, car les importations sont moins conséquentes et donc que le pays achète moins de devises étrangères. La conséquence d'une forte demande en devises crée une appréciation du taux de change réel.

L'augmentation des exportations de matières premières engendre également une hausse des revenus de l'Etat ainsi qu'une hausse des salaires du secteur extractif qui va se généraliser aux autres secteurs par la suite et ainsi provoquer des tensions inflationnistes<sup>96</sup>. En effet, la hausse des salaires permet une augmentation de la consommation de biens échangeables qui provoque l'inflation. Cette hausse générale du niveau des prix à l'intérieur d'un pays aura aussi pour conséquence l'appréciation du taux de change réel.

L'appréciation du taux de change réel entraîne une baisse de compétitivité du secteur manufacturier sur le marché international, ce qui implique que les exportations autres que les matières premières reculent. Sur le plan interne, le prix des biens ayant augmenté, il devient moins cher d'importer que de consommer les biens produits sur place. En outre, l'augmentation des revenus liée à l'exportation de matières premières permet d'augmenter les importations<sup>97</sup>. Ces deux mécanismes économiques ont donc pour effet la désindustrialisation du pays et la concentration des capitaux et des travailleurs vers le secteur extractif<sup>98</sup>. De cette manière, l'économie des pays touchés par le syndrome hollandais est peu diversifiée et ainsi plus vulnérable à des chocs économiques.

Le déclin du secteur manufacturier au profit du secteur primaire a pour conséquence une perte de la valeur ajoutée dans les exportations, ce qui entrave la croissance économique sur le long terme en rendant l'accumulation et les investissements difficiles. Lorsque le secteur des matières premières est disproportionné par rapport aux autres secteurs, d'autres difficultés pour l'économie des pays dépendants apparaissent. Par exemple, le transfert de technologie lié à l'extraction des ressources renouvelables est faible et ne permet pas le développement d'industries de produits dérivés capables de faire évoluer la chaîne de valeur localement<sup>99</sup>. En effet, les multinationales qui exploitent les ressources dans les pays en développement transmettent uniquement le savoir nécessaire à l'extraction des matières premières. De plus, les activités extractives sont généralement peu intégrées dans l'économie locale et, de ce fait, n'ont pas de retombées profitables aux populations.

---

<sup>94</sup> Charles HARVIE, « The Dutch Disease and Economic Diversification : Should the Approach by Developing Countries Be Different ? », *op. cit.*, p. 12.

<sup>95</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>96</sup> Virginie COUDERT (et al.), « Taux de change des pays exportateurs de matières premières. L'importance des termes de l'échange et de la monnaie d'ancrage. », in *Revue économique*, 2010, Vol. 61, No.3, p. 501.

<sup>97</sup> Frederick VAN DER PLOEG, « Natural Resources : Curse or Blessing ? », *op. cit.*, p. 376.

<sup>98</sup> *Ibid.*, p. 377.

<sup>99</sup> Scott PEGG, « Mining and poverty reduction : Transforming rhetoric into reality », *op.cit.*, p. 381.

Pour les tenants de la théorie du syndrome hollandais un *boom* des ressources naturelles peut donc provoquer la désindustrialisation de l'économie et avoir des effets négatifs sur la croissance à long terme. Cependant, il est important de souligner que l'augmentation massive des exportations de matières premières a des effets positifs sur le taux de croissance à court terme. Selon cette approche, l'affaiblissement du secteur industriel serait alors la cause d'un faible taux de croissance et pourrait expliquer un certain « retard » en termes de développement.

## *ii. La dégradation des termes de l'échange*

L'hypothèse de Prebisch et Singer affirme que les termes de l'échange des pays dépendants aux exportations de ressources naturelles se dégradent en raison de la baisse relative du prix de matières premières par rapport aux biens manufacturés<sup>100</sup>. De cette manière, les pays exportateurs de matières premières sont soumis à une dégradation des termes de l'échange par rapport aux pays exportateurs de biens transformés<sup>101</sup>. La tendance à la détérioration des prix des biens primaires suscite de nombreux débats dans la littérature, mais reste cependant une hypothèse valable dans la mesure où aucune étude n'a pu démontrer une tendance à la hausse de ces prix<sup>102</sup>.

Les termes de l'échange, c'est-à-dire, le rapport entre le prix des exportations et le prix des importations d'un pays, déterminent le pouvoir d'achat des exportations en biens et services importés. Ainsi, dans le cas des pays dépendants aux matières premières, des prix élevés de ces biens leur permettent de pouvoir acquérir une quantité importante de biens à l'international, tandis que des prix bas diminuent leur pouvoir d'achat en matière d'importations. La détérioration des termes de l'échange implique donc que pour obtenir un même volume de produits industriels, les pays exportateurs de biens primaires doivent en exporter toujours plus<sup>103</sup>. A ce titre, il est nécessaire de préciser que nombre de pays en développement dépendants à l'exportation de matières premières sont également dépendants aux importations. Une baisse de leur pouvoir d'achat en biens et services importés peut donc avoir des conséquences néfastes sur le développement de ces pays.

Selon Singer, la baisse relative des prix des matières premières par rapport au prix des biens manufacturés s'explique principalement en raison de la plus grande élasticité-revenus de la demande des biens secondaires.<sup>104</sup> Ceci signifie qu'une augmentation des revenus aura plus d'impact sur la demande des biens manufacturés que sur celle des biens primaires. En d'autres termes, lorsque les revenus augmentent, la demande en biens transformés augmente, tandis que la demande en biens primaires stagne, ce qui signifie qu'une part plus faible des revenus est utilisée pour ces derniers<sup>105</sup>. De cette manière, l'offre abondante en matières premières induit des prix bas, mais ne génère pas de hausse des revenus pour les exportateurs.

Raúl Prebisch fournit une explication des prix bas des matières premières qui se base sur la structure de l'offre de ce secteur dans les pays situés en périphérie par rapport à celle du secteur secondaire des pays du centre<sup>106</sup>. Dans les pays industrialisés du centre, la main-d'œuvre est organisée en syndicats puissants qui s'assurent que l'amélioration de la productivité impliquant une hausse des gains se répercute sur les salaires<sup>107</sup>. Si les syndicats obtiennent gain de cause, les prix des biens manufacturés auront tendance à augmenter. Au contraire, les pays périphériques qui exportent des matières premières sont caractérisés par

---

<sup>100</sup> UNCTAD & FAO, « Commodities and Development Report 2017 : Commodity Markets, Economic Growth and Development », New York and Geneva, 2017, p. 9.

<sup>101</sup> Charles HARVIE, « The Dutch Disease and Economic Diversification : Should the Approach by Developing Countries Be Different ? », *op. cit.*, p. 11.

<sup>102</sup> David I. HARVEY (et al.), « The Prebisch-Singer Hypothesis : Four Centuries of Evidence », in *The Review of Economics and Statistics*, 2010, Vol. 92, No. 2, p. 376.

<sup>103</sup> Yohan ARIFFIN, « Relations Nord-Sud », [notes de cours], Lausanne, Université de Lausanne, semestre de printemps 2017.

<sup>104</sup> UNCTAD & FAO, « Commodities and Development Report 2017 : Commodity Markets, Economic Growth and Development », New York and Geneva, 2017, p. 9.

<sup>105</sup> *Ibid.*

<sup>106</sup> UNCTAD & FAO, « Commodities and Development Report 2017 : Commodity Markets, Economic Growth and Development », New York and Geneva 2017, p. 17.

<sup>107</sup> *Ibid.*

une main-d'œuvre illimitée et désorganisée, ce qui a pour effet de maintenir les salaires au niveau de subsistance. En raison de la concurrence entre les pays producteurs de matières premières, le prix des biens primaires ne peut excéder les coûts de production de la région où ils sont le plus bas<sup>108</sup>. Le prix des matières premières a donc tendance à stagner, ou à baisser dans certains cas de concurrence intense.

Les explications de Singer et de Prebisch arrivent ainsi aux mêmes conclusions. Tous deux postulent que les prix des matières premières ont tendance à baisser relativement par rapport aux prix des biens manufacturés et donc que les termes de l'échange des pays dépendants aux exportations de biens primaires se dégradent. Cependant, la forte hausse des prix des années 2000 remet en cause leur hypothèse. Plusieurs explications sont possibles pour expliquer ce phénomène. Premièrement, cette hausse peut être considérée comme un pic de courte durée par rapport à la tendance à la baisse sur le long terme et est, de ce fait, en accord avec l'hypothèse de Prebisch et Singer<sup>109</sup>. La deuxième explication est liée à la forte augmentation de la demande des pays émergents pendant cette période. La baisse des prix ayant suivi ce choc de la demande a cependant démontré que le pic était de nature conjoncturelle et non pas structurelle. La troisième explication se base sur la théorie des supercycles des matières premières. Les supercycles correspondent à des longues périodes où le prix des ressources naturelles est à la hausse. Il y aurait eu deux supercycles lors des 150 dernières années et la hausse des prix spectaculaire des années 2000 marquerait le début d'un nouveau cycle, impulsé par la demande des BRICS, et particulièrement de la Chine<sup>110</sup>. Cette dernière explication est compatible avec la volatilité historique des prix des matières premières. Néanmoins, une étude démontre que l'amplitude de ces cycles devient plus faible, ce qui soutient l'hypothèse de Prebisch et Singer d'une baisse des prix des matières premières sur le long-terme<sup>111</sup>.

La compréhension du comportement des prix est déterminante pour les pays en développement exportateurs de matières premières car les politiques nationales et les programmes de développement en dépendent. Si les récentes hausses des prix des matières premières sont perçues comme étant temporaires et exceptionnelles par rapport à la tendance générale à la baisse, les pays devraient miser sur une diversification de leurs exportations afin d'améliorer les termes de l'échange. Au contraire, si l'on se trouve à l'aune d'un nouveau supercycle de prix élevés, les stratégies de développement seront différentes<sup>112</sup>.

#### *b. La malédiction politique*

La richesse des sous-sols entraîne des difficultés économiques pour les pays qui en dépendent, mais il existe également des exceptions notables, comme le Botswana, la Norvège, l'Australie ou le Canada. Ces pays disposent de réserves de matières premières considérables et pourraient donc être victimes de la malédiction des ressources, or ils affichent des taux de croissance positifs<sup>113</sup>. Plusieurs auteurs s'accordent à dire que la différence principale réside dans la stabilité et la qualité des institutions étatiques<sup>114</sup>. En effet, des institutions fortes attirent les entrepreneurs et favorisent les activités productives, tandis que des institutions faibles encouragent les comportements de capture de rente qui nuisent au développement économique et à la croissance. Ainsi, la malédiction des ressources s'observe plus facilement dans des pays où l'Etat est faible. Cependant, les matières premières affectent directement la structure étatique, ce qui rend les défis économiques plus complexes à affronter et les stratégies de développement plus difficiles à mettre en œuvre.

Les Etats rentiers, c'est-à-dire, les Etats qui tirent la majorité de leurs revenus de la rente de matières premières, connaissent plusieurs biais qui les affaiblissent et qui affectent leur légitimité. Parmi ces travers, figurent notamment le manque de transparence, la corruption et l'autoritarisme<sup>115</sup>. De plus, la rente issue de l'exportation de matières premières alimente des conflits armés et des violences qui affectent la stabilité politique et les populations des régions riches en ressources. L'impact des matières premières sur le politique

---

<sup>108</sup> David I. HARVEY (et al.), « The Prebisch-Singer Hypothesis : Four Centuries of Evidence », *op. cit.* p. 376.

<sup>109</sup> UNCTAD & FAO, « Commodities and Development Report 2017 : Commodity Markets, Economic Growth and Development », New York and Geneva, 2017, p. 17.

<sup>110</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>111</sup> *Ibid.*

<sup>112</sup> *Ibid.*

<sup>113</sup> Halvor MEHLUM (et al.), « Institutions and the Resource Curse », in *The Economic Journal*, 2006, Vol. 116, p. 1.

<sup>114</sup> Halvor MEHLUM (et al.), « Cursed by Resources or Institutions ? », in *The World Economy*, 2006, Vol. 29, p. 1121.

<sup>115</sup> Gilles CARBONNIER, « La malédiction des ressources naturelles et ses antidotes », *op.cit.*, p. 42.

est ainsi une variable non négligeable pour appréhender les difficultés rencontrées par les pays en développement dépendants aux ressources naturelles.

### *i. Institutions faibles*

Les institutions étatiques des pays en développement dépendants aux matières premières ont été fortement affaiblies par les programmes d'ajustement structurels de la Banque Mondiale et du FMI, en raison de la baisse des revenus des Etats qui en a découlé et de son retrait de l'économie, comme nous l'avons cité plus haut. De plus, la dépendance aux matières premières et la volatilité des prix de ces dernières affectent le budget de l'Etat et, dans certains cas où les cours sont bas, l'empêchent d'assurer les services de base et la sécurité. Dans ces situations, la légitimité du gouvernement peut être affectée, ce qui entraîne de l'instabilité politique<sup>116</sup>. La mise en œuvre de programmes d'ajustement structurel et en particulier de politiques d'austérité peut également alimenter le mécontentement dans la population, et à termes, mener à des troubles.

Un autre facteur expliquant la faiblesse des institutions dans les pays en développement est l'héritage colonial. En effet, les puissances coloniales européennes ont développé, des institutions extractives dans leurs colonies, c'est-à-dire une structure étatique qui leur permet d'exploiter la population et de prélever les richesses de ceux qui ne forment pas l'élite. Ces institutions ont pour objectif d'enrichir les dirigeants au détriment de la population et de les maintenir au pouvoir. Les entreprises coloniales des Européens ont généralement empêché les nations colonisées de développer leurs industries parallèlement à la Révolution Industrielle qui prenait place dans les pays colonisateurs, et ainsi d'accéder aux technologies à cause du manque de centralisation de l'Etat ou des dérives des Etats absolutistes qui ont fait suite à la période coloniale<sup>117</sup>. De cette manière, les institutions politiques mises en place par les colons ont fortement influencé le développement des Etats jusqu'à aujourd'hui et, dans une majorité de cas, ont contribué à développer des institutions économiques extractives qui transfèrent les richesses du peuple vers les élites<sup>118</sup>.

Un exemple intéressant dans le cadre de notre travail est celui du Botswana, que nous avons déjà mentionné plus haut en tant qu'exception à la malédiction économique des ressources. Ce pays affiche le taux de croissance le plus élevé d'Afrique subsaharienne<sup>119</sup>. et doit principalement sa réussite à ses institutions solides et démocratiques ainsi qu'à des politiques macroéconomiques adaptées à sa situation de dépendance aux exportations de diamants. Ainsi, le système politique de ce pays fait figure d'exception sur le continent, n'ayant pas connu de guerre et ayant tenu régulièrement des élections démocratiques depuis 1966, date de l'indépendance du pays<sup>120</sup>. Des institutions inclusives incluant une grande partie de la population dans les décisions politiques et économiques, reconnaissant la propriété privée et assurant une forme de redistribution ont pu être développées dès lors. Une explication possible à ce succès réside dans le fait que ce pays n'a pas connu de structures coloniales fortes et extractives, car il ne présentait pas d'intérêts pour l'esclavagisme<sup>121</sup>.

En Afrique, l'esclavagisme a eu pour conséquence l'avènement d'Etats absolutistes et forts, qui avaient pour unique objectif de vendre des esclaves. De cette manière, l'autorité et la légitimité de ces Etats ont été remises en cause par la population qui a développé une certaine méfiance envers les institutions et la justice étatique qui étaient des outils d'asservissement<sup>122</sup>. L'héritage colonial peut donc expliquer en partie la faiblesse des institutions des pays en développement, qui se sont vu imposer des systèmes politiques inadaptés qui ont largement contribué à leur situation actuelle en termes de développement économique et politique.

---

<sup>116</sup> UNCTAD, Diversification et création de valeur ajoutée : Note du secrétariat de la CNUCED, TD/B/C.I/MEM.2/42, 14 février 2018, p. 4.

<sup>117</sup> Daron ACEMOGLU et James A. ROBINSON, *Why Nations Fail : The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Londres, Profile Books LTD, 2012, p. 271.

<sup>118</sup> *Ibid.*, p. 401.

<sup>119</sup> *Ibid.*, p. 410.

<sup>120</sup> *Ibid.*

<sup>121</sup> *Ibid.*, p. 260.

<sup>122</sup> Daron ACEMOGLU et James A. ROBINSON, *Why Nations Fail : The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, *op. cit.*, p. 253.

## ii. Autoritarisme et démocratie

De nombreuses études s'intéressent au lien entre matières premières et démocratie, notamment dans le cas des pays pétroliers<sup>123</sup>. Cependant, la tendance autoritaire des pays riches en matières premières n'est pas réservée aux exportateurs de pétrole. En effet, le développement et le maintien de régimes autocratiques est fréquent dans les pays riches en ressources minérales et énergétiques<sup>124</sup>. A ce titre, une étude révèle qu'il existe une corrélation négative entre abondance en matières premières et démocratie en Afrique<sup>125</sup>. De plus, la présence de ressources naturelles détermine le succès relatif des transitions et de la consolidation des réformes démocratiques. Les auteurs de cette étude affirment que seuls les pays qui n'ont pas de matières premières ont abouti leur processus de démocratisation.

La rente issue de l'exportation des matières premières agit sur le processus de démocratisation à deux niveaux. Tout d'abord, lorsqu'un pays est doté d'institutions démocratiques, la rente peut être utilisée par les partis au pouvoir pour acheter les voix des électeurs, en redistribuant les richesses de manière à se maintenir au pouvoir<sup>126</sup>. Si l'opposition ne parvient pas à surmonter cet avantage, il est probable que le parti dirigeant se renforce et oblige les adversaires à utiliser des moyens non constitutionnels pour inverser la tendance. Ceci peut mener à de l'instabilité politique avec pour effet une répression toujours plus forte du gouvernement envers les opposants. De cette manière, les institutions démocratiques ne peuvent se consolider et risquent de basculer dans l'autoritarisme. Une nuance est apportée à ce propos par une étude de Wiens, Clark et Poast, qui estiment que la rente des matières premières affecte les transitions d'un régime autocratique à un régime démocratique, mais ne menace pas les démocraties établies<sup>127</sup>. Ainsi, nous pourrions déduire que la rente est une menace pour les démocraties naissantes qui n'ont pas encore d'institutions transparentes et stables.

Deuxièmement, la rente des matières premières permet à un régime autoritaire de se maintenir au pouvoir en investissant massivement dans la répression et en augmentant les dépenses militaires dans le but de fidéliser l'armée et de s'assurer de son soutien<sup>128</sup>. La présence de ressources naturelles, et en particulier de pétrole, peut aider les autocrates à acquérir le soutien de puissances étrangères, ce qui légitime leur pouvoir et la répression de mouvements d'opposition.

Ainsi, le lien apparent entre abondance de matières premières et autoritarisme réside dans le pouvoir de l'élite dirigeante de redistribuer la rente issue des ressources naturelles de façon à consolider son pouvoir et à s'y maintenir à tout prix, et cela de manière non transparente<sup>129</sup>. Ce mécanisme est attaché au phénomène de l'Etat rentier. Ces Etats tirent la majeure partie de leurs revenus de l'exploitation et de l'exportation des ressources naturelles. Ils n'ont donc pas besoin de développer un système de prélèvement d'impôts et de taxes pour financer leur budget<sup>130</sup>. Les citoyens ne sont pas directement contribuables au budget de l'Etat, ce qui favorise la non-transparence des institutions étatiques. La population sera également moins encline à demander un droit de regard au gouvernement et à protester pour des réformes démocratiques. Les Etats rentiers ont également tendance à augmenter la redistribution envers la population lorsque le mécontentement grandit de façon à anéantir toute tentative de manifestations ou de protestations.

---

<sup>123</sup> Michael L. ROSS, « What Have We Learned about the Resource Curse ? », in *The Annual Review of Political Science*, 2015, Vol 18, p. 243.

<sup>124</sup> Elisabeth BÜRGI BONANOMI (et al.), « The Commodity Sector and Related Governance Challenges from a Sustainable Development Perspective : The example of Switzerland, Current Research Gaps », *op. cit.*, p. 24.

<sup>125</sup> Nathan JENSEN et Leonard WANTCHEKON, « Resource Wealth and Political Regimes in Africa », in *Comparative Political Studies*, 2004, Vol. 23, No. 7, p. 816.

<sup>126</sup> *Ibid.*, p. 821.

<sup>127</sup> David WIENS (et al.), « The Political Resource Curse : An Empirical Re-Evaluation », in *Political Research Quarterly*, 2014, Vol. 67, No. 4, p. 792.

<sup>128</sup> Michael L. ROSS, « What Have We Learned about the Resource Curse ? », *op. cit.*, p. 246.

<sup>129</sup> Nathan JENSEN et Leonard WANTCHEKON, « Resource Wealth and Political Regimes in Africa », *op. cit.*, p. 821.

<sup>130</sup> Gilles CARBONNIER, « La malédiction des ressources naturelles et ses antidotes », *op.cit.*, p. 42.

### iii. La corruption

La corruption est définie par *Transparency International* comme un « abus de pouvoir délégué à des fins privées »<sup>131</sup>. Cette définition large de la corruption comprend divers phénomènes tels que les pots-de-vin, l'abus de pouvoir, la fraude et le blanchiment d'argent. Les pays riches en matières premières et plus précisément en minéraux, gaz et pétrole sont particulièrement touchés par ces phénomènes et notamment par les pots-de-vin qui sont largement utilisés par les entreprises extractives ainsi que par les sociétés de négoce<sup>132</sup>. De cette manière, les compagnies extractives utilisent presque systématiquement le recours à la corruption pour obtenir l'accès aux ressources<sup>133</sup>. Par conséquent, la corruption ne représente en aucun cas un frein aux investissements de ces compagnies, mais les favorisent.

La dépendance aux matières premières est fortement associée à des indices de perception de la corruption parmi les plus bas du monde<sup>134</sup>. Les dirigeants des pays dépendants sont tentés de recourir à la corruption et à la capture de rente à travers la protection des ressources naturelles et des licences d'exploitation et d'exportation exclusives qui leur permettent de s'approprier les richesses et de gagner du pouvoir politique. A ce titre, il est important de préciser que la qualité des institutions joue un rôle fondamental dans le développement de la corruption. En effet, la corruption est fortement associée à l'abondance en matières premières dans les pays où les institutions démocratiques sont faibles<sup>135</sup>. En d'autres termes, la corruption est plus présente dans les pays riches en matières premières lorsqu'il s'agit de régimes autocratiques. Dans de tels régimes, une augmentation du prix des matières premières correspond à une augmentation des transferts d'argent vers les paradis fiscaux<sup>136</sup>.

Il existe plusieurs types de corruption opérant à plusieurs niveaux de la chaîne de valeurs. Au niveau du négoce des ressources, majoritairement opéré par des entreprises issues de pays industrialisés, la corruption est utilisée pour acquérir des marchés ou des conditions d'accès favorables. Pour ce faire, les compagnies de négoce peuvent rémunérer directement les dirigeants des pays exportateurs, ou de manière plus subtile, utiliser des intermédiaires ou des sociétés *offshores* afin de partager les revenus<sup>137</sup>. Concernant l'extraction, la corruption opère au niveau de l'obtention des licences d'exploitation et de concessions. Ces licences peuvent être vendues par le gouvernement des pays riches en matières premières à des compagnies extractives pour des prix très bas, en échange de commissions<sup>138</sup>. Il existe également des phénomènes de blanchiment d'argent qui sont utilisés à plusieurs niveaux. Dans le négoce, deux cas de figures sont possibles. Tout d'abord, l'argent issu d'activités illicites peut servir à l'achat de matières premières, ce qui revient à blanchir de l'argent « sale ». A ce titre, la vente et l'achat de matières premières sont souvent utilisés à des fins de blanchiment, notamment en Afrique<sup>139</sup>. Un deuxième cas de figure concerne l'achat, par des sociétés de trading, de matières premières illicites. Ces dernières désignent des ressources qui ont été extraites de manières illégales, soit par pillage ou par vol, soit dans des conditions qui ne respectent pas les droits d'exploitation ou les droits humains. Ces matières premières sont ensuite revendues, ce qui permet également de blanchir leur origine illicite.

---

<sup>131</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL, What is Corruption ? [transparency.org](https://www.transparency.org), 2020, [en ligne].

<sup>132</sup> Elisabeth BÜRGI BONANOMI (et al.), « The Commodity Sector and Related Governance Challenges from a Sustainable Development Perspective : The example of Switzerland, Current Research Gaps », *op. cit.*, p. 26.

<sup>133</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>134</sup> Frederick VAN DER PLOEG, « Natural Resources : Curse or Blessing ? », *op. cit.*, p. 386.

<sup>135</sup> Anar AHMADOF et Farid GULIYEV, « Tackling the Resource Curse : The role of democracy in achieving sustainable development in resource-rich countries », International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2016, p. 9.

<sup>136</sup> Michael L. ROSS, « What Have We Learned about the Resource Curse ? », *op. cit.*, p. 249.

<sup>137</sup> Urs RYBI et Olivier LONGCHAMP, « Négoce des matières premières, risques de corruption, loi sur le blanchiment d'argent et matières premières illicites. Quelques considérations », in Isabelle AUGSBURGER-BUCHELI (dir.), *Blanchiment d'argent : actualités et perspectives suisses et internationales*, Paris, Schulthess Éditions Romandes, 2014, p. 250.

<sup>138</sup> *Ibid.*

<sup>139</sup> Urs RYBI et Olivier LONGCHAMP, « Négoce des matières premières, risques de corruption, loi sur le blanchiment d'argent et matières premières illicites. Quelques considérations », *op. cit.*, p. 252.



L'existence d'un lien entre abondance de ressources naturelles et conflits civils est contestée dans la littérature, mais est un sujet largement étudié par les chercheurs en sciences économiques et politiques. Parmi ceux qui affirment qu'un phénomène de causalité existe entre les deux variables, un désaccord persiste dans la façon dont la rente des matières premières alimente les conflits. Certains estiment que les richesses des sous-sols favorisent l'émergence de conflits dans le but de prendre le contrôle des ressources, alors que d'autres affirment que l'argent issu des matières premières nourrit les conflits existants et les rend alors plus durables et plus intenses<sup>140</sup>. En revanche, un consensus existe sur le fait que le type de ressources naturelles présent sur un territoire influence l'occurrence de conflits. Les ressources renouvelables comme les produits agricoles ne sont pas perçues comme favorisant les conflits contrairement aux ressources non-renouvelables<sup>141</sup>. Ceci s'explique par le fait que les activités extractives sont à forte intensité de capital et qu'en cas d'augmentation des prix, le rendement du capital est positif, ce qui favorise les conflits pour l'appropriation des ressources. Dans le cas de ressources à forte intensité de main d'œuvre, comme les produits agricoles, une hausse des prix aura un impact positif sur les salaires, ce qui réduit la probabilité de conflits<sup>142</sup>.

Plusieurs critères semblent affecter la relation entre présence de ressources naturelles et conflits comme l'éloignement ou la proximité de la région d'abondance par rapport à la capitale, la présence dans cette région de minorité ou de majorité ethnique, la concentration ou l'éparpillement des ressources ainsi que la facilité d'extraction de ces dernières<sup>143</sup>. La probabilité de conflits est plus importante lorsque que les matières premières sont accessibles et se trouvent dans des régions pauvres et ethniquement minoritaires ou marginalisées. Dans ce contexte, les ressources peuvent être utilisées comme moyen de promouvoir la résistance contre le gouvernement central<sup>144</sup>.

La nature des revenus étatiques semble également influencer l'occurrence des conflits. Une augmentation de la production de biens transformés réduit la probabilité de voir des conflits éclater, tandis qu'une augmentation des revenus liée à l'extraction de matières premières augmente la probabilité de conflits<sup>145</sup>. Ainsi, si la rente est utilisée de manière productive, le risque de conflit diminue car la population bénéficie plus largement des richesses des matières premières. De ce fait, les conflits pour l'appropriation de la rente sont rendus moins attrayants.

Les conflits prenant place dans les régions riches en matières premières affectent les gouvernements ainsi que les insurgés de différentes manières. Pour le gouvernement, ces conflits peuvent avoir pour effet de l'affaiblir et de ce fait, d'être moins disposé à faire face aux rebellions et à maintenir la stabilité et la sécurité. Les richesses issues des ressources naturelles augmentent également les tentatives de prendre le contrôle des rentes et donc de l'Etat, ceci ayant pour effet de créer de nouveaux soulèvements. Du côté des insurgés, les matières premières peuvent renforcer la volonté d'établir un Etat indépendant afin de s'accaparer les ressources et permettent le financement de la rébellion<sup>146</sup>.

Une étude réalisée à partir de données sur 15 minéraux et sur les conflits présents sur le continent africain entre les années 1997 et 2010 établit un lien entre hausse des prix de ces matériaux et occurrence de conflits<sup>147</sup>. En effet, les auteurs affirment que la hausse des prix des matériaux observés alimente plusieurs formes de violences, allant des protestations et des émeutes aux violences contre les civils, jusqu'aux conflits armés. Ainsi, selon cette étude, les supercycles des prix des matières premières sont responsables de 15 à 25% des conflits observés pendant cette période en Afrique. Des prix élevés permettent donc aux groupes

---

<sup>140</sup> Gilles CARBONNIER, « La malédiction des ressources naturelles et ses antidotes », *op.cit.*, p. 43.

<sup>141</sup> Elisabeth BÜRGI BONANOMI (et al.), « The Commodity Sector and Related Governance Challenges from a Sustainable Development Perspective : The example of Switzerland, Current Research Gaps », *op. cit.*, p. 28.

<sup>142</sup> Frederick VAN DER PLOEG, « Natural Resources : Curse or Blessing ? », *op. cit.*, p. 390.

<sup>143</sup> Gilles CARBONNIER, « La malédiction des ressources naturelles et ses antidotes », *op.cit.*, p. 44.

<sup>144</sup> Michael L. ROSS, « What Have We Learned about the Resource Curse ? », *op. cit.*, p. 251.

<sup>145</sup> Frederick VAN DER PLOEG, « Natural Resources : Curse or Blessing ? », *op. cit.*, p. 389.

<sup>146</sup> Michael L. ROSS, « What Have We Learned about the Resource Curse ? », *op. cit.*, p. 251.

<sup>147</sup> Nicolas BERMAN (et al.), « This Mine is Mine ! How Minerals fuel Conflicts in Africa », in *American Economic Review*, 2017, Vol. 107, No. 6, p. 1586.

armés qui s'approprient une région minière d'intensifier leurs activités. Les matières premières financent la rébellion et augmentent fortement la probabilité que les groupes étendent leurs actions sur le reste du territoire, ce qui débouche parfois sur des guerres civiles d'ampleur nationale<sup>148</sup>.

La présence de ressources naturelles non renouvelables semble donc favoriser les violences et les conflits et augmenter leur longévité. Il semble y avoir plusieurs facteurs et critères qui atténuent ou renforcent la probabilité que ces conflits éclatent sur un territoire, même si la faiblesse de l'Etat, en lien avec la corruption et les spécificités de l'Etat rentier, et le manque de redistribution apparaissent comme étant déterminants.

### *c. Conclusion*

Après avoir passé en revue les différentes manifestations de la malédiction des ressources, il s'avère qu'elle possède de multiples causes et conséquences, tant sur le plan économique que politique. Beaucoup d'auteurs affirment cependant que la bonne gouvernance, associée à des institutions fortes et fiables, permet de contrer la malédiction, du moins d'atténuer les effets néfastes sur la population et de diminuer l'effet des chocs économiques.

Comme nous l'avons vu, une des causes expliquant les faibles taux de croissance des pays en développement dépendants aux matières premières réside dans la faible diversification de leur économie qui les rend vulnérables aux chocs. Le besoin de diversifier les exportations apparaît donc comme étant crucial pour engendrer un processus de développement et pour atténuer les effets du syndrome hollandais et de la dégradation des termes de l'échange. La CNUCED avance que, pour ce faire, un Etat doit être en mesure d'accumuler du capital humain et physique en construisant des infrastructures, en augmentant ses capacités scientifiques et technologiques ainsi qu'en renforçant sa gouvernance et ses institutions<sup>149</sup>. L'Etat doit également assurer une certaine stabilité macroéconomique, qui dépend des politiques budgétaires et monétaires, afin de contrer les fluctuations et les chocs économiques. Ainsi, l'importance du politique est capitale au niveau du développement économique.

Sur le plan politique, le rôle de la gouvernance est plus évident. En effet, la malédiction des ressources entraîne des phénomènes de corruption, de renforcement de l'autoritarisme et de violence, qu'il est nécessaire de contrer afin qu'un Etat puisse se développer de manière optimale. Tout ceci apparaît comme étant facilité par des institutions fortes et une gouvernance adaptée. Ces dernières doivent être capables de garantir le respect de la propriété privée, ainsi qu'un système judiciaire efficient qui favorise le développement d'activités économiques et productives. Comme il est largement admis que la croissance économique ne suffit pas à réduire les inégalités et la pauvreté présentes dans les pays en développement dépendants aux matières premières, l'Etat doit également assurer une redistribution des richesses générées par la rente des ressources naturelles envers les populations les plus vulnérables. De cette manière, l'occurrence des conflits est atténuée et la légitimité de l'Etat se trouve renforcée.

Ainsi, le défi rencontré par les pays en développement riches en matières premières consiste à utiliser la rente de manière productive pour que la malédiction se transforme en levier de développement.

---

<sup>148</sup> *Ibid.*, p. 1566.

<sup>149</sup> UNCTAD, Diversification et création de valeur ajoutée : Note du secrétariat de la CNUCED, TD/B/C.I/MEM.2/42, 14 février 2018, p. 15.

## II. La bonne gouvernance comme remède à la malédiction des ressources

### 1. Bonne gouvernance et développement

#### a. Genèse de la notion de bonne gouvernance

La gouvernance est devenue une variable importante des politiques d'aide au développement avec les débats sur l'efficacité de l'aide. En effet, à la fin des années 1990, de nombreuses discussions remettent en cause l'efficacité de l'aide publique au développement allouée depuis les années 1950 vers les pays en développement. Le bilan tiré de ces décennies d'aide n'est pas perçu comme encourageant, notamment par rapport aux objectifs centraux de réduction de la pauvreté. Ce constat a contribué à la formulation des Objectifs du Millénaire pour le Développement des Nations Unies, qui ont pour but de fixer un cadre d'action et des objectifs de développement à l'échelle planétaire. L'idée étant de focaliser l'aide autour d'objectifs communs et de pouvoir en mesurer les progrès à l'aide de mesures d'indicateurs et de cibles. Le débat sur l'efficacité de l'aide est également lié aux critères d'allocation des flux d'aide où deux visions s'affrontent. D'un côté, ceux qui estiment qu'il faut privilégier les besoins fondamentaux des receveurs, de l'autre, ceux qui souhaitent favoriser l'efficacité de l'aide<sup>150</sup>. Le paradigme de la bonne gouvernance est alors développé par la Banque Mondiale en tant que garant d'une bonne efficacité de l'aide. La bonne gouvernance doit être en mesure de s'assurer de la responsabilité et de l'effort des pays bénéficiaires. De cette manière, les pays qui font preuve d'une bonne gouvernance selon des critères prédéfinis se voient allouer plus de ressources que les pays qui obtiennent des mauvais résultats à ces évaluations.

Ce paradigme développé par la Banque Mondiale a largement influencé les autres organismes pourvoyeurs d'aide au développement, tels que les banques de développement régionales ainsi que les agences de développement bilatérales des Etats donateurs, dont la Suisse<sup>151</sup>. Dès lors, chaque bailleur de fonds, multilatéral et bilatéral, s'est pourvu de ses propres évaluations de la gouvernance des pays bénéficiaires, qui diffèrent sensiblement, mais qui sont tout de même influencées par les indicateurs du *Country policy and institutional assesment* (CPIA) de la Banque Mondiale. La Suisse dispose également d'un dispositif d'évaluation de la gouvernance dans ses pays partenaires, le *Monitoring of development-related context changes* (MERV)<sup>152</sup>. Cette évaluation est réalisée annuellement par la DDC dans tous les pays qui bénéficient de l'APD Suisse. L'évaluation prend en compte les dimensions politiques économiques, sociales, environnementales, culturelles, humanitaires et sécuritaires. Les résultats de ces évaluations ont pour but de participer à la gestion des risques ainsi que de s'assurer de la responsabilité des receveurs vis-à-vis des donateurs<sup>153</sup>. Ces analyses sont donc susceptibles d'influencer la répartition du budget de l'APD suisse en fonction de la gouvernance des pays partenaires. Les critères d'évaluation ainsi que les résultats de ces analyses sont réservés au personnel de l'administration publique et sont inaccessibles au public. La définition des critères de la *bonne gouvernance* varie donc en fonction des idées et intérêts de ceux qui formulent les index, mais aussi en fonction de la conjoncture économique et de l'évolution des paradigmes d'aide au développement<sup>154</sup>.

La gouvernance est définie par le Larousse comme étant « l'action de gouverner, la manière de gérer et d'administrer »<sup>155</sup>. Une définition plus complète est apportée par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). La gouvernance est ainsi appréhendée comme « l'exercice de l'autorité

---

<sup>150</sup> Gaoussou DIARRA et Patrick PLANE, « 26 – De la « bonne gouvernance » et de son application au cas des pays en développement », in Lahsen ABDELMALKI (dir), *Développements récents en économie et finances internationales*, Paris, Armand Colin, 2012, p. 370.

<sup>151</sup> *Ibid.*, p. 371.

<sup>152</sup> OCDE, « Donor approaches to governance assessments », 2009 sourcebook, OCDE, 2009, p. 32.

<sup>153</sup> *Ibid.*

<sup>154</sup> Gaoussou DIARRA et Patrick PLANE, « La Banque mondiale et la genèse de la notion de bonne gouvernance », in *Mondes en développement*, 2012, Vol. 158, No. 2, pp. 51-70.

<sup>155</sup> LAROUSSE, « gouvernance », [larousse.fr](http://larousse.fr), 2020, [en ligne].

économique, politique et administrative dans le but de gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux. Cela comprend les mécanismes, les processus et les institutions à travers lesquels les citoyens et les groupes expriment leurs intérêts et leurs différences, exercent leurs droits et s'acquittent de leurs obligations. La gouvernance comprend l'Etat mais le dépasse en incluant également le secteur privé et les organisations de société civile »<sup>156</sup>. Ce terme évoque ainsi une multitude d'actions en lien avec l'exercice de pouvoir dans différents domaines, que ce soit public ou privé, administratif, politique ou économique. La DDC définit la gouvernance comme étant « les mécanismes, ressources et institutions divers et complexes par lesquels les groupes et les individus de la société articulent leurs intérêts, trouvent des compromis dans un labyrinthe d'intérêts divergents et exercent leurs droits et obligations légitimes. A l'origine, le terme était appliqué dans le travail de coopération au développement principalement aux gouvernements, mais aujourd'hui il inclut tous les acteurs d'une société : le gouvernement, le secteur privé, la société civile et les organisations internationales »<sup>157</sup>. La définition suisse met l'accent sur la multitude de groupes qui défendent leurs intérêts et sur les compromis qu'ils doivent trouver pour exercer leurs obligations, ainsi que sur la variété d'acteurs impliqués. Cette définition ressemble en tout point à la définition du PNUD et indique donc l'influence du paradigme de développement des instances internationales sur la Suisse.

Si la définition de la gouvernance est neutre et non normative, la *bonne gouvernance* quant à elle, relève d'une certaine forme de gouvernance souhaitée, porteuse d'idéologie et de valeurs et façonnée par l'histoire et les rapports de force à l'œuvre. Historiquement, la bonne gouvernance est associée aux bonnes performances économiques d'un pays et à l'arbitrage entre Etat et marché, qui évolue constamment<sup>158</sup>. Aujourd'hui, de nombreuses variables politiques et sociales sont prises en compte, telles que les processus électoraux, le respect des citoyens envers l'Etat et ses institutions, la redevabilité, la stabilité politique, l'efficacité de la bureaucratie, la lutte contre la corruption, l'indépendance de la justice, la décentralisation et le respect de la propriété privée et de l'Etat de droit. Une bonne gouvernance, qui répond donc à ces critères serait un élément indispensable pour assurer la qualité des politiques économiques<sup>159</sup>. De manière générale, la bonne gouvernance telle que prônée par les organismes de développement converge avec les idéaux des démocraties libérales occidentales. En d'autres mots, l'évaluation des Etats en matière de gouvernance consiste à analyser leurs aptitudes à promouvoir un Etat libéral tant sur le plan économique que politique<sup>160</sup>.

Le paradigme de la *bonne gouvernance* revendiqué par les institutions financières internationales et les bailleurs de fonds est également un canal de diffusion des idées, normes et valeurs occidentales dans les pays en développement<sup>161</sup>. A ce titre, l'aide publique au développement agit comme un levier qui incite les pays receveurs à se conformer à cette conception de la bonne gouvernance, notamment à travers la conditionnalité de l'aide. Ces pratiques ne prennent pas en compte les spécificités culturelles et historiques des populations à qui elles viennent en aide ainsi que de leurs capacités à supporter des réformes libérales. Dans certains cas, des bureaucraties parallèles administrées par des organismes de coopération internationale émergent pour pallier la faiblesse des Etats receveurs<sup>162</sup>.

La mise en œuvre de ces principes par les pays en développement est considérée comme étant le fondement leur permettant d'envisager un développement efficace. En ce sens, les organismes de développement internationaux et la Suisse reconnaissent la gouvernance comme étant une des conditions nécessaires au développement. Le consensus sur la centralité de la notion de bonne gouvernance, inspirée par les valeurs de la démocratie libérale, pousse les bailleurs de fonds à encourager les réformes politiques et économiques allant dans ce sens. Lorsque la bonne gouvernance est concrétisée, les conditions pour une croissance économique positive devraient être réunies. De cette manière, nous pouvons avancer que la finalité de la promotion de ce paradigme dans les pays en développement à l'échelle mondiale répond à la volonté de

---

<sup>156</sup> Azza ZIADI, « Gouvernance et croissance économique. Application au cas des pays de l'UEMOA », University of Munich, Germany, 2014, MPRA Paper 63139, p. 6.

<sup>157</sup> OECD, « Donor approaches to governance assessments », 2009 sourcebook, OCDE, 2009, p. 23.

<sup>158</sup> Gaoussou DIARRA et Patrick PLANE, « La Banque mondiale et la genèse de la notion de bonne gouvernance », *op. cit.*, p. 52.

<sup>159</sup> *Ibid.*, p. 53.

<sup>160</sup> *Ibid.*, p. 55.

<sup>161</sup> Gaoussou DIARRA et Patrick PLANE, « 26 – De la « bonne gouvernance » et de son application au cas des pays en développement », *op. cit.*, p. 368.

<sup>162</sup> *Ibid.*, p. 375.

favoriser des Etats libéraux ainsi que de promouvoir une vision du développement basée sur la croissance économique.

#### *b. La définition suisse de la bonne gouvernance*

La DDC définit la bonne gouvernance comme étant « la gestion compétente des tâches publiques, dans l'intérêt de tous les citoyens »<sup>163</sup>. La réalisation de cette bonne gouvernance, qui est au cœur de l'action de la coopération au développement de la Suisse, passe par la démocratisation, la décentralisation, la lutte contre la corruption, la gestion des matières premières et le respect des droits de l'homme<sup>164</sup>. Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) possède également une définition de la bonne gouvernance économique basée sur la transparence et les principes de responsabilité et de non-discrimination<sup>165</sup>.

Les acteurs de la coopération au développement suisses partagent la position de la Banque mondiale quant à la centralité de la bonne gouvernance dans le développement. A ce titre, la DDC a fait de la gouvernance un thème transversal de ses actions dans les pays où la coopération est active à partir de 2010<sup>166</sup>. En effet, la Suisse identifie la *mauvaise gouvernance* comme obstacle à un développement efficace et effectif, notamment en Afrique. Les causes résident dans le manque de volonté, de capacités et de compétences des autorités politiques et administratives ainsi que dans la difficulté pour la population civile d'avoir de l'influence sur la sphère politique<sup>167</sup>. La DDC conçoit la gouvernance comme un élément indispensable au développement économique et social et à la lutte contre la pauvreté. Une *bonne gouvernance* permet, en outre, d'améliorer les conditions de vie des populations et de garantir le bon fonctionnement d'un Etat<sup>168</sup>. Il est ainsi aisé de comprendre pourquoi la gouvernance occupe une place déterminante dans l'approche suisse de la coopération au développement.

La conception de la *bonne gouvernance* de la Suisse regroupe la création d'un espace de sécurité, la séparation des pouvoirs, des conditions pour une croissance économique qui bénéficie aux plus pauvres, le respect de l'Etat de droit et des droits humains. De plus, l'accès aux services publics de base doit être garanti à toute la population de même que les processus décisionnels<sup>169</sup>. La réalisation de ces objectifs doit permettre aux pays en développement d'initier le décollage économique et ainsi, de contribuer à la réduction de la pauvreté qui est l'objectif central des politiques de développement. L'idéal de bonne gouvernance que défend la Suisse se réalise à travers cinq principes qui sont la redevabilité, la transparence, la non-discrimination, la participation et l'efficacité<sup>170</sup>. Ces principes correspondent également à la priorité de la DDC que sont les droits humains et l'égalité des genres, qui sont des thèmes centraux pour la Suisse. De plus, ils s'inscrivent dans le cadre de l'Etat de droit, également perçu comme variable indispensable dans le paradigme de la bonne gouvernance.

#### *c. La bonne gouvernance au service de la croissance*

Du fait de la centralité des performances économiques dans le processus de développement, les instruments préconisés par les instances internationales de développement sont pensés de manière à favoriser les conditions nécessaires à la croissance économique. En ce sens, le paradigme de la bonne gouvernance a pour but de mettre en œuvre ces conditions, qui consistent principalement à instaurer la confiance en les

---

<sup>163</sup> DDC, « Bonne gouvernance », eda.admin.ch, 2019, [en ligne].

<sup>164</sup> *Ibid.*

<sup>165</sup> SECO, « La bonne gouvernance – fondement du développement économique », seco-cooperation.admin.ch, 2019, [en ligne].

<sup>166</sup> Section Gouvernance DDC, « La gouvernance comme thème transversal : Guide d'orientation pour sa mise en œuvre », Berne, 2007, p. 2.

<sup>167</sup> DDC, « Plaidoyer et bonne gouvernance », la Suisse et le Bénin, eda.admin.ch, 2017, [en ligne].

<sup>168</sup> Section Gouvernance DDC, « La gouvernance comme thème transversal : Guide d'orientation pour sa mise en œuvre », Berne, 2007, p. 4.

<sup>169</sup> *Ibid.*

<sup>170</sup> *Ibid.*, p. 5

institutions<sup>171</sup>. La confiance et la réduction de l'incertitude sont des éléments nécessaires au processus de création de richesse. Pour ce faire, les individus doivent avoir confiance dans le respect des règles par les autres acteurs au niveau qui les concerne. La gouvernance est alors garante du respect de ces règles et assure ainsi les transactions et anticipations des acteurs<sup>172</sup>.

Le paradigme de la bonne gouvernance, basé sur le fonctionnement des institutions des pays développés, est censé apporter une réponse universelle à la problématique de la confiance nécessaire pour engendrer la croissance économique<sup>173</sup>. Afin de générer de la confiance, il est plus important de miser sur l'efficacité des institutions, c'est-à-dire, l'application effective de la règle, plutôt que de se fier à l'existence de lois ou de leur adoption<sup>174</sup>. Avec le respect de la règle, un autre facteur semble important dans le concept de *bonne gouvernance* des institutions financières internationales. Il s'agit de la dépersonnalisation des institutions, qui a lieu lorsque la confiance des citoyens est accordée au respect des règles sur une base systémique, de manière formelle et détachée des liens personnels, par opposition à un système de légitimation basé sur les liens interpersonnels et sur les caractéristiques sociales des personnes<sup>175</sup>. Dans le premier cas de figure, la confiance est systémique et universelle et permet une extension des règles sociales à grande échelle sur la base de droits<sup>176</sup>. Cette configuration est souhaitable pour développer un système de confiance généralisé et uniforme qui permettra d'engendrer le processus de création de richesse. La DDC accorde également une place importante à la confiance dans le processus de développement et plus précisément en termes de consolidation de l'Etat et de la nation<sup>177</sup>. A ce titre, la confiance entre acteurs et particulièrement entre la société civile et les institutions étatiques est importante et est soutenue par les programmes de la DDC à travers le renforcement des processus démocratiques<sup>178</sup>.

Lorsque que l'on regarde le lien entre bonne gouvernance et croissance, plusieurs résultats apparaissent. Une première étude démontre qu'il existe un lien apparent entre bonne gouvernance et niveau de revenu dans les pays développés, tandis que ce lien est moins évident dans les pays en développement<sup>179</sup>. De cette manière la bonne gouvernance, conceptualisée par l'auteur comme étant le degré de dépersonnalisation de la règle, témoigne uniquement d'un système propre aux pays développés. Cette même étude observe ensuite le lien entre bonne gouvernance et croissance économique et conclut que la relation évidente entre ces deux variables, soutenue par les organismes de développement internationaux, n'apparaît pas si clairement<sup>180</sup>. Ces résultats sont dus aux bonnes performances économiques des pays en développement ou émergents tels que la Chine et le Vietnam, qui ne correspondent pas aux standards de bonne gouvernance, ainsi qu'à la croissance économique plus faible de pays développés qui répondent aux critères de bonne gouvernance tels que la France, l'Allemagne ou le Japon. L'auteur explique les différences de performances économiques au sein des pays en développement ayant une même mauvaise gouvernance à l'aide d'une nouvelle variable : la capacité des Etats à coordonner les acteurs et sécuriser les anticipations<sup>181</sup>.

Ces résultats correspondent d'une certaine manière à l'idée selon laquelle la gouvernance doit assurer une stabilité macroéconomique et ainsi, un environnement favorable aux entreprises afin d'attirer les investissements<sup>182</sup>. En effet, dans les analyses classiques, les investissements et le niveau de technologie sont

---

<sup>171</sup> Nicolas MEISEL et Jacques OULD AOUDIA, « L'insaisissable relation entre "bonne gouvernance" et développement », *op. cit.*, p. 1161.

<sup>172</sup> *Ibid.*

<sup>173</sup> *Ibid.*

<sup>174</sup> *Ibid.*, p. 1163.

<sup>175</sup> *Ibid.*, p. 1165.

<sup>176</sup> *Ibid.*

<sup>177</sup> DDC, « Stratégie de la DDC en matière de consolidation de la paix et de renforcement de l'Etat pour son engagement dans les situations de conflits et de stabilité », Berne, 2015, p. 15.

<sup>178</sup> DDC, « La participation citoyenne renforce le développement : la DDC œuvre pour la bonne gouvernance », communiqué de presse, eda.admin.ch, 2020, [en ligne].

<sup>179</sup> Nicolas MEISEL et Jacques OULD AOUDIA, « L'insaisissable relation entre "bonne gouvernance" et développement », *op. cit.*, p. 1170.

<sup>180</sup> *Ibid.*, p. 1171.

<sup>181</sup> *Ibid.*, p. 1175.

<sup>182</sup> Tahar LASSOUED (et al.), « Les effets de la gouvernance sur la croissance économique », Djerba, Conference Paper, Colloque international économies en transition : performances économiques, institutions et dimensions sociales, 2019, p. 1.

considérés comme étant les éléments essentiels à la croissance économique<sup>183</sup>. De ce fait, la liberté économique influence positivement la croissance par le biais de l'investissement qui est favorisé<sup>184</sup>. Plus récemment, de nouveaux facteurs non économiques sont pris en compte dans l'analyse et relèvent principalement de l'environnement dans lequel évoluent les facteurs de production. Les déterminants politiques ont donc également leur importance pour la croissance économique. Ceci explique pourquoi plusieurs aspects ayant trait au domaine politique se retrouvent dans le paradigme de la bonne gouvernance.

Parmi les variables politiques ayant un impact positif sur la croissance figurent les droits de propriété et l'application des contrats<sup>185</sup>. Ces derniers ont une importance particulière dans le cadre de pays dépendants aux matières premières, dont les ressources sont principalement exploitées par des compagnies étrangères sur la base de contrats passés avec le gouvernement<sup>186</sup>. Il existe également des variables politiques qui affectent négativement les performances économiques. C'est le cas de la corruption, qui empêche l'allocation optimale des ressources, mais aussi de l'instabilité politique et de la violence<sup>187</sup>. De manière plus générale la qualité des institutions politiques exerce une influence sur la croissance économique, et ce principalement dans leur capacité à maintenir des institutions et une gouvernance économique stables et favorables aux investissements<sup>188</sup>. A titre d'exemple, l'instabilité politique provoque une augmentation de l'incertitude liée aux violences et aux possibilités de révoltes ainsi qu'à une menace sur les droits de propriété. Ces éléments ont un effet négatif sur les investissements, car les risques sont plus élevés, ce qui affecte négativement la croissance économique<sup>189</sup>.

Bien que l'existence d'une relation positive entre augmentation des revenus et bonne gouvernance apparaisse dans certaines études, il n'existe pas de consensus sur le véritable effet de causalité. Plusieurs hypothèses sont formulées : soit l'augmentation des revenus entraîne une amélioration de la gouvernance, soit une amélioration de la gouvernance a des effets positifs sur les revenus, ou alors d'autres facteurs associés à une meilleure gouvernance sont responsables de l'augmentation des revenus<sup>190</sup>. Dans tous les cas, l'important est de savoir si la bonne gouvernance suffit à amorcer le décollage économique dans les pays en développement. Sur ce point, il n'existe pas non plus d'évidence<sup>191</sup>. Ces interrogations reflètent la complexité des politiques de développement et du paradigme de la bonne gouvernance, qui est devenu un élément central de l'aide, mais qui suscite toujours de nombreux débats. Concernant cette discussion, le SECO, qui est chargé de favoriser la croissance économique dans ses pays partenaires, estime que la bonne gouvernance apporte des effets positifs sur l'économie d'un pays, en contribuant à rendre les capitaux accessibles, en favorisant l'investissement et en créant des emplois<sup>192</sup>. Ces éléments contribuent ainsi à la réduction de la pauvreté, à la stabilisation de l'économie et au renforcement des institutions. Pour la Suisse, la bonne gouvernance serait donc à la base de l'augmentation des revenus.

La bonne gouvernance telle que définie par les institutions financières internationales et les acteurs de la coopération internationale comme la Suisse est basée sur un modèle de formalisation des règles et sur la confiance qu'éprouvent les individus envers les institutions propres aux pays développés<sup>193</sup>. Grâce à ce modèle, les pays industrialisés possèdent un avantage considérable dans la création de richesse et donc dans la croissance économique. Cependant, la volonté d'appliquer le même système dans les pays en

---

<sup>183</sup> Tahar LASSOUED, (et al.), « Les effets de la gouvernance sur la croissance économique », *op. cit.*, p. 2.

<sup>184</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>185</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>186</sup> Elisabeth BÜRGI BONANOMI (et al.), « The Commodity Sector and Related Governance Challenges from a Sustainable Development Perspective : The example of Switzerland, Current Research Gaps », *op. cit.*, p. 17.

<sup>187</sup> Tahar LASSOUED (et al.), « Les effets de la gouvernance sur la croissance économique », *op. cit.*, p. 5.

<sup>188</sup> *Ibid.*, pp. 10-11.

<sup>189</sup> Azza ZIADI, « Gouvernance et croissance économique. Application au cas des pays de l'UEMOA », *op. cit.*, p. 11.

<sup>190</sup> Tahar LASSOUED (et al.), « Les effets de la gouvernance sur la croissance économique », *op. cit.*, p. 4.

<sup>191</sup> Nicolas MEISEL et Jacques OULD AOUDIA, « L'insaisissable relation entre "bonne gouvernance" et développement », *op. cit.*, p. 1175.

<sup>192</sup> SECO, « La bonne gouvernance – fondement du développement économique », [seco-cooperation.admin.ch](http://seco-cooperation.admin.ch), 2019, [en ligne]

<sup>193</sup> Nicolas MEISEL et Jacques OULD AOUDIA, « L'insaisissable relation entre "bonne gouvernance" et développement », *op. cit.*, p. 1179.

développement ne va pas sans créer des tensions et des réticences de la part des populations et des dirigeants<sup>194</sup>. Ainsi, il est légitime de questionner l'adaptabilité de ce modèle pour les pays en développement.

#### *d. La gouvernance des pays dépendants aux matières premières*

Les pays en développement dépendants aux matières premières sont confrontés à des défis particuliers en termes de gouvernance, en raison de l'influence qu'ont les ressources naturelles sur les sphères politiques et économiques. En effet, la bonne gestion économique dépend en partie de la stabilité des institutions politiques et des capacités attribuées aux dirigeants. La gestion de la rente des matières premières par les institutions apparaît comme étant l'un des principaux challenges rencontrés par les gouvernements de ces pays. Ainsi, le mode de gestion des revenus issus des matières premières a une influence considérable sur la trajectoire de développement que les pays vont suivre.

Il existe deux idéaux-types d'institutions et de mode de gouvernance de la rente des matières premières dans les pays en développement. D'un côté, des institutions appelées *grabber-friendly* qui ont tendance à favoriser des comportements de capture de rente et donc à diriger les richesses vers une petite partie de la population<sup>195</sup>. De l'autre côté, les institutions dites *producer friendly* qui favorisent l'utilisation de la rente dans des activités productives en minimisant les profits obtenus par les comportements de capture de rente<sup>196</sup>. Lorsque les institutions sont fortes et que la corruption est faible, l'Etat est capable d'encourager la productivité des acteurs économiques, et ainsi, de contribuer à l'augmentation du niveau global des revenus<sup>197</sup>. Des institutions fortes permettent également de garantir le respect des droits de propriété privée qui est une variable nécessaire à la croissance et aux investissements, en ce qu'il permet aux agents économiques de disposer librement de leurs biens. Les acteurs économiques ont ainsi la liberté et la capacité d'investir, de développer des activités productives et de conclure des contrats<sup>198</sup>. La possibilité de réaliser des gains est perçue comme étant un facteur stimulant pour la croissance économique.

Parmi les défis propres aux pays dépendants aux matières premières, se trouve également la nécessité de diversifier l'économie afin de réduire la dépendance et de diminuer les effets des fluctuations des prix. Comme nous l'avons vu plus haut, la vulnérabilité face aux chocs économiques affecte négativement les investissements et rend difficile la planification du budget national. De cette manière, les pays dépendants doivent mettre en place un système d'accumulation de capital afin de se constituer des réserves de change qui peuvent être mobilisées lors du déclin des prix des matières premières et qui contribuent à la stabilité macroéconomique nécessaire aux investissements et agissent comme un fonds de stabilisation capable de prévenir l'appréciation du taux de change<sup>199</sup>.

La lutte contre la corruption fait également partie des défis que doivent relever les pays dépendants aux matières premières, en raison du lien significatif existant entre ces deux phénomènes<sup>200</sup>. En effet, la corruption empêche une allocation optimale des ressources et dévie la rente des activités productives. De cette manière, la promotion de la transparence et de la reddition de comptes semble être un outil important pour créer un environnement de confiance et pour combattre la corruption.

Outre la difficulté de gérer les revenus de l'exportation des matières premières, la question de la part des revenus que touche l'Etat constitue une difficulté supplémentaire. En effet, les programmes d'ajustement structurel et les privatisations qui en découlent ont largement amputé les revenus de l'Etat issus du secteur

---

<sup>194</sup> Nicolas MEISEL et Jacques OULD AOUDIA, « L'insaisissable relation entre "bonne gouvernance" et développement », *op. cit.*, p. 1180.

<sup>195</sup> Halvor MEHLUM (et al.), « Cursed by Resources or Institutions ? », *op. cit.*, p. 1122.

<sup>196</sup> *Ibid.*, p. 1123.

<sup>197</sup> *Ibid.*, p. 1125.

<sup>198</sup> Timothy BESLEY et Maitreesh GHATAK, « Property Rights and Economic Development », in *Handbook of Development Economics*, 2010, Vol. 5, p. 4526.

<sup>199</sup> Asel ISAKOVA (et al.), « Managing Mongolia's resource boom », European Bank for Reconstruction and Development, 2012, Working Paper No. 138, p. 15.

<sup>200</sup> Anar AHMADOV et Farid GULIYEV, « Tackling the Resource Curse : The role of democracy in achieving sustainable development in resource-rich countries », *op. cit.*, p. 9.



extractif<sup>201</sup>. Le budget des gouvernements est alors limité, ce qui entrave sa capacité d'action et d'investissement. De ce fait, la bonne gestion des contrats d'exploitation des industries extractives représente un aspect important de la gouvernance des pays en développement dépendants aux matières premières, et doit également permettre aux Etats d'augmenter leur budget. Il s'agit donc d'un côté de s'assurer d'obtenir une part correcte de revenus issus de l'exportation de ressources naturelles, et de l'autre, d'utiliser cette rente de manière efficiente. Pour ce faire, une bonne gouvernance économique rendue possible par des institutions politiques légitimes et stables est en mesure de générer de la croissance économique.

Pour répondre à ces nombreux défis, l'Assemblée des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union Africaine a adopté la Vision africaine des mines (VAM) en 2009<sup>202</sup>. La VAM est « un cadre continental clé de promotion d'un développement basé sur l'exploitation des ressources minérales et d'une transformation structurelle du continent »<sup>203</sup> né de la volonté de réduire les écarts entre les gagnants et les perdants des activités extractives sur le continent<sup>204</sup>. Les principaux objectifs sont : « une exploitation transparente, équitable et optimale des ressources minérales apte à sous-tendre une croissance durable et un développement socio-économique généralisés »<sup>205</sup>. Ce cadre d'action est pensé comme un modèle dans l'utilisation et l'exploitation des ressources minières pour atteindre les objectifs de développement<sup>206</sup>. Les ressources naturelles sont alors perçues comme étant la clé du développement en Afrique et le socle des processus d'industrialisation<sup>207</sup>. L'élaboration de cette vision et de ce « guide » de gouvernance pour les pays riches en matières premières du continent africain témoigne du défi que représente la présence de ces ressources dans les sous-sols mais également des opportunités qu'elle offre en termes de développement. La VAM consacre également la bonne gouvernance comme moyen permettant d'utiliser ces ressources de manière constructive et durable et rejoint ainsi la position des acteurs internationaux de développement.

## 2. L'importance de la gouvernance dans la gestion de la rente

La bonne gouvernance de la rente issue des matières premières s'opère à tous les niveaux de la chaîne de valeur et concerne tous les acteurs qui y contribuent. Dans le but de permettre aux pays qui disposent des réserves de ressources naturelles de connaître une croissance économique positive qui contribue au développement, plusieurs niveaux d'action dans différents domaines peuvent être entrepris. A ce titre, le *Natural Resource Governance Institute* (NRGI), institut ayant pour but d'aider les pays riches en matières premières à bénéficier positivement de leurs ressources et à réduire les effets néfastes liés aux activités extractives, a publié la « Charte des ressources naturelles »<sup>208</sup>. Ce document contient 12 préceptes allant des fondements nationaux de gouvernance jusqu'au rôle de la communauté internationale et des multinationales, en passant par les différentes étapes décisionnelles rencontrées par les gouvernements qui accompagnent la production, l'exportation et l'utilisation de la rente des matières premières. Cette charte est rédigée sous forme de guide et contient des outils et des options conçus pour répondre aux dilemmes rencontrés par les Etats quant à l'exploitation des richesses de leur sous-sol.

En nous basant sur les principes édictés par cette charte ainsi que sur les recommandations de plusieurs acteurs institutionnels et scientifiques, nous allons dresser un aperçu de *bonne gouvernance* des matières premières telle qu'encouragée par les bailleurs de fonds internationaux. De plus, nous allons confronter ces recommandations avec la vision de la bonne gouvernance défendue par la Suisse afin de mettre en lumière les points similaires et les divergences. L'application de ces principes devrait permettre aux pays en

---

<sup>201</sup> Bonnie CAMPBELL (et al.), « Factoring in Governance is not enough. Mining Codes in Africa, Policy Reform and Corporate Responsibility », *op. cit.*, p. 4.

<sup>202</sup> UNECA, « Guide pour la Vision minière nationale : adapter la vision du régime minier africain », African Minerals Development Centre, 2014, p. 7.

<sup>203</sup> *Ibid.*

<sup>204</sup> UNECA & UA, « Les ressources minérales et le développement de l'Afrique », Rapport du Groupe d'études international sur les régimes miniers de l'Afrique, 2011, p. xi.

<sup>205</sup> UNECA, « Guide pour la Vision minière nationale : adapter la vision du régime minier africain », African Minerals Development Centre, 2014, p. 7.

<sup>206</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>207</sup> UA, « Vision du Régime Minier de l'Afrique », 2009, p. 7.

<sup>208</sup> Natural Resource Governance Institute, « Charte des ressources naturelles – seconde édition », 2014, 48 p.

développement dépendants aux matières premières d'utiliser la rente de manière à stimuler la croissance économique et à engendrer un processus de développement.

Avant de décider de quelle manière gérer et utiliser la rente issue de l'exportation des matières premières, le gouvernement doit pouvoir se baser sur une stratégie de développement nationale inclusive et exhaustive sur le long terme et qui soit supportée par des institutions solides<sup>209</sup>. Pour ce faire, l'Etat doit pouvoir compter sur des fonctionnaires compétents et donc correctement rétribués afin qu'ils ne soient pas tentés de rejoindre le secteur privé où les salaires sont plus élevés. La stratégie de développement doit tenir compte de la finitude des ressources ainsi que des réserves disponibles dans le pays, de la possibilité de les exploiter ainsi que de la période d'exploitation avant l'épuisement. A ce titre, la décision d'exploiter ou d'explorer une zone de gisement doit se prendre en pleine conscience, en tenant compte du fait que l'exploitation n'est pas systématiquement la meilleure solution<sup>210</sup>. En effet, afin de gérer au mieux l'extraction et les répercussions sociales, économiques et environnementales que cela engendre, il est parfois judicieux de temporiser l'ouverture d'une zone afin de permettre aux institutions et aux fonctionnaires d'acquérir la maturité nécessaire. Ce délai doit également servir à la mise en place d'un cadre juridique cohérent afin d'octroyer des licences d'exploitation dans ces conditions favorables et préalablement définies et de garantir la sécurité de toutes les parties prenantes des contrats<sup>211</sup>.

Tout au bout de la chaîne de décision entourant la Charte des ressources naturelles se trouve la responsabilité des entreprises multinationales et de la communauté internationale dans le respect des droits humains et des normes sociales et environnementales ainsi que dans l'harmonisation de ces normes. A ce titre, la société civile, incarnée par les organisations internationales et les organisations non gouvernementales ainsi que par les gouvernements des pays tiers, joue un rôle de contrôle et de pression sur les Etats riches en matières premières afin que ces derniers améliorent leurs politiques en termes de transparence, de conformité aux droits humains, de lutte contre la corruption et sur le partage des connaissances liées au secteur extractif<sup>212</sup>. De par son engagement pour l'amélioration des normes liées à l'exploitation et au commerce des matières premières ainsi que du respect de ces normes par les Etats et les entreprises<sup>213</sup>, la DDC réaffirme la responsabilité de tous les acteurs qui entourent la chaîne de valeur des ressources naturelles ainsi que l'importance du respect de normes communes.

La gouvernance des matières premières apparaît comme étant cruciale pour envisager l'exploitation des ressources naturelles de manière durable et profitable pour toute la population des pays dépendants. Les prises de décisions accompagnent l'entier du processus d'exploitation et de vente de ces matériaux et opèrent tant dans le domaine politique qu'économique par des acteurs du secteur privé et du secteur public.

#### *a. La bonne gestion des finances publiques*

##### *i. L'allocation de la rente*

Afin de pouvoir planifier l'utilisation de la rente et, de manière plus générale, la gouvernance économique à adopter, un Etat doit effectuer des prévisions sur la quantité de matières premières à disposition dans le but de pouvoir élaborer une stratégie pour le moment où les revenus issus de l'exportation viendront à s'affaiblir<sup>214</sup>. A ce titre, la Charte des ressources naturelles recommande aux gouvernements concernés de ne pas investir l'intégralité des revenus dans des activités extractives, étant donné que l'exploitation est limitée dans le temps, et de veiller à ne pas en dépenser la totalité en prévision du déclin de la rente. Concernant la volatilité des prix des matières premières, qui affectent également les revenus des Etats, les gouvernements sont encouragés à prendre des mesures de façon à éviter que les fluctuations de la rente

---

<sup>209</sup> Natural Resource Governance Institute, « Charte des ressources naturelles – seconde édition », 2014, p. 7.

<sup>210</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>211</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>212</sup> *Ibid.*, p. 44.

<sup>213</sup> DDC, « Matières premières et développement », eda.admin.ch, 2019, [en ligne].

<sup>214</sup> Natural Resource Governance Institute, « Charte des ressources naturelles – seconde édition », 2014, p. 27.

affectent les dépenses publiques<sup>215</sup>. L'idée étant ainsi de planifier les dépenses à long terme, en tenant compte des variations des prix et en n'allouant pas l'intégralité des revenus.

La rente peut être utilisée de différentes manières et servir des objectifs variés. Tout d'abord, les revenus issus de l'exportation des produits de base peuvent être injectés dans les budgets nationaux et infranationaux et ainsi financer les dépenses courantes des gouvernements centraux et régionaux, ainsi que les investissements. A ce titre les investissements doivent considérer les avantages sociaux et économiques, tels que le transfert de compétences et la création d'emplois, et ne pas se résoudre aux seuls avantages financiers<sup>216</sup>. Les revenus peuvent également être utilisés pour réduire les impôts sur la population ou alors être directement redistribués à travers des transferts sociaux ou des subventions sur les produits de base. Ce type d'allocation de la rente permet ainsi d'augmenter le pouvoir d'achat de la population et d'augmenter la légitimité du gouvernement. En outre, les dirigeants peuvent décider de placer ces revenus dans les caisses de retraites ou dans un fonds des ressources naturelles ou encore de capitaliser des établissements de prêts<sup>217</sup>. A titre d'exemple, la Norvège place ses revenus pétroliers dans la Caisse de retraite publique globale, ce qui revient à injecter les recettes pétrolières lentement dans l'économie, tout en pensant aux générations futures et sans être impacté par la volatilité des prix<sup>218</sup>. La capitalisation d'établissements de prêt permet de déléguer les décisions quant aux investissements de la rente à des organismes tels que des banques de développement qui ont, dans certains cas, une meilleure connaissance et une meilleure expertise en la matière et qui sont capables d'obtenir de meilleurs rendements<sup>219</sup>.

Le gouvernement peut également choisir de placer une partie des revenus au profit d'entreprises nationales<sup>220</sup>, ce qui représente une injection directe dans l'économie. Dans ce cas, il est nécessaire de tenir compte de la capacité d'absorption de l'économie. Si l'administration et les entreprises ne sont pas suffisamment solides et matures, elles ne seront pas en mesure de faire face aux importants programmes de développement qui entraînent une hausse de la demande. Des investissements massifs au niveau national peuvent donc se traduire par de l'inflation plutôt que par une hausse de la productivité et donc de la croissance économique<sup>221</sup>. Un apport important de flux monétaires dans l'économie nationale, couplé à une hausse de la demande interne en raison de l'augmentation des salaires suivant un *boom* des ressources naturelles peut se traduire par une augmentation du taux de change réel et ainsi, nuire à la compétitivité des entreprises exportant des biens transformés<sup>222</sup>. De cette manière, il est crucial pour les gouvernements de ne pas investir une quantité d'argent supérieure à ce que l'économie peut réellement supporter, de façon à maintenir une certaine stabilité macroéconomique, qui est nécessaire pour attirer des investissements étrangers.

Dans le but de garantir la stabilité macroéconomique, le gouvernement peut également décider d'attribuer l'argent issu de l'exportation de matières premières au service de la dette, afin de réduire les dettes et le déficit extérieurs et d'assainir ainsi les finances publiques. La réduction de la dette extérieure constitue, selon la Charte des ressources naturelles, une option bénéfique quant à l'allocation de la rente<sup>223</sup>. En effet, la diminution de la dette induit une augmentation de la notation d'un pays en termes de solvabilité, rassurant ainsi les investisseurs, et agit également positivement sur les taux d'intérêts nationaux, ce qui favorisera les investissements du secteur privé national<sup>224</sup>.

Ces choix doivent se faire en fonction de deux objectifs principaux établis par la Charte, qui sont la promotion de l'équité, entre les générations et au sein de la société, ainsi que la maximisation du bien-être

---

<sup>215</sup> Natural Resource Governance Institute, « Charte des ressources naturelles – seconde édition », 2014, p. 27.

<sup>216</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>217</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>218</sup> Thierry BANGUI, *La mal gouvernance en Afrique centrale : Malédiction des ressources naturelles ou déficit de leadership ?*, Paris, L'Harmattan, 2015, p. 121.

<sup>219</sup> Natural Resource Governance Institute, « Charte des ressources naturelles – seconde édition », 2014, p. 30.

<sup>220</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>221</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>222</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>223</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>224</sup> *Ibid.*

public<sup>225</sup>. Cependant, plusieurs auteurs recommandent aux pays dépendants aux matières premières et en particulier aux minerais, de miser sur l'épargne de la rente plutôt que sur la consommation, tant les informations concernant les richesses à disposition et leurs valeurs sont insuffisantes<sup>226</sup>. Ce manque de données peut générer des croyances erronées sur la richesse d'un Etat et mener à l'émergence d'institutions défailtantes<sup>227</sup>.

Le SECO soutient que la stabilité macroéconomique est centrale pour le développement. Par exemple, au Ghana, le SECO affirme que la réduction de la dette extérieure et l'amélioration du secteur public en matière de gestion des finances contribuent à renforcer la stabilité macroéconomique<sup>228</sup>. En outre, le SECO affirme que la bonne gestion des finances a un rôle déterminant sur l'évolution d'un pays. A ce titre, le Secrétariat d'Etat à l'économie préconise une planification durable des recettes et des dépenses et une gestion optimale de la dette extérieure<sup>229</sup>. Au Pérou, le SECO a soutenu des réformes visant à améliorer la discipline fiscale afin que le pays alloue ses ressources de manière stratégique et de façon à optimiser les services publics<sup>230</sup>. Les programmes du SECO au Pérou témoignent de l'importance accordée par cette instance à la bonne gestion des finances publiques et aux prestations de l'Etat qui sont des conditions nécessaires pour qu'un pays puisse faire face à des défis d'envergure. Ces prescriptions correspondent avec l'idée principale de la Charte qui est de garantir une gestion efficiente et responsable des richesses issues des matières premières, mais ne font pas directement état des difficultés liées à la volatilité des revenus extractifs.

## *ii. Réduire la dépendance et favoriser la diversification économique*

Comme nous l'avons vu, il est nécessaire pour le gouvernement de se baser sur une stratégie de développement à long terme afin de faire face à la volatilité des prix des matières premières qui affectent les revenus de l'Etat. La création d'un fonds de stabilisation alimenté avec les recettes de l'exportation des produits de base est un outil permettant de faire face au déclin des prix de ces ressources<sup>231</sup>. Cependant, la difficulté de prévoir et d'anticiper la baisse des prix des matières et son ampleur oblige les gouvernants à concevoir un fonds de stabilisation important. Dans le cas où ces réserves ne suffisent pas à couvrir les dépenses de l'Etat, le gouvernement doit prioriser les dépenses récurrentes, nécessaires au fonctionnement du pays, au détriment des investissements<sup>232</sup>. Si les prix baissent sur le long terme, l'Etat se trouvera dans l'obligation de diminuer ses dépenses dans les deux secteurs. Ainsi, la priorité accordée aux dépenses récurrentes peut permettre à l'Etat de faire face à un déclin des prix des matières premières à court terme, en évitant ainsi le mécontentement de la population, mais ne représente pas une solution durable.

Étant donné la difficulté que représente la planification des dépenses étatiques, une des solutions réside dans la diversification des exportations afin de réduire la dépendance aux produits de base<sup>233</sup>. De cette manière, les revenus du gouvernement sont diversifiés et ne reposent plus sur le seul secteur extractif, ce qui permet une meilleure anticipation et des recettes plus constantes. De plus, l'objectif de la diversification réside également dans la production de biens à plus forte valeur ajoutée, ce qui augmente les revenus étatiques. La diversification de l'économie est un exercice difficile qui nécessite de la stabilité à court terme et le recours à plusieurs outils économiques<sup>234</sup>. Les politiques visant à réduire la dépendance aux produits de base ainsi que la concentration des exportations sont divisées en deux catégories : les politiques horizontales, ainsi que les politiques ciblées<sup>235</sup>. Le premier type de politique agit sur l'ensemble de l'économie afin de créer les

---

<sup>225</sup> Natural Resource Governance Institute, « Charte des ressources naturelles – seconde édition », 2014, p. 27.

<sup>226</sup> Vincent GÉRONIMI et Claire MAINGUY, « Exploitation minière et développement : des effets controversés, introduction », in *Mondes en développement*, 2020, Vol. 189, No. 1, p. 15.

<sup>227</sup> *Ibid.*

<sup>228</sup> SECO, « Swiss Economic Cooperation and Development – Ghana 2017-2020 », Berne, 2017, p. 6.

<sup>229</sup> SECO, « Au Pérou, la réforme des finances publiques stimule la croissance », [seco-cooperation.admin.ch](http://seco-cooperation.admin.ch), 2017, [en ligne].

<sup>230</sup> *Ibid.*

<sup>231</sup> Natural Resource Governance Institute, « Charte des ressources naturelles – seconde édition », 2014, p. 32.

<sup>232</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>233</sup> *Ibid.*, p. 32.

<sup>234</sup> *Ibid.*

<sup>235</sup> UNCTAD, Diversification et création de valeur ajoutée : Note du secrétariat de la CNUCED, TD/B/C.I/MEM.2/42, 14 février 2018, p. 15.

conditions nécessaires à la diversification et à la création de valeur ajoutée<sup>236</sup>. Les politiques ciblées, quant à elles, se concentrent sur des secteurs ou des produits en particuliers.

Les politiques horizontales visent l'instauration d'un climat favorable au développement économique et aux investissements. Pour ce faire, l'Etat investit les revenus issus de l'exportation des ressources naturelles dans les infrastructures, le capital humain afin d'augmenter la productivité de la main-d'œuvre, l'accroissement des capacités scientifiques technologiques, ainsi que dans la gouvernance et les institutions<sup>237</sup>. Le renforcement de la stabilité macroéconomique fait également partie de ces politiques et est une variable nécessaire du processus de diversification. Ainsi, la réduction de la volatilité des dépenses et des revenus étatiques, la création de fonds de stabilisation et de budgets pluriannuels participent à la mise en œuvre d'un climat favorable aux affaires. Au niveau monétaire, les politiques horizontales consistent à maintenir et à stabiliser un faible taux d'inflation, à réduire la volatilité des taux de change et à assurer la stabilité du secteur financier.

Les politiques ciblées tendent à remédier à des dysfonctionnements précis du marchés<sup>238</sup>. Ces politiques, également appelées politiques industrielles, comprennent des défis de diverses natures qui peuvent être difficiles à affronter pour les institutions des pays en développement encore peu solides. En effet, les politiques industrielles revêtent des risques de corruption de la part des dirigeants qui favorisent des secteurs où ils ont un intérêt personnel. De plus, favoriser et investir dans un secteur peut être fait au détriment d'autres pans de l'économie et ainsi engendrer des laissés pour compte et susciter des mécontentements. En outre, la décision de se concentrer sur des activités précises doit se faire en connaissance de ses retombées potentielles sur l'économie et sur les aménagements à envisager pour garantir le bien-être de la population<sup>239</sup>. Les politiques ciblées nécessitent la coopération avec des acteurs privés afin d'identifier les blocages du secteur choisi et d'y remédier. Les dysfonctionnements peuvent se situer à plusieurs niveaux de la chaîne de valeur, en amont ou en aval et ainsi concerner la qualité ou l'approvisionnement des biens nécessaires à la production ou les débouchés et l'accès au marché des produits<sup>240</sup>. Le gouvernement peut exiger des multinationales présentes sur le territoire national de favoriser le transfert de technologie et de faire appel à des services et à des travailleurs nationaux<sup>241</sup>. Les politiques ciblées peuvent également contribuer à l'attrait de capitaux étrangers, en donnant des garanties et des informations sur la rentabilité d'un secteur<sup>242</sup>. Les politiques de concurrence qui font partie des politiques ciblées, et qui visent à démanteler les monopoles et les cartels et lutter contre les pratiques anticoncurrentielles favorisent également la diversification économique en attirant des investisseurs.

Dans le cas d'économies minières, où le secteur extractif est faiblement intégré au reste de l'économie, le développement d'activités en aval ou en amont de le chaîne s'avère plus compliqué que dans le cas de pays exportateurs de denrées agricoles, en raison du besoin en main-d'œuvre qualifiée, en investissements et en technologie<sup>243</sup>. A ce titre, la CNUCED estime que l'investissement dans le secteur des services à forte valeur ajoutée tels que les services de prospection, de restauration et les services juridiques liés aux activités minières, peut s'avérer bénéfique<sup>244</sup>. Ce type d'activités nécessite du personnel (hautement) qualifié et peut donc inciter le gouvernement à investir dans le capital humain et à collaborer avec des établissements de formation au niveau national et international<sup>245</sup>.

---

<sup>236</sup> *Ibid.*

<sup>237</sup> *Ibid.*

<sup>238</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>239</sup> *Ibid.*

<sup>240</sup> *Ibid.* p. 18.

<sup>241</sup> Natural Resource Governance Institute, « Charte des ressources naturelles – seconde édition », 2014, p. 39.

<sup>242</sup> UNCTAD, Diversification et création de valeur ajoutée : Note du secrétariat de la CNUCED, TD/B/C.I/MEM.2/42, 14 février 2018, p. 18.

<sup>243</sup> Vincent GÉRONIMI et Claire MAINGUY, « Exploitation minière et développement : des effets controversés, introduction », *op. cit.*, p. 18.

<sup>244</sup> UNCTAD, Diversification et création de valeur ajoutée : Note du secrétariat de la CNUCED, TD/B/C.I/MEM.2/42, 14 février 2018, p. 20.

<sup>245</sup> UNCTAD, Diversification et création de valeur ajoutée : Note du secrétariat de la CNUCED, TD/B/C.I/MEM.2/42, 14 février 2018, p. 20.

Les pays en développement dépendants aux matières premières ont donc plusieurs outils à disposition afin d'engendrer la diversification économique. Afin que les investissements publics soient profitables et contribuent à l'objectif précité, la définition de la stratégie doit se faire en tenant compte des capacités et des ressources spécifiques de la population et de l'économie ainsi que des contraintes géographiques et institutionnelles de l'Etat.

Le SECO soutient les pays en développement pour qu'ils s'intègrent dans les chaînes de valeurs mondiales et renforcent leur compétitivité<sup>246</sup>. Ce faisant, la Suisse contribue à la réduction de la dépendance de ces pays aux matières premières en renforçant la diversification économique. Le SECO encourage également les pays dépendants à diversifier les sources de revenus et de croissance afin de mieux résister aux chocs externes et internes qui touchent particulièrement ces pays<sup>247</sup>. Pour ce faire, la Suisse entend formaliser les règles entourant les activités économiques afin d'attirer d'avantage d'investissements, ce qui correspond à l'appui des politiques horizontales que nous avons cité plus haut. Le SECO définit la stabilité macroéconomique comme étant une priorité pour le processus de diversification au Ghana, ce qui témoigne de la centralité de cette notion dans le développement économique. En ce sens, la Suisse rejoint les recommandations de la Charte des ressources naturelles en accordant une place centrale au processus de diversification économique dans les pays dépendants, ceci dans le but de renforcer leur résilience aux chocs. L'approche de la Suisse semble plus axée sur la création de conditions économiques favorables à la diversification, plutôt qu'en se focalisant sur un secteur de l'économie en particulier. La bonne gouvernance économique apparaît ainsi comme étant la solution choisie par la Suisse pour favoriser la diversification. La réduction de la dépendance est également considérée par la Suisse comme une variable nécessaire à l'augmentation de la croissance économique<sup>248</sup>.

### *iii. Augmenter les revenus de l'Etat*

Outre la diversification économique, les pays dépendants aux matières premières peuvent également augmenter leurs revenus en concluant des marchés avantageux avec les firmes étrangères qui exploitent le sous-sol. En effet, comme nous l'avons mentionné, les contrats sont souvent désavantageux pour le gouvernement et ne prévoient pas un partage équitable des richesses. A ce titre, la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique démontre que les multinationales exploitant les ressources non renouvelables de ces pays ont réalisés des bénéfices ayant progressé de 20% par an entre 2003 et 2011 et de 156% entre 2009 et 2010<sup>249</sup>. Ces résultats impressionnants ont mis en lumière les déséquilibres que les contrats d'exploitation engendrent au détriment des pays riches en matières premières, qui n'ont pas observé d'augmentation notable de leur budget, tant les redevances prévues par les contrats sont faibles<sup>250</sup>. A titre d'exemple la Zambie a conclu des accords d'exploitation avec des compagnies extractives où les redevances s'élèvent à 0,6% des recettes<sup>251</sup>. Le Ghana a récemment augmenté les redevances de 3 à 5% des recettes, ce qui donne un aperçu de la part des recettes octroyées au gouvernement. Un autre type de contrat utilisé par des multinationales chinoises fonctionne selon le principe de « ressources contre investissements » et prévoit donc qu'une partie des bénéfices réalisés par les entreprises extractives chinoises soient investis dans la construction d'infrastructures faisant défaut dans le pays disposant des matières premières<sup>252</sup>. De cette manière, la population bénéficie des retombées de l'exploitation du sous-sol par le biais des nouvelles infrastructures. Ces dernières sont cependant souvent réalisées par de la main-d'œuvre chinoise et ne fournissent donc pas d'emplois à la population locale<sup>253</sup>. De plus, ce type de contrat prévoit un partage de

---

<sup>246</sup> SECO, « Le commerce mondial et les chaînes de valeur réduisent la pauvreté », communiqué de presse, *seco-cooperation.admin.ch*, 2019, [en ligne].

<sup>247</sup> SECO, « Swiss Economic Cooperation and Development – Ghana 2017-2020 », Berne, 2017, p. 6.

<sup>248</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>249</sup> UNECA, « La gouvernance des ressources naturelles et la mobilisation des recettes publiques pour la transformations structurelle », Rapport sur la gouvernance en Afrique V, 2018, p. 82.

<sup>250</sup> *Ibid.*, p. 83.

<sup>251</sup> *Ibid.*

<sup>252</sup> Marine FOUQUET (et al.), « Les choix stratégiques dans les contrats extractifs internationaux », in *Management international*, 2018, Vol. 22, p. 50.

<sup>253</sup> UNECA, « La gouvernance des ressources naturelles et la mobilisation des recettes publiques pour la transformations structurelle », Rapport sur la gouvernance en Afrique V, 2018, p. 85.

la production qui ne profite pas directement aux revenus et au budget de l'Etat, ce qui réduit la capacité d'action et d'investissement du gouvernement.

Au vu de ces réalités, l'enjeu pour les gouvernements réside dans la conclusion de contrats avantageux et assurant des retombées positives pour les finances de l'Etat et pour la population. Tout d'abord, le gouvernement doit s'assurer que les territoires convoités se trouvent sous sa juridiction avant d'octroyer des licences d'exploration et d'exploitation<sup>254</sup>. Afin d'obtenir des contrats les plus avantageux possibles, le gouvernement se doit d'avoir des connaissances précises sur les ressources à disposition. Pour ce faire, le recueil de toutes les données relatives aux activités d'exploitation et d'extraction doivent être collectées, stockées et mobilisées lors des discussions avec les potentiels investisseurs<sup>255</sup>. L'administration publique est également en mesure d'identifier les impacts environnementaux et sociaux engendrés par les activités extractives et prendre les mesures adéquates pour limiter les risques. Tout ceci nécessite des institutions disposant de compétences et de connaissances précises sur le secteur extractif ainsi que l'existence d'un cadre juridique fort entourant ces activités.

Lorsque les licences d'exploitation sont attribuées à des entreprises du secteur privé, l'Etat peut utiliser plusieurs mécanismes d'attribution, tels que des négociations directes et individuelles, les appels d'offres ou la mise aux enchères<sup>256</sup>. Les deux dernières solutions engendrent un processus de concurrence qui permet à l'Etat de maximiser les bénéfices et de garantir une certaine transparence, contrairement aux négociations directes entre entreprises et gouvernement. Ce dernier doit également s'assurer des capacités et de l'expérience des firmes sur le plan du respect des normes sociales et environnementales ainsi que sur la réalisation des programmes de développement de l'exploitation qui doivent être en accord avec la vision du gouvernement. Une fois que l'exploitation a débuté, le gouvernement doit se tenir informé de l'évolution des réserves et du rythme d'extraction afin de pouvoir au mieux planifier ses revenus.

Pour garantir la bonne exécution des programmes de développement des ressources extractives, le gouvernement est tenu de s'assurer que les risques et les recettes soient partagés équitablement entre l'Etat et les investisseurs<sup>257</sup>. Concernant le partage des revenus, un Etat ne devrait pas accepter un contrat où les redevances ne suffisent pas à couvrir les coûts sociaux de l'exploitation<sup>258</sup>. A part les redevances ou la construction d'infrastructures contre le droit d'exploitation, d'autres modalités de partage des revenus existent, tels que l'impôt sur les bénéfices ou les paiements ponctuels comme la prime de signature anticipée qui peuvent être plus ou moins adaptés selon les spécificités propres aux ressources en question et aux parties prenantes du contrat<sup>259</sup>.

Un autre moyen dont disposent les Etats pour augmenter les revenus issus de l'extraction des matières premières est la lutte contre l'évasion fiscale. En effet, le secteur extractif est particulièrement propice aux flux financiers illicites dont font partie l'évitement et l'évasion fiscale<sup>260</sup>. Ces phénomènes consistent à payer le moins d'impôts possible, de manière légale ou illégale. Les multinationales peuvent utiliser les différences de régimes fiscaux existant entre les différents pays où elles ont des activités et ainsi, bénéficier de la fiscalité la plus avantageuse<sup>261</sup>. De cette manière, les impôts seront rarement payés dans les pays en développement, ce qui impacte négativement leurs revenus au profit des paradis fiscaux<sup>262</sup>. Les entreprises extractives peuvent également avoir recours à des méthodes illégales telles que les fausses déclarations quant à la production ou la sous-évaluation du prix des ressources<sup>263</sup>. Ces pratiques sont fréquentes dans le secteur

---

<sup>254</sup> Natural Resource Governance Institute, « Charte des ressources naturelles – seconde édition », 2014, p. 13.

<sup>255</sup> *Ibid.*

<sup>256</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>257</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>258</sup> *Ibid.*

<sup>259</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>260</sup> Philippe LE BILLON, « Extractive sectors and illicit financial flows : What role for revenue governance initiatives ? », Anti-Corruption Resource Centre, 2011, *U4 Issue*, No 13, p. 2.

<sup>261</sup> Elisabeth BÜRGI BONANOMI (et al.), « The Commodity Sector and Related Governance Challenges from a Sustainable Development Perspective : The example of Switzerland, Current Research Gaps », *op. cit.*, p. 26.

<sup>262</sup> Philippe LE BILLON, « Extractive sectors and illicit financial flows : What role for revenue governance initiatives ? », *op. cit.*, p. 6.

<sup>263</sup> *Ibid.*, p. 7.

minier et sont, en partie, le résultat de la faiblesse des autorités fiscales. Ainsi, l'Etat doit s'assurer que l'administration publique ait les moyens nécessaires pour renforcer la lutte contre les pratiques frauduleuses afin de garantir des revenus décents de l'exploitation des ressources se trouvant dans leur juridiction<sup>264</sup>.

Les programmes de coopération internationale suisses ne contiennent pas des recommandations précises pour aider les Etats à obtenir des contrats plus avantageux. Cependant, la DDC et le SECO accordent de l'importance au renforcement des institutions étatiques ainsi qu'à l'élaboration de conditions-cadres claires pour l'économie. Ces deux aspects renforcent indirectement les capacités des Etats à négocier et à avoir du poids et de la crédibilité face aux investisseurs. De plus, la DDC participe, au niveau multilatéral, à l'élaboration des normes et à leur mise en œuvre par les Etats et les entreprises, ainsi qu'à la lutte contre les flux financiers illicites<sup>265</sup>. Ces normes doivent garantir un partage plus équitable des bénéfices entre les acteurs impliqués dans l'extraction et la vente des ressources naturelles. De manière indirecte, la DDC contribue donc à l'augmentation des revenus étatiques à travers des contrats plus avantageux pour les pays disposant de ressources naturelles, bien que cela ne figure pas explicitement dans ses programmes de bonne gouvernance.

## *b. La gouvernance politique*

### *i. Le besoin de transparence*

Au vu de l'ampleur des phénomènes de corruption, d'évasion fiscale et de blanchiment d'argent dans les pays en développement dépendants aux matières premières, la nécessité d'avoir des institutions et un gouvernement transparents est indiscutable. En effet, l'opacité des négociations et des transactions entre le gouvernement et les investisseurs étrangers, et de l'utilisation de la rente favorisent la corruption et donc la méfiance de la population envers les dirigeants. A titre d'exemple, dans les pays d'Afrique centrale<sup>266</sup>, le ministère en charge des ressources naturelles est souvent attribué par le chef d'Etat à des personnes de son entourage très proche<sup>267</sup>. Ce faisant, le président s'assure d'avoir la mainmise sur les matières premières et peut ainsi contrôler l'octroi des contrats, de licences d'exploitation et des redevances.

Afin de faire en sorte que la richesse des matières premières profite à toute la population, les décideurs doivent s'assurer que l'intégralité des informations concernant le volume, la localisation et la nature des ressources naturelles, les revenus issus de l'extraction et de l'exportation, l'utilisation de la rente, ainsi que les contrats passés avec les entreprises et l'identité de leurs propriétaires soient rendus publics, et publiés sur Internet<sup>268</sup>. Les entreprises nationales sont également concernées par ces mesures, et doivent même aller plus loin, en garantissant la transparence concernant leur stratégie et leurs dépenses à venir. De plus, l'analyse des impacts sociaux et environnementaux doit être rendue publique<sup>269</sup>. Pour que ces mesures soient efficaces et utiles, la population doit être en mesure d'exercer un contrôle sur les dirigeants et d'apporter un regard critique sur ces informations. De cette manière, la surveillance exercée par la population aura des effets dissuasifs sur les pratiques illicites et les comportements de recherche de rente de la part des dirigeants<sup>270</sup>.

Afin de permettre à la population d'exercer un contrôle, le gouvernement doit rendre le budget et les dépenses de l'Etat transparents et appliquer les mêmes règles avec les fonds d'épargne, qui servent parfois à financer des dépenses étatiques hors du budget national, ce qui peut favoriser les détournements<sup>271</sup>. La Charte des ressources naturelles préconise ainsi d'intégrer les fonds de ressources naturelles dans le budget de l'Etat pour qu'ils soient soumis aux mêmes instruments de contrôle et de redevabilité et qu'ils ne soient

---

<sup>264</sup> Natural Resource Governance Institute, « Charte des ressources naturelles – seconde édition », 2014, p. 20.

<sup>265</sup> DDC, « Matières premières et développement », eda.admin.ch, 2019, [en ligne].

<sup>266</sup> L'ouvrage de Thierry Bangui dont nous tirons les informations concerne le Tchad, la République Centrafricaine, la République Démocratique du Congo, le Rwanda, le Burundi, l'Angola, la République du Congo, le Gabon, la Guinée équatoriale, le Cameroun et Sao Tomé-et-Principe.

<sup>267</sup> Thierry BANGUI, *La mal gouvernance en Afrique centrale : Malédiction des ressources naturelles ou déficit de leadership ?*, op. cit., p. 112.

<sup>268</sup> Natural Resource Governance Institute, 2014, « Charte des ressources naturelles – seconde édition », p. 10.

<sup>269</sup> *Ibid.*

<sup>270</sup> *Ibid.*

<sup>271</sup> Natural Resource Governance Institute, 2014, « Charte des ressources naturelles – seconde édition », p. 10.



pas appropriés par une personne externe au gouvernement<sup>272</sup>. Dans le même but, les contrats signés avec des entreprises doivent être conformes à la législation de l'Etat, et toute dérogation doit être approuvée par le parlement. La capacité de contrôle et de demande de reddition de compte par la société civile doit être assurée par le gouvernement, notamment en garantissant l'indépendance d'organisations religieuses, universitaires et professionnelles ainsi qu'en protégeant la liberté des médias<sup>273</sup>. Afin que le pouvoir législatif puisse exercer sa fonction de contrôle et de représentation des citoyens, il doit être indépendant et doté de compétences clairement définies. La séparation des pouvoirs apparaît ainsi comme étant cruciale pour garantir une certaine transparence dans la gestion des matières premières et des contrats qui en découlent, en ce qu'elle permet également à la justice de sanctionner les activités illicites des dirigeants telles que la corruption<sup>274</sup>.

Les efforts à fournir en matière de transparence dans le secteur des matières premières ne concernent pas seulement les pouvoirs publics des pays exportateurs de matières premières, mais également les autres acteurs opérant tout au long de la chaîne de valeur<sup>275</sup>. Cette réalité implique que les citoyens se trouvent éloignés des activités et qu'il leur est plus difficile de surveiller les transactions et les activités au long de la chaîne<sup>276</sup>. Cet éloignement facilite en partie les phénomènes de corruption qu'il faut combattre. Plusieurs initiatives existent, notamment américaines et européennes, afin d'assurer une plus grande transparence dans ce secteur. C'est le cas du *US Dodd-Frank Act* et de l'Initiative pour la Transparence des Industries extractives (ITIE). Ces deux initiatives ont pour but d'améliorer la transparence sur les paiements en faveur des gouvernements, des agences gouvernementales et des compagnies nationales tant dans les pays disposant des matières premières, que dans les pays étrangers qui les exploitent<sup>277</sup>. L'efficacité de ces initiatives ne fait pas l'unanimité auprès des spécialistes, mais d'aucuns soulignent que ces nouvelles normes sont positives et vont dans la bonne direction<sup>278</sup>.

La transparence et la redevabilité font partie des cinq principes de bonne gouvernance édictés par la Suisse. De cette manière, l'accès aux informations relatives aux décisions des dirigeants ainsi qu'à la justification de ces choix doit être garanti à la population afin qu'elle puisse exercer un contrôle<sup>279</sup>. La lutte contre la corruption constitue également un thème central de la coopération internationale de la DDC, de même que la séparation des pouvoirs fait partie intégrante de la vision de la bonne gouvernance que défend la Suisse. Les priorités de la Suisse correspondent donc en tout point aux préceptes de la Charte en matière de transparence. Afin de prouver son bon engagement, la Suisse est désormais partie prenante de l'Initiative pour la Transparence des Industries extractives depuis 2009 et contribue financièrement aux programmes mis en place par l'initiative<sup>280</sup>.

## *ii. Le besoin de redistribution*

Pour que la richesse des matières premières profite à l'ensemble de la population et contribue à l'amélioration des conditions de vie des plus vulnérables, la rente générée par l'extraction et l'exportation des ressources naturelles doit être redistribuée équitablement. En effet, la maximisation du bien-être public et la promotion de l'équité font partie des priorités du gouvernement en matière d'allocation de la rente<sup>281</sup>. Ces objectifs concernent tant les générations actuelles que les générations futures et les populations vivant à proximité des lieux d'exploitation au même titre que toute la population nationale. Il s'agit ainsi de trouver le bon équilibre de redistribution entre ces groupes, afin de dédommager les personnes directement

---

<sup>272</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>273</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>274</sup> *Ibid.*

<sup>275</sup> Elisabeth BÜRGI BONANOMI (et al.), « The Commodity Sector and Related Governance Challenges from a Sustainable Development Perspective : The example of Switzerland, Current Research Gaps », *op. cit.*, p. 43.

<sup>276</sup> Natural Resource Governance Institute, « Charte des ressources naturelles – seconde édition », 2014, p. 10.

<sup>277</sup> Elisabeth BÜRGI BONANOMI (et al.), « The Commodity Sector and Related Governance Challenges from a Sustainable Development Perspective : The example of Switzerland, Current Research Gaps », *op. cit.*, p. 42.

<sup>278</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>279</sup> Section Gouvernance DDC, « La gouvernance comme thème transversal : Guide d'orientation pour sa mise en œuvre », Berne, 2007, p. 12.

<sup>280</sup> EITI, « La Suisse se joint au groupe des pays soutenant l'ITIE », *eiti.org*, 2009, [en ligne].

<sup>281</sup> Natural Resource Governance Institute, « Charte des ressources naturelles – seconde édition », 2014, p. 27.

impactées, sans négliger le reste de la population et d'adopter un mode de gestion et de développement durable pour les générations à venir.

L'arbitrage entre la part de revenus consacrée aux citoyens d'aujourd'hui et celle dédiée aux générations futures se fait en fonction du montant des revenus issus de l'extraction que l'Etat aura à sa disposition ainsi que des prédictions sur le développement de la croissance économique<sup>282</sup>. Avec une croissance rapide, il sera nécessaire de faire des investissements visant à améliorer le bien-être des populations actuelles, car ces dernières seront plus pauvres que les générations futures qui profiteront de la hausse de la croissance. Dans le cas contraire, le gouvernement aura intérêt à attribuer une partie de la rente pour assurer l'équité avec les générations à venir. Pour ce faire, une connaissance approfondie de la quantité de ressources à disposition est primordiale au même titre que les perspectives de croissance et de développement qu'elles peuvent engendrer. Les populations des pays en développement ont parfois des attentes élevées concernant les retombées de nouvelles sources de richesses liées aux matières premières. Afin de justifier des dépenses qui peuvent apparaître comme étant trop faibles, le gouvernement doit s'appuyer sur une stratégie de développement inclusive et participative et défendre le droit des jeunes et des générations futures<sup>283</sup>. De cette manière, les pouvoirs publics contribuent également à gagner le soutien de la population et à renforcer la légitimité des institutions, ce qui facilite la mise en œuvre de programmes de développement et de réformes.

Pour la répartition des revenus parmi la population actuelle, plusieurs facteurs sont à prendre en compte. Tout d'abord, il s'agit de trouver un équilibre entre efficacité économique et soulagement de groupes ciblés<sup>284</sup>. Certains mécanismes, tels que les transferts d'argent directs profitent plus aux pauvres mais peuvent nuire aux objectifs du gouvernement si les citoyens bénéficiaires n'investissent pas cet argent. Les subsides sont également un moyen de redistribution qui touche cette fois-ci l'ensemble de la population, mais qui peuvent entraîner des pertes de recettes pour l'Etat et un gaspillage des ressources<sup>285</sup>. L'Etat doit également veiller à ne pas négliger certaines régions au détriment d'autres où le rendement des investissements est plus élevé et où il est donc plus rentable d'un point de vue social d'allouer une part conséquente de la rente<sup>286</sup>.

Un arbitrage est également à effectuer entre les populations qui se trouvent à proximité des sites d'exploitation, qui sont plus impactées, et le reste de la population nationale<sup>287</sup>. En effet, les communautés vivant proche des projets miniers subissent des dommages sociaux et environnementaux plus importants, mais peuvent également retirer des bénéfices de ces exploitations, notamment en termes d'emplois. Le gouvernement doit ainsi faire en sorte de minimiser les coûts supportés par ces populations tout en maximisant les avantages<sup>288</sup>. Lorsque les dommages sont inévitables, l'Etat se doit de dédommager les populations de manière adéquate. Ainsi, il relève du gouvernement de trouver un équilibre entre les attentes des populations directement impactées et celles des plus lointaines<sup>289</sup>. Les habitants des régions minières peuvent être impactés sur le plan environnemental, notamment par la pollution ou la perte de terre, et il revient au gouvernement la responsabilité d'établir des normes environnementales et de s'assurer que les entreprises actives sur les sites d'extraction prennent ces risques en compte et prévoient des réparations afin d'éviter des conflits<sup>290</sup>. Pour que les populations locales puissent tirer le maximum des nouvelles sources de revenus liées aux activités extractives, le gouvernement doit réglementer les exploitations artisanales et veiller à ce que les normes environnementales et sécuritaires, et les droits humains soient respectés<sup>291</sup>. Lorsqu'elles sont formalisées et encadrées, ces activités contribuent aux objectifs généraux de réduction de la pauvreté et doivent ainsi être encouragées et soutenues par l'Etat. Si les populations locales n'ont pas les qualifications nécessaires pour travailler directement dans les exploitations, ces dernières offrent des opportunités de

---

<sup>282</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>283</sup> *Ibid.*

<sup>284</sup> *Ibid.*

<sup>285</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>286</sup> *Ibid.*

<sup>287</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>288</sup> *Ibid.*

<sup>289</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>290</sup> Natural Resource Governance Institute, « Charte des ressources naturelles – seconde édition », 2014, p. 22.

<sup>291</sup> *Ibid.*

formation et une augmentation de la demande en biens et services à proximité des sites d'exploitation<sup>292</sup>. Ceci représente également une possibilité de développer des activités économiques pour les habitants locaux. Les infrastructures nécessaires aux activités extractives doivent être pensées de manière à profiter à la population et ne pas être exclusivement réservées aux activités commerciales<sup>293</sup>. Il incombe ainsi au gouvernement d'anticiper les coûts sociaux et environnementaux que devront supporter les populations locales et veiller à ce qu'elles puissent en tirer des avantages.

Dans sa stratégie de coopération internationale, la Suisse soutient une croissance durable et inclusive afin de réduire la pauvreté<sup>294</sup>. Le SECO met l'accent sur la stabilité politique nécessaire à la croissance économique qui est menacée lorsque de trop grands écarts existent au sein de la population. Ainsi, le SECO affirme que l'économie doit être profitable à tous les groupes, ainsi qu'aux générations futures. Ce principe rejoint directement les préceptes de la Charte ainsi que du *leave no one behind* qui est le principe central des Objectifs de développement durable et de l'Agenda 2030 formulé par l'ONU et qui sont largement repris par la DDC<sup>295</sup>. Cette stratégie fait également partie de la vision de la bonne gouvernance telle que défendue par la Suisse qui comprend une croissance économique qui bénéficie aux plus pauvres et vulnérables. Ceci est notamment le cas des populations locales, qui sont directement impactées par les activités extractives et qui subissent les externalités négatives de plein fouet.

### *iii. Participation citoyenne et décentralisation*

Dans le but d'administrer efficacement la redistribution de la rente, faire appel à des gouvernements ou instances publiques locales peut être un moyen efficace. En effet, les administrations régionales servent d'interface entre les populations locales et le gouvernement central. Leur proximité avec le peuple leur permet de mieux représenter les citoyens, de mieux appréhender les défis propres à chaque région, notamment en termes d'évaluation des risques, et de bénéficier d'une certaine légitimité auprès des citoyens de leur région administrative. L'Etat est alors encouragé à renforcer les pouvoirs locaux dans le but de promouvoir le dialogue et d'assurer une plus grande représentation des populations locales dans les processus décisionnels liés aux activités extractives<sup>296</sup>. Les mécanismes d'inclusion permettent à la population impactée par les activités minières de mieux comprendre les répercussions qu'elle aura à subir, mais aussi les opportunités à saisir, et de mieux anticiper les changements<sup>297</sup>. De cette manière, les risques de conflits et d'opposition aux projets se trouvent également diminués. Les entreprises étrangères, nationales et le gouvernement central bénéficient donc de l'amélioration des capacités des entités locales notamment lors de l'élaboration de projets extractifs et de programmes de développement. Les administrations locales ont également un rôle à jouer en matière de redistribution de la rente et de dépenses publiques. Pour ce faire, le gouvernement central doit s'assurer que les instances régionales disposent des capacités suffisantes pour assumer ces tâches<sup>298</sup>.

Dans certains pays en développement, comme c'est le cas en Afrique centrale, la décentralisation permet de pallier la faiblesse de l'Etat central<sup>299</sup>. En effet, les régions éloignées de la capitale sont parfois oubliées du gouvernement et se retrouvent dépourvues d'infrastructures. Une des solutions réside dans l'établissement d'une démocratie inclusive et transparente et dans la décentralisation des pouvoirs publics. Les administrations locales doivent disposer d'un transfert de compétences, de moyens financiers et humains<sup>300</sup>. De cette manière, les régions les plus reculées et les plus pauvres retrouvent de la considération et augmentent la responsabilité des pouvoirs régionaux, notamment dans la construction d'infrastructures et la satisfaction des besoins fondamentaux sur l'ensemble du territoire.

---

<sup>292</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>293</sup> *Ibid.*

<sup>294</sup> SECO, « Une croissance inclusive pour moins de pauvreté », Coopération et développement économiques 2017-2020, 2016, p. 1.

<sup>295</sup> DDC, « Document d'orientation de la DDC visant à ne laisser personne de côté », Berne, 2018, p. 9.

<sup>296</sup> Natural Resource Governance Institute, « Charte des ressources naturelles – seconde édition », 2014, p. 23.

<sup>297</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>298</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>299</sup> Thierry BANGUI, *La mal gouvernance en Afrique centrale : Malédiction des ressources naturelles ou déficit de leadership ?*, *op. cit.*, p. 108.

<sup>300</sup> *Ibid.*, p. 109.

La décentralisation est définie par la Banque mondiale comme le « transfert d'autorité et de responsabilité en matière de fonctions publiques depuis l'administration centrale vers les autorités intermédiaires ou locales ou vers des organismes gouvernementaux quasi autonomes et/ou vers le secteur privé »<sup>301</sup>. Les politiques de décentralisation comprennent trois secteurs, la décentralisation politique, la décentralisation budgétaire et la décentralisation administrative. Dans le cadre de la gestion de la rente des matières premières, les dimensions qui nous intéressent sont la décentralisation politique, qui correspond à une délégation de compétences décisionnelles à des entités administratives locales, ainsi que la décentralisation fiscale, qui consiste en une réallocation des ressources vers les autorités locales<sup>302</sup>. Les administrations locales sont ainsi responsables des dépenses du budget qui leur est alloué ainsi que de la prestation des services de base. Selon la DDC, ces mécanismes de transfert de compétences sont bénéfiques pour plusieurs raisons<sup>303</sup>. Ils permettent une meilleure planification et mise en œuvre des services car les administrateurs sont directement concernés. La qualité et l'efficacité des services est également améliorée grâce à une plus grande proximité entre les producteurs et les consommateurs et à la meilleure connaissance des besoins et des coûts de production. La décentralisation des compétences politiques favorise également une plus grande participation lors des processus décisionnels, en raison du contact étroit entre les citoyens et leurs représentants. A ce titre, la gouvernance locale se doit d'inclure dans les processus de consultation, de négociation et de formulation de projets de développement les populations locales directement impactées, mais également les acteurs du secteur privé, du secteur public et de la société civile<sup>304</sup>. La participation multipartite garantit une prise en considération de toutes les parties concernées et permet de maintenir le dialogue entre ces dernières. De cette manière une meilleure compréhension des enjeux est rendue possible, ce qui permettra aux acteurs de s'accorder sur les objectifs à atteindre ainsi que sur les moyens pour d'y parvenir.

Ainsi, la meilleure connaissance du contexte local, des besoins de la population et des impacts sociaux et environnementaux engendrés par les activités extractives est rendue possible par la décentralisation et le transfert de compétences à des entités administratives au plus proche des citoyens.

La démocratisation et la décentralisation font partie des cinq volets de la coopération internationale de la Suisse en matière de bonne gouvernance. La DDC estime que les services publics sont plus efficaces lorsque les dirigeants sont proches du peuple<sup>305</sup>. Selon la DDC, l'existence d'instances administratives locales permet également de renforcer la confiance de la population envers les pouvoirs publics et incite donc d'avantage les citoyens à participer et à construire des solutions communes. Afin d'accélérer le processus de décentralisation, la DDC fournit un soutien et de l'expertise aux Etats partenaires. L'objectif de la DDC en la matière est de rapprocher au maximum le peuple et les dirigeants afin d'augmenter la qualité des services publics. A ce titre, la participation citoyenne est encouragée à travers les politiques de démocratisation qui ont pour but d'impliquer tous les citoyens dans le processus de gouvernance<sup>306</sup>. La participation de la société civile est perçue comme contribuant à renforcer la transparence et la redevabilité des dirigeants. Pour ce faire, la Suisse soutient le dialogue politique entre tous les groupes et l'élaboration de solutions communes qui seront plus à même d'être mises en œuvre.

#### *a. Conclusion*

Tout au long du chapitre, nous avons constaté les difficultés que représente la gestion des matières premières pour les gouvernements des pays en développement riches en ressources naturelles. Malgré les défis importants rencontrés par ces pays, des perspectives de développement prometteuses se présentent avec la découverte et l'exploitation des matières premières. Afin que ces perspectives se réalisent au mieux, l'ensemble des acteurs et des dirigeants présents tout au long de la chaîne de valeur ont une responsabilité.

---

<sup>301</sup> Hans Bjorn OLSEN, « Décentralisation et gouvernance locale module 1 : Définitions et concepts », DDC, Section gouvernance, Berne, 2007, p. 4.

<sup>302</sup> *Ibid.*

<sup>303</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>304</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>305</sup> DDC, « La décentralisation et la bonne gouvernance au niveau local sont les vecteurs d'un développement proche des citoyens et adapté à leurs besoins », eda.admin.ch, 2019, [en ligne].

<sup>306</sup> DDC, « La démocratisation, terreau d'un développement inclusif et durable », eda.admin.ch, 2019, [en ligne].

C'est particulièrement le cas pour les gouvernements des pays en développement qui souffrent de manque de légitimité et envers lesquels la population a des attentes élevées en matière de redistribution de la rente. En effet, la découverte de richesses minières peut provoquer des espoirs au sein de la population en termes d'amélioration des conditions de vie et de retombées économiques.

Une bonne gouvernance des matières premières se doit de tenir compte de la finitude des ressources à disposition dans le pays et de d'élaborer un programme de développement cohérent, juste et durable. Pour ce faire, le cadre institutionnel doit être en mesure de relever ce défi sur le long terme et de rendre des comptes à la population afin de préserver la stabilité. Les pouvoirs publics doivent également réaliser un arbitrage entre la nécessité de redistribuer une partie des revenus pour soulager les besoins de ses citoyens et le besoin d'investir afin de diversifier l'économie. Dans le but de pouvoir honorer ces deux objectifs, le gouvernement fait en sorte que ses revenus augmentent grâce aux matières premières et s'assurent que les contrats d'exploitation passés avec des firmes étrangères soient équitables et transparents. L'application de ces principes, et plus largement des préceptes préconisés par la Charte des ressources naturelles et par la Vision africaine des mines doivent permettre aux pays riches en matières premières de faire un usage positif de la rente qui sera bénéfique pour une grande partie de la population et pour le développement économique. Les richesses du sous-sol pourront alors être considérées comme une bénédiction ou du moins comme un levier contribuant à atteindre les objectifs de développement. Dans le cas d'une gouvernance qui contredit les standards précédemment cités, les matières premières risquent de se transformer en malédiction, entraînant des problèmes divers sur le plan économique et politique qui se traduisent le plus souvent par de l'instabilité et un niveau de pauvreté élevé parmi la population.

Au vu de la difficulté pour les pays en développement riches en matières premières de mettre en œuvre ces recommandations, notamment en raison de la faiblesse institutionnelle et des comportements de recherche de rente, les Etats pourvoyeurs d'aide publique au développement ont intégré la dimension de la gouvernance dans leurs objectifs et ont fait de la bonne gouvernance une condition d'attribution de l'aide. A ce titre, la Suisse a érigé la gouvernance au rang de thème transversal de ses politiques de coopération au développement, ce qui témoigne de l'importance de cette notion dans la réalisation du développement<sup>307</sup>.

De manière générale, la conception de la bonne gouvernance défendue par les organes de coopération internationale suisses rejoint les préceptes énoncés dans la Charte des ressources naturelles. Cependant, la Suisse n'édicte pas de principes de gouvernance minière spécifiques qui seraient différents de la vision de la bonne gouvernance promue à travers le monde et indépendamment des contextes. De ce fait, l'analyse détaillée des programmes de développement dans les pays dépendants va permettre de déterminer si la Suisse prend en compte les difficultés liées aux matières premières ou si elle se contente d'appliquer des principes universels.

Dans les pays dépendants aux matières premières, la gouvernance représente un enjeu particulier et engendre des réponses particulières de la part des agences de développement comme la DDC. Tirant largement profit du commerce des matières premières, la Suisse se doit de soutenir les pays exportateurs afin qu'ils puissent également bénéficier de retombées positives. Ainsi, l'aide accordée à ces pays prend la forme de soutien à la gouvernance et à la décentralisation, la lutte contre la corruption et les flux financiers illicites, ainsi qu'à l'amélioration des normes entourant les activités extractives et la commercialisation des ressources<sup>308</sup>. En privilégiant des actions dans le domaine de la gouvernance, plutôt que dans la construction d'infrastructures ou dans des politiques économiques de diversification, la Suisse définit la bonne gouvernance comme étant le remède nécessaire pour contrer la malédiction des ressources dans les pays dépendants. Cette position rejoint celle de nombreux auteurs qui affirment que la bonne gestion de la rente est capable d'entraîner les pays en développement sur le chemin de la croissance, comme c'est le cas au Botswana par exemple.

---

<sup>307</sup> Section Gouvernance DDC, « La gouvernance comme thème transversal : Guide d'orientation pour sa mise en œuvre », Berne, 2007, p. 2.

<sup>308</sup> DDC, « Matières premières et développement », eda.admin.ch, 2019, [en ligne].

### III. La réponse de la Suisse à la malédiction des ressources

#### 1. L'aide au développement suisse en matière de bonne gouvernance

##### *a. Les acteurs de l'aide publique au développement suisse*

L'aide publique au développement de la Suisse est administrée en grande partie par la DDC et le SECO et est issue des contributions de la Confédération, des cantons et des communes du pays<sup>309</sup>. Ces deux organes sont chargés de l'exécution de la coopération au développement et l'aide humanitaire ainsi que de la loi fédérale sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est. En 2019, les montants alloués pour l'aide publique au développement se sont élevés à 3074 millions de francs suisses, dont 80% de ce budget a été dépensé par la DDC et le SECO et le reste étant réparti entre les dépenses concernant l'asile en Suisse et l'aide en provenance des offices fédéraux, cantonaux et communaux. Cette somme représente 0,44% du revenu national brut (RNB), ce qui est en-dessous de l'objectif de 0,7% du RNB fixé par l'ONU, mais au-dessus de la moyenne des membres du CAD qui est de 0,3% du RNB<sup>310</sup>. Malgré sa petite taille, la Suisse est onzième au classement des donateurs en montants absolus<sup>311</sup>.

Le financement de l'APD se fait à partir des crédits-cadres de la coopération internationale de la Confédération qui sont approuvés par le parlement tous les quatre ans<sup>312</sup>. Ces crédits englobent l'aide humanitaire et la coopération au développement de la DDC, les mesures de politique économique et commerciale du SECO, la coopération à la transition mise en œuvre conjointement par la DDC et le SECO dans les pays de l'Est ainsi que les mesures de promotion de la paix et de la sécurité humaine de la Division Sécurité humaine du DFAE<sup>313</sup>. Depuis 2004, la Suisse compte également les remises de dettes bilatérales négociées avec le Club de Paris dans les montants d'aide publique au développement. En plus de l'APD, la Suisse contribue au financement du développement par d'autres canaux dont les investissements directs à l'étranger et les emprunts bancaires, les crédits à l'exportation garantis par la Confédération, les dons privés d'ONG et de fondations ainsi que les transferts de fonds des travailleurs expatriés depuis la Suisse vers leurs pays d'origine<sup>314</sup>.

L'aide publique au développement suisse est divisée en deux catégories, l'APD bilatérale et l'APD multilatérale. L'aide bilatérale comprend les contributions destinées à des pays bénéficiaires ou des secteurs d'intervention connus ainsi qu'aux organisations non gouvernementales internationales et au comité international de la Croix-Rouge. L'aide multilatérale concerne les contributions versées aux organisations multilatérales figurant sur la liste définie par le CAD, tels que les agences de l'ONU, les institutions financières internationales et d'autres organismes multilatéraux de développement<sup>315</sup>.

La DDC et le SECO, en tant qu'acteurs principaux de l'APD Suisse, ont des mandats différents en termes d'aide au développement mais collaborent également sur des projets communs. Le SECO a pour mission de favoriser une croissance économique durable et inclusive, qui profitera à tous les citoyens d'aujourd'hui et de demain, réduira la pauvreté et limitera les risques économiques et environnementaux<sup>316</sup>. Il est responsable de toutes les questions liées à l'économie politique tant en Suisse qu'à l'étranger. Dans le cadre de la coopération internationale, l'objectif du SECO est donc de soutenir la création d'emplois de qualité et d'institutions efficaces dans les pays en développement ainsi que de renforcer la compétitivité et le commerce durable et la solidité des partenaires<sup>317</sup>. La DDC a pour mandat la réduction de la pauvreté et la diminution des risques globaux dans 21 pays et régions et concentre ses actions dans les domaines de la

<sup>309</sup> DDC, « Aide publique au développement de la Suisse », eda.admin.ch, 2020, [en ligne].

<sup>310</sup> DDC, « La Suisse en comparaison internationale », eda.admin.ch, 2020, [en ligne].

<sup>311</sup> *Ibid.*

<sup>312</sup> DDC, « Critères et définition : les composantes de l'APD suisse », eda.admin.ch, 2019, [en ligne].

<sup>313</sup> *Ibid.*

<sup>314</sup> *Ibid.*

<sup>315</sup> DDC, « Critères et définition : les composantes de l'APD suisse », eda.admin.ch, 2019, [en ligne].

<sup>316</sup> SECO, « Mandat du SECO : promouvoir une croissance inclusive et durable », eda.admin.ch, 2019, [en ligne].

<sup>317</sup> *Ibid.*

santé et de l'éducation, de l'accès à l'eau potable, de l'emploi et de l'augmentation des revenus ainsi que de la croissance durable<sup>318</sup>. L'agence suisse de développement a donc pour mission de mettre en œuvre l'objectif constitutionnel relatif à l'engagement de la Suisse à l'étranger qui consiste « à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté ainsi qu'à promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie, la coexistence pacifique des peuples et la préservation des ressources naturelles »<sup>319</sup>. Les programmes de la DDC sont élaborés en fonction de priorités géographiques et thématiques définis dans la stratégie de coopération internationale suisse.

#### *b. La gouvernance comme thème transversal*

Parmi les thèmes prioritaires de la DDC se trouve celui de la gouvernance, qui est intitulé « réforme de l'Etat, administration locale et participation citoyenne » et qui est considéré comme un thème transversal et sectoriel<sup>320</sup>. Ceci signifie que la gouvernance est systématiquement ancrée dans les programmes et les manières de travailler de cette institution<sup>321</sup>. Plusieurs approches sont possibles pour appréhender la mise en œuvre d'un thème transversal. Cela peut se faire de manière directe et explicite, en orientant les actions et décisions en fonction du thème, ou de manière plus implicite, en incluant le thème dans des discussions sur les concepts et les pratiques. Les deux méthodes sont généralement utilisées par la DDC, qui soutient des programmes directement liés à la promotion de la bonne gouvernance, et inclut cette dimension dans tous les programmes qui servent d'autres objectifs<sup>322</sup>.

Les raisons qui ont poussé la DDC à ériger la gouvernance comme thème transversal résident dans l'idée que les politiques de développement sectorielles ne suffisent pas pour atteindre les objectifs de coopération internationale précités. En effet, la DDC adopte une approche systémique où le renforcement de la gouvernance améliore l'efficacité des programmes de développement de tous les secteurs. Dans cette approche, les populations bénéficiaires ainsi que les institutions étatiques sont directement impliquées à tous les niveaux du processus<sup>323</sup>. L'amélioration de la gouvernance publique aura pour effet de maximiser les retombées sociales et économiques positives sur la population. Dans l'autre sens, la DDC constate également que les politiques sectorielles renforcent la gouvernance des affaires publiques, notamment en améliorant la confiance entre les acteurs et l'estime de soi des personnes vulnérables. De ce fait, les cinq principes de gouvernance suisse que sont la redevabilité, la transparence, la participation, la non-discrimination et l'efficacité sont intégrés à tous les secteurs et programmes<sup>324</sup>.

La bonne gouvernance telle que définie par la DDC s'appuie sur la réalisation de ces principes. La redevabilité renvoie au contrôle du pouvoir de l'Etat et de la société et oblige les dirigeants à justifier leurs décisions et à rendre des comptes au public, et implique que les instances de contrôle sanctionnent les abus et reconnaissent les bonnes prestations<sup>325</sup>. La transparence nécessite l'accès du public aux informations concernant les décisions prises par le pouvoir, les critères utilisés, les dispositions prévues pour la mise en œuvre ainsi que les effets engendrés par les choix réalisés. La non-discrimination implique qu'aucun groupe ne soit exclu du pouvoir et des ressources<sup>326</sup>. Ceci signifie que les inégalités existantes entre groupes de population doivent être réduites et que les personnes marginalisées doivent bénéficier de politiques d'intégration. La participation doit permettre à tous les groupes de participer aux processus décisionnels, d'exprimer leurs opinions, de défendre leurs intérêts et d'avoir un poids dans les débats. L'efficacité

---

<sup>318</sup> DDC, « Coopération au développement avec le Sud : lutter contre la pauvreté et veiller à ne laisser personne de côté », eda.admin.ch, 2019, [en ligne].

<sup>319</sup> DDC, « Mandat de la Coopération au développement avec le Sud : un développement durable global », eda.admin.ch, 2019, [en ligne].

<sup>320</sup> DDC, « Priorité de la coopération au développement avec le Sud », eda.admin.ch, 2019, [en ligne].

<sup>321</sup> Section Gouvernance DDC, « La gouvernance comme thème transversal : Guide d'orientation pour sa mise en œuvre », Berne, 2007, p. 7.

<sup>322</sup> DDC, « La bonne gouvernance, un vecteur de développement équitable et durable », eda.admin.ch, 2019, [en ligne].

<sup>323</sup> Section Gouvernance DDC. « La gouvernance comme thème transversal : Guide d'orientation pour sa mise en œuvre », Berne, 2007, p. 9.

<sup>324</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>325</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>326</sup> *Ibid.*

concerne l'utilisation des ressources humaines et financières de manière à atteindre les objectifs fixés sans gaspillage ni corruption<sup>327</sup>.

Le SECO a également défini la bonne gouvernance comme thème transversal de sa stratégie de coopération<sup>328</sup>. La gouvernance fait ainsi partie des programmes et des projets développés par cette instance. La conception de la gouvernance économique du SECO concerne les réglementations qui encadrent l'activité économique et reprend plusieurs principes de la DDC tels que la transparence et la non-discrimination en y ajoutant le principe de responsabilité. Le SECO souhaite aider ses pays partenaires à établir des processus économiques transparents, responsables et efficaces<sup>329</sup>. Les progrès réalisés en ce sens doivent permettre de lutter contre la pauvreté en rendant les capitaux accessibles, en favorisant l'investissement et en créant des emplois. De plus, la stabilité de l'économie et des institutions est renforcée au même titre que la lutte contre la corruption. Le SECO rappelle également que la gouvernance économique ne concerne pas uniquement les Etats, mais aussi les acteurs internationaux tels que les institutions financières internationales et l'OMC ainsi que les acteurs de l'économie privée<sup>330</sup>.

Plusieurs aspects de la conception de la bonne gouvernance des instances de développement suisses convergent avec la Charte des ressources naturelles ainsi qu'avec la Vision africaine des mines. C'est le cas de la transparence, du contrôle du pouvoir, de la non-discrimination, de la participation et de l'efficacité qui se retrouvent dans la Charte de manière adaptée spécifiquement aux contextes miniers. L'approche du SECO qui consiste à impliquer des acteurs publics ou privés de plusieurs niveaux (régionaux, nationaux et multinationaux) dans la gouvernance économique est également consacrée dans la Charte, qui avance que les acteurs ont leur responsabilité en matière de gouvernance à tous les niveaux de la chaîne de valeur.

### *c. Les objectifs de la Suisse en matière de bonne gouvernance*

La bonne gouvernance est considérée par la DDC comme un vecteur de développement équitable et durable<sup>331</sup>. En effet, la Suisse estime que des mauvaises pratiques en matière de gouvernance, telles que la corruption, l'insécurité juridique et la répartition injuste des ressources et du pouvoir favorisent les conflits, la pauvreté et les inégalités. L'amélioration de ces pratiques est donc selon la DDC le seul moyen de contrer ces phénomènes qui entravent le développement. Pour ce faire, l'administration publique doit être efficace et disposer de compétences et de ressources, de même que les autres acteurs ayant une responsabilité pour le développement. C'est le cas des acteurs du pouvoir législatif et judiciaire, des médias et également des citoyens qui doivent être informés et en mesure d'exercer un contrôle et de demander des comptes aux décideurs<sup>332</sup>.

Afin de soutenir les pays en développement dans l'amélioration de leur gouvernance, les processus participatifs incluant le plus grand nombre d'acteurs possible sont favorisés car ils garantissent une acceptabilité à plus large échelle. La consolidation de la confiance entre acteurs est un instrument privilégié par la DDC car cela permet de minimiser les risques de déstabilisation et de conflits dans les sociétés. Le but étant ainsi de favoriser le dialogue entre les parties et l'élaboration de solutions communes. La DDC coopère avec les acteurs concernés à tous les niveaux et leur apporte un soutien dans l'exercice de leurs fonctions<sup>333</sup>. Fort de son expérience et de son savoir-faire en matière de gouvernance, la Suisse apporte des conseils et offre des formations en la matière. La DDC agit également financièrement au niveau des budgets étatiques afin de pallier le manque de ressources et de favoriser la mise en œuvre des réformes de gouvernance. Cette aide financière a également pour but de développer les systèmes de financements nationaux<sup>334</sup>.

---

<sup>327</sup> Section Gouvernance DDC. « La gouvernance comme thème transversal : Guide d'orientation pour sa mise en œuvre », Berne, 2007, p. 12.

<sup>328</sup> SECO, « La bonne gouvernance – fondement du développement économique », [seco-cooperation.admin.ch](http://seco-cooperation.admin.ch), 2019, [en ligne].

<sup>329</sup> *Ibid.*

<sup>330</sup> *Ibid.*

<sup>331</sup> DDC, « La bonne gouvernance, un vecteur de développement équitable et durable », [eda.admin.ch](http://eda.admin.ch), 2019, [en ligne].

<sup>332</sup> *Ibid.*

<sup>333</sup> *Ibid.*

<sup>334</sup> DDC, « La bonne gouvernance, un vecteur de développement équitable et durable », [eda.admin.ch](http://eda.admin.ch), 2019, [en ligne].



Les politiques de développement de la Suisse en matière de bonne gouvernance s'articulent en cinq volets que sont la décentralisation, la démocratisation, la lutte contre la corruption, les droits de l'homme et les défis relatifs aux matières premières<sup>335</sup>. Concernant la décentralisation, la DDC estime que les services publics sont plus efficaces et adaptés lorsque les décideurs sont plus proches des populations et ont une meilleure connaissance du terrain. Cependant, multiplier les niveaux de gouvernance augmente les risques de mauvaise gestion. Ceci doit donc se faire conjointement avec le renforcement de l'efficacité des instances publiques. A ce titre, la DDC fournit des conseils sur les modalités de répartition des tâches et des compétences et aide ensuite les entités locales à faire face à leurs devoirs de gestion et de planification<sup>336</sup>. La promotion de la démocratie est une priorité de la politique étrangère suisse, elle participe à lutter contre la corruption et à inclure les citoyens dans les processus décisionnels<sup>337</sup>. La participation de la population renforce la légitimité des institutions étatiques et favorise la responsabilité des dirigeants. La lutte contre la corruption fait partie de la stratégie de la DDC, car ce phénomène est perçu comme portant préjudice au développement, notamment en détournant les ressources de la population et en affectant la confiance des citoyens dans l'Etat<sup>338</sup>. Afin de combattre la corruption, la Suisse promeut une gouvernance transparente et responsable, mais défend également la mise en place de sanctions dans les cas d'abus. En ce sens, la DDC contribue à l'utilisation responsable et efficace des ressources publiques. La DDC a développé des programmes spécifiques pour lutter contre toutes les manifestations de ce phénomène, mais inclut également cette thématique dans ses autres activités<sup>339</sup>.

La promotion des droits humains est au cœur de la coopération internationale et consacre les principes de non-discrimination, de participation et de l'Etat de droit, qui sont des priorités pour la Suisse. Cette dernière utilise le respect des droits de l'homme dans ses programmes de lutte contre la pauvreté et de protection des groupes vulnérables. En matière de gouvernance, la DDC soutient les acteurs étatiques et non étatiques dans leurs efforts en termes de respect et de défense des droits de l'homme<sup>340</sup>.

Pour finir, la DDC consacre un volet entier à favoriser l'exploitation équitable et durable des matières premières. La lutte contre les flux financiers illicites qui entraînent des pertes de fonds publics fait partie des objectifs de la Suisse, car ils représentent des obstacles pour la bonne gouvernance dans les pays exportateurs. La Suisse partage le constat que les fonds perdus dépassent les montants de l'aide publique au développement dans les pays bénéficiaires<sup>341</sup>. Cette constatation implique la nécessité de la bonne gouvernance de la rente issue de l'exploitation et du commerce de matières premières. Étant un acteur important dans le secteur, la Suisse et ses entreprises sont tenues d'adopter un comportement exemplaire en matière de respect des droits de l'homme et des normes sociales et environnementales dans les pays riches en matières premières<sup>342</sup>. La DDC contribue à l'amélioration de la gouvernance des matières premières de plusieurs façons. Au niveau international, la direction du développement et de la coopération s'engage à améliorer les normes liées à l'exploitation et au commerce des ressources naturelles et à leur mise en œuvre par les acteurs publics et privés. Elle soutient également des instruments multilatéraux luttant contre les flux financiers illicites. Au niveau de la coopération au développement, la DDC soutient les pays exportateurs dans l'amélioration de leur gouvernance et de la création de chaînes de valeur durables. Pour finir, la Suisse participe à la recherche visant une meilleure compréhension des enjeux et opportunités qui entourent l'exploitation et le commerce des matières premières.

La bonne gouvernance se trouve au cœur des politiques d'aide au développement de la Suisse et est perçue comme étant une condition *sine qua non* d'un développement équitable et durable. Les programmes de coopération internationale sont donc conçus en intégrant les dimensions et principes de bonne gouvernance

---

<sup>335</sup> DDC, « Bonne gouvernance », eda.admin.ch, 2019, [en ligne].

<sup>336</sup> DDC, « La décentralisation et la bonne gouvernance au niveau local sont les vecteurs d'un développement proche des citoyens et adapté à leurs besoins », eda.admin.ch, 2019, [en ligne].

<sup>337</sup> DDC, « La démocratisation, terreau d'un développement inclusif et durable », eda.admin.ch, 2019, [en ligne].

<sup>338</sup> DDC, « Lutter contre la corruption pour éliminer un obstacle majeur au développement », eda.admin.ch, 2019, [en ligne].

<sup>339</sup> *Ibid.*

<sup>340</sup> DDC, « Pas de développement sans droits humains », eda.admin.ch, 2019, [en ligne].

<sup>341</sup> DDC, « Matières premières et développement », eda.admin.ch, 2019, [en ligne].

<sup>342</sup> *Ibid.*

telle que définie par la Suisse et apportent un soutien technique et financier aux acteurs décisionnels de tous les niveaux dans les pays partenaires.

*d. L'aide à la bonne gouvernance dans le budget de l'APD suisse*

L'OCDE a établi plusieurs catégories d'aide afin de pouvoir présenter les contributions des membres du CAD de manière détaillée. Il existe ainsi neuf secteurs de développement : éducation, santé & population ; autres infrastructures sociales ; infrastructures économiques ; production ; multisecteur ; programme de soutien ; aide humanitaire ; aide non spécifiée ; et allègement de la dette<sup>343</sup>. L'aide publique au développement cumulée de tous les membres du CAD est relativement bien répartie entre les différents secteurs. Ainsi, 18% du total est attribué à l'éducation et à la santé, 17% est dirigé vers les infrastructures sociales, 17% concerne les infrastructures économiques, 12,5 % pour l'aide humanitaire, 17% d'aide non spécifiée et le reste est réparti entre les secteurs de la production, de l'allègement des dettes, de l'assistance aux programmes et des projets multisectoriels<sup>344</sup>.

La Suisse est active dans plusieurs domaines en matière de développement. Cependant, lorsque que l'on regarde les statistiques de l'OCDE, nous constatons que les dépenses ne sont pas également réparties entre les secteurs répertoriés, contrairement à la moyenne des membres du CAD. La Suisse dépense ainsi 11,5% dans le secteur de l'éducation et de la santé, 21,7% pour les autres infrastructures sociales, 6,8% pour les infrastructures économiques, 11,4 % dans le secteur de la production, 13 % pour l'aide humanitaire et 29,6% dans des domaines non spécifiés, le reste étant réparti entre l'aide multisectorielle et les programmes d'assistance<sup>345</sup>. Le secteur des « autres infrastructures sociales », qu'il faut comprendre comme étant les infrastructures sociales excluant l'éducation et la santé, représente donc 21,7 % de l'APD suisse pour les années 2017 et 2018. Ce secteur qui comprend la gouvernance, la société civile, les politiques de sécurité et de maintien de la paix et de gestion des conflits est le plus conséquent en termes de montant attribué par la Suisse. L'aide attribuée au secteur de la gouvernance est en constante augmentation depuis 2000 et a connu un pic en 2013, qui est également l'année où l'APD totale de la Suisse a été la plus élevée<sup>346</sup>. En 2018, le pic de 2013 a été dépassé, bien que le montant total de l'aide ait été inférieur à 2013. En 2015, une évaluation du travail de la DDC en matière de programmation et d'intégration de la gouvernance a été réalisé<sup>347</sup>. Le rapport d'évaluation estime que la DDC dépense plus d'un tiers de ses ressources dans ce domaine et que la gouvernance représente entre 40 et 60% du budget dans certains programmes bilatéraux<sup>348</sup>. Ce secteur bénéficie donc d'une attention croissante de la part DDC, qui lui accorde une part toujours plus importante de son budget. Les variations de la part de l'aide consacrée au secteur de la gouvernance peuvent s'expliquer par plusieurs raisons dont la couleur politique du conseiller fédéral en charge du Département des affaires étrangères et les paradigmes de la coopération internationale. Cependant, l'augmentation des ressources attribuée au secteur de la gouvernance témoigne de la centralité de la notion dans les politiques internationales de développement de la Suisse.

Les principaux pays bénéficiaires de l'APD suisse sont dans l'ordre la Birmanie, le Bangladesh, la Colombie, le Népal, le Mali, le Burkina Faso, la Syrie, le Niger, la Tanzanie et l'Afghanistan. Ces pays font tous partie des pays prioritaires de la DDC pour la coopération bilatérale au développement ou se trouvent dans les régions principales d'intervention de l'aide humanitaire<sup>349</sup>. Parmi ces 10 pays, seuls le Népal et le Bangladesh ne sont pas dépendants aux matières premières. La présence de huit Etats dépendants aux ressources naturelles parmi les dix plus gros bénéficiaires de l'APD suisse témoigne de l'attention accordée par la Suisse aux problématiques liées à la dépendance aux matières premières mais reflète également les difficultés qu'ont les pays dépendants en termes de développement.

---

<sup>343</sup> OECD, Gross bilateral ODA 2017-2018, Total DAC members, Official Development Assistance (ODA) flows for DAC and non-DAC members, recipients and regions, Aid at a glance charts, oecd.org, [en ligne].

<sup>344</sup> *Ibid.*

<sup>345</sup> OECD, Gross bilateral ODA 2017-2018, Switzerland, Official Development Assistance (ODA) flows for DAC and non-DAC members, recipients and regions, Aid at a glance charts, oecd.org, [en ligne].

<sup>346</sup> OECD, Aid (ODA) by sector and donor [DAC5], Switzerland, stats.oecd.org, 2020, [en ligne].

<sup>347</sup> DDC, « Evaluation of SDC's Performance in Governance Programming and Mainstreaming », Berne, 2015.

<sup>348</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>349</sup> DDC, « Pays et régions prioritaires pour la DDC », 2019, p. 1.

La faible proportion de l'APD suisse consacrée aux secteurs de la production et des infrastructures économiques par rapport au secteur de la gouvernance indique clairement que la Suisse souhaite soutenir les pays dépendants aux matières premières en améliorant les infrastructures publiques et les institutions étatiques ainsi que l'ensemble des processus décisionnels plutôt qu'en développant des programmes destinés à accroître l'efficacité et le rendement des installations minières, ou à augmenter la chaîne de valeur. La gouvernance apparaît ainsi comme permettant d'amener les pays bénéficiaires de l'aide sur le chemin de la croissance et du développement.

Les politiques d'aide au développement sous forme de soutien à la bonne gouvernance représentent au minimum 20 à 30% du budget de la DDC. Ces dépenses sont réalisées dans différents cadres et programmes. 41% des programmes d'aide bilatérale destinés aux pays du Sud se focalisent sur la gouvernance ou contiennent d'importants aspects liés à cette thématique<sup>350</sup>. Étant donné que la gouvernance est un thème transversal pour la DDC, il apparaît dans de nombreux domaines de l'APD suisse. Ainsi, les cinq secteurs d'aide qui comptent le plus d'engagements bilatéraux en matière de gouvernance sont dans l'ordre : le secteur de la décentralisation, la gouvernance locale et la démocratie, qui représentent 97,3 millions de francs pour la période 2013-2016, le renforcement du système de santé pour 45 millions de francs, le développement du marché du travail pour 42,6 millions, les infrastructures rurales pour 33 millions, les droits humains et les droits des femmes pour 32,7 millions<sup>351</sup>.

Les dépenses de la DDC dans des programmes bilatéraux traitant de la gouvernance sont réparties en 13 secteurs qui correspondent aux critères de l'OCDE<sup>352</sup>. La DDC est la plus active à nouveau dans les domaines de la décentralisation, de la gouvernance locale et de la démocratie (DGLD). Concernant les bénéficiaires, la DDC a dépensé 51,6 millions de francs entre 2010 et 2013 dans la région des Balkans occidentaux pour des programmes DGLD. Viennent ensuite l'Afrique de l'ouest, l'Afrique de l'est et du sud, l'Asie du sud et l'Amérique latine<sup>353</sup>.

La DDC contribue également à des programmes multilatéraux, à hauteur d'environ 550 millions de francs par an<sup>354</sup>. Le rapport d'évaluation sur la mise en œuvre de la bonne gouvernance par la DDC estime que les contributions multilatérales de la DDC sont pour la plupart directement consacrées à la gouvernance ou y sont fortement liées à travers deux mécanismes<sup>355</sup>. En premier lieu, les organismes internationaux vers qui sont dirigés ces flux comme les agences onusiennes ont pour objectif de renforcer la gouvernance à plusieurs niveaux au nom de l'intérêt public.

Deuxièmement, certains membres de la DDC travaillent directement dans les comités d'administration ou dans les groupes de bailleurs de fonds des organisations multilatérales et contribuent à améliorer la gouvernance au sein de ces institutions<sup>356</sup>.

Le SECO a également vu ses dépenses en matière de soutien à la gouvernance augmenter en 2013<sup>357</sup>. Ces dépenses incluent le soutien budgétaire, qui représente de loin le poste le plus important avec 98 millions de francs pour l'année. L'approvisionnement en eau et la gestion des finances publiques apparaissent ensuite dans le classement.

Les dépenses du SECO et de la DDC en matière de gouvernance ont augmenté simultanément. Les montants alloués dans ce secteur sont presque similaires pour les deux agences (respectivement 193 et 197 millions en 2013)<sup>358</sup>. Selon le rapport d'évaluation, ces chiffres indiquent que la Suisse utilise largement les

---

<sup>350</sup> DDC, « Evaluation of SDC's Performance in Governance Programming and Mainstreaming », Berne, 2015, p. 16 (deuxième partie).

<sup>351</sup> *Ibid.*, p. 17 (deuxième partie).

<sup>352</sup> *Ibid.*

<sup>353</sup> *Ibid.*

<sup>354</sup> *Ibid.*, p. 18 (deuxième partie).

<sup>355</sup> *Ibid.*

<sup>356</sup> *Ibid.*

<sup>357</sup> *Ibid.*

<sup>358</sup> DDC, « Evaluation of SDC's Performance in Governance Programming and Mainstreaming », Berne, 2015, p. 19 (deuxième partie).

contributions de ces deux organismes afin de parvenir à ses objectifs de politique étrangère qui sont la construction de l'Etat, l'élaboration des politiques et le renforcement des institutions<sup>359</sup>.

## 2. La coopération bilatérale suisse pour la gouvernance

La DDC a établi une liste des pays prioritaires pour la coopération bilatérale au développement qui contient 21 pays et régions en 2019<sup>360</sup>. Le début et la fin de la coopération active dans ces pays sont déterminés selon plusieurs critères comme les besoins de l'Etat et de la population, la fragilité, la valeur ajoutée et le potentiel de résultats de la coopération, la volonté de réforme et de coopération des pays partenaires, l'intérêt réciproque et la présence d'autres bailleurs<sup>361</sup>. La liste comporte ainsi 34 pays parmi lesquels 21 sont dépendants aux matières premières. Selon les critères de la CNUCED, 11 pays dépendent directement des ressources minérales. Il s'agit des pays suivants : Zambie, Burkina Faso, Burundi, République démocratique du Congo, Rwanda, Mali, Laos, Mongolie, Mozambique, Niger et Tanzanie.

Le SECO concentre également ses efforts dans le domaine de la coopération au développement dans un nombre limité de pays du sud qui sont au nombre de 8<sup>362</sup>. Parmi ces pays, 3 sont dépendants aux matières premières dont deux aux ressources minérales. Il s'agit du Pérou et du Ghana.

Les analyses des politiques de développement qui vont suivre se baseront donc sur les pays prioritaires de la coopération internationale suisse. A ce titre, nous avons choisi de nous concentrer sur le Mozambique et la Mongolie qui sont des pays prioritaires pour la DDC et qui sont dépendants aux matières premières minérales. La Suisse est largement active en matière de coopération dans ces deux pays depuis de plusieurs années et mène de nombreux programmes d'aide au développement en matière de gouvernance.

### a. La coopération bilatérale avec la Mongolie

#### i. Défis de développement pour la Mongolie

La Mongolie fait partie de la catégorie des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, qui inclut les pays ayant un RNB par habitant allant de 1036 à 4045 US dollars<sup>363</sup>. A ce titre, la Mongolie a affiché un RNB par habitant de 3780 US dollars en 2019<sup>364</sup>. Les exportations de matières premières représentent 98 % du total des exportations du pays et 54,6% du PIB en 2017<sup>365</sup>. Parmi les produits exportés, 64 % sont des matières premières minérales, 27 % sont des carburants et 6% sont des produits agricoles. Le pays est donc largement dépendant aux exportations de matériaux minéraux selon la définition de la CNUCED que nous avons utilisé plus haut. La Mongolie exporte principalement du minerai et du concentré de cuivre (42 % des exportations totales), du charbon (20 % des exportations) et de l'or non monétaire (10 % des exportations). Le taux de croissance du pays a connu un pic significatif en 2011 où la croissance affichait un taux de 17,29%, ce qui coïncide avec le *boom* des ressources naturelles de 2010. En 2019, le taux de croissance du pays était de 5,1 %<sup>366</sup>. La Mongolie est nonantième au classement de l'IDH avec un score de 0,7410<sup>367</sup>.

L'indice de corruption utilisé par la Banque mondiale attribue à la Mongolie un score de -0,45<sup>368</sup> sur une échelle allant de -2,5 à 2,5<sup>369</sup>. Concernant l'Etat de droit, l'indice de la banque mondiale qui prend en compte la confiance que les agents éprouvent à l'égard des règles de la société, de la propriété privée et de la justice, attribue une note de -0,30 sur la même échelle allant de -2,5 à 2,5<sup>370</sup>.

---

<sup>359</sup> *Ibid.*

<sup>360</sup> DDC, « Pays et régions prioritaires pour la DDC », 2019, p. 1

<sup>361</sup> DDC, « Critères de coopération », eda.admin.ch, 2017, [en ligne].

<sup>362</sup> SECO, « Coopération et Développement économiques – Pays », seco-cooperation.admin.ch, 2020, [en ligne].

<sup>363</sup> The World Bank, « World Bank Country and Lending Groups », datahelpdesk.worldbank.org, 2020, [en ligne].

<sup>364</sup> The World Bank, « GNI per capita, Atlas method (current US\$) – Mongolia », data.worldbank.org, 2020, [en ligne].

<sup>365</sup> UNCTAD, « State of Commodity dependence – Mongolia country profile », 2019.

<sup>366</sup> The World Bank, « GDP growth (annual %) – Mongolia », data.worldbank.com, 2020, [en ligne].

<sup>367</sup> UNCTAD, « State of Commodity dependence – Mongolia country profile », 2019.

<sup>368</sup> UNCTAD, « State of Commodity dependence – Mongolia country profile », 2019.

<sup>369</sup> UNCTAD, « State of Commodity dependence 2019 », United Nations, Geneva, 2019, p. 236.

<sup>370</sup> UNCTAD, « State of Commodity dependence – Mongolia country profile », 2019.

La Mongolie fait face à de nombreux défis en matière de développement, et notamment depuis le *boom* des ressources qui a eu lieu après la découverte de *méga* gisements de charbon, de cuivre et d'or<sup>371</sup>. Ces défis peuvent être divisés en trois secteurs. Le premier concerne le maintien d'institutions solides et transparentes, qui sont à même d'assurer une redistribution équitable entre les citoyens et d'éviter ainsi les fortes inégalités engendrées par l'exploitation des matières premières. Le deuxième aspect concerne le développement du secteur extractif et des infrastructures qu'il nécessite<sup>372</sup>. Finalement, la Mongolie doit veiller à la stabilité macroéconomique afin d'éviter le syndrome hollandais et donc de s'assurer que le développement du secteur minier ne porte pas préjudice au développement d'autres secteurs<sup>373</sup>.

Le ralentissement de l'économie suite au *boom* des matières premières a engendré l'augmentation du taux de pauvreté de près de 8% pour arriver au taux de 29,6 % de pauvres au sein de la population en 2016<sup>374</sup>. La découverte de nouvelles richesses minières et le *boom* économique qui a suivi ont permis le financement de programmes de réduction de la pauvreté efficaces qui n'ont pas pu être poursuivis une fois le pic passé. De plus, les inégalités au sein de la population demeurent élevées, ce qui à terme est susceptible d'engendrer des tensions. Le manque de diversification de l'économie et donc la vulnérabilité aux chocs économiques expliquent une partie des problèmes rencontrés par le pays, de même que la fragilité des jeunes institutions démocratiques encore peu solides et la difficulté de créer des emplois<sup>375</sup>.

Le *boom* des matières premières de 2010 a démontré les limites du cadre juridique de la Mongolie et la difficulté du secteur public à gérer ces nouvelles richesses. Ainsi, le résultat de l'augmentation des exportations de matières premières a engendré des dépenses excessives de la part du gouvernement, des déficits budgétaires et un accroissement de la dette publique<sup>376</sup>. Malgré ces effets négatifs, l'Etat mongol a établi une constitution démocratique en 1992 suite à l'effondrement de l'URSS et dispose aujourd'hui d'un système politique multipartite qui consacre une économie de marché et le respect des droits humains<sup>377</sup>. Cependant, la confiance des citoyens envers les institutions étatiques est entachée par la corruption et la faible application de la loi. L'accès aux services publics de base reste problématique pour une partie de la population, notamment en région rurale.

## *ii. Stratégie de la Suisse en Mongolie*

En 2001, la DDC a mené sa première action de coopération bilatérale en Mongolie pour venir en aide aux populations rurales touchées par des phénomènes climatiques extrêmes, les *dzuds*<sup>378</sup>. Trois ans plus tard, l'aide humanitaire a évolué vers la coopération au développement et la DDC a ouvert un bureau dans la capitale, Oulan-Bator. Le budget attribué dans ce domaine a augmenté constamment depuis 2006. Au début de la coopération, la stratégie de la Suisse se concentrait sur l'usage durable des ressources, l'agriculture et la sécurité alimentaire<sup>379</sup>. Ensuite, de nouvelles thématiques ont été considérées comme l'éducation et la formation professionnelle ainsi que la gouvernance. La Suisse élabore sa première stratégie de coopération pour les années 2007 à 2012. Cette stratégie prévoit d'octroyer environ 9 millions de francs par année dans les programmes de coopération au développement<sup>380</sup>.

Au début des années 2000, le pays a entrepris des réformes néolibérales qui ont eu pour conséquences de réduire les financements des services publics. Les populations vulnérables ont été laissées pour compte, mais l'APD internationale a réussi à stabiliser le taux de pauvreté à 36%<sup>381</sup>. Malgré la pauvreté, le chômage et la corruption, les ressources abondantes de matières premières représentaient une opportunité de

---

<sup>371</sup> DDC, « Cooperation Strategy Mongolia 2018-2021 », Berne, 2017, p. 6.

<sup>372</sup> Asel ISAKOVA, (et al.), « Managing Mongolia's resource boom », *op. cit.*, p. 9.

<sup>373</sup> *Ibid.*

<sup>374</sup> DDC, « Cooperation Strategy Mongolia 2018-2021 », Berne, 2017, p. 6.

<sup>375</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>376</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>377</sup> *Ibid.*

<sup>378</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>379</sup> *Ibid.*

<sup>380</sup> DDC, « Swiss Cooperation strategy for Mongolia 2007-2012 », Berne, 2007, p.4.

<sup>381</sup> *Ibid.*

développement conséquente. Afin de répondre à ses défis, la DDC estime qu'une gestion et une gouvernance durable des ressources naturelles, la planification et les investissements à long terme seront nécessaires<sup>382</sup>.

La stratégie de coopération suisse a été élaborée en accord avec les priorités du gouvernement mongol pour le développement, dans le cadre de discussions et de consultations avec des acteurs locaux et internationaux. Ainsi, la Suisse mise sur la création d'institutions solides et redevables ainsi que sur la poursuite des réformes de décentralisation et de régionalisation, bien que les conditions politiques et géographiques contraignent ces objectifs<sup>383</sup>. Les défis principaux que doit relever la Mongolie selon la DDC sont de favoriser une croissance qui bénéficie aux plus pauvres, d'intégrer l'économie dans des chaînes de valeur mondiales et de construire une société démocratique ouverte tout en tenant compte des risques liés au changement climatique<sup>384</sup>. Pour ce faire, la DDC s'aligne avec 3 des 8 objectifs du Millénaire pour le développement ainsi que sur le neuvième objectif du gouvernement mongol pour le développement, qui vise le renforcement des droits humains et de la gouvernance démocratique<sup>385</sup>. La DDC a décidé de se focaliser sur trois cibles de cet objectif, qui sont le respect des droits humains et la liberté des médias, la promotion des valeurs et de la culture démocratiques et la lutte contre la corruption<sup>386</sup>. Pour les OMD, la Suisse se concentre sur le premier, qui vise à éradiquer l'extrême pauvreté et la faim, le troisième qui a pour but de favoriser l'égalité des genres, et le septième qui vise à la gestion durable des ressources. Concernant les orientations stratégiques, la Suisse a décidé de se concentrer sur les populations vulnérables d'éleveurs principalement à l'ouest du pays, en axant son programme sur la décentralisation et la régionalisation.

Parallèlement, la DDC a été active dès 2005 dans le domaine des mines artisanales, lorsque le pays a assisté à une véritable ruée vers l'or<sup>387</sup>. En effet, les phénomènes climatiques extrêmes ayant eu lieu entre 1999 et 2002 ont eu des conséquences dramatiques pour les familles d'éleveurs, qui ont vu leurs troupeaux être décimés pendant les hivers rigoureux. Cette situation a poussé de nombreuses personnes à se tourner vers des activités extractives artisanales, notamment dans les mines d'or<sup>388</sup>. En 2007, les mines artisanales employaient entre 50 000 et 150 000 personnes dans la région occidentale du pays, alors que le secteur minier formel, responsable de 50% de la production industrielle du pays emploie uniquement 12 000 personnes, ce qui représente 1,5% de la main-d'œuvre nationale<sup>389</sup>. Afin de renforcer la sécurité des mineurs et la durabilité des exploitations, la DDC a concentré ses efforts sur l'amélioration du cadre légal entourant ces activités afin de les formaliser et de créer des lois qui les régissent, ce qui témoigne de l'importance des thématiques de la gouvernance dans les problématiques minières. Pour ce faire, la Suisse a collaboré avec l'Autorité des ressources minérales et pétrolières de la Mongolie, la Banque mondiale et l'Organisation internationale du Travail<sup>390</sup>. La DDC favorise une approche qui combine le savoir local avec le savoir que la Suisse a acquis au fil de ses opérations dans les pays du sud et les contextes des mines artisanales.

La stratégie 2007-2012 est globalement considérée comme un succès du côté suisse, notamment au vu des bons résultats en matière de réduction de la pauvreté chez les populations rurales<sup>391</sup>. Le domaine de la gestion des ressources n'a pas obtenu de tels résultats et la thématique de la gouvernance a réalisé des progrès limités en termes d'accès aux services publics mais n'as pas reçu autant d'attention que les deux autres objectifs du programme. Un progrès considérable a été réalisé dans le domaine des mines artisanales, où les activités extractives qui y prennent place sont désormais légalement reconnues, ce qui a permis aux mineurs de s'insérer dans l'économie formelle<sup>392</sup>. Les conditions de travail et la sécurité se sont améliorées, de même que les revenus des mineurs qui peuvent dès lors vendre leurs produits au prix du marché.

---

<sup>382</sup> *Ibid.*

<sup>383</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>384</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>385</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>386</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>387</sup> DDC, « Sustainable Artisanal Mining », eda.admin.ch, 2020, [en ligne].

<sup>388</sup> DDC, « Swiss Cooperation strategy for Mongolia 2007-2012 », Berne, 2007, p. 10.

<sup>389</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>390</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>391</sup> DDC, « Swiss Cooperation strategy for Mongolia 2007-2012 », Berne, 2007, p. 12.

<sup>392</sup> *Ibid.*

L'élaboration de la stratégie 2013-2016 a pris place dans le contexte du *boom* minier qui engendre une forte croissance et de changements rapides de l'Etat mongole, notamment en matière de réformes démocratiques et de libéralisation de l'économie<sup>393</sup>. De plus, la Mongolie est devenue à cette période un pays prioritaire pour la DDC depuis le nouveau message du conseil fédéral sur la politique étrangère. Le *boom* des ressources a des effets considérables sur l'économie du pays. Il était ainsi prévu que le secteur minier représente entre 40 et 50% du PIB en 2016. Ceci a entraîné une forte inflation, qui menace à terme la cohésion sociale et la stabilité du pays en impactant négativement la qualité de vie des plus pauvres<sup>394</sup>. Les inégalités entre les régions urbaines et rurales continuent également de se creuser, en partie en raison de la situation géographique des gisements qui se trouvent à proximité de la capitale. L'augmentation des revenus de l'Etat entraîne des attentes de la part de la population qui doute de la bonne gestion des finances par l'Etat. Ces phénomènes correspondent en tout point à ce que nous avons décrit dans le premier chapitre et rendent compte de l'impact que peuvent avoir les matières premières dans un pays en développement avec des institutions encore jeunes.

La DDC analyse cette période comme étant le moment charnière où se décidera l'avenir du pays. D'un côté, un développement économique équitable et durable, rendu possible par les revenus issus des matières premières, de l'autre, la malédiction des ressources avec des phénomènes comme la corruption, l'exclusion et les inégalités sociales<sup>395</sup>. Afin d'éviter le deuxième scénario, la Suisse affirme que l'amélioration des institutions économiques et politiques est nécessaire afin de garantir une gestion transparente, redevable et équitable des ressources<sup>396</sup>. Les priorités de la stratégie 2013-2016 sont l'agriculture et la sécurité alimentaire afin de permettre une meilleure qualité de vie aux populations rurales, l'éducation et la formation professionnelle pour améliorer les chances d'emplois des populations défavorisées et les réformes étatiques, la gouvernance locale et la participation civique afin de créer des gouvernements locaux responsables et efficaces et des citoyens satisfaits<sup>397</sup>. A ce titre, la Suisse va soutenir les réformes de décentralisation entreprises par le gouvernement local.

La transformation de l'économie mongole engendrée par la découverte d'importants gisements de matières premières a modifié les objectifs de la Suisse en termes de coopération bilatérale. En effet, la stratégie 2007-2012 était principalement axée sur l'amélioration des conditions de vie des populations rurales vulnérables de l'ouest du pays, alors que la nouvelle stratégie est plus globale et intègre de nouvelles dimensions<sup>398</sup>. La DDC se focalise à nouveau sur les populations rurales qui n'ont pas su tirer profit du *boom* des ressources, mais cette fois en étendant ses programmes à tout le territoire national<sup>399</sup>. Ce nouveau programme est également influencé par les objectifs globaux du Conseil Fédéral en matière de politique étrangère qui sont de garantir l'accès équitable aux ressources et aux services ainsi que d'apporter un soutien à la transition démocratique et à l'économie de marché<sup>400</sup>. Le *boom* économique que connaît la Mongolie à cette période doit permettre de développer le marché de l'emploi et d'offrir des débouchés aux jeunes générations. Ainsi, la Suisse ajoute l'éducation à sa stratégie afin de permettre à la main-d'œuvre de se former et de répondre au développement des activités économiques. Le secteur des mines artisanales reste au centre des préoccupations de la DDC, qui entend continuer son travail en matière de formalisation des règles dans le cadre du *Sustainable Artisanal Mining (SAM)*.

Dans le domaine de la gouvernance, la Suisse va axer ses efforts sur l'amélioration des performances et de la redevabilité des gouvernements locaux et sur l'amélioration des capacités de la société civile d'exiger la reddition de comptes<sup>401</sup>. La DDC considère que la qualité et les compétences des gouvernements locaux sont déterminantes pour un développement social équitable. A ce titre, la DDC a lancé le *Governance and Decentralization programme (GDP)* en 2012, qui par la suite a été prolongé jusqu'en 2022. La décentralisation soutenue par la Suisse comporte trois volets, le fiscal, qui vise à améliorer la participation dans la planification

---

<sup>393</sup> DDC, « Swiss Cooperation Strategy Mongolia 2013-2016 », Berne, 2013, p. 5.

<sup>394</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>395</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>396</sup> *Ibid.*

<sup>397</sup> *Ibid.*, pp. 17-19.

<sup>398</sup> DDC, « Swiss Cooperation Strategy Mongolia 2013-2016 », Berne, 2013, p. 6.

<sup>399</sup> DDC, « Swiss Cooperation strategy for Mongolia 2007-2012 », Berne, 2007, p. 16.

<sup>400</sup> DDC, « Swiss Cooperation Strategy Mongolia 2013-2016 », Berne, 2013, p. 6.

<sup>401</sup> DDC, « Swiss Cooperation Strategy Mongolia 2013-2016 », Berne, 2013, p. 19.

et la budgétisation, le politique qui renforce la participation civile et la responsabilité sociale et l'administratif qui vise à améliorer la fourniture des services publics<sup>402</sup>. La DDC se focalise sur le renforcement de la société civile afin d'encourager la population à exercer ses droits et à défendre ses intérêts. En ce sens, la stratégie suisse se concentre sur les ONG, qui sont souvent concernées par la corruption, le manque de transparence et les pouvoirs oligarchiques et qui, de fait, n'assument pas leur rôle de représentation de la population<sup>403</sup>. Parmi les trois domaines centraux de la stratégie 2013-2016, la gouvernance, la réforme de l'Etat et le renforcement de la société civile représente 32% des dépenses pour 25,6 millions de francs, ce qui en fait le poste de dépense le plus important<sup>404</sup>. La DDC a décidé d'étendre le programme jusqu'en 2017, afin de prendre en compte les résultats des élections locales et nationales de 2016<sup>405</sup>.

Le programme 2013-2016/2017 est considéré par la DDC comme un succès dans les trois domaines prioritaires<sup>406</sup>. Concernant les efforts consentis pour la gouvernance, la DDC a contribué à l'augmentation de la participation citoyenne, à l'amélioration de l'accès et de la qualité des services publics et à l'amélioration de l'environnement juridique de la gouvernance locale<sup>407</sup>. La Suisse est devenue l'un des principaux donateurs en matière de gouvernance locale. Concrètement, la DDC a contribué à la mise en place de guichets fournissant des services administratifs dans les entités régionales dans le but d'offrir un meilleur accès aux services publics et de simplifier la bureaucratie. Les autorités régionales ont été renforcées grâce à des formations dispensées aux conseillers locaux. La qualité des débats et la participation citoyenne se sont améliorées ainsi que la capacité de la population civile à exercer son rôle de contrôle. En 2013, le gouvernement mongol a adopté une loi prévoyant le transfert de fonds aux entités locales et régionales, ce qui représente une avancée considérable dans le processus de décentralisation<sup>408</sup>.

La stratégie 2018-2021 de coopération avec la Mongolie fait suite à 16 ans d'engagement de la Suisse pendant lesquels le pays a réalisé des progrès importants<sup>409</sup>. Malgré ces résultats positifs, le pays fait toujours face à des challenges, qui ont cependant évolué depuis 2007. En effet, la Suisse estime qu'en 2018, l'urbanisation rapide, la pénurie d'offre d'emplois, les conséquences du changement climatique et une économie déséquilibrée sont les principaux défis auxquels le pays est confronté<sup>410</sup>. La pauvreté et les conditions de vie précaires des populations rurales ne sont ainsi plus mises en avant dans la stratégie. Pour répondre à ces nouvelles problématiques, la Suisse met à nouveau l'accent sur la richesse minérale du pays et mise sur la promotion de la gouvernance et l'amélioration des conditions-cadre politiques pour assurer une bonne gestion des ressources.

La nouvelle stratégie conserve les mêmes priorités thématiques que la précédente, à savoir l'agriculture et la sécurité alimentaire, l'éducation et la formation professionnelle ainsi que la gouvernance qui fait figure de priorité<sup>411</sup>. L'objectif principal étant de renforcer les citoyens et les institutions afin de parvenir à une société équitable, durable et prospère. Des institutions étatiques transparentes et redevables sont considérées comme étant la précondition nécessaire à la redistribution équitable des richesses minières<sup>412</sup>. Durant les quatre années que couvre la stratégie, la DDC va intensifier ses activités dans ce domaine en fournissant de l'aide et du soutien politique. Le renforcement de la participation civique reste également une priorité. Le résultat souhaité de ces politiques de soutien à la gouvernance est l'amélioration de l'offre des services publics et un développement durable. Un soutien sera apporté dans les processus décisionnels afin d'assurer la responsabilité sociale et la redevabilité des dirigeants. L'accent sera également mis sur les parlements locaux et l'administration publique régionale ainsi que sur les citoyens pour renforcer les institutions

---

<sup>402</sup> *Ibid.*

<sup>403</sup> *Ibid.*

<sup>404</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>405</sup> DDC, « Country Strategy Evaluation – Mongolia 2013-2016/2017 », Evaluation and Corporate Controlling Division SDC, Berne, 2017, p. 1 (deuxième partie).

<sup>406</sup> DDC, « Cooperation Strategy Mongolia 2018-2021 », Berne, 2013, p. 6.

<sup>407</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>408</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>409</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>410</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>411</sup> DDC, « Cooperation Strategy Mongolia 2018-2021 », Berne, 2013, p. 13.

<sup>412</sup> *Ibid.*



démocratiques du pays. Pour ce faire, la Suisse mise sur son expertise, une assistance technique, le transfert de connaissances et un dialogue politique avec les partenaires nationaux et régionaux.

Le budget de la stratégie 2018-2021 s'élève à 51,5 millions de francs, dont la moitié sont dédiés à la gouvernance<sup>413</sup>. Ceci témoigne de l'importance croissante de cette thématique pour la coopération au développement suisse en Mongolie, en comparaison avec la stratégie 2013-2016/2017 où les dépenses dans le domaine de la gouvernance s'élevaient à un tiers des dépenses totales. A la fin de la stratégie de coopération 2018-2021, la Suisse prévoit de réduire l'aide accordée à la Mongolie en raison des progrès réalisés, de la richesse minérale, de la nécessité de se concentrer sur la gouvernance et du passage du pays dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure<sup>414</sup>. Cependant, la Mongolie est depuis redescendue dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure après réactualisation des critères de classification de la Banque mondiale. La DDC a élaboré la stratégie 2018-2021 comme étant une phase de transition vers un engagement de nature différente. Après ce programme, le thème de la gouvernance sera encore plus important, tandis que le domaine de l'agriculture et de la sécurité alimentaire sera transformé et se focalisera sur les effets du changement climatique et que le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle sera supprimé<sup>415</sup>. La coopération bilatérale de la Suisse en Mongolie est également susceptible d'évoluer vers une aide plus globale, en raison de la volonté de la Suisse de poursuivre ses efforts en s'associant avec des acteurs privés ou au travers de programmes trilatéraux<sup>416</sup>.

Nous constatons que la coopération suisse en Mongolie a considérablement évolué avec le *boom* des ressources. L'importance de la gouvernance n'a cessé de croître depuis 2007 et cette tendance sera accentuée au terme de la stratégie 2018-2021. Cette tendance est représentative de l'approche de la DDC dans les pays dépendants aux matières premières. En effet, comme l'a démontré cette analyse, la stratégie de la Suisse entend utiliser la gouvernance pour renforcer l'Etat et améliorer la fourniture de services publics afin de parvenir à l'objectif général d'assurer un développement durable en ne laissant personne de côté. Cette vision s'est renforcée après le *boom* des ressources et va s'accroître encore en 2021. La présence de matières premières en Mongolie influence donc les objectifs et la stratégie de la DDC en matière de coopération.

### *iii. Exemples de projets de coopération*

Afin de mettre en œuvre les stratégies de la Suisse en Mongolie, 47 projets ont été lancés par la Suisse depuis 2006, dont 16 dans le domaine de la gouvernance. Parmi ces programmes figurent des projets dédiés à la décentralisation, d'autres dédiés à la responsabilité sociale des institutions et d'autres qui traitent de la participation citoyenne. De plus, un programme concerne les investissements publics et un autre les mines artisanales. La plupart des programmes s'étendent sur plusieurs années et comprennent plusieurs phases.

Nous allons nous pencher plus en détail sur 2 de ces programmes.

#### *(1) Governance and Decentralisation Programme*

Le *Governance and Decentralisation Programme* (GDP) commence en 2012 sous le nom de « soutien au processus de décentralisation » et est prévu pour quatre ans pour un budget de 7'564'000 francs. Ce projet a été initié à la demande du gouvernement mongol, qui a sollicité le soutien de la Suisse pour mettre en œuvre sa réforme de décentralisation<sup>417</sup>. L'objectif est le renforcement des gouvernements locaux afin de les rendre plus démocratiques et responsables et les aider à améliorer les services publics qu'ils dispensent. Quatre effets à moyen terme sont attendus. Premièrement, un cadre légal est adopté sous la forme de lois, de politiques et de règles et est capable de soutenir et orienter le processus de décentralisation. Deuxièmement, les gouvernements régionaux gèrent les finances publiques de manière saine. Ensuite, les gouvernements régionaux surveillent et encouragent les processus démocratiques, et les citoyens participent aux décisions. Pour finir, des services publics adaptés sont accessibles pour tous les citoyens au niveau infranational<sup>418</sup>.

---

<sup>413</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>414</sup> DDC, « Switzerland and Mongolia - Strategy », eda.admin.ch, 2018, [en ligne].

<sup>415</sup> DDC, « Cooperation Strategy Mongolia 2018-2021 », Berne, 2013, p. 6.

<sup>416</sup> *Ibid.*

<sup>417</sup> DDC, « Soutien au processus de décentralisation », la Suisse et la Mongolie, projets, eda.admin.ch, 2020, [en ligne].

<sup>418</sup> *Ibid.*

Le président mongol a déclaré : « nous voulons que notre peuple puisse prendre ses décisions par lui-même et non pas qu'elles lui soient imposées de l'extérieur »<sup>419</sup>. La déclaration du président reflète la situation qui prévalait en 2012, où le gouvernement central ne consultait ni les administrations locales ni les communautés directement concernées pour les décisions importantes. Ce cas de figure existait également pour les décisions relatives à la gestion des recettes publiques générées par les matières premières, pour lesquelles les autorités suprêmes de l'Etat disposaient du pouvoir absolu. Cette situation favorise les phénomènes de capture de rente et de corruption ainsi qu'une mauvaise allocation des ressources. Le passé communiste du pays explique en partie le fait que les citoyens n'aient pas l'habitude ni le réflexe de participer aux processus politiques car ils ignorent que leur opinion compte<sup>420</sup>. La DDC souhaite ainsi améliorer les canaux de participation et aider le pays à attribuer plus de pouvoirs aux autorités régionales. De plus, la stratégie a pour but de faire prendre conscience à tous les citoyens de l'importance de leur opinion et de leur apprendre les façons de prendre part aux décisions et de demander des comptes aux autorités. Du côté des autorités régionales, un travail sera fait afin qu'elles puissent mieux répondre aux besoins des populations en adaptant et en améliorant les services publics et leur accès. Pour ce faire, de nouvelles lois nationales prévoient d'allouer des fonds de développement aux autorités régionales qui serviront à faire des investissements qui améliorent la qualité de vie des populations.

Dans ce programme, la DDC se concentre sur la participation citoyenne et la proximité entre les décideurs et les citoyens. Ces préceptes figurent dans la Charte des ressources naturelles, qui défend le rapprochement du peuple et des élites et le renforcement des autorités locales afin de garantir des services de qualité adaptés aux besoins des populations locales. La décentralisation permet ainsi de connecter l'Etat et les citoyens en assurant un dialogue inclusif, ce qui augmente la légitimité des institutions étatiques. La DDC a participé à l'élaboration de documents juridiques et de stratégies entourant le processus de décentralisation. Les pratiques des autorités locales sont devenues plus transparentes et responsables et la participation citoyenne a considérablement augmenté (14% de participation en plus dans les réunions publiques). En outre, les citoyens sont mieux informés sur le fonctionnement et le rôle des instances publiques locales. La fourniture de services publics s'est également améliorée et les citoyens sont satisfaits à 80% des nouvelles structures administratives<sup>421</sup>.

La deuxième phase du programme *Governance and Decentralisation Programme Phase II* (GDP II) couvre la période 2015-2019 pour un budget de 8'170'000 francs<sup>422</sup>. Ce programme continue le travail consenti dans la première phase et espère produire un impact sur tout le territoire national et tous les citoyens. Il se concentre sur la décentralisation administrative et politique au vu des progrès précédemment réalisés en matière de décentralisation fiscale. La phase II entend améliorer le cadre légal entourant l'engagement civique mais ne diffère pas de la phase I en termes d'objectifs généraux. Cependant, les effets espérés à moyen terme sont plus précis et ambitieux et témoignent de l'avancée du pays dans sa réforme de l'Etat. Par exemple, le gouvernement central doit approuver une stratégie de décentralisation nationale qui sera ensuite le guide pour les transformations à venir. Les fonctions des entités locales et l'allocation des ressources vers ces dernières sont ajustées. De plus, la DDC se focalise sur les populations vivant dans les banlieues de la capitale pour améliorer leur participation et leur accès aux services publics. Des campagnes d'informations destinées à augmenter la participation sont lancées et expliquent aux citoyens leurs droits en la matière et les possibilités de les améliorer<sup>423</sup>. Ainsi, la phase II se focalise sur l'amélioration du cadre légal national entourant le processus de décentralisation, sur les processus décisionnels participatifs qui débouchent sur des solutions plus adaptées, et sur les populations défavorisées de la banlieue d'Oulan-Bator.

La phase II du programme a permis à la Mongolie d'approuver la Politique d'Etat en matière de décentralisation et d'améliorer le cadre juridique pour les gouvernements locaux. De plus, le programme a permis au pays d'élaborer le fondement de nouvelles lois entourant la participation citoyenne, les droits

---

<sup>419</sup> *Ibid.*

<sup>420</sup> *Ibid.*

<sup>421</sup> DDC, « Governance and Decentralisation Programme Phase II (GDP II) », la Suisse et la Mongolie, projets, eda.admin.ch, 2020, [en ligne].

<sup>422</sup> *Ibid.*

<sup>423</sup> DDC, « Governance and Decentralisation Programme Phase II (GDP II) », la Suisse et la Mongolie, projets, eda.admin.ch, 2020, [en ligne].

politiques et les ONG. Pour finir, les services publics ont été améliorés dans certaines régions de la capitale qui ont bénéficié de projets pilotes<sup>424</sup>.

La troisième phase de ce programme est également la dernière (GDP Exit Phase) et s'étend de 2020 à 2022 pour un budget de 3'500'000 francs. Elle prévoit de consolider les accomplissements des deux premières phases. Pour ce faire, la phase de retrait se concentre sur l'institutionnalisation et la durabilité des progrès en matière de décentralisation et de démocratisation<sup>425</sup>. Dans ce but, l'expérience et le modèle suisse de décentralisation vont être sollicités. Malgré l'engagement de la Suisse depuis plusieurs années dans cette thématique, la décentralisation de l'Etat mongol n'est toujours pas aboutie. Des confusions persistent quant à la répartition des compétences entre les différents niveaux et des manques de moyens financiers pour les autorités locales subsistent. Les droits politiques des citoyens ne sont pas suffisamment codifiés et la population n'est pas encore réellement consciente de ses droits ni de l'importance de participer. De plus, l'accès aux services publics dans les banlieues de la capitale reste problématique. Les défis demeurent ainsi considérables pour le pays, en dépit de sa bonne volonté et du soutien qu'il reçoit de la part DDC.

Pour cette dernière phase, la Suisse entend donc se concentrer sur le soutien au gouvernement central dans l'élaboration de lois, de règles et de processus qui attribuent des fonctions claires et définies aux entités infranationales. Les efforts se poursuivent également dans les régions périurbaines de la capitale et dans le renforcement de la participation citoyenne. Grâce à cela, la Suisse entend clarifier les tâches respectives des différents niveaux de gouvernement et institutionnaliser le processus de façon à ce qu'il puisse être poursuivi sur le long terme. Avec ce dernier programme, la DDC espère qu'à moyen terme, les citoyens seront en mesure de devenir actifs sur le plan politique et que les médias diffuseront des informations fiables sur la gouvernance du pays<sup>426</sup>.

L'objectif général de ce projet qui aura duré dix ans est de contribuer à un développement équitable et durable à travers la décentralisation de la fourniture des services publics et de l'augmentation de la participation citoyenne dans les affaires publiques. Le programme n'étant pas encore terminé, il n'existe pas d'évaluation critique des accomplissements pour le moment. Nous pouvons en outre avancer que la Suisse a fourni un effort considérable dans le domaine de la décentralisation et de la démocratisation en Mongolie depuis 2012, soit deux ans après le *boom* des ressources naturelles. Les trois phases du projet ont gardé les mêmes objectifs initiaux mais ont évolué au fil des progrès réalisés et des défis rencontrés. Dans la dernière phase, la DDC fait en sorte que le pays continue dans cette direction de manière autonome, après lui avoir fourni de l'assistance technique et un soutien financier. Ce programme consacre les cinq principes suisses en matière de bonne gouvernance et participe à la défense des intérêts suisses en promouvant le modèle politique helvétique.

## (2) Une exploitation minière responsable et durable

Le *Sustainable Artisanal Mining Project* (SAM) a démarré en 2005 dans le but de légaliser les activités extractives artisanales et de décentraliser l'administration minière. Le projet s'est également attelé à l'élaboration de moyens de communications innovants et de l'autonomisation de mineurs notamment en adaptant l'offre à la demande<sup>427</sup>. Le programme prend place dans le contexte de la rapide augmentation des activités minières artisanales en Mongolie, à partir de 1998 et des *dzuds*, qui ont poussé les éleveurs à trouver des sources de revenus alternatifs. Ces activités n'ont pas été temporaires, contrairement à ce que les dirigeants pensaient à l'époque. Le nombre de mineurs a continué à augmenter pour arriver à environ 100 000 hommes et femmes qui exercent ces activités informelles et plus de 400 000 personnes qui dépendent indirectement de ces revenus. Cette augmentation est également liée au cours du prix de l'or qui augmente depuis 2003. Ces activités sont devenues une part considérable de l'économie mongole et un enjeu politique. A cause des dommages environnementaux qu'engendrent les exploitations artisanales et des intérêts personnels de certains, ces activités informelles sont considérées comme indésirables, notamment parce qu'elles alimentent

---

<sup>424</sup> DDC, « Governance and Decentralisation Programme Exit Phase (GDP Exit Phase) », la Suisse et la Mongolie, projets, eda.admin.ch, 2020, [en ligne].

<sup>425</sup> *Ibid.*

<sup>426</sup> *Ibid.*

<sup>427</sup> DDC, « Sustainable Artisanal Mining Project – Homepage », Confédération Suisse, sam.mn, 2016 [en ligne].

des phénomènes de corruption, d'évasion fiscale et de commerce illicite. De ce fait, les mineurs subissent fréquemment des discriminations<sup>428</sup>.

La première phase du projet s'étend de 2005 à 2006. A cette période, la perception des mineurs est très mauvaise au sein de la population et ces derniers sont exploités et soumis à des violations des droits humains. L'objectif de développement de la première phase était donc de faire de l'exploitation minière artisanale un moteur du développement durable dans le cadre d'une gestion intégrée des ressources par le gouvernement central<sup>429</sup>. Pour y parvenir, quatre objectifs ont été définis. Premièrement, un cadre juridique transparent doit être établi afin de rendre ces activités formelles et améliorer la sécurité des mineurs ainsi que de clarifier les droits et obligations des parties prenantes. Le cadre légal doit être défini dans le cadre d'un processus participatif incluant toutes les parties. Le deuxième objectif vise à la formation de structures institutionnelles et d'organisations en lien avec ces activités et à la promotion de la coopération. Ensuite, l'accent est mis sur le transfert de compétences et de savoir-faire aux mineurs et aux autres acteurs du secteur dans le but d'augmenter les performances et la sécurité. Pour finir, une base de données de connaissances relative à la gestion des ressources et du développement durable doit être établie afin de pouvoir mesurer les impacts de ces activités, la quantité de ressources à disposition et de pouvoir élaborer d'éventuelles solutions pour faire face aux conséquences de l'exploitation<sup>430</sup>. Cet aspect rejoint directement le précepte de la Charte des ressources naturelles, qui postule que la connaissance des stocks de matières premières ainsi que des impacts que les activités extractives ont sur l'environnement et les populations locales est déterminante afin de garantir une gestion effective et de tenir compte des besoins des citoyens directement impactés. La première phase de ce programme a permis de réaliser des progrès en matière d'intégration des activités extractives informelles dans l'économie formelle. De plus, les activités informelles ont augmenté leur contribution au développement du pays.

La deuxième phase du projet s'étend de 2007 à 2010 et a pour objectif de créer des conditions et des structures favorables pour les activités extractives artisanales afin qu'elles contribuent plus largement au développement socio-économique basé sur l'usage des ressources<sup>431</sup>. Les objectifs pour y parvenir restent les mêmes que pour la phase I mais les résultats attendus sont plus importants. L'amélioration du cadre juridique entourant ces activités doit permettre aux mineurs de générer des revenus plus importants qui bénéficient à l'entier de l'économie locale. Le développement des structures institutionnelles engendre une meilleure administration des ressources naturelles et les processus décisionnels participatifs améliorent l'efficacité des partenaires du projet. Le transfert de technologie inspiré des programmes en Amérique du Sud permet d'améliorer les activités extractives de manière à augmenter la production et la durabilité des exploitations. Pour finir, les communautés locales sont plus informées sur l'impact des activités informelles et sont mieux en mesure de définir leurs besoins. La situation sociale et économique des mineurs s'est améliorée grâce à la régularisation de leur activité, ce qui leur permet d'avoir un meilleur accès aux services publics et contribue à l'amélioration de leurs conditions de vie. En 2010, la Mongolie a adopté le premier cadre juridique relatif aux petites exploitations minières artisanales<sup>432</sup>.

La troisième phase du programme, allant de 2011 à 2014 a été élaborée en fonction des progrès réalisés par la Mongolie dans le domaine de la légalisation des activités artisanales et se compose de deux volets. Le premier est consacré aux politiques relatives aux exploitations minières artisanales et le deuxième concerne les communautés minières<sup>433</sup>. L'objectif de développement de cette phase est de faire reconnaître les exploitations minières artisanales comme étant un secteur formel qui contribue au développement de la Mongolie. Pour y parvenir, plusieurs résultats sont attendus. Les deux premiers sont semblables à ceux des premières phases. Le troisième entend renforcer la capacité des communautés minières à développer des activités rentables et responsables, dans le but réduire la pauvreté. Le quatrième consiste à responsabiliser les mineurs dans la résolution de conflits sociaux et écologiques. Dans cette phase, nous remarquons que les mineurs ont retrouvé du pouvoir et de l'autonomie grâce à la régularisation de leurs activités, ce qui leur permet de participer activement aux processus décisionnels et à la défense de leurs intérêts. Ce résultat

---

<sup>428</sup> *Ibid.*

<sup>429</sup> *Ibid.*

<sup>430</sup> *Ibid.*

<sup>431</sup> *Ibid.*

<sup>432</sup> DDC, « Sustainable Artisanal Mining Project – Homepage », Confédération Suisse, sam.mn, 2016 [en ligne].

<sup>433</sup> *Ibid.*

correspond aux principes suisses de bonne gouvernance que sont la participation et la non-discrimination et démontre ainsi comment la Suisse met en œuvre ses principes dans ses projets de coopération au développement en matière de gouvernance.

Grâce au programme, les mineurs travaillent officiellement à travers des organisations minières et sont inscrits à l'assurance sociale et à l'assurance maladie. La Fédération des petites exploitations minières artisanales représente et défend les droits des mineurs et la filière des mines artisanales est présente au Ministère national des mines. Ainsi, la perception des mineurs et de leurs activités s'est améliorée<sup>434</sup>.

La phase 4 du programme allant de 2015 à 2018 a pour but de consolider les progrès réalisés durant les phases précédentes au niveau du cadre juridique et de la communauté minière. Cette dernière phase représente l'aboutissement de plus de 10 ans d'engagement en Mongolie et plus de 20 ans dans les quatre pays qui ont bénéficié des programmes ASM de la Suisse<sup>435</sup>. La phase 4 prévoit de faire de la Mongolie un centre international de savoir sur les bonnes pratiques des exploitations minières artisanales. L'objectif de développement est donc de créer un secteur des mines artisanales durable, responsable et respectueux des droits humains qui contribue à l'amélioration des pratiques d'extraction minière artisanale dans le monde. Ceci témoigne des progrès importants qu'a réalisés le pays au fil de ce programme et de l'efficacité de ce dernier. La DDC va progressivement diminuer son assistance et ses interventions directes et ciblées en fonction des caps franchis par le pays et par le secteur des mines artisanales pour se concentrer sur le renforcement des institutions à un niveau plus global et national et sur le partage de connaissances au niveau international<sup>436</sup>.

La DDC est le seul organisme de développement à avoir alloué des ressources dans le domaine des mines artisanales en Mongolie<sup>437</sup>. Grâce au programme que nous venons de détailler, le revenu des mineurs artisanaux a augmenté de 67% entre 2014 et 2016<sup>438</sup>. Le programme a également contribué à la réduction des dommages environnementaux à travers l'amélioration des techniques de production. Malgré ces progrès et l'arrêt du programme en 2019, la Mongolie doit poursuivre ses efforts afin de développer les chaînes de valeur, de réformer le système fiscal et de renforcer les nouvelles législations qui entourent le secteur.

En Mongolie, les programmes de la DDC que nous avons analysés reprennent plusieurs aspects de la Charte tels que la décentralisation et la démocratisation, la nécessité de connaître les impacts des exploitations minières, l'importance des institutions et la redistribution équitable des richesses, notamment par le biais de l'accès aux services publics. La DDC se concentre également sur les populations vulnérables, dans la lignée du *leave no one behind* ainsi que sur l'atténuation des tensions grâce à l'amélioration de la compréhension des enjeux et de la participation citoyenne qui permet à chacun de défendre ses intérêts. Il est cependant important de garder à l'esprit que les problématiques engendrées par les exploitations artisanales ne sont pas les mêmes que celles engendrées par les mines qui sont gérées par des grandes multinationales ou par des entreprises étatiques. Une des différences significatives est que les revenus de ces exploitations ne contribuent pas directement au budget de l'Etat, du moins avant la réglementation des activités, car ces dernières ne sont pas intégrées dans l'économie formelle. Le programme SAM n'aborde donc pas les questions des politiques économiques. Les programmes de la DDC en Mongolie se focalisent ainsi sur l'aspect politique de la gouvernance des matières premières, avec un effort particulier sur la décentralisation, qui est rendue possible par l'existence d'une démocratie dans le pays.

---

<sup>434</sup> *Ibid.*

<sup>435</sup> *Ibid.*

<sup>436</sup> *Ibid.*

<sup>437</sup> DDC, « Cooperation Strategy Mongolia 2018-2021 », Berne, 2013, p. 12.

<sup>438</sup> *Ibid.*

## *b. La coopération bilatérale avec le Mozambique*

### *i. Défis de développement pour le Mozambique*

Le Mozambique fait partie de la catégorie des pays à faible revenu, qui inclut les pays ayant un RNB inférieur à 1035 \$ par habitant<sup>439</sup>. Ce pays fait également partie de la catégorie des pays les moins avancés (PMA) dans la classification des Nations Unies<sup>440</sup>. Le RNB par habitant du Mozambique était de 480 \$ en 2019<sup>441</sup>. Les exportations de matières premières représentent 95% des exportations totales et 35,5% du PIB en 2017<sup>442</sup>. Parmi les produits exportés, 31% sont des matériaux minéraux, 46% des ressources énergétiques et 18% des ressources renouvelables<sup>443</sup>. Le pays exporte principalement de l'aluminium (22% des exportations totales), du charbon (17% des exportations) et du coke (16% des exportations). Le taux de croissance du Mozambique a passablement fluctué depuis 1985, notamment en raison des guerres civiles qu'a connues le pays pendant ces dernières décennies. En 2019, le taux de croissance se situait à 2,22%<sup>444</sup>. Le Mozambique est 177<sup>ème</sup> au classement de l'IDH avec un score de 0,437 et 62,9% de sa population se trouve au-dessous du seuil de pauvreté<sup>445</sup>.

L'indice de corruption utilisé par la Banque mondiale attribue au Mozambique un score de -0,86 sur une échelle allant de -2,5 à 2,5<sup>446</sup>. Concernant l'Etat de droit, l'indice de la Banque mondiale qui prend en compte la confiance que les agents éprouvent à l'égard du respect des règles de la société, de la propriété privée et de la justice, attribue une note de -1,01 sur la même échelle allant de -2,5 à 2,5<sup>447</sup>. En comparaison avec la Mongolie, le Mozambique obtient des scores plus faibles sur les trois indices que nous venons de citer et dispose d'un RNB par habitant nettement inférieur. Au niveau de la dépendance aux matières premières, la situation est relativement similaire, avec les exportations de ressources naturelles qui représentent plus de 95% dans les deux cas.

Les défis de développement sont nombreux pour le Mozambique, et sont en partie dus à la très grande diversité au sein de la population. En effet, il existe 80 ethnies parlant plus de 40 langues et seulement 20% de la population qui parle le portugais, langue officielle de l'administration, qui est la langue maternelle de seulement 3% des citoyens<sup>448</sup>. L'histoire du pays est mouvementée en raison des deux guerres civiles qui ont eu lieu depuis son indépendance en 1975 et des trois régimes politiques et économiques qui se sont succédés pendant la même période : le colonialisme, l'économie planifiée et actuellement, l'économie de marché<sup>449</sup>. Aujourd'hui, le pays connaît une crise économique et financière importante qui découle en partie du fort endettement du pays<sup>450</sup>. La Suisse et le SECO estiment pourtant que le pays dispose d'un potentiel économique considérable en raison des ressources de charbon, de terre et de gaz naturel encore largement sous-exploitées.

Le Mozambique fait partie des pays les plus pauvres de la planète et est particulièrement vulnérable aux catastrophes naturelles en raison du pourcentage élevé de la population qui pratique l'agriculture de subsistance<sup>451</sup>. Le SIDA représente également un obstacle au développement conséquent avec environ 16% de la population qui a été infectée, ce qui a des conséquences dramatiques sur la démographie<sup>452</sup>. L'accès à

---

<sup>439</sup> The World Bank, « World Bank Country and Lending Groups », datahelpdesk.worldbank.org, 2020, [en ligne].

<sup>440</sup> UNCTAD, « Qui sont les pays les moins avancés ? », communiqué de presse, 2018, [en ligne].

<sup>441</sup> The World Bank, « GNI per capita, Atlas method (current US\$) – Mozambique », data.worldbank.org, 2020, [en ligne].

<sup>442</sup> UNCTAD, « State of Commodity dependence – Mozambique country profile », 2019.

<sup>443</sup> *Ibid.*

<sup>444</sup> The World Bank, « GDP growth (annual %) – Mozambique », data.worldbank.com, 2020, [en ligne].

<sup>445</sup> UNCTAD, « State of Commodity dependence – Mozambique country profile », 2019.

<sup>446</sup> UNCTAD, « State of commodity dependence 2019 », United Nations, Geneva, 2019, p. 236.

<sup>447</sup> UNCTAD, « State of Commodity dependence – Mozambique country profile », 2019.

<sup>448</sup> DDC, « Suisse – Mozambique – 30 ans de coopération de 1979 à 2009 », Berne, 2009, p. 4.

<sup>449</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>450</sup> DDC, « Relations bilatérales Suisse-Mozambique », la Suisse et le Mozambique, eda.admin.ch, 2017, [en ligne].

<sup>451</sup> DDC, « Mozambique », eda.admin.ch, 2020, [en ligne].

<sup>452</sup> DDC & SECO, « Cooperation Strategy Mozambique 2007-2011 », Berne, 2007, p. 4.

l'eau potable est problématique dans le pays, notamment dans les régions rurales du nord et dans les régions périurbaines et les bidonvilles<sup>453</sup>.

Le système politique du Mozambique a passablement évolué depuis l'indépendance du pays, et il consiste depuis 1990 en une démocratie libérale dotée d'une constitution qui consacre la séparation des pouvoirs, le multipartisme et le respect des droits humains<sup>454</sup>. Ce système nécessite tout de même des réformes importantes en matière de lutte contre la corruption et de démocratisation, afin de pouvoir faire face aux défis de développement. A ce titre, le Mozambique a réalisé d'importants progrès dans l'accès aux soins et aux services publics, mais le financement de ces réformes repose encore largement sur l'aide extérieure<sup>455</sup>. Afin de réduire la dépendance budgétaire à l'aide extérieure, la Suisse affirme que le Mozambique se doit de diversifier ses exportations pour augmenter les recettes et attirer des investissements étrangers<sup>456</sup>. Ces recommandations rejoignent les préceptes de la Charte des ressources naturelles et adressent également les problématiques engendrées par la dépendance aux matières premières, comme la concentration des exportations et la faiblesse du secteur secondaire.

## *ii. Stratégie de la Suisse au Mozambique*

La Suisse a initié son engagement bilatéral au Mozambique en 1979 et a ouvert un bureau de coopération dans la capitale, Maputo en 1985<sup>457</sup>. Les projets se sont d'abord concentrés sur l'eau potable, la santé et le développement rural<sup>458</sup>. La Suisse a également œuvré dans le domaine de la promotion de la paix dès la fin de la guerre civile en 1992 en fournissant de l'aide humanitaire<sup>459</sup>. A partir de cette date, la collaboration s'est renforcée entre le Mozambique, la DDC et le SECO. Le premier programme est établi en 2002 pour une période de quatre ans et se concentre sur six domaines, la gouvernance démocratique, le développement économique, la santé, l'eau et l'assainissement, le développement rural et la promotion de la paix<sup>460</sup>. La Suisse a également fourni une aide budgétaire générale, qui a contribué à améliorer les conditions pour la croissance économique et la réduction de la pauvreté par le biais du renforcement de la stabilité macroéconomique, d'une meilleure efficacité des dépenses publiques et d'une meilleure fourniture des services publics<sup>461</sup>. Parallèlement, la Suisse a conduit des programmes de renforcement de la gouvernance afin que les institutions étatiques soient en mesure de diriger le budget de l'Etat vers des objectifs de réduction de la pauvreté.

De par ses nombreuses années d'engagement dans le pays, la Suisse bénéficie de la confiance du gouvernement local et dispose d'une certaine autorité qui lui permet de défendre l'harmonisation de l'aide entre les différents donateurs. Dans le domaine de la gouvernance, la DDC a également lancé plusieurs petits programmes dans différents secteurs tels que le soutien à la décentralisation fiscale et budgétaire, le renforcement de structures participatives au niveau communal et régional, le soutien au développement rural et l'amélioration de l'accès à l'eau au niveau infranational<sup>462</sup>. Ces programmes ont permis à la Suisse d'acquérir de l'expertise dans ce domaine afin de pouvoir à terme soutenir le processus de décentralisation au niveau national. Sur le plan économique, le SECO a lancé un programme de soutien au secteur privé en 2005 qui a pour objectif de favoriser l'accès aux marchés internationaux pour les PME, de renforcer le secteur agroalimentaire et de favoriser les investissements.

La stratégie de coopération 2007-2011 de la Suisse a été élaborée en accord avec les objectifs de développement fixés par le gouvernement du Mozambique dans l'Agenda 2025<sup>463</sup>. Pour cette période, 137

---

<sup>453</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>454</sup> *Ibid.*, p. 4

<sup>455</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>456</sup> *Ibid.*

<sup>457</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>458</sup> DDC, « Mozambique », eda.admin.ch, 2020, [en ligne].

<sup>459</sup> DDC, « Relations bilatérales Suisse-Mozambique », la Suisse et le Mozambique, eda.admin.ch, 2017, [en ligne].

<sup>460</sup> DDC & SECO, « Cooperation Strategy Mozambique 2007-2011 », Berne, 2007, p. 8.

<sup>461</sup> *Ibid.*

<sup>462</sup> DDC & SECO, « Cooperation Strategy Mozambique 2007-2011 », Berne, 2007, p. 8.

<sup>463</sup> *Ibid.*, p. 10.

millions de francs vont être distribués par la Suisse, dont 62,5 par le SECO et 75 par la DDC<sup>464</sup>. Ce programme se focalise sur quatre domaines qui sont l'harmonisation et l'alignement de l'aide, le développement économique, la santé et la gouvernance locale. Concernant la gouvernance locale, la DDC affirme avoir choisi ce secteur car elle dispose d'un avantage comparatif par rapport aux autres donateurs grâce aux nombreux programmes qu'elle a déjà mis en œuvre. La décentralisation est un paramètre central de la stratégie de développement et de réduction de la pauvreté du gouvernement mozambicain, ce qui donne une certaine responsabilité à la Suisse<sup>465</sup>.

Pour la gouvernance économique, la Suisse se concentre sur la stabilité macroéconomique du pays ainsi que sur la gestion des finances publiques et l'augmentation de la mobilisation des recettes propres du pays<sup>466</sup>. La réforme fiscale et le renforcement institutionnel de l'autorité centrale des revenus seront également soutenus par la coopération suisse. Pour ce faire, le programme s'adresse aux institutions étatiques mais également aux acteurs de la société civile. Le Mozambique a amorcé la décentralisation en 2002. Les institutions régionales se sont vu allouer des ressources financières en 2006 pour la première fois et font preuve de volonté pour devenir des pôles de développement. La Suisse soutient le pays et les régions en ce sens et se concentre également sur les capacités de la population à avoir une influence sur les questions de développement et sur la mise en œuvre des programmes. La mise en place de mécanismes permettant le contrôle des autorités par la population est également soutenue par la Suisse<sup>467</sup>. De plus, le soutien à la décentralisation sera effectif dans le domaine de la santé, où il est admis que l'amélioration de l'offre de soins passe par ce processus<sup>468</sup>. Afin de mettre en œuvre ce programme efficacement, la DDC a procédé à la réduction du nombre de projets et de domaines prioritaires et garde une attention particulière sur l'évolution de la situation institutionnelle grâce à son dispositif d'évaluation de la gouvernance (MERV)<sup>469</sup>. En fonction des résultats de ces évaluations, le programme peut être adapté.

Les résultats de la stratégie 2007-2011 sont considérés comme étant positifs par la DDC, principalement dans le domaine de la gouvernance, de la décentralisation et de la gestion des finances publiques. La contribution au budget général a permis à la Suisse de soutenir le développement des capacités institutionnelles et de maintenir un dialogue politique. Cela contribue également à améliorer la responsabilité sociale du gouvernement<sup>470</sup>. Malgré cela, la corruption reste élevée et demeure un défi important pour le Mozambique<sup>471</sup>. Du côté du développement économique, la collecte de l'impôt a été renforcée, ce qui permet d'augmenter le budget de l'Etat. De plus, l'analyse des politiques publiques et de la gestion des finances ont été renforcées<sup>472</sup>. Au niveau de la gouvernance locale, la Suisse est devenue un acteur influent parmi tous les donateurs. Des progrès ont été réalisés dans les domaines de la participation de la société civile et de la gestion de l'eau. La décentralisation et la bonne gestion des finances publiques dans le domaine de la santé ont produit des résultats encourageants. Pour cette stratégie, la gouvernance et la décentralisation ont été utilisées dans les trois domaines d'intervention principaux, ce qui témoigne de la centralité de ces notions dans la stratégie de développement de la DDC.

La stratégie 2012-2016 soutient les objectifs de développement du gouvernement du Mozambique dans trois domaines qui sont le développement économique, la santé et la gouvernance locale<sup>473</sup>. Les trois domaines, ainsi que la contribution au budget général disposent tous du même budget (environ 8 millions de francs par domaine par année)<sup>474</sup>. Au niveau local, la DDC se concentre sur trois provinces du nord en y soutenant des projets. Au niveau national, la DDC maintient un dialogue politique dans le but de favoriser la réforme de l'Etat et la réduction de la pauvreté. Au vu de l'ampleur des défis et des difficultés du gouvernement à utiliser l'APD de manière efficiente, le SECO va venir en aide à la DDC et participer à

---

<sup>464</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>465</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>466</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>467</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>468</sup> *Ibid.*

<sup>469</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>470</sup> DDC, « Swiss Cooperation Strategy Mozambique 2012-2016 », Berne, 2012, p. 11.

<sup>471</sup> *Ibid.*

<sup>472</sup> *Ibid.*

<sup>473</sup> DDC, « Swiss Cooperation Strategy Mozambique 2012-2016 », Berne, 2012, p. 5.

<sup>474</sup> *Ibid.*, p. 18.



l'aide budgétaire directe<sup>475</sup>. De plus, le gouvernement sera sous étroite surveillance et des résultats sont attendus en matière de gouvernance et de lutte contre la corruption. En 2012, la DDC prévoit un *boom* des ressources qui représente des opportunités mais également des challenges, notamment en ce qui concerne la gestion des matières premières et la répartition des revenus avec les plus pauvres<sup>476</sup>. Ainsi, l'objectif général de la Suisse dans ce pays pour la période 2012-2016 est de soutenir le Mozambique « dans sa lutte contre la pauvreté et sa transition vers une société politiquement et économiquement inclusive par la promotion de l'emploi et des revenus ruraux, la mobilisation des ressources fiscales intérieures, l'amélioration de la prestation de services publics de qualité et le renforcement de la société civile »<sup>477</sup>.

Parmi les trois domaines prioritaires pour la stratégie 2012-2016, la gouvernance et la santé conservent les mêmes orientations, tandis que le développement économique subit des ajustements importants, car des efforts supplémentaires sont nécessaires pour atteindre l'objectif de diminution de la pauvreté<sup>478</sup>. La DDC a fixé quatre résultats qui serviront de guide et devront être réalisés à travers les trois domaines d'intervention. Le premier résultat est l'amélioration de l'élaboration et de la gestion des politiques pour une croissance inclusive, le financement durable du développement et l'utilisation efficace des ressources à travers le dialogue avec les parties concernées et le développement des capacités de ces dernières<sup>479</sup>. Pour ce faire, la Suisse se concentre sur les capacités d'analyse, de planification et de suivi du gouvernement et de la société civile. La collaboration se fera avec l'Etat central, mais également avec les autorités régionales et communales. Le deuxième résultat est l'amélioration de l'accès et de la fourniture des services de santé et d'eau à travers une gestion efficace des ressources humaines et financières et le renforcement des capacités des entités locales. Une plus grande participation citoyenne dans ces thématiques sera soutenue à travers le processus de décentralisation qui permet une plus grande proximité entre le peuple et les dirigeants et qui favorise l'implication des populations. Le troisième résultat est l'augmentation des revenus et de l'emploi dans les milieux ruraux grâce à l'amélioration des débouchés commerciaux et de l'environnement commercial ainsi que par le contrôle des facteurs de production<sup>480</sup>. Le dernier résultat est le renforcement du rôle de la société civile dans les processus participatifs et la surveillance des autorités au niveau local afin qu'elle puisse exiger des services publics efficaces et une utilisation responsable et efficace des ressources<sup>481</sup>. Au niveau national, la DDC se concentre sur l'instauration d'un dialogue entre les autorités et les citoyens afin d'instaurer un contrat social plus équilibré et une démocratie plus ancrée.

Le domaine de la gouvernance locale constitue l'aspect central de ce programme car il contribue à la réalisation des quatre résultats précités. Les quatre axes principaux de ce domaine sont l'amélioration des services publics au niveau sous-régional et municipal, le renforcement de la décentralisation notamment en termes de planification fiscale et de collecte des impôts, le renforcement des communautés locales dans leur exercice de contrôle des autorités et la promotion des organisations de la société civile afin qu'elles fournissent des plateformes de débats sur les questions liées à la gouvernance et à la corruption<sup>482</sup>. Les programmes concernant les deux autres thématiques, à savoir la santé et le développement économique comporteront des notions telles que les processus décisionnels participatifs, la transparence et la responsabilité<sup>483</sup>.

Ce programme a contribué à la réalisation d'avancées notoires dans les domaines prioritaires, mais les progrès restent fragiles au vu du manque de volonté de l'Etat pour la décentralisation et d'un espace public ouvert au débat contesté<sup>484</sup>. Au niveau de la gouvernance locale, la Suisse a renforcé les processus participatifs dans certains districts et le nombre de femmes a augmenté dans ce domaine. Les organisations civiles ont également gagné en importance et leurs capacités à prendre part au débat sur la corruption, la transparence et la responsabilité se sont améliorées. À l'échelle nationale, la DDC a soutenu le gouvernement

---

<sup>475</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>476</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>477</sup> *Ibid.*

<sup>478</sup> *Ibid.*, p. 14

<sup>479</sup> *Ibid.*

<sup>480</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>481</sup> *Ibid.*

<sup>482</sup> *Ibid.*, p. 16

<sup>483</sup> DDC, « Swiss Cooperation Strategy Mozambique 2012-2016 », Berne, 2012, p. 18.

<sup>484</sup> DDC, « Swiss Cooperation Strategy Mozambique 2017-2020 », Berne, 2017, p. 9.

dans l'amélioration de la collecte de l'impôt et de la gestion des finances publiques, en partie grâce au soutien budgétaire général<sup>485</sup>.

La stratégie 2017-2020 a été élaborée dans un contexte défavorable pour le Mozambique, avec une situation économique qui se détériore, le regain de tensions entre les deux principaux protagonistes de la guerre et une croissance démographique importante<sup>486</sup>. Ces phénomènes représentent une menace pour la stabilité du pays en engendrant des inégalités croissantes, un taux de chômage élevé chez les jeunes, de la corruption et un accès inégal aux ressources et aux services publics. La participation aux processus décisionnels reste très faible et peu démocratique et le manque de main-d'œuvre qualifiée empêche le pays de se développer<sup>487</sup>. La croissance relativement rapide des précédentes années n'a pas pu profiter aux pauvres, ce qui renforce les inégalités et la migration vers l'Afrique du Sud. De plus, la confiance des donateurs d'APD a été entamée lors de la révélation de l'ampleur des dettes publiques en 2016, qui s'élèvent à 112% du PIB et des problèmes de transparence et de corruption au sein du gouvernement<sup>488</sup>. En 2014, l'APD représentait 25% du budget de l'Etat et 13% du PIB, ce qui atteste de la dépendance du pays aux aides extérieures<sup>489</sup>. La crise de confiance peut alors avoir des conséquences directes sur la capacité de l'Etat à fournir les services publics et à réaliser des investissements pour le développement.

La Suisse a donc de nouveaux objectifs pour ce programme, en accord avec l'Agenda 2030 et les objectifs du gouvernement local. Au vu des défis précédemment cités la Suisse souhaite axer ses efforts sur des problématiques plus ciblées et notamment sur les causes directes des inégalités croissantes et des menaces pour la cohésion sociale<sup>490</sup>. La Suisse poursuit son engagement pour la gouvernance locale, contribue à un accès équitable aux ressources naturelles et financières et à la création de débouchés professionnels pour les jeunes et soutient l'amélioration des conditions de santé des populations vulnérables. Les régions du nord du pays demeurent prioritaires bien que des objectifs plus globaux s'étendent à l'ensemble du pays<sup>491</sup>. La bonne gouvernance reste le pilier de la stratégie et le travail sur la décentralisation, la gestion des ressources publiques et la responsabilité sociale s'amplifie. L'accent sera également mis d'avantage sur les populations pauvres et sur le changement au niveau local, de même que le soutien à la participation civile sera intensifié<sup>492</sup>. La DDC entend renforcer son action sur la gestion des finances et des revenus publics en réaction aux défis à venir en matière de taxation des ressources naturelles. A ce titre, la DDC étudie la question d'une décentralisation fiscale.

Les domaines prioritaires de la Suisse pour ce programme restent les mêmes que pour les programmes précédents. Les interventions prévues ont pour but de réaliser l'objectif général de réduction de la pauvreté en construisant une société plus équitable et en favorisant une croissance inclusive<sup>493</sup>. Pour y parvenir, la Suisse dispose d'un budget de 94 millions de francs, également réparti entre les trois domaines<sup>494</sup>. La contribution en matière de gouvernance vise au maintien de la cohésion sociale en renforçant les capacités de gestion des ressources au niveau local et national. Le dialogue ouvert et le renforcement des compétences des communes seront mobilisés à ce titre. Dans le domaine de la santé, la DDC continue de soutenir la décentralisation afin d'améliorer l'équité et la qualité des services publics. Pour le développement économique, la DDC collabore avec le SECO et entend améliorer l'environnement macro-économique et la gestion des ressources au niveau local et national et améliorer la mobilisation des recettes intérieures. La gouvernance est à nouveau présente dans toutes les dimensions du programme en tant que thème transversal et intègre donc la transparence, la lutte contre la corruption, la responsabilité sociale, la décentralisation et la gouvernance locale dans les trois domaines<sup>495</sup>.

---

<sup>485</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>486</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>487</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>488</sup> *Ibid.*

<sup>489</sup> *Ibid.*

<sup>490</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>491</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>492</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>493</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>494</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>495</sup> DDC, « Swiss Cooperation Strategy Mozambique 2017-2020 », Berne, 2017, p. 14.

Dans sa coopération avec le Mozambique, la stratégie de la Suisse a évolué au fil des décennies, mais est restée fondamentalement axée sur les mêmes domaines prioritaires. L'ampleur des défis de développement qu'affronte le Mozambique et les difficultés en matière de bonne gouvernance rendent la tâche compliquée. Les efforts consentis dans le domaine de la gouvernance, dans ce pays où tout reste à faire, incarnent la vision de la Suisse en matière de développement. En effet, la Suisse priorise cette thématique malgré la faiblesse des institutions et de l'Etat local. Le développement économique, la gestion des finances et l'environnement propice aux affaires occupe également une place importante dans la vision de la Suisse et tient compte du *boom* des ressources à venir. Au Mozambique, la Suisse focalise ses projets sur une croissance inclusive et sur l'amélioration des conditions de vie des populations vulnérables afin de parvenir à l'objectif central de réduction de la pauvreté et du principe du *leave no one behind*. La stratégie de la Suisse comporte également un aspect important consacré à l'harmonisation et à l'alignement entre donateurs et possède un statut respectable en la matière. Les matières premières ne font pas directement partie de la stratégie de la Suisse, même si certains aspects de la stratégie anticipent cette opportunité majeure à venir pour le pays. En ce sens, la Suisse serait susceptible de modifier son approche dans ce pays si ce dernier connaissait un véritable *boom* des ressources et ainsi une augmentation des recettes étatiques.

### *iii. Exemples de projets de coopération*

Au Mozambique, 97 projets ont été lancés ou sont planifiés pour les prochaines années par la DDC et le SECO depuis 2007. Parmi ces projets, 26 concernent la gouvernance. De nombreuses thématiques sont abordées dans ces programmes comme la corruption, la gouvernance économique, la gestion de l'eau et de la santé, la décentralisation et la participation citoyenne. Certains projets comportent plusieurs phases, mais plus de la moitié en ont qu'une, contrairement à la Mongolie où presque tous ont été poursuivis. Cet aspect rend compte de la difficulté de pérenniser des projets et de l'évolution rapide de la situation.

Nous allons nous concentrer sur trois de ces projets.

#### *(1) Local Governance Monitoring Initiative*

Le projet *Local Governance Monitoring Initiative* débute en 2015 et s'étend jusqu'à 2020, avec un budget de 10'590'000 francs<sup>496</sup>. Pour ce programme, la Suisse contribue à des projets ou programmes plus globaux avec d'autres acteurs du développement actifs au Mozambique. La Suisse a cependant été active dans ce domaine à travers l'aide bilatérale dès 2007 avec la première phase du projet allant jusqu'à 2010, et la deuxième couvrant la période 2010-2015. Les projets étaient alors nommés *Local Governance Monitoring*.

La nouvelle phase de ce projet a été pensée pour renforcer la gestion des ressources publiques engendrées par l'exploitation des matières premières<sup>497</sup>. En effet, l'extraction du charbon et les récentes découvertes de gisements gaziers ont créé une anticipation de la richesse à venir et des espoirs de la part de toute la population. Afin d'améliorer les politiques de développement et l'utilisation des ressources, ce projet a pour but de renforcer le dialogue entre les instances étatiques et les acteurs de la société civile et du secteur privé ainsi que de soutenir la recherche indépendante dans le domaine de la gouvernance économique.

Ce projet correspond aux priorités du gouvernement du Mozambique pour la période 2015-2019 qui sont une croissance inclusive, la création d'emploi et l'amélioration du bien-être<sup>498</sup>. La DDC part du principe que les politiques de développement bénéficient aux plus pauvres lorsque les citoyens y participent. Le fait, pour ces derniers, de pouvoir exercer un suivi des politiques publiques leur donne un statut d'agents actifs du changement, ce qui engendre de la responsabilité et de la redevabilité de la part des dirigeants. Malgré la volonté du gouvernement d'inclure d'avantage la société civile, les précédents plans de réduction de la pauvreté n'ont pas eu les effets escomptés. Ce programme souhaite donc remédier à cela en incluant les citoyens dans la formulation, la planification, la mise en œuvre et le suivi des politiques et des programmes de développement<sup>499</sup>. Le résultat espéré est une intensification des échanges entre toutes les parties concernées pour améliorer les politiques de développement, la redevabilité et l'usage des ressources

---

<sup>496</sup> DDC, « Local Governance Monitoring Initiative », la Suisse et le Mozambique, projets, eda.admin.ch, [en ligne].

<sup>497</sup> *Ibid.*

<sup>498</sup> DDC, « Local Governance Monitoring Initiative », la Suisse et le Mozambique, projets, eda.admin.ch, [en ligne].

<sup>499</sup> *Ibid.*

publiques. Ce projet concerne ainsi les instances gouvernementales, le parlement, les organisations de la société civile, le milieu académique, la communauté internationale et les citoyens mozambicains. Concrètement, le projet se concentre sur l'élaboration d'analyses quant aux impacts des industries extractives et à d'autres enjeux de développement, la contribution au débat public, le suivi du budget étatique et la formation des organisations de la société civile.

Ce projet vise la réduction de la pauvreté, qui reste l'objectif central des politiques de développement, en améliorant la participation et les capacités de la société civile. Les difficultés concernant la gestion des ressources naturelles et des revenus qu'elles génèrent sont prises en compte et les réponses apportées sont cohérentes avec la vision de la bonne gouvernance de la DDC. En effet, les notions telles que la décentralisation, la participation, la transparence et la redevabilité apparaissent clairement dans le programme et représentent la réponse la Suisse aux enjeux liés aux matières premières.

## *(2) Economic Policy for Inclusive Growth*

Le projet *Economic Policy for Inclusive Growth* débutera en octobre 2020 et est prévu pour une durée de neuf ans, jusqu'à 2029, avec un budget de 7'850'000 francs<sup>500</sup>. L'objectif de ce programme est de soutenir une croissance inclusive qui permettra d'améliorer les conditions de vie de la population, en particulier des femmes et des enfants. Ce but sera atteint grâce à l'amélioration des capacités analytiques et des connaissances nécessaires à l'élaboration des politiques, à travers un soutien à l'analyse économique et à la discussion entre l'Etat et les institutions non gouvernementales. Ces dernières auront ainsi la possibilité d'exiger des politiques efficaces et responsables afin de parvenir à une croissance inclusive. Ce projet a été élaboré à partir du constat que le taux de croissance relativement élevé des dernières décennies (environ 7% en moyenne) n'a pas permis de réduire la pauvreté et a, au contraire, creusé les inégalités<sup>501</sup>. La croissance élevée s'explique par les investissements étrangers dans le secteur des matières premières, ainsi que par les importants flux d'APD. Ce taux de croissance devrait demeurer stable grâce au potentiel minier et gazier important du pays. La DDC estime que la capacité d'un pays à faire profiter cette croissance aux populations les plus vulnérables réside dans sa gestion publique<sup>502</sup>. Le projet mentionne également le besoin de diversifier l'économie sur le moyen terme afin de rendre la croissance durable.

Afin que la réponse publique à ces défis soit satisfaisante au regard de l'objectif principal du projet qui est de soutenir une croissance inclusive, le programme soutient l'amélioration de la qualité et de la mise en œuvre des politiques économiques à travers trois points. Le premier est le renforcement du centre d'études du Ministère de l'Économie et des Finances. Le deuxième point est l'amélioration et l'élargissement de l'analyse économique et des capacités de recherche des universités, des organisations de la société civile et du secteur privé. Le troisième aspect est l'augmentation de la collaboration et des échanges entre le gouvernement et les acteurs non gouvernementaux sur l'élaboration et la mise en œuvre de politiques d'inclusion<sup>503</sup>.

Dans ce domaine, la Suisse a déjà contribué à la mise en œuvre d'une unité d'analyse de la politique économique au sein du gouvernement afin que les connaissances utiles à la gouvernance économique soient disponibles. Les mesures visant à améliorer la capacité d'analyse des institutions étatiques ont été prises depuis plusieurs années par les donateurs. Les études qui ont été réalisées dans ce cadre ont été utilisées pour l'élaboration de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté et de croissance inclusive. Ce programme a été conçu pour devenir la pierre angulaire de la coopération suisse au Mozambique et débutera par une phase initiale qui servira à affiner la stratégie<sup>504</sup>.

Ce projet correspond à la stratégie de la DDC qui entend se concentrer sur le renforcement des capacités des institutions étatiques en matière de gouvernance économique. Le programme intervient également avant un potentiel *boom* des ressources et rend compte de l'approche de la Suisse dans de tels contextes. La priorité

---

<sup>500</sup> DDC, « Economic Policy for Inclusive Growth », la Suisse et le Mozambique, projets, eda.admin.ch, 2020, [en ligne].

<sup>501</sup> *Ibid.*

<sup>502</sup> *Ibid.*

<sup>503</sup> DDC, « Economic Policy for Inclusive Growth », la Suisse et le Mozambique, projets, eda.admin.ch, 2020, [en ligne].

<sup>504</sup> *Ibid.*

est ainsi mise sur la répartition des revenus, à travers une croissance inclusive et sur l'efficacité et la responsabilité de la gestion étatique des richesses.

### (3) *Anti-corruption and Accountability*

Le programme *Anti-corruption and Accountability* a débuté en 2018 pour une période de cinq ans et un budget de 8'952'210 francs<sup>505</sup>. La deuxième phase est déjà planifiée pour la période allant de 2024 à 2030. Pour ce projet, la Suisse collabore avec d'autres acteurs du développement présents au Mozambique. L'objectif est de réduire les phénomènes de corruption au Mozambique en renforçant la capacité des institutions gouvernementales à combattre la corruption, les délits économiques et financiers et à récupérer les biens volés ainsi qu'en renforçant la capacité de la société civile à influencer les secteurs publics et privés vers de meilleures pratiques<sup>506</sup>.

Le Mozambique est particulièrement touché par la corruption et la situation risque de s'aggraver en raison des futurs investissements réalisés dans le domaine des matières premières<sup>507</sup>. Le gouvernement affiche cependant une certaine volonté de combattre ce phénomène suite à la crise de confiance avec les donateurs liée aux révélations sur l'ampleur de la dette extérieure<sup>508</sup>. La lutte contre la corruption est rendue difficile en raison du manque de pouvoir et d'indépendance du pouvoir judiciaire et de l'impact limité de la société civile sur ces questions. Le cadre juridique qui entoure la lutte contre la corruption et la saisie des avoirs est également insuffisant.

Le but de ce programme est donc de diminuer les coûts politiques, économiques et sociaux de la corruption sur le développement du pays en créant des mécanismes dissuasifs. Ce programme doit ainsi contribuer à équiper les institutions responsables de la lutte contre la corruption de moyens et de techniques pour combattre, investiguer et sanctionner ce phénomène ainsi que pour récupérer les biens<sup>509</sup>. Le projet entend également donner les moyens à la société civile d'influencer les acteurs privés et publics vers des pratiques plus transparentes et intègres en matière de gestion des affaires publiques ainsi que de signaler des manquements. Pour finir, le cadre juridique régissant la répression de la corruption et des crimes financiers et la reddition des biens volés doit être amélioré.

La lutte contre la corruption fait partie des priorités de la DDC en matière de coopération internationale, car ce phénomène représente un obstacle à la réduction de la pauvreté et aux pratiques de bonne gouvernance, dont la séparation des pouvoirs<sup>510</sup>. Dans sa stratégie « combattre la corruption », la DDC prévoit d'intervenir directement sur les trois pouvoirs et les acteurs non étatiques afin de renforcer les mécanismes de contrôle externe<sup>511</sup>. Ces deux aspects sont présents dans le programme que nous avons détaillé. Ce programme a donc pour objectif de renforcer les moyens de lutte contre la corruption à plusieurs niveaux, afin de garantir une meilleure allocation des ressources et des futures richesses issues de l'exploitation des matières premières. Le fait que la DDC et ses partenaires se concentrent sur cette thématique en anticipant un *boom* des ressources témoigne de l'importance des effets néfastes que peuvent avoir les matières premières en cas de mauvaise gouvernance et des défis de développement qu'elles représentent.

Ces trois programmes soulignent l'importance de la participation citoyenne dans la mise en œuvre de la bonne gouvernance et dans la réalisation des objectifs de développement pour le Mozambique. Ainsi, l'amélioration des dialogues multipartites et des capacités de contrôle et d'influence des citoyens et des organisations non gouvernementales est au cœur de chaque projet. De plus, les défis et les opportunités liés à l'exploitation et à la découverte de matières premières sont pris en compte et les réponses apportées rejoignent les principes édictés par la Charte des ressources naturelles et démontrent une certaine adéquation

---

<sup>505</sup> DDC, « Anti-corruption and Accountability », la Suisse et le Mozambique, projets, eda.admin.ch, 2020, [en ligne].

<sup>506</sup> *Ibid.*

<sup>507</sup> *Ibid.*

<sup>508</sup> *Ibid.*

<sup>509</sup> *Ibid.*

<sup>510</sup> DDC, « Combattre la Corruption – Stratégie de la DDC », Berne, 2006, p.9.

<sup>511</sup> *Ibid.*, p. 12.

entre les préceptes de la Charte, qui correspondent également à la vision des acteurs internationaux du développement et les acteurs du développement suisses.

### *c. Conclusion*

Les politiques de soutien à la bonne gouvernance représentent un aspect important de la coopération internationale suisse comme le démontre le budget alloué à ce secteur et la volonté de faire de cette thématique un thème transversal des programmes de la DDC et du SECO. Comme nous l'avons dit précédemment, la Suisse part du principe que la bonne gouvernance aura des retombées sociales et économiques positives sur la population et sur les autres secteurs de développement. La participation active des citoyens et la prise en compte de leurs intérêts renforcent la confiance de ces derniers dans les institutions de l'Etat et permet ainsi au pays de réaliser des avancées majeures en termes de développement et de cohésion sociale. Les cinq principes de la bonne gouvernance sont présents dans tous les programmes que nous avons analysés.

Il est intéressant de comparer brièvement le cas des deux pays que nous avons analysés afin d'avoir un aperçu de l'adaptation des programmes suisses selon les contextes. Ces deux pays sont dépendants aux matières premières minérales mais se trouvent à un stade de développement différent. La Mongolie est un pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure qui tend à se rapprocher de la catégorie supérieure, tandis que le Mozambique est un pays à faible revenu parmi les plus pauvres du monde. En Mongolie, une démocratie libérale existe et fonctionne même si de nombreux défis demeurent, notamment en matière de décentralisation et de fourniture des services publics. Les conditions de vie sont globalement supérieures à celles présentes au Mozambique en raison du taux de pauvreté plus faible et d'un meilleur accès aux soins et à l'eau potable. La stabilité politique est également plus forte en Mongolie, alors que le Mozambique a fait face à des conflits civils sur le long terme et en subit encore les conséquences. Le Mozambique possède également un système politique démocratique, mais le fonctionnement de l'Etat n'est pas optimal et de nombreux problèmes persistent tels que la corruption et le manque de capacités des institutions. Pour finir la Mongolie a connu un *boom* des matières premières en 2010, alors que ce *boom* se fait encore attendre au Mozambique.

Ces différences se reflètent dans la réponse que la Suisse apporte à travers ses programmes de coopération internationale. Bien que la dimension de la gouvernance soit présente dans les deux stratégies, le budget alloué à ce poste est relativement plus élevé en Mongolie. Au Mozambique d'autres secteurs comme le développement économique et la santé requièrent une attention particulière. La volonté du gouvernement mozambicain de réformer la gouvernance de l'Etat n'est pas non plus similaire à celle du gouvernement mongol, qui a explicitement sollicité l'aide de la Suisse dans ce domaine<sup>512</sup>. Malgré les différences, l'attention de la Suisse se focalise sur la gouvernance, notamment en raison de la transversalité de cette thématique. En outre, la priorité accordée à la participation et à l'inclusion des citoyens se retrouvent dans les deux pays. Cette composante de la gouvernance rejoint directement le modèle suisse où le pouvoir décisionnel des citoyens est particulièrement important. Ceci s'explique par l'expertise et la légitimité de la Suisse dans ce domaine et peut être par la volonté d'exporter son modèle national à l'étranger<sup>513</sup>. De plus, la gouvernance fait partie des stratégies nationales de développement des deux pays que nous avons analysés.

Pour répondre à son objectif central de réduction de la pauvreté et d'amélioration des conditions de vie des plus vulnérables dans l'optique du *leave no one behind*, la DDC mise sur l'amélioration de l'accès aux services publics dans les deux cas analysés. Ainsi, l'enjeu des politiques d'aide au développement dans ces pays est de mieux gérer et de mieux redistribuer les ressources, ainsi que de mobiliser les richesses intérieures de manière plus efficace, car ces pays disposent déjà de revenus importants grâce aux matières premières. L'idée étant ainsi de ne pas gaspiller ces ressources et de les allouer de manière à ce qu'elles profitent à l'entier de la population, car elles constituent un levier de développement important.

---

<sup>512</sup> DDC, « Soutien au processus de décentralisation », la Suisse et la Mongolie, projets, eda.admin.ch, 2020, [en ligne].

<sup>513</sup> DDC, « Cooperation Strategy Mongolia 2018-2021 », Berne, 2013, p. 9.

## Conclusion générale

Dans ce travail, nous avons tenté de mettre en lumière la réponse de la Suisse à la malédiction des ressources dans les pays en développement dépendants aux matières premières. Au vu du nombre de pays en développement concernés ou menacés par ce phénomène, notamment dans la liste des pays prioritaires de la DDC et du SECO, il nous semblait pertinent d'analyser cette problématique plus en détail afin de mieux comprendre les mécanismes, les causes et les conséquences des difficultés posées par la présence de matières premières dans le sous-sol des pays pauvres. La compréhension en profondeur de ce phénomène affectant l'entier d'une société, sur le plan politique, économique, environnemental et sociétal, nous permet ensuite de pouvoir analyser les politiques de la Suisse de manière critique.

Le premier chapitre nous a permis d'établir le lien entre la présence de matières premières dans un pays et les problématiques de développement qui s'y rattachent. En effet, les ressources naturelles sont souvent à l'origine des phénomènes néfastes que nous avons décrits dans ce chapitre, tels que la concentration des exportations qui entraînent le phénomène de dépendance, le syndrome hollandais, la corruption, la violence et les conflits ainsi que la faiblesse des institutions étatiques. Ces conséquences représentent des défis de taille pour les pays exportateurs en termes de développement et d'atteinte des objectifs globaux de réduction de la pauvreté et d'amélioration des conditions de vie des populations vulnérables. Cependant, certains pays dépendants aux matières premières sont parvenus à échapper à la malédiction et affichent aujourd'hui des taux de croissance importants, comme c'est le cas du Botswana, ou alors, font partie de la catégorie des pays développés comme la Norvège et l'Australie. Ces exemples rappellent que la malédiction des ressources n'est pas une fatalité et donc que la richesse des matières premières peut être utilisée de manière à contribuer à l'amélioration du bien-être de toute la société.

Dans le second chapitre, nous avons justement exploré le moyen reconnu et consacré par les acteurs du développement international et par la Suisse permettant de contrer la malédiction des ressources et de faire bon usage de la rente issue des matières premières. Il s'agit de la *bonne gouvernance* consistant à adopter les pratiques d'exercice de l'autorité publique développées et défendues par les bailleurs de fonds. L'application de ces méthodes permet, selon ces derniers, d'obtenir des résultats économiques satisfaisants et de légitimer les institutions étatiques, favorisant ainsi le développement. Pour la Suisse, la *bonne gouvernance* consiste à la « gestion compétente des tâches publiques, dans l'intérêt de tous les citoyens »<sup>514</sup>. Dans cette définition, nous comprenons bien que l'Etat est responsable du bien-être de sa population et qu'il doit être en capacité de le garantir à tous les citoyens. Dans le contexte des pays dépendants aux matières premières, l'Etat doit tenir compte des problématiques liées aux ressources naturelles afin d'accomplir cet objectif et cela implique d'appliquer certains préceptes ou principes. A ce titre, la Charte des ressources naturelles fournit des recommandations destinées à guider la gestion des ressources publiques de pays dépendants. La Suisse partage largement les principes qui y sont explicités et les applique dans ses stratégies de coopération dans les pays bénéficiaires de l'APD qui sont dépendants aux matières premières. Ainsi, la gouvernance permettrait de résoudre le paradoxe entre la richesse de l'Etat et la pauvreté de la population.

Dans le dernier chapitre de notre travail, nous avons détaillé la conception de la bonne gouvernance de la Suisse ainsi que la place de cette thématique dans la coopération helvétique en général. A ce titre, nous avons constaté que la gouvernance occupait une place conséquente pour les deux acteurs principaux de la coopération au développement suisse, à savoir, la DDC et le SECO. Le budget consacré à cette thématique ainsi que la volonté de faire de la gouvernance un thème transversal témoignent de cette importance. Afin d'avoir un aperçu plus précis de l'aide dans les pays dépendants aux matières premières, nous nous sommes concentrés sur deux de ces pays, le Mozambique et la Mongolie, qui ont des profils différents mais des problématiques similaires. Dans ces pays, l'objectif de l'APD suisse est de fournir une assistance et des conseils techniques pour la mise en œuvre des principes de bonne gouvernance.

Les trois étapes de notre travail nous permettent de répondre à notre problématique qui est formulée dans les termes suivants : « Dans quelle mesure la Suisse utilise-t-elle le soutien à la bonne gouvernance pour

---

<sup>514</sup> DDC, « Bonne gouvernance », eda.admin.ch, 2019, [en ligne].

remédier à la malédiction des ressources dans les pays en développement dépendants aux matières premières? ». Selon la DDC, les maux dont souffre un pays à cause d'une mauvaise gouvernance sont similaires aux problèmes de la malédiction des ressources que nous avons détaillés dans le premier chapitre, dont font partie la corruption, la pauvreté, les inégalités et un Etat défaillant<sup>515</sup>. La DDC estime ainsi que l'amélioration de la gouvernance est le seul moyen permettant de venir à bout de ces phénomènes néfastes<sup>516</sup>. Suivant ce postulat, il est logique que la Suisse concentre la majorité de ses efforts dans ce domaine et axe ses stratégies et projets sur la réforme de l'Etat. De plus, au fil des recherches, aucune mention du terme *malédiction des ressources* n'est apparue dans les documents officiels de la DDC et du SECO. Ces derniers mettent d'avantage l'accent sur les opportunités et les défis que les matières premières représentent pour le développement, plutôt que les effets négatifs qu'elles engendrent. Cela confirme l'idée générale de la Suisse sur la présence des ressources naturelles, qui représente un défi de gouvernance, et justifie son approche dans les pays que nous avons étudiés.

En effet, l'analyse de ces programmes a démontré que l'approche de la Suisse pour contrer les effets de la malédiction des ressources se concentre sur la réduction de la pauvreté à travers l'amélioration de la fourniture et de l'accès aux services publics pour les populations vulnérables et sur une croissance inclusive profitable à toute la population dans l'idée du principe *leave no one behind*. Le renforcement de la participation citoyenne apparaît également comme étant un point central de l'approche suisse et se retrouve dans tous les programmes et stratégies que nous avons analysés en détail. Ainsi, la participation de la société civile devrait permettre de renforcer la responsabilité sociale et la reddition de comptes des dirigeants, d'améliorer la prise en compte des opinions et des intérêts de tous les groupes dans l'élaboration des solutions ainsi que l'acceptabilité et la mise en œuvre de ces dernières, et de contribuer positivement à la légitimité de l'Etat. Afin de faciliter la participation citoyenne, la DCC et le SECO promeuvent la décentralisation, dans le but de rapprocher les dirigeants et la population. Cet outil a été largement utilisé en Mongolie, notamment pour améliorer l'accès aux services publics et l'inclusion de la société rurale dans la gouvernance du pays. La gouvernance locale a également été promue au Mozambique avec l'objectif d'améliorer les politiques de développement et l'utilisation des ressources tout en incluant les citoyens dans ces processus. L'adoption de ces dispositions doivent permettre, selon la DDC et le SECO, de contrer les effets de la malédiction des ressources sur le plan de la redistribution, de la transparence du gouvernement et de la corruption. De plus, la cohésion sociale est renforcée grâce au dialogue entre les instances étatiques et la société civile, et à l'inclusion de toutes les parties dans les processus décisionnels, ce qui agit positivement sur la stabilité de la société et diminue le risque de conflit.

Sur le plan de la gouvernance économique, la coopération suisse se concentre sur le renforcement des capacités institutionnelles des Etats afin qu'ils soient en mesure d'élaborer des politiques économiques adaptées qui contribuent aux objectifs de développement. Parmi ces politiques figurent la stabilité macroéconomique propice au développement et la gestion efficace des finances publiques et des investissements. Pour ce faire, la décentralisation et la régionalisation de la budgétisation et de la planification sont mises en avant, ce qui doit permettre la formulation de solutions plus adaptées aux contextes locaux. Une meilleure compréhension des enjeux liés à l'extraction et au commerce des matières premières est également favorisée par le biais du renforcement de la recherche. Dans le domaine des mines, la Suisse place également la gouvernance au cœur de ses programmes tel que le SAM en Mongolie et vise à la légalisation et au meilleur encadrement juridique des activités artisanales au vu d'améliorer la qualité de vie des mineurs et de leurs familles<sup>517</sup>.

Les actions entreprises par la Suisse dans ces pays afin de prévenir les effets néfastes de la malédiction des ressources grâce au soutien à la bonne gouvernance correspondent à la définition du développement que nous avons utilisée au début de notre travail. Le développement y était défini comme étant : « un ensemble institutionnalisé de discours et de pratiques – dont la visée est, très concrètement, l'aménagement du devenir des sociétés supposées être dans une situation insatisfaisante »<sup>518</sup>. En effet, la Suisse entend bien modifier et

---

<sup>515</sup> DDC, « La bonne gouvernance, un vecteur de développement équitable et durable », eda.admin.ch, 2019, [en ligne].

<sup>516</sup> *Ibid.*

<sup>517</sup> DDC, « Sustainable Artisanal Mining Project – Homepage », Confédération Suisse, sam.mn, 2016 [en ligne].

<sup>518</sup> Yohan ARIFFIN, « *O Pudenta origo!* Contribution à une généalogie du développement comme discours normatif, économique et politique », *op. cit.*, p. 136.



améliorer la situation des pays qui bénéficient de son aide dans plusieurs domaines et en particulier dans celui de la gouvernance et de l'élévation des conditions de vie des populations vulnérables. La notion de progrès présente dans l'idée de développement se retrouve dans tous les programmes de la Suisse, qui visent le *progrès* d'un pays dans un secteur ou tiennent compte des *progrès* réalisés pour formuler une stratégie. La politique étrangère de la Suisse en matière de coopération au développement rejoint ainsi l'idée générale du développement tel que nous l'avons imaginé et conceptualisé tout au long de notre travail.

L'approche de la coopération suisse dans les pays dépendants aux matières premières se concentre sur la réduction de la pauvreté et le renforcement de la gouvernance grâce à l'augmentation de la participation citoyenne et l'amélioration des capacités institutionnelles de l'Etat. Plusieurs stratégies sont mobilisées à ce titre et les cinq principes de bonne gouvernance édictés par la Suisse y sont consacrés. A titre de comparaison, il serait intéressant de voir si l'approche de la Suisse varie dans les pays figurant sur la liste des pays prioritaires qui ne dépendent pas des matières premières, comme c'est le cas du Bangladesh et du Népal par exemple. Cependant, le fait que la gouvernance soit un thème transversal de la coopération suisse et que, dès lors, cette dimension soit présente dans toutes ses actions extérieures donne une indication claire sur l'orientation des programmes dans tous les pays bénéficiaires. En outre, la stratégie de coopération internationale 2021-2024 de la Suisse, qui se veut plus ciblée et plus efficace, prévoit d'accorder une attention importante à la gouvernance, sous la forme de la promotion de l'Etat de droit et de l'égalité des genres, du soutien à la croissance économique durable et à la réduction de la pauvreté<sup>519</sup>. Bien que le nombre de régions et de pays prioritaires ait diminué et que les intérêts suisses, comme la diminution des causes de la migration irrégulière et l'adoption de conditions favorables pour l'économie, soient mis en avant, l'importance de la gouvernance semble perdurer au même titre que les problématiques des pays dépendants aux matières premières. Il est donc probable que l'approche de la Suisse telle que nous l'avons décrite dans notre travail persiste.

---

<sup>519</sup> DDC, « CI : Emploi, climat, migration et Etat de droit », eda.admin.ch, 2020, [en ligne].

# Bibliographie

## 1. Sources institutionnelles

DDC, « Aide publique au développement de la Suisse », eda.admin.ch, 2020, [en ligne].  
URL : <https://www.eda.admin.ch/deza/fr/home/activites-projets/chiffres-statistiques/apd-suisse.html> (consulté le 1.07.2020)

DDC, « Anti-corruption and Accountability », la Suisse et le Mozambique, projets, eda.admin.ch, 2020, [en ligne].  
URL : <https://www.eda.admin.ch/countries/mozambique/fr/home/internationale-zusammenarbeit/projekte.filterResults.html/content/dezaproyects/SDC/en/2019/7F10035/phase1?oldPagePath=/content/countries/mozambique/fr/home/internationale-zusammenarbeit/projekte.html> (consulté le 28.07.2020)

DDC, « Bonne gouvernance », eda.admin.ch, 2019, [en ligne].  
URL : <https://www.eda.admin.ch/deza/fr/home/themes-ddc/reformes-etat-economie.html> (consulté le 4.7.2020)

DDC, « CI : Emploi, climat, migration et Etat de droit », eda.admin.ch, 2020, [en ligne].  
URL : <https://www.dfae.admin.ch/deza/fr/home/actualites/dossiers/alle-dossiers/iza-2021-2024.html> (consulté le 2.08.2020)

DDC, « Combattre la Corruption – Stratégie de la DDC », Berne, 2006, 24 p.

DDC, « Coopération au développement avec le Sud : lutter contre la pauvreté et veiller à ne laisser personne de côté », eda.admin.ch, 2019, [en ligne].  
URL : <https://www.eda.admin.ch/deza/fr/home/activites-projets/activites/cooperation-developpement-sud.html> (consulté le 3.07.2020).

DDC, « Cooperation Strategy Mongolia 2018-2021 », Berne, 2017, 40 p.

DDC, « Country Strategy Evaluation – Mongolia 2013-2016/2017 », Evaluation and Corporate Controlling Division SDC, Berne, 2017, 114p.

DDC, « Critères de coopération », eda.admin.ch, 2017, [en ligne].  
URL : <https://www.eda.admin.ch/deza/fr/home/ddc/strategie/criteres-cooperation.html> (consulté le 12.07.2020).

DDC, « Critères et définition : les composantes de l'APD suisse », eda.admin.ch, 2019, [en ligne].  
URL : <https://www.eda.admin.ch/deza/fr/home/activites-projets/chiffres-statistiques/kriterien-und-definitionen-apd.html> (consulté le 2.07.2020)

DDC, « Document d'orientation de la DDC visant à ne laisser personne de côté », Berne, 2018, 20 p.

DDC, « Economic Policy for Inclusive Growth », la Suisse et le Mozambique, projets, eda.admin.ch, 2020, [en ligne]. URL : <https://www.eda.admin.ch/countries/mozambique/fr/home/internationale-zusammenarbeit/projekte.filterResults.html/content/dezaproyects/SDC/en/2017/7F09801/phase99?oldPagePath=/content/countries/mozambique/fr/home/internationale-zusammenarbeit/projekte.html> (consulté le 28.07.2020).

DDC, « Evaluation of SDC's Performance in Governance Programming and Mainstreaming », Berne, 2015, 103 p.

DDC, « Governance and Decentralisation Programme Exit Phase (GDP Exit Phase) », la Suisse et la Mongolie, projets, eda.admin.ch, 2020, [en ligne].

URL : <https://www.eda.admin.ch/countries/mongolia/fr/home/internationale-zusammenarbeit/projekte.filterResults.html/content/dezaprojects/SDC/en/2012/7F08183/phase3.html?oldPagePath=/content/countries/mongolia/fr/home/internationale-zusammenarbeit/projekte> (consulté le 24.07.2020).

DDC, « Governance and Decentralisation Programme Phase II (GDP II) », la Suisse et la Mongolie, projets, eda.admin.ch, 2020, [en ligne].

URL : <https://www.eda.admin.ch/countries/mongolia/fr/home/internationale-zusammenarbeit/projekte.filterResults.html/content/dezaprojects/SDC/en/2012/7F08183/phase2?oldPagePath=/content/countries/mongolia/fr/home/internationale-zusammenarbeit/projekte.html> (consulté le 24.07.2020).

DDC, « La bonne gouvernance, un vecteur de développement équitable et durable », eda.admin.ch, 2019, [en ligne].

URL : <https://www.eda.admin.ch/deza/fr/home/themes-ddc/reformes-etat-economie/gute-regierungsfuehrung-fuer-gerechte-und-nachhaltige-entwicklung.html> (consulté le 4.07.2020).

DDC, « La décentralisation et la bonne gouvernance au niveau local sont les vecteurs d'un développement proche des citoyens et adapté à leurs besoins », eda.admin.ch, 2019, [en ligne].

URL : <https://www.eda.admin.ch/deza/fr/home/themes-ddc/reformes-etat-economie/decentralisation.html> (consulté le 4.07.2020).

DDC, « La démocratisation, terreau d'un développement inclusif et durable », eda.admin.ch, 2019, [en ligne].

URL : <https://www.eda.admin.ch/deza/fr/home/themes-ddc/reformes-etat-economie/democratisation.html> (consulté le 4.07.2020).

DDC, « La participation citoyenne renforce le développement : la DDC œuvre pour la bonne gouvernance », communiqué de presse, eda.admin.ch, 2020, [en ligne].

URL : <https://www.eda.admin.ch/deza/fr/home/actualites/news.html/content/eda/fr/meta/news/2020/2/4/77999> (consulté le 13.07.2020)

DDC, « La Suisse en comparaison internationale », eda.admin.ch, 2020, [en ligne].

URL : <https://www.eda.admin.ch/deza/fr/home/activites-projets/chiffres-statistiques/suisse-comparaison-internationale.html> (consulté le 1.07.2020)

DDC, « Local Governance Monitoring Initiative », la Suisse et le Mozambique, projets, eda.admin.ch, [en ligne].

URL : <https://www.eda.admin.ch/countries/mozambique/fr/home/internationalezusammenarbeit/projekte.filterResults.html/content/dezaprojects/SDC/en/2007/7F05704/phase3.html?ol> (consulté le 29.07.2020).

DDC, « Lutter contre la corruption pour éliminer un obstacle majeur au développement », eda.admin.ch, 2019, [en ligne].

URL : <https://www.eda.admin.ch/deza/fr/home/themes-ddc/reformes-etat-economie/corruption.html> (consulté le 4.07.2020)

DDC, « Mandat de la Coopération au développement avec le Sud : un développement durable global », eda.admin.ch, 2019, [en ligne].

URL : <https://www.eda.admin.ch/deza/fr/home/activites-projets/activites/cooperation-developpement-sud/mandat-cooperation-developpement-sud.html> (consulté le 3.07.2020)

DDC, « Matières premières et développement », eda.admin.ch, 2019, [en ligne].

URL : <https://www.eda.admin.ch/deza/fr/home/themes-ddc/reformes-etat-economie/extraction-commerce-matieres-premieres.html> (consulté le 26.06.2020)

DDC, « Mozambique », eda.admin.ch, 2020, [en ligne].

URL : <https://www.eda.admin.ch/countries/mozambique/fr/home/relations-bilaterales/bilaterale.html> (consulté le 26.07.2020)

- DDC, « Pas de développement sans droits humains », eda.admin.ch, 2019, [en ligne].  
URL : <https://www.eda.admin.ch/deza/fr/home/themes-ddc/reformes-etat-economie/developpement-droits-humains.html> (consulté le 4.07.2020)
- DDC, « Pays et régions prioritaires pour la DDC », 2019. 1 p.  
URL : [https://www.eda.admin.ch/dam/deza/fr/documents/laender/Liste-Schwerpunktaender\\_FR.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/deza/fr/documents/laender/Liste-Schwerpunktaender_FR.pdf)
- DDC, « Plaidoyer et bonne gouvernance », la Suisse et le Bénin, eda.admin.ch, 2017, [en ligne].  
URL : <https://www.eda.admin.ch/countries/benin/fr/home/cooperation-internationale/themes/gouvernance.html>  
(consulté le 27.05.2020).
- DDC, « Politique de développement », eda.admin.ch, 2020, [en ligne].  
URL : <https://www.eda.admin.ch/deza/fr/home/activites-projets/activites/politique-developpement.html>  
(consulté le 3.4.2020).
- DDC, « Priorité de la coopération au développement avec le Sud », eda.admin.ch, 2019, [en ligne].  
URL : <https://www.eda.admin.ch/deza/fr/home/activites-projets/activites/cooperation-developpement-sud/priorites.html> (consulté le 3.07.2020).
- DDC, « Relations bilatérales Suisse-Mozambique », la Suisse et le Mozambique, eda.admin.ch, 2017, [en ligne]. URL : <https://www.eda.admin.ch/countries/mozambique/fr/home/relations-bilaterales/bilaterale.html>  
(consulté le 26.07.2020).
- DDC, « Soutien au processus de décentralisation », la Suisse et la Mongolie, projets, eda.admin.ch, 2020, [en ligne].  
URL : <https://www.eda.admin.ch/countries/mongolia/fr/home/internationalezusammenarbeit/projekte.filterResults.html/content/dezaprojects/SDC/fr/2012/7F08183/phase1?oldPagePath=/content/countries/mongolia/fr/home/internationale-zusammenarbeit/projekte.html> (consulté le 23.07.2020).
- DDC, « Stratégie de la DDC en matière de consolidation de la paix et de renforcement de l'Etat pour son engagement dans les situations de conflits et de stabilité », Berne, 2015, 30 p.
- DDC, « Suisse – Mozambique – 30 ans de coopération de 1979 à 2009 », Berne, 2009, 80 p.
- DDC, « Sustainable Artisanal Mining », eda.admin.ch, 2020, [en ligne].  
URL : <https://www.eda.admin.ch/deza/en/home/countries/mongolia.html/dezaprojects/SDC/en/2005/7F04344/phase4> (consulté le 24.07.2020).
- DDC, « Sustainable Artisanal Mining Project – Homepage », Confédération Suisse, sam.mn, 2016 [en ligne].  
URL : <http://sam.mn/sustainable-artisanal-mining-project/> (consulté le 24.07.2020).
- DDC, « Swiss Cooperation strategy for Mongolia 2007-2012 », Berne, 2007, 45 p.
- DDC, « Swiss Cooperation Strategy Mongolia 2013-2016 », Berne, 2013, 36 p.
- DDC, « Swiss Cooperation Strategy Mozambique 2012-2016 », Berne, 2012, 28 p.
- DDC, « Swiss Cooperation Strategy Mozambique 2017-2020 », Berne, 2017, 36 p.
- DDC, « Switzerland and Mongolia - Strategy », eda.admin.ch, 2018, [en ligne].  
URL : <https://www.eda.admin.ch/countries/mongolia/en/home/international-cooperation/strategy.html>  
(consulté le 23.07.2020).
- DDC & SECO, « Cooperation Strategy Mozambique 2007-2011 », Berne, 2007, 35 p.

EITI, « La Suisse se joint au groupe des pays soutenant l'ITIE », eiti.org, 2009, [en ligne].  
URL : <https://eiti.org/fr/news/suisse-se-join-au-groupe-pays-soutenant-litie> (consulté le 14.07.2020).

Natural Resource Governance Institute, « Charte des ressources naturelles – seconde édition », 2014, 48 p.  
URL : [https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrcj1193\\_natural\\_resource\\_charter\\_19.6.14.pdf](https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrcj1193_natural_resource_charter_19.6.14.pdf)

OECD, Aid (ODA) by sector and donor [DAC5], Switzerland, stats.oecd.org, 2020, [en ligne].  
URL : <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE5#> (consulté le 6.07.2020).

OECD, « Donor approaches to governance assessments », 2009 sourcebook, OCDE, 2009, 65p.

OECD, « L'aide publique au développement (APD) », oecd.org, 2019 [en ligne].  
URL : <https://www.oecd.org/fr/cad/financementpourledeveloppementdurable/normes-financement-developpement/aide-publique-au-developpement.htm> (consulté le 30.03.2020).

OECD, Gross bilateral ODA 2017-2018, Switzerland, Official Development Assistance (ODA) flows for DAC and non-DAC members, recipients and regions, Aid at a glance charts, oecd.org, [en ligne].  
URL : [https://public.tableau.com/views/AidAtAGlance/DACmembers?embed=y&:display\\_count=no?&:showVizHome=no#1](https://public.tableau.com/views/AidAtAGlance/DACmembers?embed=y&:display_count=no?&:showVizHome=no#1) (consulté le 6.07.2020).

OECD, « Gross bilateral ODA 2017-2018, Total DAC members », Official Development Assistance (ODA) flows for DAC and non-DAC members, recipients and regions, Aid at a glance charts, oecd.org, 2020 [en ligne].  
URL : [https://public.tableau.com/views/AidAtAGlance/DACmembers?embed=y&:display\\_count=no?&:showVizHome=no#1](https://public.tableau.com/views/AidAtAGlance/DACmembers?embed=y&:display_count=no?&:showVizHome=no#1) (consulté le 6.07.2020).

OLSEN, Hans Bjorn, « Décentralisation et gouvernance locale module 1 : Définitions et concepts », DDC, Section gouvernance, Berne, 2007, 28p.  
URL : [https://www.eda.admin.ch/dam/deza/fr/documents/publikationen/Diverses/167288-decentralisation-local-governance\\_FR.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/deza/fr/documents/publikationen/Diverses/167288-decentralisation-local-governance_FR.pdf)

PNUD, « Que sont les objectifs de développement durable ? », undp.org, 2020 [en ligne].  
URL : <https://www.undp.org/content/undp/fr/home/sustainable-development-goals.html> (consulté le 30.03.2020)

ROSS, Michael, « Extractive Sectors and the Poor », *Oxfam America Report*, Oxfam America, 2001.  
URL : <https://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/ross/papers/other/oxfam.pdf>

SECO, « Au Pérou, la réforme des finances publiques stimule la croissance », seco-cooperation.admin.ch, 2017, [en ligne].  
URL : <https://www.eda.admin.ch/deza/fr/home/resultats-impact/rapports-efficacite-annuels/archiv/deza-jahresbericht-2016/nachhaltiges-wirtschaftswachstum.html> (consulté le 14.07.2020).

SECO, « Coopération et Développement économiques – Pays », seco-cooperation.admin.ch, 2020, [en ligne].  
URL : <https://www.seco-cooperation.admin.ch/secocoop/fr/home/laender.html#site-map> (consulté le 10.07.2020)

SECO, « La bonne gouvernance – fondement du développement économique », seco-cooperation.admin.ch, 2019, [en ligne].  
URL : <https://www.seco.admin.ch/secocoop/fr/home/strategie/themestransversaux/gouvernanz.html> (consulté le 13.07.2020).

SECO, « Le commerce mondial et les chaînes de valeur réduisent la pauvreté », communiqué de presse, seco-cooperation.admin.ch, 2019, [en ligne].  
URL : <https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/seco/nsb-news/medienmitteilungen-2019.msg-id-77121.html> (consulté le 14.07.2020).

SECO, « Mandat du SECO : promouvoir une croissance inclusive et durable », eda.admin.ch, 2019, [en ligne]. URL : <https://www.seco-cooperation.admin.ch/secocoop/fr/home/strategie/orientation/mandat.html> (consulté le 2.07.2020).

SECO, « La bonne gouvernance – fondement du développement économique », seco-cooperation.admin.ch, 2019, [en ligne]. URL : <https://www.seco-cooperation.admin.ch/secocoop/fr/home/strategie/themestransversaux/gouvernanz.html> (consulté le 4.7.2020).

SECO, « Swiss Economic Cooperation and Development – Ghana 2017-2020 », Berne, 2017, 24 p.

SECO, « Une croissance inclusive pour moins de pauvreté », Coopération et développement économiques 2017-2020, 2016, 4 p.

Section Gouvernance DDC, « La gouvernance comme thème transversal : Guide d'orientation pour sa mise en œuvre », Berne, 2007, 32 p.  
URL : [https://www.eda.admin.ch/dam/deza/fr/documents/themen/anwaltschaft-regierungsfuehrung/156840-governance-transversal-theme\\_FR.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/deza/fr/documents/themen/anwaltschaft-regierungsfuehrung/156840-governance-transversal-theme_FR.pdf) (consulté le 4.7.2020).

The World Bank, « GDP growth (annual%) – Mongolia », data.worldbank.com, 2020, [en ligne].  
URL : <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=MN> (consulté le 17.07.2020).

The World Bank, « GDP growth (annual %) – Mozambique », data.worldbank.com, 2020, [en ligne].  
URL : <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=MZ> (consulté le 25.07.2020).

The World Bank, « GNI per capita, Atlas method (current US\$) – Mongolia », data.worldbank.org, 2020, [en ligne]. URL : <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD?locations=MN> (consulté le 15.07.2020).

The World Bank, « GNI per capita, Atlas method (current US\$) – Mozambique », data.worldbank.org, 2020, [en ligne]. URL : <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD?locations=MZ> (consulté le 25.07.2020).

The World Bank, « World Bank Country and Lending Groups », datahelpdesk.worldbank.org, 2020, [en ligne]. URL : <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups> (consulté le 27.06.2020).

Transparency International, What is Corruption ? transparency.org, 2020, [en ligne].  
URL : <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption> (consulté le 15.05.2020).

UA, « Vision du Régime Minier de l'Afrique », 2009, 52 p.  
URL : [http://www.africaminingvision.org/amv\\_resources/AMV/Africa\\_Mining\\_Vision\\_french.pdf](http://www.africaminingvision.org/amv_resources/AMV/Africa_Mining_Vision_french.pdf)

UNCTAD, Commodities at a Glance (Series), unctad.org, 2019 [en ligne].  
URL : <https://unctad.org/en/Pages/SUC/Commodities/SUC-Commodities-at-a-Glance.aspx> (consulté le 31.03.2020).

UNCTAD, « Commodity Dependence : a twenty-year perspective », United Nations, 2019, 50p.  
URL : [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditccom2019d2\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditccom2019d2_en.pdf)

UNCTAD, Diversification et création de valeur ajoutée : Note du secrétariat de la CNUCED. TD/B/C.I/MEM.2/42, 14 février 2018, 20 p.  
URL : [https://unctad.org/meetings/fr/SessionalDocuments/cimem2d42\\_fr.pdf](https://unctad.org/meetings/fr/SessionalDocuments/cimem2d42_fr.pdf)

UNCTAD, « Qui sont les pays les moins avancés ? », communiqué de presse, 2018, [en ligne].  
URL : <https://unctad.org/fr/Pages/PressRelease.aspx?OriginalVersionID=486> (consulté le 25.07.2020).

UNCTAD, « State of commodity dependence 2019 », United Nations, Geneva, 2019, 245 p.  
URL : [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditccom2019d1\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditccom2019d1_en.pdf)

UNCTAD, « State of Commodity dependence – Botswana country profile », 2019.  
URL : [https://unctad.org/Sections/ditc\\_commb/docs/SCD2019/SCD\\_BW.pdf](https://unctad.org/Sections/ditc_commb/docs/SCD2019/SCD_BW.pdf)

UNCTAD, « State of Commodity dependence – Mongolia country profile », 2019.  
URL : [https://unctad.org/Sections/ditc\\_commb/docs/SCD2019/SCD\\_MN.pdf](https://unctad.org/Sections/ditc_commb/docs/SCD2019/SCD_MN.pdf)

UNCTAD, « State of Commodity dependence – Mozambique country profile », 2019.  
URL : [https://unctad.org/Sections/ditc\\_commb/docs/SCD2019/SCD\\_MZ.pdf](https://unctad.org/Sections/ditc_commb/docs/SCD2019/SCD_MZ.pdf)

UNCTAD & FAO, « Commodities and Development Report 2017 : Commodity Markets, Economic Growth and Development », New York and Geneva 2017, 98 p.  
URL : [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/suc2017d1\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/suc2017d1_en.pdf)

UNCTADStat, Tout sur les indicateurs #3, UNCTAD/STAT/2019/1, 4p.  
URL : [https://unctadstat.unctad.org/FR/ToutSurIndicateurs/statie2019d1\\_fr.pdf](https://unctadstat.unctad.org/FR/ToutSurIndicateurs/statie2019d1_fr.pdf)

UNECA, « Guide pour la Vision minière nationale : adapter la vision du régime minier africain », African Minerals Development Centre, 2014, 182 p. URL :  
[https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/a\\_country\\_mining\\_vision\\_guidebook\\_-\\_french.pdf](https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/a_country_mining_vision_guidebook_-_french.pdf)

UNECA, « La gouvernance des ressources naturelles et la mobilisation des recettes publiques pour la transformations structurelle », Rapport sur la gouvernance en Afrique V, 2018, 134 p.  
URL : [https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/agr-v\\_fr.pdf](https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/agr-v_fr.pdf)

UNECA & UA, « Les ressources minérales et le développement de l'Afrique », Rapport du Groupe d'études international sur les régimes miniers de l'Afrique, 2011, 251 p.  
URL : [https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/mineral\\_report\\_fre.pdf](https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/mineral_report_fre.pdf)

WEBER-FAHR, Monika, « Treasure or trouble ? Mining in developing countries. », Washington DC, World Bank and International Finance Corporation, 2002.

World Trade Organisation, « B. Les ressources naturelles : définitions, structure des échanges et mondialisation », *Rapport sur le commerce mondial 2010*, 2010, pp 44-71.  
URL : [https://www.wto.org/french/res\\_f/booksp\\_f/anrep\\_f/wtr10-2b\\_f.pdf](https://www.wto.org/french/res_f/booksp_f/anrep_f/wtr10-2b_f.pdf)

World Trade Organisation, « C. Théorie du commerce international et ressources naturelles », *Rapport sur le commerce mondial 2010*, 2010, pp. 72-111.  
URL : [https://www.wto.org/french/res\\_f/booksp\\_f/anrep\\_f/wtr10-2c\\_f.pdf](https://www.wto.org/french/res_f/booksp_f/anrep_f/wtr10-2c_f.pdf)

## 2. Littérature secondaire

ACEMOGLU, Daron et ROBINSON, James A., *Why Nations Fail : The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Londres, Profile Books LTD, 2012.

AHMADOF, Anar et GULIYEV, Farid, « Tackling the Resource Curse : The role of democracy in achieving sustainable development in resource-rich countries », International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2016.

ARIFFIN, Yohan, « *O Pudenda origo !* Contribution à une généalogie du développement comme discours normatif, économique et politique », in GIESEN, Klaus-Gerd (dir), in *L'Ethique de l'espace politique mondial*, Bruxelles, Bruylant, 1997, pp. 133-168.



- BALAND, Jean-Marie et FRANÇOIS, Patrick, « Rent Seeking and resource booms », in *Journal of Development Economics*, 2000, Vol. 61, pp. 527-542.
- BANGUI, Thierry, *La mal gouvernance en Afrique centrale : Malédiction des ressources naturelles ou déficit de leadership?*, Paris, L'Harmattan, 2015.
- BERMAN, Nicolas (et al.), « This Mine is Mine ! How Minerals fuel Conflicts in Africa », in *American Economic Review*, 2017, Vol. 107, No. 6, pp. 1564-1610.
- BESLEY, Timothy et GHATAK, Maitreesh, « Property Rights and Economic Development », in *Handbook of Development Economics*, 2010, Vol. 5, pp. 4525-4595.
- BÜRGI BONANOMI, Elisabeth (et al.), « The Commodity Sector and Related Governance Challenges from a Sustainable Development Perspective : The example of Switzerland, Current Research Gaps », CDE WTI IWE Joint Working Paper, 2015, No. 1.
- CAMPBELL, Bonnie (et al.), « Factoring in Governance is not enough. Mining Codes in Africa, Policy Reform and Corporate Responsibility », in *Minerals & Energy - Raw Materials Report*, 2003, Vol. 18, No. 3, pp. 2-13.
- CARBONNIER, Gilles, « La malédiction des ressources naturelles et ses antidotes », in *Revue Internationale et Stratégique*, 2013, Vol. 3, No. 91, pp. 38-48.
- COUDERT, Virginie (et al.), « Taux de change des pays exportateurs de matières premières. L'importance des termes de l'échange et de la monnaie d'ancrage. », in *Revue économique*, 2010, Vol. 61, No. 3, pp. 499-509.
- DIARRA, Gaoussou et PLANE, Patrick, « 26 – De la « bonne gouvernance » et de son application au cas des pays en développement », in ABDELMALKI, Lahsen (dir), *Développements récents en économie et finances internationales*, Paris, Armand Colin, 2012, pp. 367-380.
- DIARRA, Gaoussou et PLANE, Patrick, « La Banque mondiale et la genèse de la notion de bonne gouvernance », in *Mondes en développement*, 2012, Vol. 158, No. 2, pp. 51-70.
- DUJARDIN, Bruno (et al.), « Ajustement structurel, ajustement culturel ? » in *Santé Publique*, 2003, Vol. 15, No. 4, pp. 503-513.
- EDISON, Hali, « Qualité des institutions et résultats économiques : Un lien vraiment étroit ? », in *Finances & Développement*, 2003, Fonds Monétaire International, pp. 35-37.
- FOUQUET, Marine (et al.), « Les choix stratégiques dans les contrats extractifs internationaux », in *Management international*, 2018, Vol. 22, pp. 42-55.
- GÉRONIMI, Vincent et MAINGUY, Claire, « Exploitation minière et développement : des effets controversés, introduction », in *Mondes en développement*, 2020, Vol. 189, No. 1, pp. 7-29.
- HARVEY, David I. (et al.), « The Prebisch-Singer Hypothesis : Four Centuries of Evidence », in *The Review of Economics and Statistics*, 2010, Vol. 92, No. 2, pp. 367-377.
- HARVIE, Charles, « The Dutch Disease and Economic Diversification : Should the Approach by Developing Countries Be Different ? », in JAYANTHAKUMARAN, Kankesu, (et al.), *Trade Logistics in Landlocked and Resource Cursed Asian Countries*, Singapore, Palgrave Macmillan, 2019, pp. 9-45.
- ISAKOVA, Asel (et al.), « Managing Mongolia's resource boom », European Bank for Reconstruction and Development, 2012, Working Paper No. 138.



- JENSEN, Nathan et WANTCHEKON, Leonard, « Resource Wealth and Political Regimes in Africa », in *Comparative Political Studies*, 2004, Vol. 23, No. 7, pp. 816-841.
- LE BILLON, Philippe, « Extractive sectors and illicit financial flows : What role for revenue governance initiatives ? », Anti-Corruption Resource Centre, 2011, *U4 Issue*, No 13.
- LASSOUED, Tahar (et al.), « Les effets de la gouvernance sur la croissance économique », Conference Paper, Colloque international économies en transition : performances économiques, institutions et dimensions sociales, Djerba, 2019.
- MEHLUM, Halvor (et al.) « Institutions and the Resource Curse », in *The Economic Journal*, 2006, Vol. 116, pp. 1-20.
- MEHLUM, Halvor (et al.) « Cursed by Resources or Institutions ? », in *The World Economy*, 2006, Vol. 29, pp. 1117 – 1131.
- MEISEL, Nicolas et OULD AOUDIA, Jacques, « L'insaisissable relation entre "bonne gouvernance" et développement », in *Revue économique*, 2008, Vol. 59, No. 6, pp. 1159-1191.
- MIRRELES, James, « Évaluer les politiques de développement. Evaluating Development Policies », in *Revue d'économie du développement*, 2012, Vol. 20, No. 4, pp. 11-25.
- NKURUNZIZA, Janvier D. (et al.), « Commodity Dependence and Human Development », in *African Development Review*, 2017, Vol. 29, No. S1, pp. 27-41.
- PEGG, Scott, « Mining and poverty reduction : Transforming rhetoric into reality », in *Journal of Cleaner Production*, 2006, No. 14, pp. 376-387.
- PRIOLON, Joël (dir.), *Les marchés financiers de matières premières*, Londres, ISTE Editions Ltd, 2018.
- ROSS, Michael L., « What Have We Learned about the Resource Curse ? », in *The Annual Review of Political Science*, 2015, Vol. 18, pp. 239-259.
- RUTA, Michele et VENABLES, Anthony, « International trade in natural resources : Practices and policy », in *Annual Review of Resource Economics*, 2012, Vol. 4, No. 1, pp 331-352.
- RYBI, Urs et LONGCHAMP, Olivier, « Négoce des matières premières, risques de corruption, loi sur le blanchiment d'argent et matières premières illicites. Quelques considérations », in AUGSBURGER-BUCHELI, Isabelle (dir.), *Blanchiment d'argent : actualités et perspectives suisses et internationales*, Paris, Schulthess Éditions Romandes, 2014, pp. 243-264.
- SACHS, Jeffrey D. et WARNER, Andrew M., « Natural Resource abundance and economic growth », 1995, NBER Working Paper No. 5398.
- THÉRIEN, Jean-Philippe, « Un demi-siècle d'aide au développement », in *Lien social et politique*, 2001, No. 45, pp. 89-103.
- THUT, Werner, « Commodities and Switzerland : Development Policy Challenges and Policy Options », in *International Development Policy | Revue internationale de politique de développement*, 2013, Vol. 4, No. 2, pp. 153-193.
- VAN DER PLOEG, Frederick, « Natural Resources : Curse or Blessing ? », in *Journal of Economic Literature*, 2011, Vol. 49, No. 2, pp. 366-420.
- WIENS, David (et al.), « The Political Resource Curse : An Empirical Re-Evaluation », in *Political Research Quarterly*, 2014, Vol. 67, No. 4, pp. 783-794.

ZIADI, Azza, « Gouvernance et croissance économique. Application au cas des pays de l'UEMOA », University of Munich, Germany, 2014, MPRA Paper 63139.

### **3. Notes de cours académiques**

ARIFFIN, Yohan, « Relations Nord-Sud », [notes de cours], Lausanne, Université de Lausanne, semestre de printemps 2017.

CARRÈRE, Céline, « Relations économiques entre l'Union Européenne et les Pays en Développement », [Présentation Power Point], Genève, Global Studies Institute, Université de Genève, 2019.

### **4. Ressources internet**

LAROUSSE, « gouvernance », larousse.fr, 2020 [en ligne].

URL : <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/gouvernance/37692> (consulté le 26.05.2020)

LAROUSSE, « minerai », larousse.fr, 2020, [en ligne].

URL : <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/minerai/51560> (consulté le 27.06.2020)

LAROUSSE, « minéral, minéraux », larousse.fr, 2020, [en ligne].

URL : <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/minerai/51560> (consulté le 27.06.2020)

## Table des matières

|   |        |
|---|--------|
| Remerciements   | 2      |
| Résumé  | 3      |
| Sommaire  | 4      |
| Liste des abréviations  | 5      |
| <br>Introduction  | <br>6  |
| <br>I. Les matières premières et le développement : obstacle ou levier ?  | <br>9  |
| 1. Définir le développement   | 9      |
| 2. Matières premières et développement                                    | 10     |
| a. Matières premières et croissance                                       | 11     |
| b. La dépendance aux matières premières                                   | 13     |
| i. Volatilité des prix  | 15     |
| ii. Problème de la dépendance aux produits miniers                        | 16     |
| 3. La malédiction des ressources  | 17     |
| a. La malédiction économique  | 18     |
| i. Le syndrome hollandais   | 19     |
| ii. La dégradation des termes de l'échange                                | 20     |
| b. La malédiction politique   | 21     |
| i. Institutions faibles   | 22     |
| ii. Autoritarisme et démocratie   | 23     |
| iii. La corruption  | 24     |
| iv. Violence et conflits  | 25     |
| c. Conclusion   | 26     |
| <br>II. La bonne gouvernance comme remède à la malédiction des ressources | <br>27 |
| 1. Bonne gouvernance et développement                                     | 27     |
| a. Genèse de la notion de bonne gouvernance                               | 27     |
| b. La définition suisse de la bonne gouvernance                           | 29     |
| c. La bonne gouvernance au service de la croissance                       | 29     |
| d. La gouvernance des pays dépendants aux matières premières              | 32     |
| 2. L'importance de la gouvernance dans la gestion de la rente             | 33     |
| a. La bonne gestion des finances publiques                                | 34     |
| i. L'allocation de la rente   | 34     |
| ii. Réduire la dépendance et favoriser la diversification économique      | 36     |
| iii. Augmenter les revenus de l'Etat                                      | 38     |
| b. La gouvernance politique   | 40     |
| i. Le besoin de transparence  | 40     |
| ii. Le besoin de redistribution   | 41     |
| iii. Participation citoyenne et décentralisation                          | 43     |
| a. Conclusion   | 44     |

|      |  |    |
|------|--|----|
| III. | La réponse de la Suisse à la malédiction des ressources        | 46 |
| 1.   | L'aide au développement suisse en matière de bonne gouvernance | 46 |
| a.   | Les acteurs de l'aide publique au développement suisse         | 46 |
| b.   | La gouvernance comme thème transversal                         | 47 |
| c.   | Les objectifs de la Suisse en matière de bonne gouvernance     | 48 |
| d.   | L'aide à la bonne gouvernance dans le budget de l'APD suisse   | 50 |
| 2.   | La coopération bilatérale suisse pour la gouvernance           | 52 |
| a.   | La coopération bilatérale avec la Mongolie                     | 52 |
| i.   | Défis de développement pour la Mongolie                        | 52 |
| ii.  | Stratégie de la Suisse en Mongolie                             | 53 |
| iii. | Exemples de projets de coopération                             | 57 |
|      | (1) Governance and Decentralisation Programme                  | 57 |
|      | (2) Une exploitation minière responsable et durable            | 59 |
| b.   | La coopération bilatérale avec le Mozambique                   | 62 |
| i.   | Défis de développement pour le Mozambique                      | 62 |
| ii.  | Stratégie de la Suisse au Mozambique                           | 63 |
| iii. | Exemples de projets de coopération                             | 67 |
|      | (1) Local Governance Monitoring Initiative                     | 67 |
|      | (2) Economic Policy for Inclusive Growth                       | 68 |
|      | (3) Anti-corruption and Accountability                         | 69 |
| c.   | Conclusion   | 70 |
|      | Conclusion générale  | 71 |
|      | Bibliographie  | 74 |
|      | 1. Sources institutionnelles                                   | 74 |
|      | 2. Littérature secondaire                                      | 79 |
|      | 3. Notes de cours académiques                                  | 82 |
|      | 4. Ressources internet   | 82 |
|      | Table des matières   | 83 |