

Y a-t-il une malédiction des matières premières ?

Hervé LADO
*Ingénieur de Recherche à l'ESSEC,
Doctorant en Économie à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne*

Cécile RENOARD
*Directrice du Programme « Entreprises et Développement » (CODEV)
à l'ESSEC – Institut IRENÉ*

Résumé : La « malédiction des matières premières » dont seraient victimes certains pays riches en ressources naturelles sert à qualifier les effets pervers, aux plans économique, politique et social, de l'émergence d'une activité de rente particulièrement rémunératrice. L'afflux de devises et de revenus supplémentaires déstructure les institutions économiques, politiques et sociales et les ordonne autour de la captation des revenus issus de l'activité de rente. Il évince de ce fait les secteurs d'activité moins rémunérateurs, en générant des pathologies sociales et de l'instabilité politique, comme au Nigeria. Les pays qui ont échappé à cette malédiction, comme les Pays-Bas, la Norvège ou encore le Botswana, sont ceux qui ont réussi à la fois à limiter les effets dévastateurs de la rente sur les structures de l'économie en épargnant une partie des revenus supplémentaires, et à soutenir les autres secteurs d'activité par des incitations adéquates destinées à entretenir la diversification sectorielle, régionale et en emplois, de l'économie. Les cas analysés ici de la Norvège et du Nigeria, deux pays confrontés à la même problématique de l'exploitation pétrolière et gazière mais aux performances contrastées, suggèrent qu'un pays qui veut lutter contre la malédiction des ressources doit pouvoir s'appuyer sur des institutions socio-économiques et politiques endogènes et stables entretenues par un système de gouvernance légitime et inclusif.

Mots clé : Malédiction des ressources, syndrome hollandais, diversification, institutions, gouvernance

INTRODUCTION

On évoque la malédiction des matières premières pour qualifier les effets économiques, politiques et sociaux du syndrome hollandais (communément appelé maladie hollandaise) qui veut que l'émergence dans un pays d'un secteur massivement générateur de devises étrangères débouche dans certaines conditions sur la perte de compétitivité des activités non rentières, et notamment du secteur manufacturier. Ce phénomène observé aux Pays-Bas à la suite de la mise en production du plus grand gisement de gaz d'Europe occidentale découvert en 1959 à Groningue, a été théorisé en 1982 par Corden et Neary¹.

L'afflux de devises provenant des exportations des produits de rente entraîne une augmentation des réserves de change, et par conséquent une hausse du cours de la monnaie nationale. La perte de compétitivité des entreprises à l'export qui s'ensuit pour les autres produits fabriqués localement combinée à une inflation résultant de l'augmentation du pouvoir d'achat du fait de l'afflux de revenus de la nouvelle activité de rente provoque le déclin des autres secteurs d'activité. La main-d'œuvre est siphonnée par l'activité de rente et le pays développe une accoutumance pour cette activité plus attractive car plus rémunératrice. Avant et depuis l'expérience des Pays-Bas, nombre de pays ont connu la malédiction des matières premières, et certains en sont encore affectés de nos jours.

La malédiction des ressources désigne les transformations structurelles qu'un secteur à la fois dominant et fortement rémunérateur peut opérer sur l'économie, les institutions politiques et la société, ainsi que les désastres économiques, politiques et sociaux à court, moyen et long termes que ce secteur peut provoquer lorsqu'il s'effondre. Les matières premières ne sont pas les seules sources de rente qui se prêtent au risque de malédiction, et les pays en développement ne sont pas les seuls menacés. Comme la Russie depuis 2005, le Canada par exemple est soupçonné (OCDE, 2012)² de souffrir du syndrome hollandais provenant de l'exploitation massive par différentes régions du pays du sable bitumineux dont les revenus affluent en dégradant la compétitivité des autres secteurs et en creusant les inégalités interrégionales. Par ailleurs, l'effondrement du secteur du tourisme en Grèce qui représentait en 2007 plus de 18 % du PIB et 19 % des emplois (OCDE,

1 W. M. Corden & J. P. Neary, "Booming Sector and Deindustrialisation in a Small Open Economy", *The Economic Journal*, 92 (December 1982), 825-848.

2 OCDE, 2012, *Economic Surveys : Canada 2012*, 13 juin 2012. Lien vers le document, accès le 12 octobre 2013 : http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-canada-2012_eco_surveys-can-2012-en.

2008)³ fait également planer sur ce pays le spectre du syndrome. Vraisemblablement, toute activité génératrice d'une rente massive en devises expose le pays au syndrome hollandais, et tout pays qui ne dispose pas de mécanismes de gouvernance pérennes pour y faire face est susceptible d'être frappé par la malédiction.

À quelles conditions éviter la malédiction des matières premières ? Nous répondrons à cette question en étudiant les deux cas emblématiques, aux trajectoires opposées, de la Norvège et du Nigeria. Nous prolongerons l'analyse en explorant la manière dont les entreprises génératrices de la rente pétrolière ont perçu leurs responsabilités sociétales dans un contexte où l'État est apparu impuissant. Découlera de cette analyse un principe selon lequel une économie de rente est en soi une malédiction pour un pays aux institutions jeunes ou fragiles.

I. — PUISSANCE DE L'ÉTAT FACE À LA RENTE PÉTROLIÈRE ET GAZIÈRE EN NORVÈGE

A. — *Les circonstances de la mise en exploitation des gisements*

La découverte du pétrole et du gaz en Norvège remonte aux années soixante alors que l'industrie domine l'économie. Les gisements de pétrole sont mis en exploitation en 1971, ceux de gaz en 1977, par la société d'État Statoil, au point où dès le début des années quatre-vingt, le pétrole représente déjà près du tiers des recettes d'exportations. Aujourd'hui, les activités pétrolières et gazières sont localisées en mer du Nord, en mer de Norvège et en mer de Barents, et représentent environ 20 % du PIB et 46 % des exportations⁴. Ceci étant, les revenus pétroliers, ainsi que les revenus des activités de transport maritime, sont habituellement séparés des revenus de l'économie continentale. Les revenus, hors pétrole et transport maritime, sont en général à un niveau suffisant pour gérer les besoins courants de l'État et assurer l'équilibre budgétaire.

Lors de la découverte du pétrole, la Norvège est déjà un pays développé, héritier d'institutions politiques et économiques matures, d'origine Viking, mises en place depuis la constitution du royaume au XI^e siècle. En 1975 par

3 OCDE, 2008, *Le tourisme dans les pays de l'OCDE 2008 : Tendances et politiques*, 24 avril 2008.

4 OCDE, 2011, *Examen des performances environnementales*. Lien <http://www.oecd.org/fr/env/examens-pays/47689272.pdf>. Accès le 5 septembre 2013. Les données sont de 2009.

exemple, le PIB par habitant était déjà de 8 127 USD⁵, soit 20 fois plus que le niveau de vie au Nigeria la même année (426 USD), et plus de 5 fois celui du Nigeria d'aujourd'hui qui équivaut à la moyenne africaine. La Norvège assurait donc déjà un niveau de vie relativement élevé à ses citoyens, dans le cadre d'institutions politiques stables, et a accueilli les revenus pétroliers avec vigilance.

B. — *Initiatives de la Norvège pour se prémunir de la malédiction*

Conscientes des dangers du syndrome hollandais que les Norvégiens observaient déjà dans l'expérience hollandaise dans les années soixante-dix, les autorités norvégiennes ont décidé de maintenir globalement le budget existant (maintien des impôts et pas d'augmentation brutale des dépenses, etc.) afin de ne pas ancrer une augmentation significative du niveau de vie sur des revenus pétroliers et gaziers trop fluctuants et limités dans le temps. Autrement, lorsque les réserves commenceraient à s'épuiser, la baisse consécutive de revenus de l'État et la chute du niveau de vie des Norvégiens auraient été plus difficiles à compenser. Par ailleurs, par cette approche prudente, le pays cherchait à mieux se prémunir contre les fluctuations des cours du pétrole et du gaz tout au long l'exploitation, ainsi que contre l'impact de l'afflux de devises dans l'économie norvégienne. Cette démarche se fit en deux temps :

- Dès 1974, l'État décida de participer aux différentes opérations pétrolières et fixa sa contribution au capital à au moins 51 %, intervenant à travers une société publique, la Statoil, créée en 1972.
- Plus tard en 1990, une autre institution majeure fut créée, le *Government Petroleum Fund*, dit Fonds Pétrole, destiné à accueillir les excédents de devises issues de l'activité pétrolière. Renommée en 2006 « *The Government Pension Fund – Global (GPFG)* » (à ne pas confondre avec *The Global Pension Fund of Norway (GPFN)* qui est le fonds de retraite), ce Fonds Pétrole accueille tous les revenus du pétrole, frais de licences, dividendes issus des participations de l'État, royalties versées par les compagnies privées, impôts et taxes générés par l'activité pétrolière.

Entre ces deux dates, les autorités norvégiennes ne se sont pas précipitées dans la délivrance de licences d'exploitation. Elles ont également apporté un appui aux secteurs non pétroliers, notamment à la production hydro-électrique qui a consolidé l'indépendance du pays vis-à-vis des énergies

5 D'après les données de la *World Bank Database* : <http://data.worldbank.org/>.

fossiles, ainsi qu'à l'agriculture et à l'industrie, de même qu'au développement de ressources humaines capables d'accompagner les transformations structurelles et conjoncturelles de l'économie nationale⁶. La puissance publique a par conséquent joué un rôle déterminant dans la lutte contre la malédiction des matières premières, en collaboration avec les autres parties prenantes.

L'un des objectifs du Fonds Pétrole norvégien étant de préserver les revenus pétroliers pour les générations futures, une des règles d'or⁷ de la gestion budgétaire est le transfert vers le Fonds de toutes les recettes publiques de la production pétrolière et gazière, déduction faite des dépenses d'investissement et des revenus du placement dudit fonds, et leur mobilisation pour des investissements exclusivement dans des actifs en dehors du royaume. La règle des 4 % stipule que le déficit public, hors recettes pétrolières, et ajusté en fonction de la situation conjoncturelle de l'économie continentale, doit se situer à 4 % de la valeur du Fonds à la fin de l'année précédant l'exercice budgétaire, sauf lorsque des mesures budgétaires discrétionnaires semblent nécessaires pour stabiliser l'économie ou lorsque la valeur du Fonds évolue de manière irrégulière.

C. — Résultats après quarante ans d'exploitation

Partiellement privatisée en 2001, Statoil est désormais détenue par la puissance publique à 70,26 % dont 76 % de l'État lui-même, et est devenue, depuis la fusion en 2007 avec sa compatriote Norsk Hydro, le premier opérateur *offshore* mondial. Par ailleurs, la valeur du Fonds Pétrole géré par la Banque centrale de Norvège s'élevait en juin 2013 à 732 milliards USD, devenant ainsi le premier fonds souverain dans le monde, devant le fonds saoudien *Sama Foreign Holding* (676 Mds USD) et le fond émirati *Abu Dhabi Investment Authority* (627 Mds USD)⁸.

Quarante ans après l'entrée en production pétrolière et gazière, la Norvège a donc échappé à la malédiction des matières premières et jouit d'une santé socio-économique enviable en Europe. Le pays a connu depuis 1980 une croissance de 0,6 % par an de son Indice de Développement Humain (IDH du PNUD) qui s'établissait à 0,955 en 2012. Classé en 2013

6 Voir G. Havro et J. Santiso, 2008, « Tirer parti de la manne des matières premières : Les leçons du Chili et de la Norvège », *Cahier de Politique Économique* n° 37. Centre de Développement de l'OCDE.

7 OCDE, 2012, *Études économiques de l'OCDE sur la Norvège*, Synthèse, février 2012. p. 6.

8 Cf. le site de SW Institute, Lien <http://www.swfinstitute.org/fund-rankings/>. Accès le 5 septembre 2013.

au premier rang dans le monde sur l'IDH, le royaume affiche un taux de chômage de l'ordre de 3,3 %, et réalisait en 2010 le niveau de dépenses publiques le plus élevé (56 %) de l'OCDE⁹. Ces performances ont autorisé l'OCDE à émettre ce jugement sur la Norvège en 2012 : « La Norvège continue de bénéficier de sa richesse pétrolière bien gérée et de politiques macroéconomiques saines, permettant d'assurer des niveaux de bien-être et de cohésion sociale qui sont restés élevés par rapport aux autres pays »¹⁰.

Avec en 2012 des réserves prouvées de 7,5 milliards de barils de pétrole et de 2 100 milliards de m³ de gaz, et une production respectivement de 1,9 million de barils par jour (2,1 % de la production mondiale) et de 115 milliards de m³, le royaume a encore au moins 11 années de production de pétrole et 18 années de production de gaz¹¹. Le gouvernement norvégien sait néanmoins déjà que la production est arrivée à son pic et se prépare à l'épuisement des réserves. Il estime que le fonds, de 172 % du PIB continental fin 2012, devrait passer à 185 % d'ici 2025 pour garantir une gestion optimale de la transition vers un avenir sans produits pétroliers.

II. — IMPUISSANCE DE L'ÉTAT FACE À LA RENTE PÉTROLIÈRE AU NIGERIA

A. — *Les circonstances de l'entrée en exploitation du pétrole*

Au Nigeria, les premiers puits de pétrole ont été découverts en 1956 et la production a démarré en 1958. Elle a atteint les 2 millions de barils par jour dès le début des années soixante-dix avant de connaître une baisse significative à la suite du second choc pétrolier de 1979, pour se stabiliser autour de 2,2 millions de barils par jour, atteignant même le record de 2,7 millions pendant l'été 2012. Celle du gaz a démarré bien plus tard, au début des années quatre-vingt, mais est restée modeste avant de prendre de l'ampleur à la fin des années quatre-vingt-dix pour s'établir à 43,2 Mds de m³ en 2012.

Créé en 1914 par l'administration coloniale britannique qui avait envahi le territoire depuis 1860 à partir de Lagos en évinçant les rois locaux et en neutralisant les résistances locales, le Nigeria était à la veille de l'indépendance lorsque le pétrole fut découvert. Les élections générales successives de 1954, 1956 avaient confirmé les assises essentiellement régionales des trois principaux partis (NCNC, AG et NPC) ainsi que l'ancrage ethno-nationaliste de leurs revendications politiques. En vue de

9 Ce classement des niveaux de dépenses publiques réalisé par l'OCDE en 2012 en ce qui concerne la Norvège se réfère à son économie continentale (Dépenses totales/PIB continental).

10 OCDE, 2012, *Études économiques de l'OCDE sur la Norvège*, Synthèse, février 2012.

11 Cf. *BP Statistical Review of World Energy* 2013.

l'indépendance qui adviendra en 1960, Alhadji Tafawa Balewa, originaire du nord du pays, devint Premier Ministre du Nigeria dès 1957. La dernière élection de 1959 pour constituer le premier gouvernement du Nigeria indépendant se solda par la victoire de la coalition NPC-NCNC, et AG passa à l'opposition. Balewa demeura Premier Ministre, Nnamdi Azikiwe, originaire du sud-est, devint le premier Gouverneur général du Nigeria et le pays devint officiellement indépendant le 1^{er} janvier 1960.

La mesure rétrospective des indicateurs de développement au Nigeria ne remonte pas jusqu'en 1958 mais on peut noter qu'à cette époque, le pays consolidait ses nouvelles institutions, notamment éducatives, issues de la colonisation. D'importants investissements avaient été engagés dans le cadre de la stratégie de développement planifié engagée à partir de 1945 par l'administration coloniale. En 1937, on comptait globalement 3 500 écoles primaires dans le pays pour 288 000 élèves, la plupart étant dans le sud du pays. Vers 1960, on dénombrait 6 500 écoles primaires dans le sud-ouest et plus de 2 600 dans le nord, pour un total d'1,4 million d'élèves. En ce qui concerne les écoles secondaires, en 1947, on en comptait à peine une centaine ; puis 700 en 1960 dans le sud-ouest et 40 dans le nord. En 1948, l'Université d'Ibadan fut créée comme une annexe de l'Université de Londres, avant de devenir une université indépendante en 1962 (Ekundare, 1973 :357)¹². Dès 1957, le sud-ouest adopta l'école primaire universelle. Pour Ekundare, le plan décennal fut cependant largement peu efficace dans l'amélioration du niveau de vie des Nigériens pour au moins deux raisons : i) les projets n'étaient pas définis avec précision et de nombreux fonds restaient inutilisés ii) peu de fonds étaient alloués à la promotion d'une industrie locale, laissant la part belle à l'expansion agricole pour les besoins d'exportation du gouvernement colonial.

B. — *Les caractéristiques des institutions politico-économiques nigérianes en 1960*

Acemoglu et Robinson (2012)¹³ soutiennent à juste titre que l'esclavage et la colonisation ont dans de nombreux cas installé des institutions économiques et politiques dites extractives, c'est-à-dire destinées à extraire les

12 R.O. Ekundare, 1973, *An Economic History of Nigeria 1860-1960*, Methuen, Londres, p. 357.

13 D. Acemoglu & J. Robinson, 2012, *Why Nations Fail : The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. Ed. Clays Bungay Suffolk.

[p. 249-267]

Hervé LADO & Cécile RENOUARD

Arch. phil. droit 56 (2013)

richesses et non à les valoriser. De telles institutions ont en effet favorisé la transformation des institutions originelles en outils dédiés au soutien aux institutions économiques et politiques des pays colonisateurs et non à une construction endogène des systèmes politiques et économiques locaux. Cette thèse est parfaitement compatible avec la situation du Nigeria postindépendance. Dans ce cas, la décrépitude institutionnelle après la fin de la colonisation était pratiquement inévitable car les institutions installées étaient largement inadaptées à la fonction de développement national qui leur sera assignée après les indépendances. Y parvenir nécessitait une refondation institutionnelle dont les successeurs des colonisateurs n'étaient pas en mesure d'inspirer faute d'indispensables prérequis en capital humain, capital social, capital financier, capital technique et technologique, ou encore débouchés.

Les réformes institutionnelles et politiques, par l'intégration progressive des élites nigérianes à partir de 1946, facilitèrent le basculement progressif de l'administration coloniale aux mains des Nigériens, sans qu'il y ait guerre d'indépendance. Mais les fondations de l'État fédéral étaient fragiles : d'une part en raison des rivalités ethniques internes et de la difficile adaptation des Nigériens au nouveau système institutionnel ; d'autre part à cause de l'extrême extraversion de l'économie nigériane polarisée par l'activité agricole – avec les principales entreprises appartenant aux Européens – et dont la production (produits du palmier à huile, coton, arachides, cacao) était largement exportée. En 1960, les produits du palmier à huile, le coton et les arachides représentaient à eux seuls 60 % des exportations, constituant ainsi la principale rente économique du pays.

Dans ces conditions, la découverte du pétrole en 1958 à l'aube de l'indépendance, devait devenir à la fois une bénédiction et une malédiction pour le Nigeria. À la différence de la Norvège :

- la mise en exploitation des gisements pétroliers fut immédiatement confiée à des entreprises étrangères, sans aucun doute faute d'expertise privée locale
- l'État ne s'engagea pas dans les opérations, sans aucun doute faute d'expertise publique locale
- les revenus pétroliers revenant à l'État furent directement intégrés au budget de l'État
- le syndrome hollandais n'était pas encore connu
- et les générations futures ne faisaient pas l'objet de débat.

C. — *Les effets sur les institutions de l'afflux de la rente pétrolière*

La production pétrolière passa de 46 000 barils par jour en 1961 à 600 000 barils par jour en 1967, soit 13 fois plus en six ans. Les revenus du pétrole passèrent de 200 000 Nairas en 1958 à 166 millions de Nairas en 1970, puis 3,7 milliards de Nairas en 1974 et 5,3 milliards Naira en 1976 (Falola et Heaton, 2008 : 163 et 182)¹⁴ soit une croissance de 76 % en moyenne par an ! L'afflux exceptionnel de la rente pétrolière donna une illusion de puissance aux factions ethnico-régionales, et déstructura l'économie en la rendant mono-produit, créant ainsi un déficit structurel en offre de travail et d'emploi dans un pays à la population très jeune, ce qui s'avéra source de pathologies sociales.

En fait, l'État nigérian fut certes indépendant en 1960 mais la nation nigériane restait à construire, ainsi que la nouvelle culture politique héritée de la colonisation, faite d'élections transrégionales. Les rivalités inter-ethniques sous-tendues par la peur réciproque entre le sud et le nord de la domination de l'un par l'autre exacerbèrent les tensions au sein du gouvernement au moment où l'identité ethnique avait plus de sens dans les esprits que l'identité nigériane. Les gouvernements régionaux avaient des pouvoirs étendus, y compris ceux de collecter des taxes à l'import et à l'export et de contrôler les institutions politico-économiques de régulation de la production de matières premières ; ils avaient donc le pouvoir d'affecter les ressources collectées à des projets régionaux spécifiques. Le parti contrôlant une région avait alors à cœur de conserver le pouvoir afin de garder le contrôle sur la rente qui garantissait sa survie politique, économique voire existentielle. « Dans ces conditions, il devint impératif pour les partis déjà au pouvoir de rester au pouvoir et à ceux hors du pouvoir de s'allier avec le parti majoritaire ou d'arracher le pouvoir à ce parti lors des élections suivantes, puisque les partis d'opposition redoutaient une marginalisation définitive » (Falola et Heaton, 2008 : 180). Pendant 39 ans, le Nigeria va alors vivre au rythme des recompositions ethnico-régionales au sein de la coalition politique dominante, et va connaître une trentaine de tentatives de coups d'État, dont 11 réussis. Il connaîtra de 1967 à 1970 une guerre civile meurtrière, la guerre du Biafra (entre 1 et 3 millions de morts et jusqu'à 2 millions de déplacés) menée sur fond de velléités d'indépendance de la région pétrolifère du Biafra.

Comme la Norvège mais bien plus tard qu'elle, le gouvernement fédéral nigérian créa en 1971 une société publique, la *Nigerian National Oil*

14 T. Falola and M. Heaton, 2008, *A History of Nigeria*. p. 163, 180, 182. Cambridge University Press.

Company (NNOC) pour superviser l'activité et les revenus pétroliers. En 1973, l'État entra dans le capital des compagnies pétrolières privées, toutes étant des multinationales étrangères. En 1976, la NNOC se transforma en la *Nigerian National Petroleum Company* (NNPC) qui est encore aujourd'hui l'instrument de l'État dans l'industrie pétrolière. Toutefois, à la différence de la Norvège, la NNPC ne disposait pas de l'expertise technologique nécessaire à l'exploitation du pétrole et au contrôle de la rente extraite. D'immenses raffineries de pétrole construites à partir des années soixante pour satisfaire la demande locale sombrèrent les unes après les autres en raison de la politisation de leur gestion qui généra du clientélisme et du laxisme, rendant la consommation locale de produits raffinés largement dépendante des importations. Le Nigeria, premier producteur africain, se retrouva également comme principal importateur de produits raffinés, confortant au fil des décennies le puissant *lobby* des importateurs fait d'hommes politiques, de militaires et d'hommes d'affaires qui ne ménagèrent pas leurs efforts pour hisser les subventions de l'État aux importations à un des niveaux les plus élevés au monde. De son côté, l'État, avec les gouvernements autoritaires et instables qui se sont succédé, ne disposait pas d'un système de gouvernance adapté à un management rigoureux de la rente pétrolière. La conjonction des deux réalités (manque d'expertise privée et manque d'expertise publique du fait de la fragilité et de la faiblesse des institutions politico-économiques nationales) consacra la dépendance de l'industrie pétrolière vis-à-vis de l'expertise technologique internationale des majors mondiales et le détournement massif de la rente. L'afflux de revenus fit négliger d'autres sources de revenus et notamment le soutien de l'État à d'autres activités économiques comme l'agriculture, rendant le pays désormais dépendant de l'activité pétrolière.

D. — *Résultats après cinquante ans d'exploitation*

D'une proportion de 28 % par rapport aux exportations globales du pays dès 1967, les produits pétroliers ont représenté 90 % des exportations en 2010, et en moyenne 93 % sur la dernière décennie avec des pics de 95 %¹⁵. Depuis le début des années 2000 par exemple, les revenus pétroliers ont représenté en moyenne 77 % du budget de l'État estimé à 10 226 Mds Nairas (63 Mds USD) en 2011¹⁶.

15 D'après les données de la base CHELEM : <https://chelem.bvdep.com/version-201116/cgi/template.dll>.

16 D'après Rapport 2012 du FMI sur le Nigeria au titre de l'Article 4.

[p. 249-267]

Hervé LADO & Cécile RENOUARD

Arch. phil. droit 56 (2013)

Après cinquante années d'exploitation du pétrole, le Nigeria est certes la deuxième économie du continent africain après l'Afrique du Sud (au regard du PIB) mais est classé 153^e sur l'IDH avec 0,45, et affiche un taux de pauvreté de 68 %¹⁷ ainsi qu'un taux de chômage estimé officiellement à 23,9 %¹⁸. Le Nigeria est encore mal positionné sur le classement de Transparency International de la corruption dans le monde au 139^e rang sur 174 en 2012, après avoir occupé le dernier rang de ce classement au début des années 2000. Ainsi, pendant plusieurs décennies, la malédiction des matières premières a largement opéré en obérant la capacité des immenses revenus pétroliers et des institutions politiques nigérianes à lutter efficacement contre la misère.

III. — L'ATTITUDE DES MULTINATIONALES PÉTROLIÈRES DANS LE CONTEXTE D'IMPUISANCE DE L'ÉTAT AU NIGERIA

A. — *L'émergence de la responsabilité des entreprises pétrolières*

Comme on l'a vu plus haut, à la suite de la mise en exploitation des gisements pétroliers, et plus tard de gaz, l'État a progressivement tiré l'essentiel de ses revenus des *royalties*, redevances et impôts versés par les compagnies pétrolières. Au regard de la nature militaire et autoritaire des régimes qui ont présidé à l'organisation de l'exploitation pétrolière, ni l'attribution des licences, ni la redistribution de la rente n'ont été transparentes. Plus de 90 % de la production est réalisée par des multinationales pétrolières, qui sont par ordre d'importance : Shell, Mobil, Chevron, Total, ENI (Agip), Addax, et plus marginalement Afren. Le premier régime démocratique de 1959 à 1966 a conféré la responsabilité des externalités de l'activité pétrolière à l'État. Les régimes militaires successifs ont poursuivi la même approche d'autant plus que l'État était devenu actionnaire des compagnies pétrolières à partir de 1973, mais la demande sociale va devenir à la fois plus exigeante et chaotique face à la violence des externalités et à l'instabilité politique qui entretiendra l'inconstance et l'incohérence des politiques publiques. Les décrets de nigérianisation de l'économie (en 1972 et 1977) après l'indépendance, ont aussi conduit les entreprises occidentales à embaucher plus de cadres nigériens et à privilégier un ancrage local, tout en laissant

17 D'après les données de la World Bank Database : <http://data.worldbank.org/>, population ayant moins de 1,25 USD par jour et donnée de 2010. Le taux est de 85 % pour moins de 2USD par jour.

18 National Bureau of Statistics, 2012, *Nigerian Annual Socio-Economic 2011 Report*. p. 8.

[p. 249-267]

Hervé LADO & Cécile RENOUARD

Arch. phil. droit 56 (2013)

prosperer des pratiques clientélistes. C'est au retour du système démocratique qui succédera à la dictature militaire du général Abacha à partir de 1999 que la responsabilité sociétale des entreprises va commencer à s'organiser, s'inscrivant ainsi dans la mouvance de l'émergence du concept de développement durable à l'échelle internationale. L'attitude des entreprises pétrolières entre 1959 et 1999 a donc consisté en l'entretien de relations symbiotiques, de connivence et de complicité, avec les gouvernements successifs, quand bien même elles étaient conscientes de l'implication de leurs partenaires publics dans la violation des droits de l'homme et la pollution de l'environnement.

Shell sera par exemple accusé par le peuple Ogoni (dans l'État du Rivers) de complicité dans l'exécution, par pendaison, de Ken Saro-Wiwa et de ses huit coaccusés, membres du MOSOP (Mouvement pour la survie du peuple Ogoni) par le régime de Sani Abacha en 1995. Le MOSOP exigeait pacifiquement une répartition équitable des revenus pétroliers et surtout la prise en charge de la pollution générée par l'activité pétrolière et qui mettait en péril la vie des populations locales. Le peuple Ogoni porta plainte en 1996 contre Shell devant la Cour fédérale des États-Unis à New York pour avoir conspiré avec le gouvernement nigérian dans la capture des neufs accusés, d'avoir pourvu l'armée en équipements et de lui avoir apporté un soutien financier et logistique en vue du bombardement des villages considérés comme rebelles. En juin 2009, Shell proposa un règlement à l'amiable par versement d'une somme de 15,5 MUSD pour clore l'affaire Ken Saro-Wiwa et notamment créer un fonds de 5 MUSD destiné au financement de projets de développement sur le territoire Ogoni.

Par ailleurs, répondant à l'appel du gouvernement nigérian, le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) a mené des études détaillées sur le territoire Ogoni en 2011. Cette évaluation environnementale est jusqu'ici la seule étude réalisée à grande échelle et répondant à une approche scientifique et indépendante : elle a couvert les sols, les cours d'eau, les eaux souterraines, l'air, la santé publique, et les pratiques des entreprises. Elle a conclu que « la contamination du territoire Ogoni par des produits pétroliers est généralisée, et impacte plusieurs éléments de l'environnement. Bien que l'industrie pétrolière ne soit plus en activité sur ce territoire, les fuites de pétrole se poursuivent de manière alarmante. Le peuple Ogoni vit quotidiennement avec de la pollution »¹⁹. Le PNUE a montré que les efforts des entreprises (Shell en l'occurrence), lorsqu'il y en a eu, pour réhabiliter les sols pollués sont largement inefficaces, car les enquêteurs du PNUE ont retrouvé des traces significatives de pollution après que

19 UNEP, 2012, *UNEP Environmental Assessment on Ogoniland*. p. 9.

[p. 249-267]

Hervé LADO & Cécile RENOUARD

Arch. phil. droit 56 (2013)

les entreprises aient déclaré les sols propres. L'organisation estime qu'il faudra 25 à 30 ans d'opérations acharnées de dépollution pour que l'environnement retrouve son état naturel. Ainsi, la malédiction des matières premières sur l'environnement est encore à l'œuvre.

B. — *Les externalités sociales de l'activité pétrolière*

Les effets de la malédiction des matières premières sur la société ne sont pas seulement d'ordre environnemental mais aussi social. Les enquêtes réalisées dans le Delta du Niger depuis 2008 par le programme de recherche « Entreprises et Développement » (CODEV) à l'ESSEC – Institut IRENE, tendent à montrer que si l'activité pétrolière a contribué à une amélioration des conditions de vie matérielle des populations autour des sites de production (électricité, eau potable, infrastructures, etc.), elle a également contribué au délitement du lien social (Giraud *et al.*, 2013)²⁰. Un indicateur de capacité relationnelle (ou de « déprivation » relationnelle) a été construit pour évaluer la qualité et la densité des liens sociaux entre les membres d'une communauté. Partant de l'hypothèse forte que le réseau de relations sociales est un capital social qui participe à la résilience individuelle et collective, et que par conséquent sa détérioration est un facteur d'isolement et de pauvreté, l'indicateur permet d'analyser la dynamique des réseaux d'amitié, d'entraide, de solidarité, et de participation à l'action citoyenne au sein de la société. Des enquêtes menées dans les communautés du Delta du Niger abritant les installations pétrolières et dans celles qui n'en abritent pas ont permis de montrer que dans les communautés qui n'abritent pas les installations pétrolières, les liens sociaux sont plus nombreux, l'insertion dans les réseaux sociaux plus variée et la solidarité entre les membres des communautés plus valorisée. Il s'avère que l'activité pétrolière réalisée dans un contexte de pauvreté et de faiblesse des institutions a favorisé l'installation autour de la rente pétrolière de réseaux clientélistes, au sein desquels les élites fidélisent leurs clients par des promesses d'ascension sociale. Les clients, en majorité une jeunesse pauvre et désœuvrée (80 % de la population nigériane a moins de 30 ans), sont mobilisés par les élites, souvent dans des cercles occultes dits de cultisme ou dans des groupes

20 G. Giraud, C. Renouard, H. L'Huillier, R. de la Martinière et C. Sutter, 2013, « Relational Capabilities : A Multidimensional Approach ». *ESSEC Working Paper* 1306.

[p. 249-267]

Hervé LADO & Cécile RENOUARD

Arch. phil. droit 56 (2013)

encore plus criminalisés, pour capter la rente pétrolière (Lado et Renouard, 2012)²¹. Les élites mobilisent la rente :

- en recherchant des contrats juteux de sous-traitance auprès des entreprises pétrolières : ces dernières ont pris l'habitude de fidéliser des soutiens locaux en attribuant des contrats de toute nature aux élites influentes dans leur zone d'implantation et dans la chaîne de décision politique ;
- en organisant ou en soutenant des actions de prélèvement des produits pétroliers sur les installations des entreprises : le vol de produits pétroliers bruts au Nigeria est estimé à 100 000 barils par jour ;
- en faisant pression sur les institutions politiques pour obtenir subventions ou fortes rémunérations : les parlementaires nigériens passent pour être les seconds mieux payés au monde après les Australiens, d'après une étude du magazine *The Economist* (Crimes Facts, 2013)²² publiée en juillet 2013. Et en fait l'Australie a beau figurer à la tête de ce classement, au regard du *ratio* indicatif Salaires et Traitement/PIB par habitant qui est de 3 pour ce pays, il se situe au niveau moyen des pays comparables en termes de niveau de vie (Royaume-Uni, Allemagne, Canada, Singapour) ; à la différence du Nigeria qui tient de très loin la tête du classement au titre de ce *ratio* qui pour lui est de 122, loin devant le pays suivant, aussi africain, le Kenya, avec un *ratio* de 86.

Ainsi, la rente pétrolière est captée par le pouvoir politique, mais aussi le pouvoir traditionnel, le secteur privé, ou les réseaux de criminalité, et leurs réseaux mobilisent une violence diffuse (intimidations, kidnapping, meurtres, attentats, terrorisme, etc.) pour écarter adversaires et concurrents, entretenant ainsi de la violence et de l'instabilité sociale.

C. — « Responsabilité » sans transparence

Enfin, l'opacité apparaît consubstantielle à la gestion d'une rente aussi rémunératrice. Dans le cas du Nigeria, la gestion des comptes publics demeure relativement confidentielle. Le Nigeria a adhéré à l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE) en 2004, et en mars

21 H. Lado et C. Renouard, 2012, « RSE et Justice Sociale : le cas des multinationales pétrolières dans le Delta du Niger », *Afrique et Développement*, Vol. XXXVII, No. 2, 2012, p. 167-193. Codesria.

22 Crimes Facts, 2013, *Nigerian legislators, world's highest paid*, accès le 28 juillet 2013 sur <http://crimefacts.org/nigerian-legislators-worlds-highest-paid-the-economist/>.

[p. 249-267]

Hervé LADO & Cécile RENOUARD

Arch. phil. droit 56 (2013)

2011, il a été déclaré conforme. Toutefois, de nombreux sujets demeurent en suspens, comme par exemple le paradoxe entre l'objectif visé par l'ITIE d'une publication de données détaillées sur les paiements des entreprises pétrolières à l'État, et la confidentialité entretenue par les entreprises et l'État sur les contrats pétroliers.

Un tel contexte d'opacité empêche les parties prenantes de se saisir de sujets essentiels pour tous, comme par exemple la justice de la répartition entre les parties prenantes (actionnaires, État, salariés locaux, sous-traitants et fournisseurs locaux, communautés locales) de la valeur ajoutée créée par l'industrie pétrolière, les pratiques des entreprises en matière de prix de transfert (Chanterac et Renouard, 2012 ; OCDE, 2013)²³ et les relations des entreprises avec les paradis fiscaux (Renouard, 2007)²⁴ qui sont susceptibles de favoriser l'éviction d'une partie de la rente pétrolière produite au Nigeria au détriment des parties prenantes locales.

D. — *Responsabilité croissante des entreprises mais toujours problématique*

Au regard de ce qui précède, l'attitude des entreprises pétrolières n'a pas été neutre dans la gestion et l'évolution des effets de la malédiction du pétrole au Nigeria. Leurs relations ambiguës avec l'État ont selon les cas aggravé la malédiction ou ralenti le processus de réhabilitation économique, politique et sociale. Dans tous les cas, au regard de leur contribution au budget de l'État, elles ont joué un rôle éminent dans la génération et la gestion de la rente pétrolière. Depuis le début des années 2000 et dans une certaine mesure en co-construction avec les pouvoirs publics, elles conçoivent leur responsabilité sociale différemment et la positionnent dans le champ de l'appui au développement des communautés locales. L'État a pour l'instant instruit les compagnies pétrolières de s'investir directement dans le développement local, et de financer (à hauteur de 3 % de leur budget annuel) l'agence fédérale de développement du Delta du Niger, la NDDC créée en 2000. Il a aussi commencé à organiser le développement et le transfert de compétences et d'expertise, ainsi qu'un accroissement des retombées économiques pour les populations locales avec la loi sur le *Nigerian Content* de 2010 qui fixe des seuils minimaux d'emplois locaux et

23 OCDE, 2013, *Lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices*, Paris, Presses de l'OCDE. M. Chanterac et C. Renouard, 2012, « Proposition 15 : Pour une fiscalité déterritorialisée des multinationales », in Gaël Giraud et Cécile Renouard (dir.), *Vingt Propositions pour réformer le capitalisme*, Paris, Flammarion, 2012, p. 311-328.

24 C. Renouard, 2007, *La responsabilité éthique des multinationales*, PUF.

[p. 249-267]

Hervé LADO & Cécile RENOUARD

Arch. phil. droit 56 (2013)

de sous-traitance locale par les entreprises pétrolières, et la construction de centres de formation professionnelle pour les jeunes.

Au-delà de la contribution déterminante de leurs activités aux revenus de l'État, les entreprises soutiennent des projets de développement dans les communautés locales en construisant routes, ponts, infrastructures éducatives, de santé ou d'adduction d'eau, de plus en plus dans le cadre d'accords conclus directement avec les représentants des communautés locales. À titre d'exemple, ces dernières années, Shell et Total ont consacré un budget de l'ordre respectivement de 65 millions USD et de 50 millions USD par an aux programmes sociétaux dans le cadre de ces accords. Si l'engagement sociétal des entreprises pétrolières au Nigeria ouvre désormais la porte à de plus en plus de parties prenantes locales, elle manque encore, malgré certains efforts de l'État, de l'impulsion politique et du cadrage institutionnel nécessaires pour gagner en légitimité, en cohérence et en justice par rapport à l'ensemble des parties prenantes. Une approche originale et porteuse a émergé en 1996 sous l'impulsion notamment de Statoil et Texaco avec l'appui de Pro Natura International (PNI)²⁵, une ONG spécialisée dans l'ingénierie socio-économique pour le développement durable des communautés locales. L'objectif est d'accompagner les communautés locales dans la mise en place d'institutions endogènes légitimes et démocratiques, dédiées à la gestion des projets de développement socio-économiques identifiés de manière inclusive par les populations locales. Ces initiatives, lorsqu'elles ont pu être conduites dans une dynamique associant activement les pouvoirs publics, les communautés locales, les entreprises et une expertise indépendante et reconnue en matière de développement durable, ont pu permettre dans certaines communautés locales de limiter l'instrumentalisation et le paternalisme (Maier, 2000 ; Renouard, 2007)²⁶. Ceci étant, au regard de nouvelles tentatives réalisées depuis une dizaine d'années dans la zone côtière et dans des zones *onshore* du Delta du Niger, en partenariat entre PNI et des entreprises comme Total et Shell, le bilan est mitigé, pour plusieurs raisons : ces initiatives ont un caractère très marginal vis-à-vis du modèle dominant d'intervention directe des compagnies ; les projets souffrent d'un manque de suivi et peinent à donner naissance à des activités économiques autosuffisantes ; leur succès dépend également de l'intégrité et du leadership éthique des responsables locaux.

25 Cf. le site Internet de Pro Natura International Nigeria : <http://www.pronatura-nigeria.org/splash/>.

26 K. Maier, 2000, *This house has fallen. Nigeria in crisis*, Londres, Penguin Books. C. Renouard, 2007, *La responsabilité éthique des multinationales*, Paris, PUF.

Enfin, il faut reconnaître le manque de volonté politique de la part des différents acteurs à l'égard d'une généralisation de ces modèles qui vont à l'encontre de l'habituelle captation des bénéfices tirés du pétrole par les élites locales. De manière générale, l'État a *de facto* délégué des champs de souveraineté comme l'éducation, la santé ou les infrastructures aux entreprises, ce qui est en soi une manière de perpétuer la malédiction des ressources. N'étant pas par nature des agences de développement, les entreprises cherchent spontanément à inscrire leur démarche sociétale dans la logique de la recherche de leurs propres performances économiques et financières. Une ambiguïté très forte demeure quant au contenu de leur démarche sociétale : loin d'être circonscrite à la gestion des effets de l'activité sur ses écosystèmes naturels et humains et sur la chaîne de valeur – ce qui est maintenant l'approche défendue par l'Union européenne (Commission Européenne, 2011)²⁷ –, la responsabilité sociétale des entreprises pétrolières au Nigeria a été souvent réduite à des actions philanthropiques dispersées et clientélistes, adossées à des institutions publiques défaillantes. Ainsi, l'équation de la participation conjointe des entreprises, des populations et de l'État au développement durable dans un contexte local de fragilité institutionnelle n'est pas évidente : l'enjeu est la contribution de tels partenariats à un renforcement des institutions. Ce qui suggère que lorsque les institutions d'un pays ne reposent pas sur un système de gouvernance inclusif et légitime, l'exploitation d'une activité de rente qui expose le pays au risque de syndrome hollandais conduit de manière presque inéluctable à la malédiction des ressources.

CONCLUSION

En conclusion, on a bien vu que l'exploitation des matières premières peut générer des rentes exceptionnelles qui menacent le développement du pays concerné. L'afflux de revenus est susceptible d'exposer l'économie, l'environnement et la société, à des dégradations telles que des pathologies durables s'installent. Le cas de la Norvège a permis de montrer que la malédiction n'est ni automatique ni inévitable. Lorsque des institutions visant à isoler l'économie et la société des effets des revenus exceptionnels sont mises en place, elles sont susceptibles de protéger le pays contre la malédiction des ressources. Il s'agit par exemple des institutions visant :

27 Cf. Conception de la RSE par l'Union Européenne au lien <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0681:FIN:fr:PDF>.

[p. 249-267]

Hervé LADO & Cécile RENOARD

Arch. phil. droit 56 (2013)

- la diversification des économies notamment à travers la limitation de la contribution de la rente à l'économie pour éviter l'illusion de prospérité, génératrice d'accoutumance et de dépendance ;
- le soutien et les incitations de l'État dans les secteurs fragiles ou en difficulté, notamment ceux qui emploient le plus de main-d'œuvre locale ;
- la bonne gouvernance dans l'ensemble des institutions avec notamment l'instauration et l'entretien d'un dialogue entre les parties prenantes et l'obligation de rendre compte de manière transparente.

Le cas du Nigeria a, en revanche, montré qu'en l'absence de telles mesures, l'exploitation immédiate et prolongée des rentes garantit la contraction du syndrome hollandais et expose la société, l'économie et l'environnement à des dommages durables.

Enfin, la comparaison entre le Nigeria et la Norvège présente toutefois une limite importante. Comme nous l'avons évoqué dans ce papier, les deux pays n'étaient déjà pas comparables, ni en 1958 lors de la mise en production au Nigeria, ni en 1971 lors de l'entrée en production des champs pétroliers norvégiens. La Norvège était déjà une nation ancienne et industrialisée de longue date, tandis que le Nigeria était un pays bien plus jeune et aux revenus plus modestes. Cette observation n'est pas neutre au regard de la capacité institutionnelle d'un pays à mettre en œuvre des réformes crédibles, cohérentes et pérennes. Ces dernières années, de nombreux pays en proie à la malédiction ont engagé des réformes institutionnelles en créant par exemple comme la Norvège en 1990 des fonds souverains destinés à réduire la dépendance vis-à-vis des rentes et mieux gérer les effets de la fluctuation des cours des matières premières. C'est le cas du Gabon en 1998 (Gabon Sovereign Wealth Fund, 400 Mds USD), de l'Algérie en 2000 (Revenue Regulation Fund, 77,2 Mds USD), de la Guinée Équatoriale en 2002 (Fund for Future Generations, 8 Mds USD), de la Lybie en 2006 (Libya Investment Authority, 65 Mds USD), de la Mauritanie en 2006 (National Fund for Hydrocarbon Reserves, 300 Mds USD), et en 2011 du Nigeria (Nigeria Sovereign Investment Authority, 1 Md USD) et du Ghana (Ghana Petroleum Fund, 70 Mds USD)²⁸, pour ce qui est des pays africains.

Toutefois, il ne suffit pas de mettre en place un fonds pour les générations futures pour qu'il fonctionne. Le Tchad a mis en place un tel fonds en 1999, alimenté par les revenus tirés de la mise en exploitation de ses gisements de pétrole, projet dans lequel la Banque Mondiale s'était portée

28 Cf. le site de SW Institute. Les montants ont été mis à jour en juin 2013. Lien <http://www.swfinstitute.org/fund-rankings/>. Accès le 10 septembre 2013.

actionnaire. Le modèle a été dénoncé en 2005 par la partie tchadienne, qui estimait ridicules les revenus effectivement tirés du projet, et qui était désireuse d'utiliser ces fonds pour des dépenses de souveraineté comme l'acquisition d'armes nécessaires à la défense du territoire et à la lutte contre les rébellions, ce qui a provoqué le retrait de la Banque Mondiale du projet.

À l'inverse, parmi les pays institutionnellement jeunes et en développement exposés à la malédiction des matières premières, le Botswana est souvent cité comme un des rares à avoir pu y échapper. Acemoglu et Robinson (2012)²⁹ attribuent cette performance aux arrangements institutionnels endogènes stables qui avaient précédé la mise en exploitation de ses gisements miniers, et qui ont permis au pays de gérer jusqu'ici de manière relativement exemplaire sa rente minière : il a notamment créé son fonds souverain dès 1994. Le cas du Botswana montre bien que le succès observé est largement dû à la stabilité et à la crédibilité que permettent des institutions matures. Il apparaît en définitive qu'un pays aux institutions jeunes ou fragiles n'est par définition pas en mesure de gérer durablement une rente économique massive ; dans de telles conditions, il est largement exposé à la malédiction des ressources.

herve.lado@yahoo.fr
renouard@essec.fr

29 D. Acemoglu et J. Robinson, 2012, *Why Nations Fail : The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. Ed. Clays Bungay Suffolk.

[p. 249-267]

Hervé LADO & Cécile RENOARD

Arch. phil. droit 56 (2013)