

LE CONTENU LOCAL DANS L'INDUSTRIE PETROLIERE GHANEENNE

Une solide politique minée par les lacunes en matière de capacité

De la Communauté africaine de pratiques sur la gestion axée sur les résultats de développement à la Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique (ACBF)



Etude de cas
N°17

RÉSUMÉ

En 2011, le Ghana a adopté le *Petroleum Commission Act* (Loi sur la Commission pétrolière) et le Cadre de stratégie relatif au contenu local et à la participation locale aux activités pétrolières. En 2013, il a rendu publique la Règlementation du pétrole. Ensemble, ces documents mettent en place un cadre juridique complet en ce qui concerne le contenu local. Cette étude de cas analyse la mise en œuvre du cadre, en mettant en exergue les premiers résultats positifs, ainsi que les difficultés rencontrées dans sa mise en œuvre.

Principaux résultats : Les capacités humaines et les compétences technologiques locales sont inadéquates pour une participation significative des entreprises locales. Le manque de capacité financière est un autre facteur limitant. Les taux d'intérêt élevés imposés sur les prêts (en moyenne 20 à 30%) pénalisent les entreprises et les investisseurs locaux.

Principale conclusion : Le secteur privé doit être incité à contribuer à la formulation des politiques relatives au contenu local, notamment, leur conception et leur mise en œuvre. Les entreprises qui développent des talents, acquièrent des intrants et des biens et services marchands au niveau local doivent être en mesure de créer de meilleures marges d'exploitation et de protéger les licences d'exploitation à long terme.

Principale leçon : La politique ghanéenne sur le contenu local dans l'industrie pétrolière indique qu'en cas de conformité avec la stratégie nationale de développement, et si les exigences de contenu local sont appuyées par des initiatives de renforcement des capacités, elles peuvent jouer un rôle positif dans le processus de transformation économique.

Principales recommandations : Les capacités des entreprises locales doivent être renforcées et elles devront être incitées à se fusionner en groupe afin de saisir les opportunités du secteur pétrolier, plutôt que d'évoluer en solitaire avec des chances de succès limitées. Bien que le cadre ghanéen du contenu local soit un excellent outil à cet effet, sa mise en œuvre doit être appuyée par des initiatives de renforcement des capacités ciblant les lacunes financières, le manque de capital humain et les problèmes environnementaux. Le cadre du contenu local doit aussi veiller à ce que la stratégie soit révisée et adaptée au contexte local ainsi qu'aux changements dont il fait l'objet au fil du temps.

Introduction

Les produits de base dominant encore les exportations africaines. Les pays n'ont pas pu réaliser la promesse de gains de valeur ajoutée et

de création d'emplois résultant de la croissance. Ils ont perdu la compétitivité sur les marchés mondiaux en ce qui concerne les produits ayant subi une quelconque transformation. En particulier, la part du continent dans la valeur ajoutée de

l'industrie manufacturière mondiale reste très faible. Elle ne s'élève qu'à 1,5%, soit une baisse par rapport au 1,9% affiché en 1980 (CEA 2014).

Pourtant, le commerce intra-africain est plus diversifié que les échanges extra-africains, les produits manufacturés échangés sur le continent ayant atteint la barre de 40% en 2011 (CEA 2014). Le commerce intra-africain offre des opportunités de marché, notamment celles du commerce intra-industriel, pour le secteur minier de l'Afrique. Mais dans ce domaine aussi, les avantages locaux et la valeur ajoutée sont plus concentrés sur les liens en aval, alors que les liens latéraux et en amont sont ceux qui doivent faire l'objet de renforcement.

L'un des principaux objectifs de la Vision du Régime minier de l'Afrique (VRNA), adoptée par les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union africaine (UA) en 2009, consiste à créer un plus grand espace fiscal et une imposition adaptée afin de permettre aux pays africains d'utiliser au maximum les rentes générées par les industries extractives pour assurer leur développement. L'autre objectif consiste à ajouter de la valeur, notamment par une approche multisectorielle du développement minéral qui catalyse la transformation structurelle de l'économie, tout en atténuant les effets pervers.

Des recherches spécifiques et orientées (et des actions connexes) sont nécessaires pour atteindre l'objectif du plan d'action de la VRMA qui consiste à faire une utilisation appropriée et utile des ressources naturelles pour catalyser une croissance et un développement de large base. L'établissement des partenariats public-privé, la création des réseaux de la connaissance et des plates-formes regroupant les milieux universitaires, les industries, les gouvernements et d'autres acteurs, sont d'une importance capitale (UA 2009:4). Pour des valeurs ajoutées en aval et en amont, la VRMA estime que la bonne gouvernance est essentielle pour s'assurer qu'un contenu local minimal est garanti dans le cadre des contrats et des licences d'exploitation des ressources, et pour veiller à la poursuite des investissements dans le

développement humain et technologique (UA 2009:14).

Plus de la moitié des 54 pays africains sont dotés de ressources naturelles non renouvelables qui jouent un rôle essentiel dans leurs économies. Mais en dépit de l'énorme potentiel que constitue cette dotation pour une croissance économique inclusive et un développement social rapides, certains Etats africains comptent parmi les pays du monde les plus pauvres, les plus déséquilibrés, et les plus ravagés par les conflits. En effet, les Etats africains producteurs d'hydrocarbures sont confrontés au paradoxe de la pauvreté, résultant en grande partie de la faiblesse des liens en amont et en aval de l'industrie pétrolière et gazière. Cet état des choses se traduit par la faible contribution du secteur au produit intérieur des pays riches en ressources.

A titre d'exemple, de 2011 à juin 2013, le Ghana a généré 1,4 milliard de dollar EU de la production commerciale et de l'exportation de pétrole. Mais des 77 millions de barils de pétrole produits, environ 13 millions seulement ont été comptabilisés au National Petroleum Corporation en tant part du Ghana (Acquah-Sam 2014). Les multinationales étrangères ont la part du lion, ce qui laisse peu d'avantages aux entreprises détenues par les nationaux pouvant fournir un contenu local.

« Le Contenu local » décrit l'ensemble des avantages que l'industrie pétrolière et gazière peut apporter aux zones dans lesquelles elle exerce ses activités, notamment (IPIECA 2011):

- L'emploi et la formation des populations locales.
- L'acquisition des fournitures et des services pour améliorer les capacités des fournisseurs locaux.
- L'appui aux initiatives de développement communautaire.

En termes simples, le contenu local fait référence à l'utilisation des compétences et des matériaux locaux dans la construction ou la maintenance d'un actif ou d'un service.

Les effets pervers de l'exploitation pétrolière et gazière peuvent avoir des répercussions plus importantes contribuant à déstabiliser l'ensemble du système économique. Au Nigeria, la dépendance excessive envers la production pétrolière et sa gestion a abouti à la contraction du secteur agricole. Il s'agit là d'un risque auquel s'expose le Ghana, où la filière cacao, le secteur des services et le secteur minier, constituent la base de l'économie depuis de nombreuses années.

Les politiques relatives au secteur minier sont par conséquent d'une importance capitale pour les pays africains dotés de grandes réserves de ressources naturelles, en particulier les minéraux, le pétrole et le gaz naturel. Ces ressources ont un impact important sur les économies locales, les investissements étrangers et le commerce. Ainsi, la manière de tirer parti du secteur minier de l'Afrique pour sa transformation structurelle inclusive devient alors une préoccupation centrale.

En ce qui concerne les autres pays riches en ressources, les exigences de contenu local (ou « les dispositions relatives au contenu local »), correctement insérées dans les cadres juridiques, réglementent les contrats et les pratiques d'appel d'offres de manière propice à la constitution d'une main-d'œuvre locale compétitive, à la dynamisation du secteur privé national et à la création d'emplois en fin de compte. Les dispositions relatives au contenu local sont donc essentielles dans la traduction des ressources d'investissement en avantages durables pour les populations locales, les cibles et les objectifs doivent aussi être soigneusement quantifiés et être réalistes. Ils doivent être intégrés et bien adaptés au contenu local.

Il ressort des expériences des autres pays du monde—comme le Brésil, l'Indonésie, la Norvège et le Venezuela—que les stratégies relatives au contenu local peuvent contribuer à améliorer la situation (Tordo et autres 2013). Par exemple, les politiques relatives au contenu local ont contribué à améliorer la création de valeur nationale le long de la chaîne de valeur pétrolière et gazière en créant

des emplois, de la valeur ajoutée, en facilitant l'accès à la technologie et à la connaissance, et en encourageant les investissements directs étrangers—qui sont tous des principaux catalyseurs de la transformation économique. Pour cette raison, le contenu local est d'une importance capitale pour l'établissement des liens entre les économies nationales et la chaîne de valeur mondiale des hydrocarbures.

Les pays qui ont mis en œuvre avec succès les exigences de contenu local ont accordé une attention particulière à quatre principaux facteurs: le capital humain, l'acquisition des biens et services, la participation et le financement de projets. En mettant l'accent sur ces facteurs, ils ont pu améliorer leurs économies, renforcer les capacités et les compétences au niveau national, et consolider le transfert de technologie, tout en augmentant considérablement l'utilisation de la main-d'œuvre locale par l'industrialisation.

Fortes de ces avantages, les stratégies relatives au contenu local se sont vulgarisées dans les secteurs pétrolier et gazier des pays en développement, en particulier en Afrique, où les découvertes d'importants gisements de pétrole et de gaz et l'amélioration des environnements des affaires contribuent à attirer les investissements directs étrangers. Cependant, on ne sait que peu sur la mise en œuvre des stratégies relatives au contenu local en Afrique et des problèmes de capacité auxquels elles sont confrontées. On en sait davantage moins sur la manière dont les investisseurs réagissent face à ces politiques. La présente étude de cas consacré au Ghana est un moyen de renforcement de cette littérature, sur les plans scientifique et politique.

Une transition continentale vers des politiques relatives au contenu local

Les pays riches en ressources du continent ont exprimé leur profond désir de tirer plus d'avantages locaux relatifs aux exploitations minières. En dépit des plus faibles cours mondiaux des produits de base appliqués récemment, les industries minières

et d'hydrocarbures continentales continuent d'apporter une forte contribution à la croissance économique de l'Afrique à travers le développement d'une chaîne d'approvisionnement local inclusive qui fournit les biens et services aux sociétés minières.

Dans une dizaine d'Etats africains, les nouveaux cadres, lois et politiques exigent maintenant des détenteurs de droits miniers d'acquérir des biens et services d'origine locale dans la mesure du possible. Progressivement, les pays africains imposent les termes d'engagement aux multinationales d'exploitation minière. Exiger des investisseurs étrangers de développer un contenu local constitue souvent un point essentiel des négociations des contrats miniers. Conformément à la VRMA, les visions nationales du régime minier (VNRM) et la domestication de la VRMA au niveau national, les objectifs continentaux sont clairement définis: le transfert des connaissances et de la valeur ajoutée à l'économie et aux entreprises locales.

L'objectif d'une VNRM consiste à étendre et à élargir l'appropriation, la participation et le contrôle locaux dans le secteur des ressources minérales par la valorisation des minerais, la création de la valeur ajoutée et la formulation des politiques relatives au contenu local. Ce processus au niveau national est indispensable pour accorder la légitimité politique au processus continental. La définition d'une VNRM nécessite un processus politique intense de consultations multipartites de large base, au cas où des points de vue différents sur l'exploitation minière doivent être réconciliés et intégrés dans un contrat social de longue durée. Ces conventions doivent survivre aux cycles politiques et électoraux.

Les gouvernements africains ont exprimé leur soutien à la « transformation structurelle des économies africaines et à une stratégie à long terme ancrée dans l'utilisation des importants actifs du continent en matière de ressources » (CEA 2011:1) comme meilleure manière de combler les lacunes historiques structurelles de l'industrie minière. La réalisation des changements structurels préconisés par la VRMA à travers des stratégies

nationales d'origine intérieure nécessite des processus participatifs aboutissant à la conception et à la formulation d'une VNRM axée sur les facteurs intérieurs.

La VRMA et les VNRM nationales deviennent de plus en plus le cadre de base devant sous-tendre les négociations avec les investisseurs du secteur minier. Leurs composantes sont ancrées dans une compréhension plus générale des avantages (au-delà des revenus) de la création de la valeur ajoutée, de l'industrialisation axée sur les ressources, du contenu local et de l'optimisation des infrastructures fondée sur les ressources – en particulier dans les couloirs de valorisation des ressources. Elles dépendent aussi de la gestion environnementale et matérielle, du respect des droits de l'homme et des considérations sociales, et des liens plus généraux entre les secteurs minier et de l'économie locale. Ces principes doivent s'appliquer à toutes les sociétés minières ayant des intérêts en Afrique, qu'elles proviennent de la Chine ou d'ailleurs.

Néanmoins, il devient de plus en plus évident que le secteur privé doit être incité à contribuer à l'appui des stratégies relatives au contenu local, notamment à travers leur conception et leur mise en œuvre. Les entreprises qui développent des talents, acquièrent des intrants et des biens et services marchands au niveau local doivent être en mesure de créer de meilleures marges d'exploitation et de protéger les licences d'exploitation à long terme.

Cependant, les analystes de l'industrie et les praticiens du développement se sont souvent plaints que les politiques africaines relatives au contenu local et les réglementations minières ne sont pas tout à fait appropriées ou adéquates, et que des goulots d'étranglement et d'autres lacunes de mise en œuvre subsistent en raison du manque de capacité. Le secteur privé a réagi avec un peu de réserve et a souvent cherché à contourner ou à éviter ces politiques et réglementations. Le résultat est l'existence d'un paysage de contenu local

complexe, varié à travers le continent, et difficile à explorer.

Le contenu local dans l'industrie pétrolière ghanéenne

Les performances du Ghana dans ses efforts pour tirer parti de la chaîne de valeur minière et promouvoir le contenu local sont plus reconnues que les efforts de la plupart des autres Etats africains riches en ressources. De toute évidence, le Ghana est particulièrement confronté à l'incohérence des politiques, aux lacunes de mise en œuvre et au manque de capacité.

Bien que des volumes commerciaux de réserves de pétrole en mer aient été découverts dans les années 1970, le Ghana n'est devenu un pays producteur de pétrole et de gaz qu'en décembre 2010, avec l'exploitation du forage en eau profonde et l'inauguration du Jubilee Field (Hanson et autres 2014). L'exploration des hydrocarbures se poursuit, et la production devrait enregistrer une augmentation.

Fort des enseignements tirés d'autres pays africains comme le Nigeria qui jouit des décennies d'expérience en matière d'industrie pétrolière, le Ghana a, dès le départ, fait preuve d'une réelle détermination à mettre en œuvre des lois et règlements appropriés pour le secteur. Ces lois et règlements ont permis au pays de tirer parti socialement et économiquement autant que possible de l'exploitation pétrolière et gazière.

A titre d'exemple, depuis 1994, le gouvernement ghanéen a mis en place un cadre de la législation environnementale, à savoir, le *Environmental Protection Act* (Act 490), qui veille à améliorer progressivement la gouvernance environnementale nationale des secteurs pétrolier et gazier. Les organisations de la société civile ont lancé un dialogue politique national sur le pétrole et le gaz. Par exemple, la création de la plate-forme de la société civile ghanéenne sur le pétrole et le gaz est une illustration de l'implication des acteurs locaux et externes, dans la quête d'une plus grande

transparence et de la reddition des comptes (Ibid. 2014).

Le Ghana a non seulement une longue tradition d'une société civile active, mais il jouit aussi d'une vaste expérience en matière de cadres réglementaires nationaux pour l'extraction de l'or. Cette expertise remonte à la profonde réforme de la loi de 1986 relative aux minerais et aux mines (Besada et autres 2015), dont l'objectif particulier est la quête d'une plus grande transparence et de la reddition des comptes dans le secteur. Bien qu'il subsiste de nombreux problèmes et lacunes dans l'exploitation aurifère, les cadres juridiques ont donné lieu à un environnement politique propice et fertile et ont sensibilisé sur les principales questions relatives à la gouvernance des ressources naturelles, ainsi qu'à la détermination des acquis en termes de capacités dans ce domaine.

Sur cette base, le Ghana est l'un des rares pays africains en croissance rapide, disposant d'une réglementation de contenu local appropriée destinée à l'industrie pétrolière.

Fort des enseignements tirés d'autres pays africains jouissant d'une plus longue expérience en matière d'industrie pétrolière, à l'instar du Nigeria, le Ghana a adopté le Petroleum Commission Act et le Local Content and Local Participation in Petroleum activities policy Framework en 2011. En 2013, il a rendu publique sa Réglementation sur le pétrole. Ces instruments constituent un cadre juridique complet en ce qui concerne le contenu local.

Le cadre de 2011 attribue un rôle important au gouvernement, en ce qui concerne sa mise en œuvre, dans la mesure où il a créé le Comité chargé du contenu local (LCC), avec pour mandat de superviser, coordonner et gérer le processus de mise en œuvre globale. Le LCC doit comprendre les parties prenantes des secteurs public et privé, issus des ministères gouvernementaux, des organismes et des départements, des organisations non gouvernementales, ainsi que des représentants des opérateurs, des chefs d'entreprises et des sous-traitants.

Un minimum de 5 % de participation à la licence, au permis et aux contrats pour les opérateurs pétroliers locaux - et au moins 10% de participation pour les fournisseurs locaux de fournitures et de services –contribue à assurer la participation locale du secteur privé ghanéen (Ministère de l'Energie et du Pétrole 2013). L'objectif est de maximiser la valeur ajoutée en faisant usage de l'expertise, des biens et services locaux, en créant des emplois et en développant des compétences à retenir au pays. Le Petroleum Exploration and Production Bill de 2010 stipule que le pays doit disposer d'une participation initiale d'au moins 10% dans les processus d'exploration et d'exploitation.

La politique ghanéenne sur le contenu local met l'accent sur « la promotion de la maximisation de la valeur ajoutée et de la création d'emplois, grâce à l'utilisation de l'expertise, des biens et services et des entreprises locaux et le financement de la chaîne de valeur de l'industrie pétrolière et la conservation des avantages au Ghana » (Ibid. 2013).

Rendre obligatoire le contenu local signifie que toutes les parties prenantes des secteurs pétrolier et gazier doivent disposer d'un plan annuel de contenu local pour leurs projets, leurs activités, leurs opérations et leurs transactions. Le gouvernement s'engage à accorder des incitations et avantages fiscaux aux intervenants qui dépassent les objectifs du plan.

La réglementation souligne la dimension capacitaire, en indiquant explicitement que l'un de ses principaux objectifs consiste à renforcer les capacités individuelles de la main-d'œuvre nationale dans tous les aspects de la chaîne de valeur pétrolière par l'éducation, le transfert de technologie et la recherche et le développement constamment à jour (R & D). Le cadre s'étend aussi à la nécessité de renforcer les capacités institutionnelles et organisationnelles, en vue de l'amélioration de la compétitivité des entreprises et des industries locales rattachées au secteur pétrolier pour soutenir la transformation économique du pays. (Ibid 2013).

Pour appuyer cette dimension de renforcement des capacités, la stratégie prévoit la mise en place d'un Fonds spécial de développement et du contenu local en matière de pétrole et de gaz. Ce Fonds relève de la compétence du ministère de l'Energie qui supervise les décaissements consacrés à l'éducation, la formation et la R & D. Les documents officiels comprennent aussi des indications précises sur le financement et la maintenance du fonds.

Résultats et évaluation générale

Selon Kazzazi et Nouri (2012), le développement du contenu local dépend de quatre facteurs interdépendants : les capacités, les infrastructures, l'environnement et les stratégies au niveau local. En ce qui concerne ces facteurs, le contenu local ghanéen a évolué dans la bonne direction (tableau 1), en formulant et en améliorant des stratégies locales.

Tableau 1. Environnement politique pour le suivi du contenu local au Ghana

| Pétrole et gaz (LCPPF 2010) | Exploitation minière (MMA 2006 et DMP 2010) | MMGR 2012 | Pétrole et gaz (LCPPF 2010) |
|--|---|-----------|-----------------------------|
| Définir les objectifs spécifiques nationaux du contenu local | Oui | Non | Oui |
| Nécessite l'approbation des plans de contenu local soumis par les entreprises | Oui | Non | Oui |
| Préférence conditionnée par le prix, la qualité et la disponibilité ponctuelle | Oui | Oui | Oui |
| Objectifs spécifiques de | Oui | Non | Oui |

| | | | |
|--|-----|-----|-----|
| l'emploi local | | | |
| Dispositions spécifiques sur la formation | Oui | Non | Oui |
| Dispositions spécifiques sur le savoir-faire technologique et les compétences | Oui | Non | Oui |
| Incitations et avantages fiscaux relatifs aux plans du contenu local et de formation | Oui | Non | Non |

Note: Le LCPPF est le Cadre de stratégie 2010 du contenu local et de la participation aux activités pétrolières du Ghana. Le MMA est la Loi sur les ressources minérales et l'exploitation minière. Le DMP est le ministère des Mines et du pétrole. Le MMGR est le Code général des ressources minérales et de l'exploitation minière.

Le tableau 1 montre que la réglementation 2012 est une stratégie de contenu local complète qui comporte des dispositions et des objectifs plus précis dans de nombreux domaines. Par rapport aux cadres précédents, seules les incitations et récompenses fiscales introduites dans la politique 2010 ont été supprimées.

Mais la stratégie 2012 ne comporte pas un plan global de réalisation de ses objectifs, ce qui représente une lacune en matière de mise en œuvre. Par conséquent, les spécialistes ont prodigué des conseils sur la manière de modifier la stratégie afin de fixer les objectifs des différents pans du secteur pétrolier pour la rendre plus réaliste. Ces modifications faciliteront aussi le suivi des résultats et l'identification des problèmes dans divers domaines de l'industrie. Il pourrait s'agir là de la voie à suivre dans le processus de mise en œuvre, ou du moins, l'une des options.

Des cadres institutionnels solides, détaillés et réalistes pour la mise en œuvre de la politique de

contenu local sont alors nécessaires, dans la mesure où ils doivent être à même d'assurer une supervision effective, un suivi étroit de la conformité et de la performance des exigences. Les bonnes expériences des exigences de contenu local ont précédemment produit ces résultats. Malgré l'absence d'un plan de mise en œuvre précis, le Ghana devrait mettre en œuvre 60% de sa loi sur le contenu local en 2015-2016 (Kunateh 2014).

La réglementation sur le contenu local ghanéen doit donc être progressivement mise en œuvre en plusieurs phases, forte du renforcement des capacités en place ou des nouvelles conçues pour le secteur. Par exemple, les capacités doivent être développées en vue d'encourager les entreprises locales spécialisées à fusionner pour postuler aux emplois du secteur, plutôt que d'évoluer en solitaire avec des chances de succès limitées. Dans cette optique, les capacités doivent être renforcées pour assurer une croissance soutenue des prestataires de services locaux du secteur. L'« Enterprise Development Centre » a été créé en mai 2013 pour aider les entreprises ghanéennes à saisir les opportunités d'affaires qu'offre le secteur pétrolier et gazier, en développant leurs capacités par la formation et d'autres services commerciaux.

Au Ghana, les problèmes de mise en œuvre ne résultent pas essentiellement des lacunes stratégiques. Ils s'expliquent plus par le manque de capacité, notamment celles qui compromettent l'environnement des affaires du pays, sur lesquelles se penche le Enterprise Development Centre (Kazzazi et Nouri 2012). Les capacités humaines et les compétences technologiques locales sont insuffisantes pour assurer une participation significative des entreprises et autres parties prenantes locales. A ce problème s'ajoute le manque de capacité financière du pays: les forts taux d'intérêt imposés sur les prêts (en moyenne 20 à 30%) pénalisent les entreprises et les investissements locaux. Par conséquent, l'environnement des affaires est incapable de soutenir ou d'encourager des résultats positifs.

Il relève de la responsabilité du gouvernement de créer un environnement dans lequel les entreprises peuvent prospérer aux côtés des fournisseurs de services locaux. Les avantages fiscaux pourraient être une solution réalisable, éventuellement associée à une amélioration de l'accès au financement. La réglementation relative au contenu local souligne, par exemple, que l'important rôle du secteur des services consiste à fonctionner comme un secteur clé et central de l'industrie pétrolière et gazière; en offrant un large éventail de services allant des services de base (comme la conduite et la restauration) aux services les plus spécialisés (comme les approvisionnements, le forage et le fret). Des initiatives spécifiques de renforcement des capacités doivent être consacrées au secteur connexe des services d'hydrocarbure.

En 2014, le ministre de l'Energie et du Pétrole a fait une annonce publique selon laquelle près de 580 millions de dollars EU ont été générés grâce à la politique de contenu local. Il a ajouté que 152 entreprises locales fournissent des services directs ou indirects aux opérateurs en amont de l'industrie pétrolière. En décembre 2013, 6.929 agents travaillaient dans le secteur pétrolier en amont, dont 5.589 ghanéens (Larbi 2014). Situation encourageante, même si on pouvait faire mieux.

Le Ghana doit garder à l'esprit que les pays voisins du Golfe de Guinée, comme le Libéria et la Sierra Leone, vivent aussi des expériences similaires dans le secteur pétrolier et adoptent des exigences de contenu local similaires. Cependant, le Ghana qui a une longueur d'avance sur eux, bénéficie, contrairement au Libéria, des services d'un fonds spécial qui assure le financement de sa stratégie de contenu local.

Conclusions et leçons apprises

Bien que le cadre ghanéen du contenu local soit un excellent outil, sa mise en œuvre doit être appuyée par des initiatives de renforcement des capacités ciblant les lacunes financières, le manque de capital humain et les problèmes environnementaux. Ces initiatives doivent aussi veiller à ce que la stratégie

soit révisée et adaptée au contexte local et aux changements dont elles font l'objet au fil du temps.

Le cadre du secteur pétrolier et gazier est confronté à deux principales séries de difficultés. La première qui est « interne », relève de la stratégie elle-même, et s'explique par l'absence de directives précises pour la mise en œuvre des politiques. La révision majeure nécessaire consiste à adapter les exigences à chaque pan de l'industrie pétrolière, afin qu'elles reflètent mieux les conditions et les capacités locales des entreprises locales et qu'elles soient réalistes. La seconde série qui est « externe » relève de l'environnement dans lequel la politique est mise en œuvre (non seulement le Ghana, mais l'Afrique de l'Ouest en général).

Pour relever les défis, le Ghana a besoin d'un environnement des affaires fiable en vue d'une mise en œuvre adéquate de la stratégie. Ledit environnement ne peut se créer qu'à travers des actions à deux volets : les initiatives du gouvernement visant à mettre en place des stratégies de large base pour promouvoir un environnement favorable aux entreprises et un secteur privé proactif, prêt à saisir les opportunités qui lui sont offertes. Le gouvernement pourrait par exemple, accorder des incitations fiscales, favoriser l'entrepreneuriat local, et encourager les entreprises internationales à investir au Ghana. Il pourrait aussi offrir davantage de possibilités aux entreprises nationales, afin de leur permettre de rivaliser avec leurs homologues internationaux.

Les investissements à court terme sont nécessaires pour le développement des capacités, en particulier dans les services qui pourraient devenir une source importante d'emplois et de génération de revenus pour de nombreux travailleurs peu qualifiés.

Les investissements à long terme permettront plus tard de former une main-d'œuvre locale qualifiée et technique. Une formation sectorielle et générale (sur des questions comme la santé, la sécurité et la protection de l'environnement) pourrait contribuer à relever le niveau des entreprises locales, afin de faire d'elles des fournisseurs de services viables

pour les entreprises internationales. Cette formation pourrait se faire en partenariat avec le gouvernement, les sociétés pétrolières, et d'autres investisseurs et bailleurs de fonds. Les personnels des entreprises ghanéennes pourraient suivre les mêmes formations à l'étranger que les travailleurs techniques de haut niveau et retourner au Ghana: une expérience similaire offerte par Tullow pourrait se multiplier, et des initiatives semblables encouragées.

L'augmentation des connaissances et la recherche universitaire sont d'une importance capitale pour veiller à ce que les stratégies produisent les résultats escomptés. La production de nouvelles connaissances d'inspiration locale et une meilleure analyse des informations existantes sur le contenu local de l'ensemble de la chaîne de valeur peuvent servir de base à l'élaboration et au déploiement de programmes de gouvernance aux niveaux national et régional en Afrique de l'Ouest.

La politique ghanéenne relative au contenu local dans l'industrie pétrolière indique qu'en cas de conformité avec la stratégie nationale de développement, et si elles sont appuyées par des initiatives de renforcement des capacités, les exigences de contenu local peuvent jouer un rôle positif dans le processus de transformation économique.

Le Ghana est une solide illustration du fait que la détermination et les dépenses sur le contenu local peuvent contribuer à accroître l'offre d'emploi et à permettre au pays de tirer le meilleur parti de l'exploitation pétrolière et gazière. La prochaine étape consistera à renforcer les compétences et à créer des petites et moyennes entreprises locales plus compétitives (notamment par le transfert de technologies et de capitaux locaux plus accessibles), tout en améliorant les infrastructures locales.

L'expérience ghanéenne dans ses efforts pour tirer parti de la chaîne de valeur minière et promouvoir le contenu local en vue de la réalisation d'une croissance soutenue et inclusive constitue un modèle que d'autres pays semblent prêts à

appliquer. En ce qui concerne les obstacles restants – notamment l'incohérence de la stratégie, les lacunes en matière de mise en œuvre et le manque de capacité – le Ghana est bien placé pour les surmonter.

Références

- Acquah-Sam, E. 2014. "Economic Effects of Oil and Gas Production and Management on the Ghanaian Economy." *European Scientific Journal* 10 (10): 463–479.
- AU (African Union). 2009. *Africa Mining Vision*. February 2009. Addis Ababa, Ethiopia.
- Besada, H. 2013. "Local Content for Development: Policy Options and Monitoring Framework to Enhance Benefits for Host Communities." Presentation made at Busua Beach Resort, Ghana, April 26.
- Besada, H., F. Lisk, and P. Martin. 2015. "Regulating Extraction in Africa: Towards a Framework for Accountability in the Global South." *Governance in Africa* 2 (1): 1–12.
- Chatham House. 2013. *Africa Meeting Summary: Tanzania as an Emerging Energy Producer*. London: Chatham House.
- Deloitte. 2014. *The Deloitte Guide to Oil and Gas in East Africa: Uniquely Structured*. London: Deloitte.
- Ernst & Young. 2015. "Tanzania enacts legislation impacting the oil and gas industry." *Global Tax Alert*. August 11. [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Tanzania_enacts_legislation_impacting_the_oil_and_gas_industry/\\$FILE/2015G_CM5681_Tanzania%20enacts%20legislation%20impacting%20the%20oil%20and%20gas%20industry.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Tanzania_enacts_legislation_impacting_the_oil_and_gas_industry/$FILE/2015G_CM5681_Tanzania%20enacts%20legislation%20impacting%20the%20oil%20and%20gas%20industry.pdf) (accessed November 10, 2015).
- Ghana News Agency. 2014. "Efforts to enforce petroleum local content in Ghana," *News Ghana*. October 17. <http://newsghana.com.gh/efforts-to-enforce-petroleum-local-content/> (accessed November 10, 2015).
- Hanson, K. T., C. D'Alessandro, and F. Owusu. 2014. *Managing Africa's Natural Resources. Capacities for Development*. London: Palgrave Macmillan.
- IPIECA (International Petroleum Industry Environmental Conservation Association). 2011. *Local content strategy: A guidance document for the oil and gas industry*. London: IPIECA <http://www.engineersagainstopoverty.org/docu>

- mentdownload.axd?documentresourceid=28(accessed December 1, 2015).
- Kazzazi, A., and B. Nouri. 2012. "A conceptual model for local content development in petroleum industry." *Management Science Letters* 2 (6): 2165–2174.
- Kunateh, M. A. 2014. "Ghana to Achieve 60 Percent of Local Content Law within Three Years." *Allafrica*. February 24. <http://allafrica.com/stories/201402242368.html> (accessed November 10, 2015).
- Larbi, C. 2014. "\$580m Generated from Local Content Policy." *Daily Guide*. September 17. <http://www.dailyguideghana.com/580m-generated-from-local-content-policy/> (accessed November 10, 2015).
- Ministry of Energy and Petroleum. 2013. "Petroleum (Local Content and Local Participation) Regulation, 2013 (Legislative Instrument 2204). Accra, Ghana: Ministry of Energy and Petroleum. <http://www.energymin.gov.gh/?p=1613>(accessed November 9, 2015).
- Mjimba, Vuyo. 2011. "The Nature and Determinants of Linkages in Emerging Minerals Commodity Sectors: A Case Study of Gold Mining in Tanzania." *Making the Most of Commodities Programme Discussion Paper No. 7*. Cape Town, South Africa, and Milton Keynes, UK: University of Cape Town and Open University.
- Morris, M., R. Kaplinsky, and D. Kaplan. 2012. *One Thing Leads to Another: Promoting Industrialisation by Making the Most of the Commodity Boom in Sub-Saharan Africa*. Cape Town, South Africa: University of Cape Town. <http://tinyurl.com/CommoditiesBook>(accessed December 2, 2015).
- Tordo, S., M. Warner, O. E. Manzano, and Y. Anouti. 2013. *Local Content Policies in the Oil and Gas Sector*. Washington, DC: World Bank.
- UNECA (United Nations Economic Commission for Africa). 2011. *Minerals and Africa's Development*. The International Study Group Report on Africa's Mineral Regimes. Addis Ababa, Ethiopia. http://www.africaminingvision.org/amv_resources/AMV/ISG%20Report_eng.pdf (accessed December 1, 2015).
- _____. 2014. *Economic Report on Africa. Dynamic Industrial Policy in Africa*. Addis Ababa, Ethiopia.



REMERCIEMENTS

Ce produit de connaissance fait partie d'une série de produits de la Communauté Africaine de Pratiques sur la Gestion axée sur les Résultats de Développement (AfCoP-GRD). L'objectif est de documenter les bonnes pratiques et les recommandations politiques clés sur la gestion axée sur les résultats de développement. Les produits de connaissance de l'AfCoP sont largement diffusés et sont disponibles sur le site web de l'Initiative de l'Afrique pour les Résultats (AfriK4R) : <http://afrik4r.org/ressources/>.

Cette étude de cas de l'AfCoP-GRD est un travail conjoint de la Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique (ACBF) et de la Banque Africaine de Développement (BAD) réalisé sous la supervision du Secrétaire Exécutif de l'ACBF, le Professeur Emmanuel Nnadozie. Ce produit a été préparé par une équipe du Département Connaissances & Apprentissage de l'ACBF, sous la supervision générale de son Directeur, Dr Thomas Munthali assisté par Mme Aimtonga Makawia, Mr. Kwabena Boakye, Dr. Patience Mutopo, Dr. Barassou Diawara, Mme Anne François et Mr Fréjus Thoto et des membres des autres départements de la Fondation.

L'ACBF est également reconnaissante envers Professeurs Hany Besada et Cristina D'Alessandro qui a partagé le travail de recherche ayant abouti à l'élaboration de cette publication ; puis Prof. P. Mihyo, Dr. J. Lyimo et Dr A. Kirenga dont les avis externes ont enrichi ce produit de connaissance. La Fondation exprime aussi sa gratitude aux membres de l'AfCoP, aux institutions partenaires de l'ACBF et à tous ceux qui ont fourni des contributions critiques pour la finalisation de ce produit. L'ACBF est reconnaissante envers la Banque Africaine de Développement qui a appuyé l'élaboration de ce produit de connaissance sous la subvention Numéro 2100150023544.

Les points de vue et opinions exprimés dans cette publication sont ceux de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle de la BAD et de l'ACBF.