

LE CHIFFRE COMME OUTIL POLITIQUE

Présentation

Bonnie Campbell

Professeure, Faculté de science politique et de droit

Université du Québec à Montréal (UQAM)

Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société (CIRDIS)

Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA)

La mesure du développement

1-3 février 2012

Introduction

« Les statistiques, les chiffres et indicateurs sont comme des bikinis.

Ils donnent l'impression de tout montrer - mais ils cachent toujours l'essentiel.

L'essentiel c'est la vie – le social. »

Ces mots sont de Claude Pairault- ethnologue et Jésuite.

Puisque je ne suis malheureusement ni ethnologue, ni Jésuite, mon propos sera moins poétique. Je parlerai du secteur extractif en Afrique.

Certes les chiffres cachent. Le travail de déconstruction des chiffres peut cependant être révélateur de leur rôle comme outil politique- pourquoi et comment cachent-ils l'essentiel.

La contribution décevante du secteur minier au développement économique et social des pays riches en ressources au cours des deux dernières décennies a le plus souvent été attribuée aux dysfonctionnements internes de ces pays – faible ou mauvaise gouvernance, absence de transparence dans l'utilisation des recettes minières, corruption, etc. Il en a résulté un corpus explicatif qui véhicule une perspective particulière telle qu'illustrée, par exemple, par la théorie de la malédiction des ressources – approche qui laisse cependant de côté les stratégies et processus politiques susceptibles de tenir compte du rôle joué par l'ensemble des acteurs dont certains puissants acteurs externes. En se basant sur des enseignements tirés du secteur minier et plus spécifiquement sur certaines implications pour le développement économique et social des pays riches en ressources minières d'Afrique des stratégies actuelles de mise en valeur dans ce secteur, cette communication explorera plusieurs dimensions politiques du rôle que joue le chiffre dans ces diverses approches explicatives. Seront prises en considération, la production et la divulgation du chiffre, le contrôle par le chiffre, la dissimulation par le chiffre, le rôle du chiffre dans la reproduction des rapports de pouvoir, la justification chiffrée des stratégies, et enfin, la possibilité de transformation des stratégies grâce au chiffre et les contraintes politiques à de telles transformations.

1. La production du chiffre, sa divulgation et la dissimulation par le chiffre : Qui produit? Pour qui et pourquoi?

Parlons quelques minutes de la production des chiffres.

La création de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE) dont l'objectif est de veiller à une meilleure gouvernance dans les pays riches en ressources à travers la vérification et la publication complète des paiements effectués par les entreprises et des revenus provenant du pétrole, du gaz et des minerais perçus par les gouvernements, est un outil révélateur à ce sujet. Bien que l'ITIE soit elle-même un processus en évolution et qui entraîne des ajustements et des améliorations constantes, certains éclairages provenant de la mise sur pied de cette initiative sont édifiants. Prenons un exemple. Le Ghana, deuxième producteur d'or du continent, a été le théâtre à partir de 1986 de la libéralisation très poussée du secteur minier, ce qui a incité une entrée massive d'investissements étrangers, attirés par des conditions extrêmement avantageuses et dont les retombées devaient contribuer à stimuler la croissance et réduire la pauvreté. Vingt ans plus tard, une étude de 2007 sur le processus de l'ITIE au Ghana montrait que le gouvernement dépendait pour calculer ses recettes minières des chiffres produits par les compagnies sur la qualité et la quantité du minerai produit, pour l'établissement du prix de l'or à partir duquel les compagnies calculaient les redevances qu'elles payaient, et pour les calculs d'amortissement du capital investi – chiffres dans chaque cas que le gouvernement n'était pas en mesure de vérifier.¹ Une telle situation rend évidemment très difficile, voire impossible, un suivi du secteur, la vérification des calculs sur les redevances et par conséquent, très difficile de rendre le gouvernement imputable envers sa population. Pour résumer, malgré les réformes majeures de libéralisation sous l'égide des institutions financières multilatérales à partir de 1986 qui provoqueront cette entrée massive d'investissement privé (pour \$6 milliards en date de la fin 2005) et une extraction fort importante des ressources, 20 années plus tard, le gouvernement du pays n'est toujours pas responsable de la production des données, ni en mesure de vérifier les chiffres qu'il utilisait pour calculer les recettes tirées du premier secteur de l'économie.

Le problème soulevé ici n'est pas seulement un problème technique et le résultat d'un manque de ressources et d'expertise dans le secteur public, bien que ce facteur joue évidemment un rôle important. L'enjeu de la redevabilité nous amène à considérer la nature éminemment politique des processus de production et de vérification de données. Comprendre la production de chiffres implique de tenir compte des rapports de pouvoir qui caractérisent les dimensions financières des activités productives et en premier lieu, la question de savoir envers qui les compagnies sont redevables?

Prenez les rapports annuels d'une compagnie minière. Les chiffres sur les bénéfices ne sont désagrégés ni par pays, ni par projets. La raison – les données sont produites à l'attention des actionnaires, non pas des gouvernements des pays riches en ressources naturelles. Comme il est bien connu, la globalisation des stratégies des entreprises permet beaucoup de latitude pour ce qui est du lieu de la déclaration des bénéfices et notamment des possibilités considérables de transfert corporatif.

Face à cette situation, fort nuisible il va sans dire pour les pays riches en ressources minières, il est intéressant de souligner que la Commission de l'Union européenne a proposé une nouvelle initiative (non encore acceptée en décembre 2011) relative à la

production d'informations obligatoires par les entreprises multinationales dans le secteur des industries extractives, incluant le secteur forestier.ⁱⁱ Ainsi, la proposition exigerait la production et la publication d'informations financières obligatoires pour chacun des pays où opèrent ces entreprises. L'objectif général est d'améliorer la transparence des revenus générés par des secteurs clés pour le développement économique et social des pays du Sud. La proposition fait écho à la législation américaine, le Frank Dodd Actⁱⁱⁱ, mais va plus loin. Bien que l'on ne puisse que saluer l'initiative de la Commission de l'UE, on peut s'interroger sur le fait que l'on ait dû attendre 2011 pour proposer une telle mesure.

Car dans le domaine de non-paiement des redevances et plus généralement, celui de la fuite des capitaux, les chiffres sont éloquentes et révèlent un problème de taille. Un rapport de 2011 du PNUD permet de dimensionner l'importance de l'enjeu que représente l'absence de contrôle par les instances publiques non seulement sur la production des chiffres comme nous l'avons vu dans le cas du Ghana, mais surtout sur le suivi des flux financiers dans ce domaine. Le rapport « *Illicit Financial Flows from the Least Developed Countries: 1990-2008* » du PNUD a mis en lumière, et ce n'est pas la première fois que de tels chiffres sont produits, les montants globaux qui échappent aux pays dits « les moins développés » : « *The 48 countries classified by the United Nations as LDCs [Least Developed Countries], 33 of which are in Sub-Saharan Africa, lost a cumulative total of \$246 billion in illicit financial flows over the period from 1990 to 2008.* »^{iv} (...) *Six of the top ten countries in cumulative outflows were in Africa, including Angola (#2), Lesotho (#3), Chad (#4), Uganda (#7), Ethiopia (#9), and Zambia (#10).* »^v

Comment de tels transferts peuvent-ils se produire? Les mécanismes de « *transfer pricing* » qui permettent la déclaration des bénéficiaires dans les pays d'opération où les réglementations fiscales sont les plus favorables recouvrent une partie de la réponse. Il s'agit d'une procédure particulièrement répandue dans le secteur extractif : Selon Ernst & Young, une entreprise d'experts en comptabilité financière : « *92% of the mining and metals companies surveyed have cross-border intercompany transactions.* »^{vi}

Le rapport cautionne l'industrie sur les risques que pose l'augmentation de la surveillance dans ce domaine :

The mining and metal industry may become a prime target for increased taxes and levies as governments worldwide face significant budget pressures to fund the deficits created during the global financial crisis. As a result, more globally focused planning is necessary to lessen the potential impact in any one nation.^{vii}

Tandis que les mécanismes de prix de transfert permettent d'éviter l'imposition grâce à des pratiques comptables légales, de telles transactions sont susceptibles d'être accompagnées par des stratégies de transfert basées sur des prix qui ne sont pas forcément les bons, c'est-à-dire par les pratiques de prix de transfert erronés qui augmentent et déplacent les coûts encourus par l'entreprise vers les pays où le taux d'imposition est le plus élevé, et les bénéficiaires vers les pays où les impôts sont les plus bas afin d'éviter l'imposition.

Une étude sur ce sujet par le groupe *Global Financial Integrity* estime qu'entre 2002-2006 les pratiques de prix de transfert erronés (*transfer mispricing*) ont coûté annuellement au Mali et à la RDC 25% des revenus publics hors dons (*non-grant government revenue*) (ce qui représente des pertes pour le Mali de US\$200 millions par année et pour la RDC de

US\$375 millions annuellement). Selon la même source, ces pratiques auraient coûté au total aux pays en développement entre US\$98 et US\$106 milliards par an.^{viii} Comme le notent de nombreux organismes dont Action Aid International, de telles stratégies d'évasion fiscale assorties de l'utilisation de paradis fiscaux privent ces pays de sommes considérables en termes de revenus fiscaux. L'étude du PNUD citée précédemment suggère que l'Afrique comptait pour US \$170 milliards, ou environ 69%, des flux illicites de capitaux entre 1990 et 2008.^{ix}

Nous touchons avec ces chiffres la question de fond- les rapports asymétriques de pouvoir qui caractérisent les relations entre compagnies minières et gouvernements dans ce secteur :

(...) perhaps more than in any other industry, mining is subject to complex bargaining pressures over the terms of investment and the appropriate tax regime which best reconciles the interests of the different actors involved. Trends in the global economy tend to suggest that the bargaining environment has shifted significantly in favour of mining TNCs over the past two decades.^x

Avant d'aborder les conditions permettant la reproduction de ces relations complexes, il est important de faire référence à des facteurs qui ont contribué à les mettre en place.

2. Le contrôle sur les chiffres – symptôme de rapports structurels profonds

Rappelons notre constat du début concernant l'absence, dans le cas nombreux pays riches en ressources minières d'Afrique, de l'accès aux données et de contrôle sur la qualité des données dont disposent les gouvernements lors de négociations et nécessaires pour permettre un suivi des bases sur lesquelles sont calculées les redevances.

Les relations de pouvoir qu'exercent les compagnies minières sur la production, la divulgation du chiffre et la capacité de dissimulation par le chiffre doivent être resituées dans le cadre de rapports plus vastes qui associent d'autres acteurs puissants et notamment les institutions financières multilatérales (et aussi parfois les pays à l'origine des compagnies). Rappelons que les institutions financières multilatérales ont été responsables depuis les années 1980 de l'ouverture des pays riches en ressources minières d'Afrique, comme d'Amérique latine, aux investissements privés étrangers dans des conditions des plus favorables pour ces derniers. Cette ouverture a eu lieu grâce à des réformes en profondeur, faisant partie d'un processus cumulatif de libéralisation des cadres réglementaires, réformes qui ont entraîné un retrait systématique des États des sphères de planification et de production (grâce à la privatisation et au retrait du secteur public de la participation dans les opérations) et du transfert de ce qui auparavant étaient des fonctions publiques, à des acteurs privés. Il s'agissait non pas seulement du transfert des fonctions de livraison de services publics telles que la responsabilité pour les infrastructures, cliniques, écoles – vers des acteurs privés – mais aussi de fonctions auparavant publiques, telles que le rôle de supervision, de réglementation, de médiation, et d'organisation de consultations avec les communautés affectées par l'extraction du minerai – responsabilités qui ont de plus en plus été transférées aux entreprises minières.^{xi}

Concernant la redéfinition du rôle des États, l'objectif des réformes introduites sous l'impulsion de la Banque mondiale était de faire en sorte que les gouvernements assurent

un rôle de facilitateur de l'investissement privé, laissant l'initiative, le rôle premier de « propriétaire » et d'« exploitant » au secteur privé. Bref, le rôle du gouvernement devenait celui de simple « régulateur » et de « promoteur »^{xii}. Dans la foulée des mesures de privatisation et de libéralisation introduites, on affirmait que les premiers à réformer leurs cadres seraient en avance par rapport à leurs compétiteurs. L'expérience de l'Afrique dans ce domaine au cours des vingt dernières années a été un processus cumulatif de réformes qui a mené à la production de plusieurs générations de régimes miniers de plus en plus libéralisés.^{xiii} (Rappelons que les révisions du code minier du Mali de 1999 ont pris comme modèle les révisions du code libéralisé du Ghana, qui sera revu de nouveau en 2006 pour tenir compte de réformes ailleurs).

La manière dont la libéralisation du secteur a été menée comporte trois dimensions, elles-mêmes interreliées, qui méritent plus d'attention car elles qui touchent directement notre sujet – le contrôle sur les chiffres.

- a) Tout d'abord, les formes particulières qu'a prises la libéralisation se sont traduites par une baisse des taux de redevance, la baisse ou la disparition d'autres formes d'imposition (telles que les droits d'importation, les taxes sur les opérations de change) et l'accroissement des exemptions fiscales, ce qui a entraîné une baisse tendancielle de la part relative des recettes que l'État pouvait tirer théoriquement de la production.
- b) Deuxièmement, la libéralisation a sorti les États de la sphère de la production, réduisant ou mettant fin d'une part à l'accès direct aux données de base dont ils bénéficiaient auparavant. D'autre part, ce retrait et les compressions du secteur public ont amené un affaiblissement du niveau d'expertise et de capacité administrative des États, ce qui implique un affaiblissement de la capacité de contrôle des États. Ensemble, ces deux dimensions ont contribué à un accroissement des fuites licites (prix de transfert, etc.) et illicites de recettes.
- c) Troisièmement et souvent négligées, les formes de libéralisation qui ont été introduites au cours des vingt dernières années ont eu des implications profondes sur les rapports structurels et politiques des pays concernés. À cet égard, le retrait marqué de l'État du secteur et la redéfinition de son rôle ont aussi été accompagnés par un processus parallèle de réduction de sa souveraineté. Il s'agissait là comme le confirme une étude préparée pour la Banque mondiale en 2001, d'un objectif explicitement recherché par les réformes.^{xiv}

De plus, le rétrécissement de la marge de manœuvre des États riches en minerais et de leur espace politique de prise de décision du fait d'avoir à répondre à un processus de réformes dirigé de l'extérieur ont, dans certaines circonstances, donné lieu à l'institutionnalisation de modes particuliers de reproduction des relations de pouvoir. Ceci est particulièrement le cas dans des pays très riches en ressources minières. De manière similaire à l'expérience des pays riches en ressources pétrolières, et notamment le Nigéria que certains auteurs tels que Cyril Obi ont analysé comme étant caractérisées par un "*politics of oil*,"^{xv} les formes particulières de "*politics of mining*" qui ont émergé dans certains pays riches en ressources minières tels que la Guinée, ont souvent été marquées par une absence de transparence et d'imputabilité, malgré le fait que les Institutions de Bretton Woods aient eu la responsabilité du processus de réforme du secteur depuis de nombreuses années. Dans ces cas, les réformes semblent aussi avoir été particulièrement favorables aux entreprises

minières. Et, tel qu'également illustré par l'expérience de la Guinée, dont le code minier avait été révisé initialement sous l'égide de la Banque mondiale en 1995, le secteur minier a été favorisé par rapport à d'autres secteurs, au détriment du pays dans son ensemble. Comme le note une étude de l'Organisation mondiale du commerce : « *The incentives given to approved mining enterprises are still much more attractive than those for non-mining enterprises under the Investment Code.* »^{xvi} Au sujet de l'impact de ces exemptions sur les revenus fiscaux du gouvernement, presque une décennie après l'introduction du code minier de 1995 en Guinée, la Banque mondiale reconnaissait que « *[t]ax exemptions severely limit Guinea's revenue collection performance* »^{xvii}. De même, l'institution identifie « *[t]he large number of import duty exemptions, often unjustified which particularly favor the mining sector* »^{xviii}, comme l'un des trois facteurs qui limitent la mobilisation de revenus publics en Guinée. Il semble en effet qu'en 2001, les exemptions liées aux droits à l'importation aient à elles seules dépassé les droits perçus. La Banque mondiale, qui estime que le coût actuel des exemptions fiscales en termes de revenus perdus à environ 20% des revenus totaux (ou environ 3% du PIB), ajoute : « *The real value of exemptions may be higher than actually recorded since many of them have been granted informally over the years to individual traders, either as a favor or on a rent-seeking basis* »^{xix}.

Enfin, une autre conséquence des réformes importantes de libéralisation des années 1990 concerne, dans bon nombre de situations, l'émergence et la perpétuation de relations structurelles de pouvoir particulières qui lient décideurs africains et acteurs puissants étrangers, que ce soit des acteurs corporatifs, financiers ou diplomatiques.

Les possibilités de rompre avec ces tendances du passé et d'aller de l'avant vers des situations propices à l'introduction de cadres réglementaires susceptibles de promouvoir des objectifs de développement, de protection de l'environnement et de respect des droits humains semblent cependant contraintes dans beaucoup d'instances, par de tels héritages structurels.

3. La justification par les chiffres des stratégies de mise en valeur des ressources

La justification du modèle passé de mise en valeur des ressources est bien illustrée par une déclaration de M. Paulo Gomes, alors qu'il était un des Directeurs exécutifs de Banque mondiale, lors d'une conférence minière à Cape Town en Afrique du Sud lorsqu'il déclara en septembre 2005 : « *The mining sector is set to play a key role in the World Bank's goal to alleviate poverty in Africa by 2015. (...) If we use mining as the key driver for growth, then we would become less dependent on \$ 50 billion (in aid) that I am not sure will even come.* »^{xx}

Au Canada, l'hypothèse que nous allons promouvoir le développement des pays riches en ressources minières par la présence de nos investissements dans le secteur minier est au cœur de nos politiques dans ce domaine. Elle explique par exemple la décision récente d'utiliser une partie du budget de l'aide pour couvrir une partie des coûts de projets de responsabilité sociale des entreprises (RSE) de certaines grandes compagnies minières canadiennes. Comme l'annonçait la ministre de coopération internationale en septembre 2011: « Puisque de plus en plus de pays en développement perçoivent les investissements

étrangers comme un moyen de favoriser la croissance économique et que le secteur canadien de l'extraction constitue un élément important de cette croissance, l'ACDI peut jouer un rôle important afin d'aider les pays à concrétiser leurs aspirations. En encourageant un partenariat entre le secteur privé et des organisations de la société civile, notre gouvernement a l'occasion d'aider des entreprises à remplir leur responsabilité sociale et à en faire profiter les personnes dans le besoin. »^{xxi} L'annonce représente une contribution totale de 26,7 millions de dollars de la part de l'ACDI.

De telles approches et les stratégies qui en découlent renvoient évidemment à une confiance dans la croissance comme moteur du développement, approche si présente par le passé et encore bien ancrée aujourd'hui. Cependant, comme l'expérience du secteur minier en Afrique au cours de deux dernières décennies le démontre éloquemment^{xxii}, sans mesure d'accompagnement, sans politiques publiques et dans des contextes d'affaiblissement systématique des institutions qui rend très difficile le suivi de ce qui est proposé, on ne peut que rester interrogatifs concernant les implications pour le développement à plus long terme de telles approches.^{xxiii}

4. La reproduction des rapports de pouvoir par les chiffres

Face à cet héritage souvent caractérisé par un manque de transparence, la création de l'ITIE en octobre 2002 fut sans aucun doute une initiative essentielle. Cependant, il est important de demeurer attentif concernant la possibilité que les orientations du passé ne conditionnent et donc ne biaisent les réformes qui suivront. Tout en représentant un pas en avant, il peut être démontré que l'ITIE a véhiculé lors de sa conception une perspective particulière- celle de la communauté des bailleurs qui était à son origine, plutôt que celle des pays ou gouvernements riches en ressources naturelles. L'exemple du Ghana dans ce domaine peut de nouveau servir d'illustration. Le Ghana s'est joint volontairement à l'ITIE en 2003. Son implication concernait le secteur minier seulement et les obligations de reddition de comptes furent étendues au niveau sous-national.

Le Ghana a créé un Secrétariat de l'ITIE, un Multi Stakeholder Steering Group et nomma un Auditeur indépendant (*EITI Aggregator/Auditor*). Le pays a produit des rapports d'audit (*Aggregation reports*) annuellement depuis 2006^{xxiv} en plus du rapport initial (*Inception report*). La mise en œuvre de l'initiative au Ghana est sous la supervision d'un Comité où sont représentées toutes les parties prenantes, le *Multi-Stakeholder National Steering Committee*. Les membres de ce Comité proviennent du gouvernement, de la société civile, des compagnies minières et il a la responsabilité de superviser la mise en œuvre du plan national de travail de l'initiative. Toutes les grandes compagnies minières qui ont des activités au Ghana sont impliquées dans l'initiative.^{xxv}

À un niveau, l'expérience du Ghana concernant l'ITIE peut être considérée exemplaire. Cependant, et tel que détaillé dans les principes qui sont à l'origine de l'ITIE, l'objet de ce qui doit être surveillé porte sur la transparence des flux dans le pays concernant les déclarations des paiements par les compagnies au gouvernement. Cette perspective, qui met l'accent sur l'amélioration de la gestion des fonds à l'intérieur du pays et en particulier par le gouvernement, bien que clairement d'importance majeure, laisse de côté la question critique de la nécessité de plus de transparence et d'information sur les flux de revenus qui

quittent le pays sous la forme de fuites de capitaux selon les diverses modalités dont il a été question ci-dessus (prix de transferts, prix erronés de transferts, paradis fiscaux, etc.). Ce biais dans la manière selon laquelle l'enjeu de la transparence a été conceptualisé lors de la création de l'ITIE est illustratif des hypothèses qui sous-tendent beaucoup de la réflexion et des initiatives des bailleurs à l'effet que la contribution décevante du secteur minier au cours des deux dernières décennies peut le plus souvent être attribuée aux dysfonctionnements internes de ces pays – faible ou mauvaise gouvernance, absence de transparence dans l'utilisation des recettes minières, corruption. Une telle approche peut être contrastée avec une perspective plus holistique et inclusive qui serait informée par les objectifs de développement des pays concernés.

Comme le note Christensen, le problème a longtemps été vu et traité comme le résultat d'une mauvaise gestion des ressources que les gouvernements recevaient et qu'il appelle « *demand side of corruption* » - ce que le pays reçoit et non ce que les compagnies produisent. Il note à cet effet :

This has led to an obsessive focus on public officials (politicians and state employees) and a lack of attention to other elites, including company directors or financial intermediaries. Now the focus must shift to the enablers on the supply side. A radical change is needed in the public understanding of what constitutes corruption. The focus needs to shift from individuals to the systems and processes that encourage and enable corrupt activities.^{xxvi}

Ainsi, reflétant les origines externes de la perspective de bailleurs, lors de sa création, l'ITIE pointait surtout les dysfonctionnements internes des pays riches en ressources minières – comme le font aussi les stratégies qui visent à améliorer la « *ressource gouvernance capacity* » interne aux pays. De telles approches cherchent à aborder la question des flux des revenus, les chiffres, comme s'il s'agissait d'enjeux et de problèmes essentiellement techniques, qui pourraient être résolus par l'introduction de meilleures procédures de gestion. L'inconvénient de telles approches c'est qu'elles ont comme conséquence de dépolitiser ces enjeux et les rapports structurels profonds à leur origine, qui sont, nous l'avons vu, éminemment politiques.

5. Les possibilités de transformation des stratégies par les chiffres et les contraintes politiques à de telles transformations

Les possibilités de transformation des stratégies du passé dépendent de la prise en compte de ces différentes dimensions à la fois techniques et politiques. Si l'on se réfère au contexte actuel dans les milieux de décision en Afrique, le désir d'un changement de cap est loin d'être théorique. À titre d'illustration concrète de la volonté que de nouvelles stratégies qui amèneraient des transformations structurelles émergent, soulignons l'adoption en février 2009 de la « Vision africaine des mines » par les chefs d'État des pays africains à la réunion du Sommet de l'Union africaine, suite à la réunion d'octobre 2008 des ministres responsables des ressources minières et du développement. Ce document suggère que les matières premières ne devraient pas simplement être destinées à l'exportation, mais qu'elles devraient favoriser des stratégies menant à l'industrialisation et à la diversification des économies locales et que des mesures devraient être prises pour ajouter de la valeur,

développer les industries en aval, pour créer des emplois et diversifier la production et la base d'exportation des pays riches en ressources minières.^{xxvii}

Cette prise de position implique un changement fondamental dans les orientations du passé. Elle implique aussi de nouvelles stratégies et politiques qui ont été explicitées de manière très détaillée dans le rapport de la Commission économique pour l'Afrique des Nations unies de 2011 « Les ressources minérales et le développement de l'Afrique » et ont donné lieu à l'adoption d'un Plan d'Action par les ministres de Mines en décembre 2011. Deux domaines parmi les très nombreux enjeux qui font l'objet de recommandations font écho très directement à la notion du chiffre comme outil politique, l'un plus technique et s'adressant à la question du contrôle de la production du chiffre, l'autre s'adressant plus directement à la redéfinition des relations structurelles du passé.

A) Le premier exemple de recommandation concerne la qualité des données sur les informations géologiques et minières. La « Vision africaine des mines » avait noté:

Moins on est informé de la valeur potentielle d'une ressource, plus grande évidemment sera la quote-part des rentes qu'exigera l'investisseur à cause du risque élevé de découverte et d'évaluation de la ressource, qui pourrait se révéler sans grand enjeu économique. Cette hypothèse s'applique principalement aux ressources minières et énergétiques mais on peut également en tenir compte dans la conclusion des transactions relatives à d'autres ressources telles les sols pour l'agriculture, la foresterie, la pêche et le tourisme. La plupart des États africains ne disposent pas d'une cartographie géologique de base ou au mieux, celle-ci est inadéquate. Cette situation est un facteur de risque pour les investisseurs qui, par conséquent, exigent un régime fiscal extrêmement favorable pour toute opération qui pourrait résulter de leur exploration fondamentale.^{xxviii}

Afin de répondre à ces défis, le Projet de Plan d'action proposé en décembre 2011 recommande que soit pris en compte :

- i. « l'importance de l'information géologique non seulement pour l'industrie minière mais dans d'autres secteurs de l'économie;
- ii. le développement de processus clairs pour les systèmes de l'information géologique de collecte, traitement, d'analyse et de stockage des données;
- iii. la nécessité de mettre au point une politique de l'information géologique sur les questions d'accès, entre autres;
- iv. la nécessité d'une coopération avec les institutions multilatérales, les donateurs et autres partenaires à la coopération concernés tels que la Banque mondiale et EuroGeoSurveys, en particulier dans le domaine de renforcement des capacités et autres appuis techniques connexes;
- v. la nécessité de prendre en considération les initiatives régionales et mondiales dans le développement de systèmes d'information géologique tels que le projet d'échange d'information sur les ressources naturelles de la CNUCED, qui vise à garantir la transparence sur toute la chaîne de valeur minière, ainsi que le cadre de politique minière qui sera vulgarisé par le groupe d'études international sur les ressources minières et minérales;
- vi. la nécessité de veiller à la continuité des cartes géologiques au-delà des frontières des pays au niveau continental;
- vii. la nécessité pour les études géologiques nationales de renforcer leur durabilité. »^{xxix}

B) Le deuxième exemple de recommandations concerne la reconnaissance de l'importance d'un appui à la négociation de contrats. Comme le précise le Rapport de la CEANU « Les ressources minérales et le développement de l'Afrique » :

« La Vision africaine des mines reconnaît le caractère critique des négociations initiales sur les contrats ainsi que la nécessité « [...] d'améliorer la capacité des États africains à négocier, avec les CNC (*compagnies transnationales*), les régimes d'exploitation des ressources. Ces négociations sont généralement extrêmement asymétriques puisque le CNC est fortement doté en ressources et compétences tandis que l'État en est faiblement pourvu ¹². » Elle remarque que ces contrats tendent à concerner le long terme et à être négociés en amont, avant que l'extraction minière ne commence, ce qui suscite d'importants obstacles lors de leur renégociation. Il est donc important que les négociateurs gouvernementaux identifient les questions cruciales dès le départ, notamment celles qui impliquent des liens potentiels, et ce, même si l'économie locale peut ne pas être en mesure d'en retirer un avantage immédiat.

Les organisations multilatérales se sont engagées dans le développement des capacités liées à la négociation des contrats. La Banque africaine de développement a créé une Facilité africaine de soutien juridique (encadré 10.4) afin de fournir une aide juridique spécialisée dans les différends sur les plaintes des fonds vultours, et de développer les capacités des pays africains riches en ressources dans la négociation des transactions commerciales complexes, notamment celles sur les ressources naturelles. De la même manière, la Banque mondiale a mis en place l'Organisme de conseil technique des industries extractives à l'attention des gouvernements des pays en développement riches en ressources. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a aidé plusieurs pays africains par son Projet régional de développement des capacités pour la négociation et la régulation des contrats d'investissement. La Commission économique pour l'Afrique lance, par le biais de son Institut de développement économique et de planification (IDEP), qui est basé à Dakar, au Sénégal, un cours sur la négociation des contrats miniers et l'élaboration des politiques publiques, en se fondant sur la Vision africaine des mines. L'objectif est d'offrir, tous les ans, une formation aux décideurs politiques et autres parties prenantes. Ces initiatives traduisent le besoin évident de développer urgemment les capacités engagées dans ce secteur vital. Des enseignements intéressants peuvent également être tirés des contributions fournies aux pays en développement par le Groupe d'assistance technique du Secrétariat du Commonwealth (devenu la Division des services de conseil économique et juridique, laquelle est aujourd'hui intégrée à la Division des services de conseil spécialisé). Il serait cependant utile d'accroître la coordination pour éviter toute duplication et conflit possible parmi ces diverses initiatives.^{xxx}

Comme il ressort de ces deux exemples de recommandations, cités ici à titre illustratif car de multiples autres enjeux et défis font aussi l'objet de recommandations, il se dégage depuis plusieurs années une volonté politique très nette de mettre en place un projet de transformation fondamentale de la place qu'occupe le secteur minier dans le développement en Afrique afin que le secteur ne demeure pas juste une enclave vouée à l'exportation de matière brute, mais devienne une source catalysatrice de transformation dans un processus d'industrialisation entretenue.^{xxxi} Dans chacun des nombreux enjeux et défis dont dépendent les possibilités de mettre de l'avant des stratégies qui transformeront l'héritage du passé, la production et la divulgation du chiffre, le contrôle par le chiffre, la dissimulation par le chiffre, le rôle du chiffre dans la reproduction des rapports de pouvoir,

la justification chiffrée des stratégies, le chiffre comme outil politique, joue comme nous l'avons vu, un rôle d'importance centrale.

En arrière fond et pour conclure, rappelons qu'il ne faudra pas minimiser les contraintes actuelles et les rapports de force qui interagissent avec les dynamiques internes. Un dernier exemple suffira pour illustrer ce point.

En Guinée, un nouveau Code minier a été rédigé au cours des dernières années avec l'appui d'un financement entre autres de George Soros et de l'expertise technique de l'organisme Revenue Watch. À beaucoup d'égards, le nouveau cadre réglementaire peut être considéré un document remarquable, notamment en ce qui concerne les clauses sur la fiscalité, l'exigence de publier les contrats, l'inclusion de mesures d'incitation à la transformation locale, l'utilisation et la formation de la main d'œuvre locale, etc. Le nouveau code a été approuvé par le Parlement guinéen le 19 septembre 2011.

Toutefois, en octobre dernier, le Président a été invité au Canada où il a rencontré des représentants d'une importante compagnie minière très présente en Guinée qui ont cherché à le persuader de modifier la nouvelle législation minière approuvée par le Parlement guinéen. Dans une note de presse on pouvait lire après la visite: « Nos partenaires ont attiré à juste titre notre attention sur les améliorations possibles dans le domaine de la fiscalité pour rendre nos ressources minérales plus compétitives par rapport à celles des autres pays détenteurs plus proches des acheteurs. Le Gouvernement se proposait de prendre à cet effet, un décret pour amender les dispositions fiscales concernées. »

Ceci nous amène à conclure que le rôle du chercheur en économie politique est de rendre plus explicite les conditions de production des chiffres - par qui? pour qui? pourquoi? - afin qu'au-delà des approches plus technocratiques, les chiffres deviennent des outils de débats et de stratégies politiques au travers desquels les populations concernées soient en mesure de redéfinir le champ du possible.

Bonnie Campbell

Professeure, Faculté de science politique et de droit, Université du Québec à Montréal
Directrice, Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société
Directrice, Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique
Courriel : campbell.bonnie@uqam.ca
Téléphone : (514) 987.3000, poste 4574
Site : <http://www.cirdis.uqam.ca/>
UQAM, pavillon Hubert-Aquin, local A-3785
CP.8888, succ. Centre-ville, Montréal, Québec, Canada H3C 3P8

¹Richard Murphy, 2007, *Ghana's EITI – Delivering on the promise? A review of the First Report on the Aggregation / Reconciliation of Mining Benefits in Ghana*, mars http://eiti.org/UserFiles/File/ghana/ghana_first_audit_report_review.pdf, Consulté le 4 janvier 2012.

Selon Section 2.4 de cette étude :

1. Mines are allowed to assess the quality of the ore they produce themselves and this is never independently verified;

2. *No set price for gold is established for a day: variations from the 'spot' price occur and could be material. Explanation is not available. It is suggested that the London Metal Exchange price be used;*

3. *Standard exchange rates are not used which allows manipulation to occur. A standard daily rate should be established;*

4. *Customs officers do not verify the actual bullion shipped from mines leading to opportunities for abuse. It is recommended that they should do this;*

5. *Customs officers stay too long at one location leading to familiarity. It is recommended that practice in this area is changed;*

6. *Not all companies submit all returns required of them. Standardising returns required by various agencies would reduce the chance of this happening and increase pressure on compliance with legal requirements.*

ⁱⁱ Commission européenne, DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports associés de certaines formes d'entreprises. Bruxelles, le 25.10.2011. COM(2011) 684 final. 2011/0308 (COD)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0684:FIN:FR:PDF>

ⁱⁱⁱ Le *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* de 2010 est le principal volet législatif de la réforme du marché financier engagée par l'administration Obama suite à la crise des subprimes et la crise financière et économique qui s'en est ensuivie.

Le titre complet de la loi, signée par le président Barack Obama le 21 juillet 2010, explicite ses objectifs qui sont de promouvoir la stabilité financière des Etats-Unis en améliorant l'accountability (la responsabilisation) et la transparence dans le système financier, pour mettre fin au *too big to fail*, pour protéger le contribuable américain en mettant fin aux sauvetages financiers (ending bailouts), pour protéger le consommateur des pratiques de services financiers abusifs, et pour d'autres objectifs.

Divisée en 16 titres et couvrant 2 300 pages, la loi englobe de nombreux aspects différents (création d'agences réglementaires, renforcement de la réglementation et modification des pouvoirs de la Securities and Exchange Commission (SEC), limitation des investissements d'entités bancaires dans des fonds de pension avec la règle Volcker, réglementation de certains produits dérivés financiers, etc.) et est considérée comme l'un des plus gros changements du cadre réglementaire depuis le New Deal, inversant – au moins partiellement – le mouvement de déréglementation et de dérégulation financière engagé depuis Reagan. De nombreuses mesures préconisées par la loi doivent être définies et mises en œuvre par des agences de réglementation et notamment la SEC : aussi, bien que la loi soit en vigueur depuis sa signature, toutes les dispositions qui en découlent n'ont pas encore été appliquées.

^{iv} UNDP, 2011, *Illicit Financial Flows from the Least Developed Countries: 1990-2008*, Poverty Reduction and Democratic Governance, May. http://www.beta.undp.org/undp/en/home/librarypage/poverty-reduction/trade_content/illicit_financialflowsfromtheleastdevelopedcountries1990-2008.html, p. 11.

^v *Ibid.* p. 13.

^v Ernst & Young, 2009, *Global mining and metals companies are prime targets for increased taxes and levies*. <http://www.ey.com/RU/en/Newsroom/News-releases/Press-Release---2009-11-19>. Je suis reconnaissante pour cette référence, ainsi que les deux suivantes et celle au texte de John Christensen, 2009, à John Jacobs « An Overview of Revenue Flows from the Mining Sector: Impacts, Debates and Policy Recommendations » chapitre en préparation pour le volume *Renouvellement des modes de gouvernance : Ressources minières et réduction de la pauvreté en Afrique* » sous la direction de B. Campbell.

^v *Ibid.*

^v Ann Hollingshead, 2010, « *The Implied Tax Revenue Loss from Trade Mispricing*, » *Global Financial Integrity*, Washington, DC, February, p. 4.

^v UNDP, 2011, *op.cit.*, p. 12.

^v P. Haslam, 2004, « The bargaining gap. Explaining the stability of domestic foreign investment regimes and the limitations on state bargaining in a globalized economy ». Paper presented at the Eight International Business conference, Guadalajara (Mexico), 9 janvier, cité dans UNCTAD, 2005, *Economic Development in Africa: Rethinking the Role of Foreign Direct Investment*, UNCTAD, Geneva, p. 45.

^{xi} David SZABLOWSKI, 2007, *Transnational Law and Local Struggles. Mining, Communities and the World Bank*, Oxford et Portland : Hart Publishing.

^{xii} World Bank, 1992, « Strategy for African Mining », *Africa Technical Department Series, Mining Unit, Industry and Energy Division*. Technical Paper No 181, Washington D.C.: The World Bank, August. p. 53.

Tel que le concluait cette étude, ceci exigeait « *a clearly articulated mining sector policy that emphasizes the role of the private sector as owner and operator and of government as regulator and promoter* ».

^{xiii} Analysées dans B. Campbell (dir.), 2004, *Enjeux des nouvelles réglementations minières en Afrique*, Coll. Document de recherche 3, Uppsala : Nordiska Afrikainstitutet.

^{xiv} Voir les recommandations de l'étude commandée par la Banque mondiale, Naito, Remy, Williams, 2001, *Review of Legal and Fiscal Frameworks for Exploration and Mining*, World Bank Group, p. 6.

(ii) Permettre et accroître un accès privé aux ressources jusqu'alors réservées à l'État, ce qui entraîne un changement majeur dans la conception de la souveraineté de nombreux pays en développement. (*Allowing or expanding private access to resources previously reserved to the state, which involves a major change in the concept of sovereignty for many developing countries.*)

^{xv} Cyril Obi, 2004, « The Oil Paradox: Reflections on the Violent Dynamics of Petro-Politics and (Mis) Governance in Nigeria's Niger Delta », *Africa Institute Occasional Paper*, No. 73, Pretoria : Africa Institute of South Africa.

Cyril Obi, 2001, « Global, state and local Intersections: power, authority and conflict in the Niger Delta oil communities », in T. Callaghy, R. Kassimir and R. Latham (ed.), *Intervention and Transnationalism in Africa. Global-Local Networks*, Cambridge: Cambridge University Press.

^{xvi} World Trade Organisation (WTO). 2005. *Trade Policy Review: Republic of Guinea – Report by the Secretariat* (Revision). Report no. WT/TPR/S/153/Rev.1. Geneva: Trade Policy Review Body, December 14. p. 54.

^{xvii} World Bank, 2004. *Guinea : Strengthening Public Expenditure Management for Poverty Reduction and Growth – Public Expenditure Review*, Report no. 27347-GUI. Washington D.C.: The World Bank, 10 juin, p. 10.

^{xviii} *Ibid*, p. x.

^{xix} *Ibid*, p. 11-12.

^{xx} Gareth Tredway, 2005, « Mining to play key role in World Bank Africa plans », *MineWeb*, 20 septembre, <http://www.mineweb.net/events/conferences32005/samda2005/489480.htm>.

^{xxi} Agence canadienne de développement international (ACDI), 2011, *La ministre Oda annonce des initiatives visant à accroître les retombées positives de la gestion des ressources naturelles pour la population de l'Afrique et de l'Amérique du Sud*, septembre, <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/fra/CAR-929105317-KGD>, consulté le 23 janvier 2012.

^{xxii} B. Campbell, (dir.). 2009. *Mining in Africa : Regulation and Development*. Copublication Londres : Pluto Press, Ottawa : CRDI, et Uppsala : The Nordic Africa Institute, 276 p.

^{xxiii} B. Campbell « Corporate Social Responsibility and development in Africa: Redefining the roles and responsibilities of public and private actors in the mining sector ». À paraître *Journal of Resources Policy*. 2012.

^{xxiv} Ces publications sont disponibles sur le site : http://www.geiti.gov.gh/site/index.php?option=com_phocadownload&view=sections&Itemid=54

^{xxv} Thomas Akabzaa, « Constraints to Maximization of Net National Retained Earnings from the mining for National Economic Development and Poverty Reduction Sub Saharan Africa Illustrated by Ghana », Chapitre à paraître dans B. Campbell (dir.) *The Extractive Industries and Poverty Reduction in Africa: The renewal of modes of governance*. 2012.

^{xxvi} John Christensen, 2009, « Africa's Bane : Tax Havens, Capital Flight and the Corruption Interface », *Working Paper 1/2009*, 8 janvier, Madrid: Real Instituto Elcano.

^{xxvii} Cette vision commune adoptée en février 2009 présente :

Un secteur minier africain fondé sur la connaissance, catalyseur et contribuant à une large croissance et au développement qui s'intègre pleinement à un marché africain commun à travers:

- Interdépendance en aval dans l'enrichissement des minerais et la production;
- Interdépendance en amont des biens d'équipement miniers, des consommables et des industries de services;
- Interdépendance médiane dans le domaine des infrastructures (énergie, logistiques, communications, eau) et du développement des compétences et des technologies (HRD et R&D);
- Partenariats mutuellement bénéfiques entre l'État, le secteur privé, la société civile, les communautés locales et d'autres acteurs ; et
- Une connaissance exhaustive du patrimoine minier.
- Un secteur minier durable et bien régi qui produit effectivement et génère des rentes sur les ressources, qui est sûr, sain, tient compte des aspects genre et ethnie, de l'environnement, qui est socialement responsable et est apprécié des communautés environnantes ;
- Un secteur minier qui fait partie intégrante d'une économie africaine globalement diversifiée, dynamique et compétitive sur le plan industriel;
- Un secteur minier qui a permis de créer des infrastructures à travers la maximisation de son interdépendance économique propulsive aux niveaux local et régional ;
- Un secteur minier qui optimise et contient d'énormes ressources minières finies, qui est diversifié, intégrant des métaux industriels de moindre valeur commerciale à grande et à petite échelle ; et
- Un secteur minier qui est un acteur clé dans les marchés compétitifs et dynamiques des produits de base à l'échelle continentale et internationale.

^{xxviii} Union africaine, 2009, *Vision du régime minier africain. Exploitation équitable et optimale des ressources minières en vue d'une large croissance durable et d'un développement socio-économique*, AU/EXP/CAMRMRD/2(I), février, http://www.africaminingvision.org/amv_resources/AMV/Africa%20Mining%20Vision%20french.pdf, p. 17.

^{xxix} Union africaine, 2011, *Rapport de la Réunion des hauts fonctionnaires*, CAMRMR/Rpt(II), Conférence des ministres de l'Union africaine en charge de la mise en valeur des ressources minières, Deuxième session ordinaire, 12 au 16 décembre, Addis Abéba (Éthiopie), p. 7-8.

^{xxx} Commission économique pour l'Afrique des Nations unies et Union africaine, 2011, *Les ressources minérales et le développement de l'Afrique. Rapport du groupe d'études international sur les régimes miniers en Afrique*, novembre, Addis Abéba (Éthiopie), p. 150-151.

^{xxxi} Comme le note le document :

(...) un des problèmes importants identifiés par la Vision minière pour l'Afrique c'est que dans une large mesure, l'exploitation des mines à grande échelle se fait dans les enclaves. Ces activités minières sont déphasées des pays hôtes au plan économique et social. La plupart des mines et des recettes minières étant transportés hors de l'Afrique, les économies africaines ont très peu de chances de profiter de cette manne pour se développer. Depuis la période coloniale, la situation n'a pas beaucoup évolué.

La Vision minière pour l'Afrique met l'accent sur la nécessité pour les pays africains de procéder à une réévaluation de leur politique minière. Aussi, la Vision minière pour l'Afrique ne repose-t-elle pas seulement sur la fiscalité et les dépense(s) des recettes minières. Elle plaide en faveur de l'ouverture des enclaves minières et du renforcement des liens avec les communautés locales.

Par ailleurs, la Vision minière pour l'Afrique, préconise la mise en place des pôles de compétitivité en lieu et place des enclaves; au lieu des infrastructures fermées qui ne desservent que les mines, elle milite en faveur des « couloirs de développement accessibles à toutes sortes d'entreprises, qu'elles soient petites ou grandes ».

Les deux organisations partenaires, la Commission de l'Union africaine et la CEA relèvent que seul les États africains peuvent mettre en place un cadre de planification stratégique pour associer les mines et le développement. Face au nombre élevé de pays enclavés et de l'abondance des ressources minières laissées en rade pour cause du manque d'infrastructures et de marché, la

coopération et la planification stratégique sont la voie obligée pour sortir de l'ornière et permettre aux entreprises africaines de se développer.

African Mining Vision, *Les ministres en charge de la mise en valeur des ressources minières de l'Union africaine (UA) en conclave à Addis Abeba*, <http://www.africaminingvision.org/pr1-fr.html>, consulté le 23 janvier 2012.