

**BONNE GOUVERNANCE, ENJEUX DE SÉCURITÉ ET ACTIVITÉS MINIÈRES EN  
AFRIQUE\***

**Bonnie Campbell  
Professeure  
Département de science politique  
Faculté de science politique et de droit  
Université du Québec à Montréal**

**Présentation à la Conférence  
« Looking Back and Moving Forward »  
Ingénieurs sans Frontières  
Le 20 janvier 2006  
Ottawa**

Plusieurs commissions internationales récentes ont attiré l'attention sur les liens potentiels entre l'extraction des ressources naturelles et le risque de conflits violents. Tel est le cas de la Commission pour l'Afrique, laquelle notait au chapitre 5 de son rapport intitulé *Notre intérêt commun : Rapport de la Commission pour l'Afrique*: « Les pays dont les économies dépendent d'un seul produit de base ou de quelques-uns seulement, en particulier des ressources de valeur élevée telles que le pétrole et les autres minerais, sont souvent pauvres, ont des systèmes de gouvernance faibles et moins responsables et sont plus sujets aux conflits violents et aux chocs économiques ».<sup>1</sup>

---

\* Je tiens à remercier Myriam Laforce, chercheure au Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique pour son assistance précieuse dans la préparation de la version française de ce texte.

<sup>1</sup> Commission pour l'Afrique, *Notre intérêt commun : Rapport de la Commission pour l'Afrique*, Chapitre 5 « La paix et la sécurité : une nécessité », U.K, Mars 2005, p.187.

« Nothing is more devastating to the poor than civil war. As the *World Development Report 2000-2001* explains, “Wars cripple economies by destroying physical, human, and social capital – reducing investment, diverting public spending from productive activities, and driving highly skilled workers to emigrate.” [p. 50] Those who are impoverished in peacetime are most likely to suffer from the catastrophe of war. Countries that are dependent on oil and mineral wealth face a much higher danger of civil war than states that are resource-poor. According to Collier and Hoeffler [2000], a state that depends heavily on the export of oil and minerals faces a risk of civil war of 23 percent for any given five-year period; an identical country with no natural resource exports has a civil war risk of just 0.5 percent. Table 4 lists 12 oil and mineral dependent countries that have recently suffered from civil war ». Michael L. Ross, *Extractive Sectors and the Poor*, Oxfam America Report, October 2001 [PDF] <http://www.polisci.ucla.edu/faculty/ross/oxfam.pdf>.

**Table 4: Recent Civil Wars in Oil and Mineral.  
Dependent States. Country Duration Resources**

Algeria 1991-present Oil  
Angola (UNITA) 1975-present Diamonds  
Angola (Cabinda) 1992-present Oil  
Congo, Republic 1997-1999 Oil  
Congo, Democratic Republic 1997-present Copper, diamonds  
Indonesia (Aceh) 1986-present Natural gas  
Indonesia (Irian Jaya) 1969-present Copper, gold  
Iraq 1974-75, 1985-92 Oil

Cette contribution propose d'analyser les tendances plus globales ainsi que les conditions spécifiques qui permettent de comprendre pourquoi les activités minières en Afrique sont à présent, et seront fort probablement à l'avenir, de plus en plus liées aux enjeux de sécurité.

Évidemment, les facteurs en cause sont multiples, variés et complexes. Il est toutefois utile d'identifier les éléments qui peuvent contribuer à une meilleure compréhension et à offrir des pistes sur les réponses à apporter à de telles tendances.

À cette fin, cet article explorera plusieurs hypothèses entourant les enjeux de transparence, de renforcement des capacités et d'imputabilité. Il s'intéressera ensuite de manière plus générale à la mesure dans laquelle certains autres aspects des processus de réformes économiques et institutionnelles desquels ces enjeux sont issus et qui avaient pour objectif de créer un environnement favorable à l'investissement peuvent, sous certaines conditions, représenter des facteurs contribuant à l'établissement de liens entre l'extraction des ressources et le potentiel de conflit violent. Avec ces hypothèses exploratoires comme toile de fond, cet article conclura sur une série de recommandations suggérant diverses mesures qui peuvent être prises par les différents acteurs concernés.

## **1. BONNE GOUVERNANCE, SÉCURITÉ ET ACTIVITÉS MINIÈRES EN AFRIQUE : SIX ENJEUX CLÉS**

Au cours de son chapitre 4 intitulé « Avoir de bons systèmes : la gouvernance et le développement des capacités », le Rapport de la Commission pour l'Afrique note que :

« Des États efficaces, c'est-à-dire des États capables de promouvoir et de protéger les droits de l'homme, de fournir des services à leurs citoyens et de créer un climat favorable à l'esprit d'entreprise et à la croissance, sont les fondements du développement. En l'absence de progrès dans le domaine de la gouvernance, toutes les autres réformes auront un impact limité » (p.111).

En outre, le Rapport poursuit comme suit : « La faiblesse des capacités institutionnelles empêche l'État d'assumer ses responsabilités de manière efficace, qu'il s'agisse de planification et de budgétisation, de gestion de l'aide au développement, de prestation de services ou de suivi et d'évaluation des progrès accomplis » (p.156).

Dans la première partie, cet article explore six enjeux permettant de comprendre la situation actuelle et d'être éventuellement en mesure d'évaluer sous quelles conditions les solutions proposées peuvent effectivement contribuer à une gestion pacifique des ressources naturelles de manière durable. Les enjeux en question sont la transparence, la capacité institutionnelle, la conceptualisation des réformes, l'externalisation du processus de réforme, l'introduction et la standardisation de nouvelles normes, et finalement, la tendance vers une gestion privée de l'insécurité.

---

Liberia 1989-95 Diamonds, iron  
 Nigeria 1967-1970, 1980-84 Oil  
 Papua New Guinea 1988-present Copper, gold  
 Sierra Leone 1991-present Diamonds  
 Sudan 1983-present Oil  
 Yemen 1986-87, 1990-94 Oil

**a) La transparence dans la gestion des revenus des ressources naturelles**

Selon le Rapport de la Commission pour l'Afrique, la transparence est « [...] un élément essentiel de la gouvernance. Dans un contexte d'ouverture à propos des politiques et des décisions, il est plus facile d'obliger les gouvernements à rendre compte de leurs actes. Les ressources et les capacités existantes ont plus de chances d'être mieux utilisées. Les ressources risquent moins d'être distribuées de manière inéquitable, ce qui pourrait être source de tensions ethniques et accroître les risques de conflits violents ou laisser les pauvres et les personnes marginalisées dans le besoin. Il est plus difficile pour les personnes corrompues de détourner des fonds. Enfin, un meilleur accès aux informations relatives aux activités du gouvernement renforce la capacité du public de participer au processus décisionnel en se faisant entendre. Au total, les citoyens ont davantage le sentiment de compter et la volonté de s'engager ». (p.167).

La transparence budgétaire, poursuit le Rapport, « [...] est un des domaines les plus essentiels dans lesquels la transparence peut favoriser l'amélioration de la gouvernance. Les citoyens ont un droit d'information sur la manière dont les budgets sont dépensés. En l'absence de transparence budgétaire, l'inefficacité, l'inégalité et la corruption ne sont pas détectées. La transparence budgétaire est particulièrement importante lorsque les recettes sont conséquentes, ce qui est le cas des sommes énormes que certains pays africains tirent de leurs ressources naturelles » (p.167 )

En ce qui a trait à la gestion des ressources naturelles, le Rapport de la Commission pour l'Afrique note que « [d]e nombreux pays d'Afrique ont la chance de posséder des ressources naturelles abondantes, qui font vivre des millions de personnes. Ces ressources ont également le potentiel de tirer la croissance économique et le développement humain. Mais ce potentiel n'est pas souvent réalisé » (p.168). Le Rapport présente un tableau (tableau 4.1, p.168) qui illustre la mesure dans laquelle les pays les plus dépendants des ressources naturelles en Afrique sont également ceux qui affichent les données les plus critiques sur le plan du développement humain.

Cette situation est due, au moins en partie, « à la mauvaise gestion et au détournement des recettes et à la corruption, qui sont rendus possibles par un manque d'ouverture à propos de la manière dont les revenus tirés des ressources naturelles sont utilisés. Par exemple, il y a tout lieu de croire que, dans de nombreux pays en voie de développement riches en pétrole, ces ressources n'enrichissent que l'élite au pouvoir. Pour la grande majorité de la population, elles semblent souvent ne faire qu'aggraver la pauvreté, la corruption, la dégradation de l'environnement et l'instabilité politique qui en découle. Un manque de transparence de la part de tous les acteurs (les gouvernements, les sociétés d'exploitation nationales et étrangères et les investisseurs) peut contribuer au problème » (p.169).

De toute évidence, conclut le Rapport, c'est à l'État « qu'incombe la responsabilité de gérer les ressources naturelles. Mais la communauté internationale a également un rôle à jouer en maintenant des niveaux élevés de gouvernance. Si elle le fait dans ses propres activités et l'exige dans les activités d'intervenants du secteur privé tels que les multinationales actives dans les pays en voie de développement, elle sera mieux placée pour encourager des niveaux élevés similaires dans la manière dont les pays africains gèrent les revenus qu'ils tirent de leurs ressources naturelles » (p.169).

**b) La capacité à contrôler et à veiller à l'application des législations et réglementations existantes est d'une importance capitale**

Selon le Rapport de la Commission pour l'Afrique, « [d]e nombreux États africains ont du mal à développer leur légitimité et leurs capacités depuis l'indépendance et se trouvent aux prises avec le legs politique colonial et l'impact des politiques des grandes puissances pendant la guerre froide. Plusieurs des facteurs sources de conflits violents (la pauvreté, la dépendance vis-à-vis des ressources et la prolifération des petites armes, etc.) ont également nui à la capacité de gestion des conflits des États » (p.188).

Le manque de capacités s'étend au-delà de la gestion des conflits et caractérise plusieurs aspects de l'intervention gouvernementale, incluant ceux liés au secteur extractif. À cet effet, une capacité insuffisante à contrôler les flux de ressources et à veiller à l'application des réglementations existantes peut conduire à un court-circuitage des gouvernements en tant qu'agents régulateurs clés et donc contribuer, en conséquence, à éventuellement réduire et ou saper leur légitimité.

Nous avons de bonnes raisons de croire que telle est la situation dans de nombreux pays africains riches en ressources, situation qui présente donc inévitablement des implications directes pour les activités des entreprises y opérant.

Prenons pour exemple Madagascar, où l'adoption du code minier en 1999 s'est clairement inscrite dans le cadre d'un modèle dont le but premier était d'accélérer la croissance à travers l'attraction d'investissements étrangers et le retranchement de l'État. Alors que Madagascar présente, sur papier, un nombre important de lois et de règlements visant à gouverner le secteur minier, le manque de ressources humaines et financières nécessaires pour le contrôle et la mise en application de cette législation continue de représenter un réel problème, notamment en ce qui concerne la protection environnementale. Après plus de vingt ans d'ajustement structurel, la capacité institutionnelle du gouvernement a été affaiblie, ouvrant la porte à une situation paradoxale où le gouvernement est difficilement en mesure de mettre en application sa propre législation. Une étude de la Banque mondiale a reconnu cette situation, et la résume comme suit : « After several years of budgetary reductions, Government institutions lack the human and financial resources to enforce the law, especially in the context of decentralization »<sup>2</sup>. D'autres pays avec lesquels nous sommes familiers, à savoir le Mali et la Guinée, sont concernés par une situation similaire et il y a tout lieu de croire que cette tendance est également plus largement répandue. La question qui se pose est celle de la volonté des institutions financières multilatérales et de la communauté internationale à s'impliquer dans la reconstruction de la capacité institutionnelle nécessaire pour garantir le contrôle et la mise en application de la législation existante.

---

<sup>2</sup> World Bank, Project Appraisal Document for a Mining Sector Reform Project, Report No.17788-MAG, Washington, D.C.: World Bank, 2 juin 1998, p.6, cité par: Bruno Sarrasin, « Madagascar: A Mining Industry Caught Between Environment and Development », in B. Campbell (dir.), Regulating Mining in Africa : For Whose Benefit?, Discussion Paper 26, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala, 2004.

**c) Le processus de réforme a été orienté autour de considérations à court terme au détriment des considérations de développement à plus long terme**

Définie à l'origine par la Banque mondiale « as the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development »<sup>3</sup>, la notion de gouvernance s'étend manifestement bien au-delà de la capacité technique d'implantation de politiques et de législations. La question de la mise en forme et de la conception des politiques elle-même demeure évidemment aussi importante que la question de la manière dont ces politiques sont mises en application. Ce sujet de préoccupation a été analysé dans le cadre d'une recherche comparative portant sur les réformes des codes miniers africains et leur capacité à contribuer au développement économique et social des pays concernés.<sup>4</sup>

Les études de cas sélectionnées illustrent trois périodes du processus dynamique de réforme des codes miniers en Afrique et nous ont permis d'identifier trois générations de codes. La première génération, introduite au cours des années 1980, a été illustrée par le Ghana; la seconde génération, celle des années 1990, par la Guinée, et la troisième et plus récente génération a été illustrée par la Tanzanie, le Mali et Madagascar.

Alors qu'il nous est impossible d'entrer ici dans le détail, l'étude du processus de réforme des cadres légaux et réglementaires s'étant échelonné sur les deux dernières décennies et ayant favorisé une meilleure harmonisation et une plus grande stabilité du secteur minier en Afrique suggère que ces mesures ont contribué à créer un environnement plus propice aux investissements étrangers. Ces mesures ont toutefois également entraîné en contrepartie un processus de redéfinition du rôle de l'État d'une ampleur sans précédent historique. Dans ce contexte, l'introduction de nouveaux cadres fiscaux et réglementaires a paradoxalement eu pour effet dans de nombreux pays concernés, d'abaisser les normes et standards dans des domaines critiques pour le développement économique et social et pour la protection de l'environnement. Il existe des preuves convaincantes suggérant que cette dernière tendance a été observée et continue d'être observée dans un nombre croissant de situations.

Il est intéressant de noter que des conclusions semblables ayant trait à la contribution décevante du secteur minier à l'emploi local, à la valeur retenue et au mieux-être des communautés locales présentées par un contributeur ayant participé à notre étude collective<sup>5</sup> ont aussi été reprises par une étude de la Banque mondiale de 2003<sup>6</sup> « Project

---

<sup>3</sup> World Bank, Governance and Development, World Bank, Washington D.C. 1992, p.1 ; Voir également: World Bank, Governance. The World Bank Experience, World Bank, Washington D.C. 1994.

<sup>4</sup> Les principales conclusions de cette recherche sont présentées dans : « Factoring in Governance is Not Enough. Mining Codes in Africa, Policy Reform and Corporate Responsibility », B. Campbell et Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique, in Minerals and Energy- Raw Materials Report, Stockholm, vol. 18, no. 3, septembre 2003, pp. 2-13 ; « The Challenges of Development, Mining Codes in Africa and Corporate Responsibility », B. Campbell et al., in International and Comparative Mineral Law and Policy Trends and Prospects, A Compendium, sous la direction de Elizabeth Bastida, Thomas Walde and Janeth Warden, Kluwer Law International, The Hague, 2004, pp. 801-822 ; B. Campbell, Regulating Mining in Africa : For Whose Benefit?, *op. cit.*

<sup>5</sup> Thomas .M. Akabzaa, « The Challenges of Development, Mining Codes in Africa and Corporate Responsibility » in International and Comparative Mineral Law and Policy : Trends and Prospects, A Compendium, sous la direction de Elizabeth Bastida, Thomas Walde et Janeth Warden, Kluwer Law

Performance Assessment Report: Ghana, Mining Sector Rehabilitation Project (Credit 1921-GH) and Mining Sector Development and Environmental Project (Credit 2743-GH) » qui soulignait :

« A field visit to Wassa District, which contains the largest share of Ghana's mines, confirmed competition between mining and agriculture for arable land, the poor state of local infrastructure, inadequate public services, and high unemployment. The local economy in Wassa does not appear to have benefited from large scale mining through sustained economic growth and improved public services » (page 21).

Alors que l'explication de ces résultats décevants est évidemment loin d'être simple, elle mérite qu'on lui consacre une attention particulière, considérant que la législation minière du Ghana introduite en 1986, et alors considérée exemplaire, a ensuite été utilisée comme un modèle pour d'autres pays tels que le Mali dans l'objectif de voir leurs nouveaux codes refléter les orientations de la législation ghanéenne.

Une prise en considération des modes de conception des nouveaux cadres réglementaires fiscaux et législatifs introduits suite aux recommandations des institutions financières multilatérales et tout particulièrement de la Banque mondiale, révèle la possibilité réelle que ces réformes, qui ont essentiellement mis l'accent sur les considérations financières et économiques à court terme, telles que le rééquilibrage des déficits fiscaux et le remboursement de la dette, ont non seulement porté une attention insuffisante aux objectifs sociaux et aux objectifs de développement à plus long terme, mais n'ont pas permis d'aborder la question de la manière dont les activités dans le secteur extractif pourraient contribuer à l'éradication de la pauvreté.

L'hypothèse semblait suggérer que la croissance résultant de l'impulsion donnée au secteur d'exportation par l'investissement étranger pourrait d'elle-même contribuer au développement durable et à la réduction de la pauvreté. Dans les pays d'Afrique riches en minéraux ce phénomène n'a pas été observé. Si la croissance économique demeure clairement nécessaire, d'autres conditions semblent également essentielles. Et dans l'objectif d'assurer des modèles de croissance qui soient durables, l'investissement étranger doit être compatible et doit permettre de renforcer les stratégies de développement local en contribuant par exemple à la satisfaction d'objectifs de développement qui rendent possible la génération d'effets d'entraînement en amont et en aval à partir de l'extraction des ressources (tels que la transformation à valeur ajoutée des métaux et minéraux) ou encore l'introduction de mesures de « trade balancing » impliquant des restrictions à l'exportation ou à l'importation s'il apparaît nécessaire de stimuler les activités locales de production.

Dans le secteur minier, il existe de bonne raison de s'interroger sur la mesure dans laquelle les cadres fiscaux et réglementaires qui sont devenus, avec les années, de plus en plus standardisés, ont été conçus en tenant compte de tels objectifs. Alors que l'orientation particulière conférée aux réformes a permis de créer un environnement

---

International, The Hague, 2004. Voir également: Thomas M. Akabzaa, Boom and Dislocation. The Environmental and Social Impacts of Mining in the Wassa West District of Ghana, Third World Network, Africa, 2000.

<sup>6</sup> World Bank, « Project Performance Assessment Report: Ghana, Mining Sector Rehabilitation Project (Credit 1921-GH) and Mining Sector Development and Environmental Project (Credit 2743-GH) », 1<sup>er</sup> juillet 2003, Rapport No 26197.

favorable à l'investissement et à cette fin, sur la base des résultats d'une enquête visant à identifier les attentes des investisseurs dans le secteur, les réformes ont été conçues de manière à accorder une attention insuffisante à d'autres préoccupations. Le résultat de cette tendance a été observé dans l'introduction d'une conception particulière de l'État et de ses fonctions, très bien définies dans une étude de la Banque mondiale parue en 1992 basée sur le présupposé central suggérant que les gouvernements doivent principalement agir comme « facilitateurs » pour le secteur privé. 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** »<sup>7</sup>. Il est significatif de constater avec un certain recul le décalage existant entre une telle conception et celle présente dans le Rapport de la Commission pour l'Afrique, lequel, tel que précisé ci-dessus, traite ainsi de la nécessité de renforcer les capacités de l'État: « [...] assumer ses responsabilités de manière efficace, qu'il s'agisse de planification et de budgétisation, de gestion de l'aide au développement, de prestation de services ou de suivi et d'évaluation des progrès accomplis » (p.156).

**d) Un processus de réforme démesurément externalisé peut très bien avoir contribué à saper la légitimité des gouvernements des pays concernés riches en métaux et minéraux**

L'origine extérieure du processus de réforme ayant permis l'introduction de nouveaux cadres réglementaires dans les pays d'Afrique riches en métaux et minéraux au cours des vingt dernières années semble avoir eu, dans les pays concernés, des implications importantes pour la gouvernance locale, définie au sens large discuté ci-dessus. Ces implications concernent les conséquences des réformes pour les processus politiques, pour la question de l'imputabilité et pour la légitimité de l'État.

Une étude menée par le United Nations Research Institute on Social Development (UNRISD)<sup>8</sup> évoque les risques présentés par une telle situation:

« Pressure to standardize macroeconomic objectives encourages governments to restrict policy making to experts and insulates key economic institutions from democratic scrutiny »<sup>9</sup>.

Ceci peut, selon les auteurs, affecter la démocratisation de deux manières:

Premièrement, ces tendances peuvent encourager les autorités nationales à être plus responsables vis-à-vis des marchés financiers et des institutions multilatérales que vis-à-vis de leurs citoyens et en cela cette tendance déforme la structure de responsabilité. Deuxièmement, les politiques sociales, qui ont été cruciales dans la consolidation des

---

<sup>7</sup> World Bank, *Strategy for African Mining*, World Bank Technical Paper No.181, Africa Technical Department Series, Mining Unit, Industry and Energy Division, Washington D.C.: World Bank, 1992. p.53.

<sup>8</sup> United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) (2000) What Choices do Democracies have in Globalizing Economies? Report of the UNRISD International Conference, Geneva, 27-28 April.

<sup>9</sup> Ibid. p.1. Ces objectifs incluent, selon la même source, des politiques fiscales conservatrices, la privatisation et des comptes commerciaux et de capitaux ouverts, facteurs qui reflètent tous une acceptation de la stabilité des prix comme premier objectif de la politique macroéconomique.

démocraties occidentales, sont à présent considérées comme un résidu des politiques macroéconomiques et la démocratisation qui ne se conforme pas à l'orthodoxie néolibérale risque d'être cataloguée comme « populisme »<sup>10</sup>.

Les résultats potentiels de ce processus, toujours selon la même source, peuvent être d'une grande portée. Ils incluent le risque de perte de confiance de la population dans la légitimité de leurs institutions si leur conduite est dictée par des acteurs extérieurs. Il est aussi possible que la tendance croissante à la création d'autorités publiques autonomes qui peuvent contrôler les pouvoirs discrétionnaires des gouvernements dans des domaines clés s'accélère. Les institutions représentant des candidates potentielles à l'autonomisation incluent les banques centrales, les ministères du commerce et des finances, les bureaux d'administration des taxes, les cours de justice indépendantes, les corps électoraux et les ombudsmans.

Il semble de toute première importance de voir comment ces tendances affectent le fonctionnement des processus politiques. Tel que l'UNRISD le souligne, « [t]echnocratic approaches to making economic policy may affect the way governments respond to the concerns of citizens and elected representatives on such issues as employment, social protection and poverty eradication »<sup>11</sup>. L'étude illustre cette affirmation de la manière suivante : si les autorités fiscales sont indépendantes, il existe un risque qu'elles interviennent plus en faveur des besoins du marché que de ceux de l'électorat (ou du cycle électoral). Les pressions pour une augmentation des transferts sociaux peuvent entrer en conflit avec les politiques sociales ciblées des technocrates qui favorisent le contrôle des dépenses, le respect des obligations relatives aux prêts multilatéraux, ainsi que la mise en œuvre d'un environnement qui soit attractif pour les capitaux privés. La nouvelle réforme de la gestion des affaires publiques a entre autres pour objectif d'améliorer la responsabilité du secteur public et d'accroître la liberté des gestionnaires pour gérer. Il est précisé que cela implique notamment que la mise en œuvre des politiques soit séparée de la délivrance des services publics, « which becomes the responsibility of executive agencies »<sup>12</sup>. Enfin, les coûts de la régulation technocratique doivent être pris en compte. À ce sujet, l'étude de l'UNRISD précise qu'un processus politique technocratique signifie que les groupes technocratiques sont isolés des pressions extérieures. Cela a comme conséquence potentielle que le contenu des politiques soit déterminé par des règles qui ne prennent pas en compte le contexte dans lequel la politique est appliquée et dénote une séparation entre l'élaboration des politiques et leur application.

En prenant comme exemple le secteur social, l'étude tire l'une des conclusions suivantes : « ... technocratic decision making has resulted in the “technification” of social and political problems. In other words, poverty and social inequalities have been transformed into technical terms, with emphasis on targeting and safety nets... There are increasing demands for expertise in the social sector. However, there is less participation in the

---

<sup>10</sup> *Ibid.* pp.1-2.

<sup>11</sup> *Ibid.* p. 3.

<sup>12</sup> *Ibid.* p.4.

administration of targeted social programs, with the World Bank and national technocrats setting the agenda and maintaining overall control »<sup>13</sup>.

Les débats sur la relation entre technocratisation et les processus politiques posés ici ne sont pas nouveaux, et, en fait, il y a tout lieu de penser que ces débats se poursuivront. Ce qui est particulier dans les circonstances qui nous concernent, c'est le fait que des modes de technocratisation externes risquent d'escamoter et même de museler les débats internes qui devraient exister entre objectifs politiques et technocratisation parce que les objectifs des réformes sont donnés d'avance. Le résultat est que l'on risque d'assister à une dépolitisation des questions sociales et économiques comme conséquence de la technicisation des termes dans lesquels elles sont prises en compte.

L'introduction du fonctionnalisme et de la technocratie dans la gestion des affaires publiques semblerait avoir pour objectif de limiter les contentieux et de dépolitiser les problèmes de distribution. De plus, elle peut également avoir pour impact de retirer un nombre croissant de domaines de l'examen démocratique. En même temps, en excluant certains groupes sociaux de la gestion et de la participation aux affaires publiques, on crée des problèmes de délégitimation, de résistance et cela rend ultimement inefficace l'application des politiques.

e) **Les réformes économiques passées, et les politiques minières plus spécifiquement, semblent ne pas avoir suffisamment contribué à la mise en place d'États efficaces et imputables qui représentent et répondent aux besoins de leur population, conditions essentielles pour permettre une gestion pacifique des conflits**

Si les réflexions présentées ci-dessus et concernant l'externalisation du processus de réforme attirent l'attention sur leurs implications potentiellement négatives pour les processus démocratiques et la légitimité de l'État, elles mettent également à jour la question de l'imputabilité de l'État, laquelle qui semble particulièrement critique si l'on envisage de prévenir et d'éviter les conflits.

Pour résumer des idées plus abondamment développées dans d'autres travaux, on reconnaît généralement qu'il s'est produit un processus de standardisation des normes liées à la fois à l'efficacité économique ou à des questions sociales. Les institutions financières multilatérales ont à cet égard assumé un rôle de leader en suggérant la direction et le degré de réforme que les pays doivent mettre de l'avant :

« Despite the efforts to improve the macroeconomic environment, open up by markets, and strengthen the public and financial sectors, most African countries still lack policies that are sound by international standards »<sup>14</sup>.

En outre, dans le contexte du processus actuel de libéralisation économique globale, ces règles émanent de moins en moins de l'arène nationale et de plus en plus des institutions

---

<sup>13</sup> Ibid. p. 6.

<sup>14</sup> World Bank, *Ajustment in Africa: Reforms, Results and the Road Ahead*, Published for the World Bank by Oxford University Press, Oxford et New York 1994, p. 8.

et cadres multilatéraux<sup>15</sup>. La tendance vers la transnationalisation des règles et des normes reflète non seulement une redéfinition du lieu de production de ces normes, mais aussi un retournement et une redéfinition des frontières qui délimitent les sphères publique et privées<sup>16</sup>.

Comme nous l'avons vu, les tendances actuelles impliquent également un processus de redéfinition du rôle de l'État et, potentiellement, une réduction de ses pouvoirs de redistribution. Leur résultat s'observe dans une altération de la capacité de réponse démocratique de l'État, comme conséquence de l'acceptation des réformes économiques envisagées comme ayant une portée à long terme et un sens par nature « obligatoire » à l'intérieur et à travers les juridictions politiques.<sup>17</sup> Bien que, selon Teivo Teivainen, « [w]hen politically crucial decisions are transferred to the « economic » sphere in the globalization process, the inherently political nature of the economic should, in principle, become more transparent »<sup>18</sup>, il semble que ce ne soit pas le cas dans la plupart des situations. L'utilité d'une telle approche est d'attirer l'attention sur les nouvelles normes constitutionnelles ou sur les nouveaux cadres normatifs résultant des réformes économiques. Si elles sont présentées comme neutres, de telles normes peuvent, dans certaines circonstances, avoir préséance sur les normes démocratiques, un processus que Teivainen décrit comme étant « the transnational politics of economism »<sup>19</sup>.

On peut identifier deux implications de ces tendances qui sont particulièrement pertinentes pour illustrer le lien entre le secteur extractif et le potentiel de conflit violent. Premièrement, elles peuvent entraîner une subordination des droits sociaux tels qu'ils existaient auparavant à l'intérieur de l'arène nationale (les droits sur les terres ou forêts classifiées par exemple) à de nouveaux droits de propriété pour lesquels les dispositions sont fixés d'avance dans les nouvelles législations minières ou les nouvelles législations d'investissement. En second lieu, il existe une possibilité, en cas de conflit d'interprétation ou de résistance de la part de la population locale, que les gouvernements soient plus responsables vis-à-vis des besoins et des positions mis de l'avant par les acteurs économiques tels que les entreprises ou investisseurs étrangers ou par les institutions multilatérales que vis-à-vis des besoins et positions mis de l'avant par les populations et communautés locales.

La contribution de Teivainen est utile dans la mesure où elle élargit les perspectives passées qui s'intéressaient avant tout aux pressions exercées *de facto* par différentes forces ou différents acteurs transnationaux, pour inclure les modifications introduites *de jure* à travers les réformes des cadres politiques normatifs dont les initiateurs demeurent absents de la scène politique domestique.

---

<sup>15</sup> Voir à ce sujet: Bonnie Campbell, « New Rules of the Game. The World Bank's Role in the Construction of New Normative Frameworks for States, Markets and Social Exclusion », Canadian Journal of Development Studies, Ottawa, vol. XX1, no. 1, mars 2000, pp.7-30.

<sup>16</sup> Deblock. C., et Brunelle, D., «Globalisation et nouveaux cadres normatifs. Le cas de l'Accord multilateral sur l'investissement», Géographie, Économie, Société, Paris, vol. 1, no. 1, 1999, pp. 49-95.

<sup>17</sup> Teivo Teivainen, *Enter Economism Exit Politics – Experts, Economic Policy and the Damage to Democracy*, Londres and New York : Zed Books Ltd, 2002.

<sup>18</sup> Ibid. p.189.

<sup>19</sup> Ibid. p.17.

f) **Dans le contexte des capacités affaiblies des États à intervenir dans les situations de conflit, les gouvernements ou compagnies minières peuvent, dans l'objectif de garantir la sécurité, se tourner vers des compagnies de sécurité privées ou coopter des groupes armés pour protéger les installations, contribuant donc à alimenter l'insécurité**

La dernière question à soulever, une question ayant des implications directes pour les modes de gestion des conflits et qui peut donc potentiellement contribuer à leur résolution, concerne une tendance observée dans les régions où les États locaux ont été affaiblis et où il existe des conflits militaires et civils qui amènent les entreprises minières ou les gouvernements eux-mêmes à avoir recours à des agences privées de sécurité<sup>20</sup>. Ce fut le cas dans nombre de pays riches en métaux et minéraux (Angola, Sierra Leone, République démocratique du Congo, etc.). Alors que quelques grandes compagnies privées de sécurité telles que Executive Outcomes ou Sandlines ont attiré l'attention des médias internationaux, le contexte global et les conditions qui ont donné lieu à l'entrée en scène de telles agences, la portée de cette présence, l'analyse de leurs activités et la question de leur imputabilité ou de leur manque d'imputabilité n'ont pas reçu l'attention qu'ils méritaient<sup>21</sup>.

Néanmoins, le recours croissant à des agences de sécurité privées n'est pas passé inaperçu. Selon Col. Doug Fraser, directeur exécutif du Canadian Council for International Peace and Security, un institut de recherche politique basé à Ottawa:

« Countries have to guard against giving up their sovereignty. Private security companies are filling the gap and are now a growth industry, although there are concerns about them

---

<sup>20</sup> Ce thème a été abordé dans : « Towards a Spiral of Violence ? The Dangers of Privatisation of Risk Management of Investments in Africa : Mining Activities and the Use of Private Security Companies », Mémoire soumis au rapporteur spécial sur l'utilisation des mercenaires de la Commission des droits de l'homme des Nations unies, M. Enrique Bernales-Ballesteros et au ministre des Affaires étrangères et du Commerce international, M. Lloyd Axworthy, Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique, mars 2000.

<sup>21</sup> L'étendue du mandat de telles compagnies et la question de leur imputabilité peuvent être illustrées par la description des compagnies de sécurité oeuvrant pour le compte d'une entreprise minière canadienne en Angola à la fin des années 1990. Diamond Works LTD, basée à Vancouver, possédait à l'époque des propriétés en Afrique au Sierra Leone, en Angola et au Lesotho. Dans son rapport à la Securities and Exchange Commission, Washington, l'entreprise notait que les ententes de sécurité étaient importantes pour toutes les opérations minières d'exploitation de minéraux précieux, particulièrement en Angola et au Sierra Leone. En Angola, les services de sécurité sont : « provided to the Company by Teleservice Sociedade de Telecomunicações, Segurança e Serviços, S.A.3R.L (« Teleservice ») and by Mambodji, both Angolan private companies at arm's length to the Company. Both companies provide security services on commercial terms to various foreign and domestic business enterprises in Angola. The security services provided are intended to protect the assets and personnel located at the Luo and Yetwene properties from fire, theft, burglary, vandalism, terrorism, riot or civil commotion and include the following: 24-hour armed foot and mobile patrols; access and egress control; establishment and manning of observation posts covering the area by sight; escorting the personnel to and from the area of operations; armed standby protection forces; protection for the residential area. The overall current security costs in Angola are approximately \$400,000 per month. Security services will be required at the Company's other properties in Angola when operations commence at those properties » (Report to the Securities and Exchange Commission, Washington, 29 avril 1999, p.16).

as well. Who is going to legislate and manage these firms? There has to be an appropriate supervisory and legislative capacity in the country (monitoring these groups) »<sup>22</sup>.

Il existe des liens clairs entre le manque de légitimité de l'État, le recours croissant à des agences privées de sécurité et la question de l'imputabilité et de la stabilité politiques.

À cet égard, les agences de sécurité privées tendent à être présentes dans ces pays riches en minéraux où l'on a assisté à un processus sérieux d'affaiblissement de l'État. La solution apportée comme réponse aux risques rencontrés par le capital d'investissement a été de se tourner vers des forces privées de sécurité plutôt que d'envisager des mesures à moyen ou long terme de renforcement institutionnel et de développement social. L'étendue très large, et toujours plus ou moins définie, du mandat de ces agences privées est bien illustrée par la possibilité que celles-ci soient employées pour gérer les « civil commotion » (ou « perturbations civiles »), tel que suggéré dans la citation concernant les agences recrutées par Diamond Works Ltd en Angola. Le manque d'imputabilité de telles forces ou agences privées envers les population ou les gouvernements des pays où elles opèrent pose des questions évidentes et pressantes, notamment relativement à leur imputabilité politique et aux carences de la législation internationale actuelle concernant la protection des droits humains dans ce domaine. Dans la mesure où les entreprises minières ayant recours à de telles agences, ou les compagnies de sécurité elles-mêmes, tirent profit des différents types de régulation et du support institutionnel public offert par les gouvernements des pays où elles ont leurs sièges, la situation actuelle soulève des enjeux de responsabilité corporative et des enjeux de responsabilité sociale des pays d'origine de ces compagnies et témoigne du besoin de renforcer les dispositions internationales dans ce domaine.

## **2. ALLER DE L'AVANT: CINQ DOMAINES OÙ DES CHANGEMENTS APPORTÉS POURRAIENT FAIRE UNE DIFFÉRENCE SIGNIFICATIVE:**

Après avoir exposé une série d'hypothèses concernant différents facteurs qui peuvent participer à l'établissement potentiel de liens entre l'extraction des ressources naturelles et le risque de conflit violent, en élargissant la perspective adoptée et en intégrant une analyse du processus de réforme qui a conduit à l'introduction de nouveaux cadres législatifs et fiscaux dans le secteur minier en Afrique, la seconde partie de cet article vise à résumer une série de propositions explorant diverses voies de changement possibles.

---

<sup>22</sup> Marina Jimenez, "Canadians seek fortune in land of anarchy, violence. Ex-soldiers go unarmed", in National Post, Toronto, 23 août 1999.

Tous ne partagent toutefois pas cette vision. Le Canada, qui est impliqué avec les autres États membres du Commonwealth dans l'effort de pacification au Sierra Leone, a récemment passé en revue la compagnie privée de sécurité Globe Risk Holdings et a été perçu comme lui accordant son soutien. Selon David Pratt, député libéral et envoyé spécial du gouvernement au Sierra Leone : « The British are helping re-build the country's army and police and Canada is looking to help on the policing side. A private security company could help with that » (Ibid).

**a) Transparence et responsabilité sociale corporative**

Selon Paul Collier<sup>23</sup>, « [t]he challenge for both Africa and the international community is to change the political and economic governance of such resources so that the future is not a repetition of the past »<sup>24</sup> puisque ce sont ces facteurs qui sont par-dessus tout vitaux pour déterminer si les revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles constitueront une énorme opportunité pour les pays africains à faible revenu ou l'inverse. En étant convaincu que c'est la surveillance exercée par les citoyens d'un État qui peut faire la différence, Collier suggère que si les rentes provenant de l'extraction des ressources naturelles étaient distribuées de manière juste et transparente aux niveaux de gouvernement sub-nationaux, alors il existerait une certaine forme d'espoir que de tels gouvernements puissent être assujettis à une surveillance sérieuse de la part des citoyens. Dans ce contexte, le défi est d'atteindre ce stade où les rentes affluant au niveau national sont perçues comme étant distribuées de manière juste vers les régions.

Paul Collier suggère que la contribution des non-Africains peut se concentrer autour de diverses initiatives visant à faciliter la surveillance par les citoyens africains des mécanismes d'utilisation des rentes tirées des ressources au niveau local. Plus spécifiquement, les non-Africains peuvent aider à rendre les rentes tirées des ressources naturelles plus transparentes au niveau national.

Un autre domaine clé d'action internationale, selon le même analyste, réside dans le rôle que peuvent jouer les banques en suivant la trajectoire des rentes détournées.

Les modes de délivrance des contrats dans le domaine des ressources naturelles représentent un autre domaine intéressant d'action internationale. Des procédures d'enchère transparentes doivent représenter la norme.

Selon l'analyse développée par Paul Collier, l'agenda pour la responsabilité sociale corporative en Afrique se résume donc aux aspects suivants : transparence dans les procédures d'appel d'offres pour les concessions de ressources naturelles; transparence dans les revenus versés aux gouvernements; et coopération des banques dans la surveillance des fonds détournés.

L'auteur conclut en avançant que ce qui aurait été perdu, « is the legitimate, indeed essential role that companies can play in helping African societies to scrutinize their governments. Corporate social responsibility in Africa must be radically redefined »<sup>25</sup>.

À cet effet, la Commission pour l'Afrique avance cette recommandation :

« La communauté internationale devrait accorder un soutien politique et financier marqué à des programmes tels que l'Initiative de transparence des industries extractives (ITIE) afin de renforcer la transparence des paiements versés aux gouvernements et reçus par les gouvernements et elle devrait encourager son acceptation par tous les pays africains riches en ressources. Elle devrait appuyer le développement de critères et d'un moyen de valider la mise en œuvre de l'ITIE et soutenir et financer le développement des capacités

---

<sup>23</sup> Paul Collier « Natural Resources and Conflict in Africa », *Crimes of War*, octobre 2004 , [En ligne] [http://www.crimesofwar.org/africa-mag/afr\\_04\\_collier\\_print.html](http://www.crimesofwar.org/africa-mag/afr_04_collier_print.html) Cette section est basée directement sur cette source.

<sup>24</sup> Ibid. p.4.

<sup>25</sup> Ibid. p.5-6.

des fonctionnaires comme de la société civile, en contribuant au fonds fiduciaire multidonateur de l'ITIE<sup>26</sup>.

### **b) Le rôle des institutions multilatérales de financement**

Tel que le souligne le Rapport de la Commission pour l'Afrique : « Il est essentiel d'investir dans le développement, la croissance et la création d'emplois, y compris par le biais de politiques commerciales plus équitables, pour réduire les conflits violents en Afrique. D'après des études, « doubler le revenu par habitant réduit à peu près de moitié le risque de rébellion » et « chaque point de pourcentage de plus du taux de croissance réduit le risque de rébellion d'environ un point de pourcentage »<sup>27</sup>.

Le Rapport de la Commission avance également que : « Cependant, un développement et une croissance qui ne s'attaquent pas aux problèmes de l'inégalité et de l'exclusion ne réduiront pas les conflits violents. L'inégalité et l'exclusion sont les causes centrales des conflits violents »<sup>28</sup>.

Tel que noté plus haut dans les sections portant sur l'introduction des réformes dans le secteur minier africain, l'emphase placée dans le passé par les institutions multilatérales de financement sur la création d'un environnement favorable pour l'attraction d'investissements étrangers dans le secteur extractif, à travers des mesures de libéralisation et de privatisation, mais dans l'absence de mesures permettant de tenir compte des objectifs de développement et en présence de structures d'États fragilisées a pu œuvrer comme une forme d'obstacle au développement. Dans l'absence de mesures formelles de redistribution, une telle approche peut également avoir contribué, même si par inadvertance, à l'exclusion sociale et à l'inégalité dans les pays concernés, et donc, en conséquence, à une instabilité croissante et au développement potentiel de conflits.

- a) Il semble par conséquent essentiel que les institutions multilatérales de financement et les agences de développement bilatérales portent davantage d'attention à la cohérence et à l'équilibre de leurs politiques dans le secteur extractif, et qu'elles soient conscientes du fait que la mise en forme des législations minières actuelles en Afrique, laquelle vise à stimuler l'investissement étranger peut en fait ne pas être nécessairement compatible avec l'atteinte du développement économique et social et la protection de l'environnement dans les pays concernés.
- b) De plus, il est également important que les institutions multilatérales de financement et les agences de développement bilatérales reconnaissent l'intérêt et les bénéfices à long terme qui peuvent être tirés du renforcement de la légitimité et de la capacité des pays africains à mettre en application les législations existantes, à contrôler et faire respecter et à cette fin, qu'elles se montrent déterminées à travailler avec les gouvernements locaux et autres acteurs concernés (entreprises privées ou organisations non gouvernementales) pour mobiliser les ressources financières et

---

<sup>26</sup> Rapport de la Commission pour l'Afrique (version française), *op.cit.*, p.170.

<sup>27</sup> Ibid, p.187.

<sup>28</sup> Ibid. p.187.

techniques nécessaires pour veiller à ce que les États peuvent effectivement se montrer responsables de garantir la sécurité et le développement de leurs populations.

- c) Il paraît également impératif, tel que recommandé par l'Extractive Industries Review, que le Groupe de la Banque mondiale n'accorde en aucun cas son appui à des projets dans le secteur des industries extractives qui se déploient dans des zones de conflit ou à haut risque de conflit.
- d) La tendance croissante vers la gestion indirecte du risque à travers le recours à des compagnies privées de sécurité pour gérer les situations d'instabilité qui peuvent entraver le retour sur l'investissement a émergé dans le cadre d'un processus de retrait et de redéfinition du rôle de l'État en Afrique, en contrepartie aux mesures de réforme économique et de libéralisation recommandées par les institutions multilatérales de financement. Tel est tout particulièrement le cas des nations africaines endettées riches en ressources naturelles. Toutefois, dans la mesure où cette tendance risque de faire croître les probabilités de violations des droits des populations concernées – de même que de contribuer à la perte de revenus miniers, à la désorganisation des réseaux financiers et commerciaux officiels des pays impliqués, et donc, en conséquence, de participer également à l'affaiblissement et au désengagement des États – cette tendance concerne directement les institutions multilatérales de financement. Loin de contribuer à la résolution des sources de l'instabilité politique, sociale et économique en tentant de s'attaquer à ses causes, la privatisation de la gestion du risque semble représenter une solution de très court terme. Pour cette raison, il appert important que les institutions multilatérales de financement s'attardent sur la manière selon laquelle leurs politiques sont compatibles ou peuvent être rendues compatibles avec le renforcement de la légitimité des États locaux et le renforcement de leur capacité à contrôler les activités des compagnies privées de sécurité sur leur territoire national. Dans la mesure où il est probable que les activités de ces compagnies contribuent à l'intensification et la prolongation de la violence, leur déploiement apparaît une solution à très courte vue qui risque en elle-même de devenir un obstacle à la satisfaction des objectifs de développement social et économique mis de l'avant par les institutions multilatérales, et tout particulièrement le Fonds Monétaire International et la Banque mondiale.

c) **Activités corporatives en zone de conflit**

La Commission pour l'Afrique a recommandé que les pays de l'OCDE favorisent le développement de la mise en application complète de principes directeurs clairs et détaillés pour les entreprises opérant en zone à risque de conflit violent, principes qui seraient incorporés à l'intérieur du dispositif des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales. L'un des impacts négatifs de l'instabilité demeure la réduction des niveaux d'investissement domestique et étranger. Toutefois, alors que les besoins en ce qui a trait à ces investissements sont souvent criants, les entreprises qui conservent une présence active dans de tels pays peuvent aussi avoir un effet négatif sur la paix et la sécurité. Tel que noté précédemment, en ayant recours à ces entreprises privées de sécurité, dont la réputation demeure parfois douteuse, ou en cooptant des groupes armés pour assurer la protection des installations, les multinationales ont pu contribuer à approfondir la portée de l'insécurité. L'emploi d'un

nombre disproportionné de travailleurs issus d'un groupe socio-économique ou ethnique spécifique, ou l'offre d'une « aide au développement » à des communautés particulières peuvent également représenter des facteurs perturbateurs. Dans d'autres cas, certaines entreprises sont plus directement impliquées dans les conflits et peuvent alimenter la guerre en versant, par exemple, des sommes substantielles aux gouvernements ou aux seigneurs de la guerre et en aidant des régimes oppresseurs ou corrompus à se maintenir au pouvoir. Ces versements servent parfois directement, dans certains cas, au financement du conflit. Certaines firmes sont même impliquées dans le trafic d'armes. Plusieurs de ces actions contreviennent aux lois internationales. Mais à l'heure actuelle plusieurs actes nuisibles ne représentent pas formellement des crimes et ne peuvent être contrôlés par le biais des canaux de régulation existants. Le vide dans la régulation est présentement comblé par différents standards et codes de conduite, tels que les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales. Bien qu'ils demeurent de nature « volontaire », les gouvernements de l'OCDE sont tenus de promouvoir et de garantir le respect de ces principes. Le G8 s'est déjà engagé à 'encouraging the adoption of voluntary principles of corporate social responsibility by those involved in developing Africa's natural resources'. Cette obligation doit aujourd'hui être mise en application.

Cependant, les principes existants n'offrent pas une réponse adéquate pour l'activité économique qui se déploie dans des zones à risque, ou activement impliquée dans des conflits violents. Les principes corporatifs doivent être révisés en tenant compte des zones de conflit et en visant l'atteinte des meilleures pratiques sur les ententes de sécurité, la transparence et les ententes de partage des revenus. De tels principes pourraient être définis de manière à aider les entreprises à éviter les risques potentiels qu'implique pour eux le déploiement d'opérations dans un tel environnement, et donc leur permettre d'investir avec plus de confiance. Ils pourraient également tenir compte de l'importance d'utiliser l'analyse des conflits et les évaluation de risques pour éviter de créer ou d'envenimer les conflits. Les mécanismes de mise en oeuvre des Principes directeurs de l'OCDE par le biais des Points de Contact Nationaux (PCN) devraient être renforcés, par exemple à travers l'établissement de PCN dans les pays africains riches en ressources, tel que recommandé par les participants aux consultations régionales de la Commission<sup>29</sup>.

De plus, les actionnaires pourraient user de leur influence considérable pour garantir que les codes et standards sont respectés et les consommateurs ont également un pouvoir substantiel pour ce qui est de persuader les entreprises d'adopter des politiques éthiques.

La Commission suggère également que « [d]e toute évidence, les principes directeurs seuls ne suffiront pas. Il faudra qu'un organisme soit chargé de surveiller leur efficacité, en dissuadant clairement les intervenants de ne pas les respecter. Il pourrait s'agir d'une autre fonction du comité d'experts permanent du Conseil de sécurité de l'ONU chargé de surveiller différentes questions relatives aux ressources sources de conflit et à leur commerce, dont nous avons recommandé la création ci-dessus. Cet organisme devrait également avoir pour mission de veiller à ce que les entreprises ne tournent pas les principes directeurs en les interprétant de manière délibérément étroite. Il pourrait

---

<sup>29</sup> Commission pour l'Afrique, *op. cit.*, p. 194.

également jouer un rôle dans la surveillance des activités des entreprises non immatriculées dans les pays de l'OCDE »<sup>30</sup>.

Pour résumer, et tel que recommandé par le Rapport de la Commission pour l'Afrique, « les pays de l'OCDE devraient promouvoir le développement et la mise en œuvre intégrale de consignes claires et complètes pour les entreprises exerçant leurs activités dans des zones présentant des risques de conflit violent, en vue de leur intégration aux Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales »<sup>31</sup>.

En outre, le rôle et le mandat des Points de Contact Nationaux doivent être clarifiés, formalisés et renforcés dans l'objectif de garantir qu'ils sont en mesure d'opérer de manière plus efficace que ce n'est actuellement le cas, dans les domaines du contrôle, de l'évaluation, et si nécessaire, des mesures de redressement à adopter pour répondre aux plaintes en général et en particulier dans les zones de conflit.

Étant donné l'importance des impacts liés à ces enjeux, les Points de Contact Nationaux des pays développés qui sont également les pays d'origine des entreprises minières investissant en Afrique devraient être tenus de présenter annuellement un rapport à leurs Parlements respectifs concernant les plaintes logées liées aux activités de leurs entreprises à l'étrangers, les enquêtes poursuivies et les recommandations proposées.

**d) La responsabilité publique à l'égard des entreprises minières et tout particulièrement des entreprises minières juniors : les codes volontaires ne suffisent pas**

L'étroite interaction existant entre les secteurs des finances et des mines, combinée à la signature d'accords multilatéraux et à une législation fiscale favorable pour l'industrie minière en place dans certains pays développés ont tous contribué à la promotion de l'exploration minière globale<sup>32</sup>. Les entreprises minières *juniors* occupent le premier rang en ce qui a trait à ces activités, et tout spécialement en Afrique. De façon typique, les entreprises *juniors* opèrent dans des secteurs à risques élevés, ce qui peut donc impliquer des zones de conflit. Particulièrement dans de telles situations, les codes volontaires demeurent ne suffisent pas. En conséquence, il est nécessaire de s'assurer de détenir un mécanisme qui puisse permettre de surveiller la présence de telles entreprises, spécialement en zone de conflit, et plus particulièrement les entreprises *juniors* qui ont tendance à jouer un rôle actif et à tirer profit des situations à risques élevés.

La présence de sociétés minières en zones de conflit devrait à elle seule sonner l'alarme et encourager les Point de Contact Nationaux ou d'autres institutions à surveiller étroitement les activités de telles entreprises. À cette fin, il est recommandé que :

---

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> Ibid., p.193.

<sup>32</sup> Voir : Bonnie Campbell, « Les intérêts miniers canadiens et les droits de la personne en Afrique dans le cadre de la mondialisation », Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, Montréal, 1999 [En ligne]  
<http://www.ichrdd.ca/francais/commddoc/publications/mondialisation/afriqueMondial.html>.

« Any company considering investment in a country designated as a conflict zone should be required to include in its risk assessment, an analysis of the potential human rights and humanitarian implications of its presence »<sup>33</sup>.

De cette façon, tous les investissements en zone de conflit devraient, au minimum, être accompagnés d'une évaluation des incidences de l'exploitation des ressources naturelles sur les droits de la personne, réalisée de façon similaire aux évaluations des incidences à l'égard des risques environnementaux. On fait déjà la promotion de ce concept en Norvège, dans le document intitulé « Guidelines Concerning Human Rights and Environment for Norwegian Companies Abroad », dans les responsabilités de l'ONU dans le domaine des droits de l'homme et dans les Principes volontaires<sup>34</sup>.

#### e) Gestion des ressources en zone de conflit<sup>35</sup>

Il est difficile de prendre des mesures plus efficaces pour empêcher le commerce des ressources sources de conflit en raison du fait qu'il n'existe pas encore de définition de ces ressources reconnue au plan international. Cela signifie que chaque produit et chaque type d'abus doivent être envisagés séparément, de manière ad hoc. Il a fallu deux ans et plusieurs résolutions de l'ONU pour mettre en place le processus Kimberley. Une définition commune des ressources sources de conflit, avec des critères clairement définis permettant de déterminer quand des ressources deviennent des ressources utilisées dans les conflits, dispenserait d'avoir un programme séparé pour chaque produit<sup>58</sup>. Les mesures internationales visant à stopper le commerce des ressources sources de conflit pourraient alors entrer en jeu dès qu'il existe des preuves convaincantes que les revenus tirés de l'extraction d'une ressource particulière dans un pays donné sont utilisés pour le financement de conflits violents. La communauté internationale devrait accorder la priorité au processus d'élaboration d'une définition commune des ressources sources de conflit, et le financer. Cette définition pourrait être intégrée à une résolution de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité de l'ONU, afin de maximiser son impact international.

Un autre obstacle est le manque de volonté politique de veiller à ce que les sanctions internationales soient appliquées et de punir ceux qui ne les respectent pas. De même, la surveillance et la mise en application des recommandations par les comités d'experts sont souvent faibles. Reconnaissant ces problèmes, la Commission pour l'Afrique a suggéré un certain nombre de mesures que la communauté internationale devrait prendre pour améliorer l'efficacité des sanctions. Selon la Commission, la communauté internationale devrait soutenir la mise en œuvre de ces mesures afin d'améliorer l'efficacité des sanctions internationales. Il est possible d'améliorer la surveillance et l'application des sanctions par la création d'un organisme permanent attaché au Conseil de sécurité de

---

<sup>33</sup> Cette recommandation a été formulée dans le document suivant: Georgette Gagnon, Audrey Macklin, Penelope Simons, *Deconstructing Engagement. Corporate Self-Regulation in Conflict Zones – Implications for Human Rights and Canadian Public Policy*, Initiative stratégique conjointe du Conseil de recherche en sciences humaines et de la Commission du droit du Canada, Université de Toronto, janvier 2003, p. 133.

<sup>34</sup> *Idem*.

<sup>35</sup> Cette section est directement tirée du Rapport de la Commission pour l'Afrique, Chapitre 5.

l'ONU, habilité à enquêter sur les délits et à les sanctionner. Les comités d'experts de haut niveau des Nations unies créés ces dernières années se sont heurtés à des obstacles logistiques et bureaucratiques importants lors de leur établissement. En outre, leurs mandats étaient seulement temporaires. Un comité d'experts permanent permettrait de conserver les connaissances institutionnelles nécessaires à la conduite des enquêtes et serait en mesure de répondre plus rapidement aux situations de conflit complexes et évoluant rapidement. Cet organisme permanent pourrait également être chargé d'analyser le rapport entre les ressources naturelles et les conflits violents.

Afin d'affaiblir le lien existant entre les ressources naturelles et les conflits violents en Afrique, et tel que recommandé par le Rapport de la Commission pour l'Afrique, il est important de :

- **S'entendre sur une définition commune pour les « ressources en zones de conflit », pour fins d'acceptation à l'échelle mondiale;**
- **Créer un groupe d'experts permanent au sein de l'ONU pour surveiller les liens existant entre l'extraction des ressources naturelles et les conflits violents, et l'application de sanctions. Le groupe devrait être habilité à recommander des mesures d'exécution au Conseil de sécurité de l'ONU.<sup>36</sup>**

## CONCLUSION

En attirant l'attention sur le contexte plus large dans lequel les questions de gouvernance, de sécurité et d'activités minières en Afrique doivent être replacés, et notamment sur la nature du processus de réforme des législations minières et son impact sur les fonctions de l'État, la capacité de ce dernier à surveiller et à assurer le respect de la législation, et en conséquence, les enjeux d'imputabilité et de légitimité, cet article a visé à proposer une série de considérations qui peuvent contribuer à une meilleure compréhension des tendances passées et à explorer les meilleurs moyens permettant de répondre à ces tendances.

À cette fin, cet article a proposé diverses hypothèses entourant les enjeux de transparence, de développement des capacités et d'imputabilité. Il a ensuite permis de se pencher de manière plus générale sur la mesure selon laquelle certains autres aspects du processus de réforme duquel ces enjeux font partie peuvent contribuer, sous certaines conditions, à expliquer les liens entre l'extraction des ressources et le potentiel de conflit violent. En élargissant la perspective pour inclure les processus qui portent atteinte ou au contraire renforcent la gouvernance économique et politique, cet article a cherché à montrer l'interaction dynamique des causalités et notamment comment les enjeux de transparence et de capacités institutionnelles, soulèvent des questions d'imputabilité et de légitimité des gouvernements concernés. La défaillance de ces dernières favorise le recours à des stratégies de privatisation de la gestion du risque, qui, à leur tour, aggravent le problème de légitimité tout en renforçant le risque d'une spirale de la violence. Le texte conclut avec une série de propositions ayant trait aux mesures qui pourraient être

---

<sup>36</sup> Commission pour l'Afrique, *op. cit.*

prises par les différents acteurs concernés à cet effet, et fait écho aux conclusions de la Commission pour l'Afrique voulant que : « C'est aux Africains que la responsabilité première de résoudre les conflits en Afrique devrait incomber, mais le monde développé peut faire beaucoup plus pour renforcer la prévention des conflits. Investir dans le développement est en soi un investissement dans la paix et la sécurité »<sup>37</sup>. Toutefois, ceci ne pourra pas être possible sans que tous les acteurs concernés, qu'ils soient les institutions financières multilatérales, les pays d'origine des entreprises minières, la communauté des ONG, de même que les entreprises minières n'acceptent leurs responsabilités. Car ultimement, la sécurité des entreprises minières et de leurs activités ne seront assurées si celles des communautés minières où elles opèrent n'est pas également garanties et la promesse du développement économique et social, respectée. Ces enjeux demeurent inextricablement liés.

---

<sup>37</sup> Ibid. p. 203.

## BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Akabzaa, Thomas M., *Boom and Dislocation. The Environmental and Social Impacts of Mining in the Wassa West District of Ghana*, Third World Network, Africa, 2000.

Ballentine, Karen et Jake Sherman (dir.), *The Political Economy of Armed Conflict: Beyond Greed and Grievance*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2003.

Campbell, Bonnie *et al.*, « The Challenges of Development, Mining Codes in Africa and Corporate Responsibility », *International and Comparative Mineral Law and Policy. A Compendium*, sous la direction de Elizabeth Bastida, Thomas Walde and Janeth Warden, Kluwer Law International, The Hague, 2004, pp. 801-822.

Campbell, Bonnie (dir.), *Regulating Mining in Africa : For Whose Benefit?*, Discussion Paper 26, Nordiska Africa Institute, Uppsala (Suède), 2004, 89 pages.

Campbell, Bonnie *et al.*, « Factoring in Governance is not Enough. Mining Codes in Africa, Policy Reform and Corporate Responsibility », avec le Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique, *Minerals and Energy – Raw Materials Report*, Stockholm, vol. 18, no 3, septembre 2003, pp. 2-13.

Campbell, Bonnie, « New Rules of the Game. The World Bank's Role in the Construction of New Normative Frameworks for States, Markets and Social Exclusion », *Canadian Journal of Development Studies*, Ottawa, vol. XXI, no 1, mars 2000, pp.7-30.

Campbell, Bonnie, « An Overview of Governance », Commissioned Paper, International Development Research Centre (IDRC), Consultative Meeting on Governance, Ottawa, 7-9 septembre 2000.

Campbell, Bonnie, « Canadian Mining Interests in Africa in the Context of Globalisation », *International Center for Human Rights and Democratic Development*, Montréal, 1999, [En ligne] <http://www.ichrdd.ca/english/commdoc/publications/globalization/globAfrCamp.html>

Collier, Paul, « Natural Resources and Conflict in Africa », *Crimes of War*, octobre 2004, [En ligne] [http://www.crimesofwar.org/africa-mag/afr\\_04\\_collier\\_print.html](http://www.crimesofwar.org/africa-mag/afr_04_collier_print.html)

Collier, Paul et Anke Hoeffler, « On the Incidence of Civil War in Africa », 16 août 2000, [En ligne] <http://www.worldbank.org/research/conflict/papers/incidence.htm>

Commission pour l'Afrique, *Notre intérêt commun : Rapport de la Commission pour l'Afrique*, U.K, mars 2005, [PDF] <http://www.commissionforafrica.org/>

Deblock, Christian et Dorval Brunelle, « Globalisation et nouveaux cadres normatifs. Le cas de l'Accord multilatéral sur l'investissement », *Géographie, Économie, Société*, Paris, vol. 1, no 1, 1999, pp. 49-95.

Gagnon, Georgette, Audrey Macklin et Penelope Simons, *Deconstructing Engagement. Corporate Self-Regulation in Conflict Zones – Implications for Human Rights and Canadian Public Policy*, Initiative stratégique conjointe du Conseil de recherche en sciences humaines et de la Commission du droit du Canada, Université de Toronto, janvier 2003.

Garry, Ian et Terry Karl, *Bottom of the barrel: Africa's oil boom and the poor*, Catholic Relief Services, juin 2003, [PDF] [http://www.catholicrelief.org/get\\_involved/advocacy/policy\\_and\\_strategic\\_issues/oil\\_report\\_full.pdf](http://www.catholicrelief.org/get_involved/advocacy/policy_and_strategic_issues/oil_report_full.pdf)

Global Witness, Rapports: <http://www.globalwitness.org/reports/>

Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA), « Towards a Spiral of Violence? The Dangers of Privatisation of Risk Management of Investments in Africa: Mining Activities and the Use of Private Security Companies », Mémoire soumis au rapporteur spécial sur l'utilisation des mercenaires de la Commission des droits de l'homme des Nations unies, M. Enrique Bernales-Ballesteros et au ministre des Affaires étrangères et du Commerce international, M. Lloyd Axworthy, Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique, mars 2000, [PDF] <http://www.unites.uqam.ca/grama/>

Jimenez, Marina, « Canadians Seek Fortune in Land of Anarchy, Violence. Ex-Soldiers Go Unarmed », *National Post*, Toronto, 23 août 1999.

Karl, Terry Lynn, *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-State*, Berkeley, University of California Press, 1997, 342 pages.

Pegg, Scott, *Poverty Reduction or Poverty Exacerbation? WBG Support for Extractive Industry in Africa*, avril 2003, [PDF] <http://www.foe.org/res/pubs/pdf/pegg.pdf>

Sachs, Jeffrey D. et Andrew M. Warner, *Natural Resources Abundance and Economic Growth*, Development Discussion Paper No 517a, Cambridge, Harvard Institute for International Development, 1995, 49 pages.

Ross, Michael L., *How Does Natural Resource Wealth Influence Civil War? Evidence from 13 Case Studies*, juin 2003 [PDF], <http://www.polisci.ucla.edu/faculty/ross/HowDoesNat3.pdf>

Ross, Michael L., *Extractive Sectors and the Poor*, Oxfam America Report, octobre 2001, [PDF] <http://www.polisci.ucla.edu/faculty/ross/oxfam.pdf>

Ross, Michael L., « Natural Resources and Civil Conflict: Evidence from Case Studies », communication présentée dans le cadre du World Bank/UC Irvine workshop on “Civil Wars and Post-Conflict Transitions”, 18-20 mai 2001, Irvine, CA.

Ross, Michael L., « The Political Economy of the Resource Curse », *World Politics* 51, janvier 1999, pp.297-322.

Teivainen, Teivo, *Enter Economism Exit Politics – Experts, Economic Policy and the Damage to Democracy*, Londres et New York, Zed Books Ltd, 2002.

United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), *What Choices Do Democracies Have in Globalizing Economies?*, Report of the UNRISD International Conference, Genève, 27-28 avril 2000.

World Bank, « Project Performance Assessment Report: Ghana, Mining Sector Rehabilitation Project (Credit 1921-GH) and Mining Sector Development and Environmental Project (Credit 2743-GH) », Report No 26197, 1<sup>er</sup> juillet 2003.

World Bank, *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, New York, World Bank et Oxford University Press, 2001.

World Bank, *Project Appraisal. Document for a Mining Sector Reform Project*, Report No 17788-MAG, Washington D.C., World Bank, juin 1998.

World Bank, *Governance. The World Bank Experience*, Washington D.C., World Bank, 1994.

World Bank, *Adjustment in Africa: Reforms, Results and the Road Ahead*, Oxford et New York, World Bank par Oxford University Press, 1994.

World Bank, *Strategy for African Mining*, World Bank Technical Paper No 181, Africa Technical Department Series, Mining Unit, Industry and Energy Division, Washington D.C., World Bank, 1992.

World Bank, *Governance and Development*, Washington D.C., World Bank, 1992.

**Bonnie Campbell, Professeure,**  
Département de science politique  
Faculté de science politique et de droit  
Université du Québec à Montréal  
C.P. 8888, Montréal, Québec,  
H3C 3P8, Canada

Tel: 514-987-3000 Ext : 4574

Fax : 514- 987 0218

Email: [campbell.bonnie@uqam.ca](mailto:campbell.bonnie@uqam.ca)