

FORUM INTERNATIONAL SUR LA RESPONSABILITÉ SOCIÉTALE EN CÔTE D'IVOIRE

CONFÉRENCE INAUGURALE

RESPONSABILITE SOCIÉTALE : UNE SOURCE DE PAIX, DE DEVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL EN AFRIQUE

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

Le 29 octobre 2012

Ce Forum représente pour moi un moment particulier car la Côte d'Ivoire fut le terrain d'une première visite d'études en 1968, puis de mes travaux de doctorat dans les années 1970 sur le secteur du coton et l'industrie textile. Je suis restée une observatrice attentive de ce magnifique pays depuis une trentaine d'années et j'ai la chance d'avoir conservé de nombreux amis ivoiriens.

Un moment particulier aussi parce que j'arrive de la Commission Économique pour l'Afrique à Addis Abéba où nous sommes très impliqués depuis 2007 dans les travaux menés par la Commission sur le secteur extractif et ce Forum me donne l'occasion de partager les résultats et prises de position auxquels sont arrivées la Commission Économique et l'Union africaine dans le domaine de la responsabilité sociale des entreprises (RSE).

La question du choix de normes de la RSE, comme celles de la capacité de les mettre en œuvre et de les faire respecter peuvent être abordées sous plusieurs angles. À première vue, elles peuvent apparaître comme recouvrant des dimensions essentiellement techniques. Elles recouvrent effectivement celles-ci mais aussi d'autres dimensions fondamentales.

Je vais argumenter que les défis auxquels cherchent à répondre les stratégies de RSE des compagnies et notamment l'enjeu de la légitimité de leurs opérations, dépassent de loin des enjeux techniques. Ces défis impliquent les rapports entre acteurs concernés, rapports de pouvoir et d'autorité, et les relations de négociation qui conditionnent la distribution des revenus qui

résultent des activités en question, mais plus largement, ces rapports conditionnent les espaces de décision des pays concernés, c'est-à-dire les marges de manœuvre, les capacités d'agir et l'autonomie des décideurs, et ainsi, et ceci est le point central, les choix des projets de développement social et économique retenus et les modalités de participation à ces choix : qui participe? Qui est exclu? Qui gagne? Qui perd?

Pour aborder notre sujet et mettre la table pour ce Forum, il semble utile d'avoir en tête trois questions :

1. Quel projet de développement la RSE vient-elle appuyer et qui en est porteur ?
2. Pourquoi parle-t-on de RSE de plus en plus depuis quelques années ? (À quels enjeux cherche à répondre la RSE ?)
3. À quelles conditions la RSE peut-elle être source de développement économique et social et de paix en Afrique ?

1. QUEL PROJET DE DEVELOPPEMENT LA RSE VIENT-ELLE APPUYER ET QUI EN EST PORTEUR ?

L'importance des projets de développement – enjeu central de stabilité et de paix

J'ai eu l'occasion de travailler sur les filières agricoles en Côte d'Ivoire et les difficultés de faire émerger, à partir de ces filières, des stratégies industrialisantes qui mèneraient à un développement économique et social sur une base durable. Les années 60 et 70 furent certes des années de stabilité et de croissance telles qu'on n'hésitait pas à parler de « miracle ». Mais malheureusement ce modèle de croissance, surtout basé sur l'exportation de ressources agricoles, (bois, café, cacao), exploité de manière extensive n'a pas pu éviter, comme nous le savons, une profonde crise fiscale à la fin des années 70. Il s'agissait d'un modèle exemplaire si l'on se penche sur les taux de croissance mais un modèle qui n'a pas réussi à enclencher des dynamiques transformatrices, des liens entre secteurs, permettant au riche secteur agricole de devenir un moteur, un catalyseur pour transformer l'économie dans son ensemble.

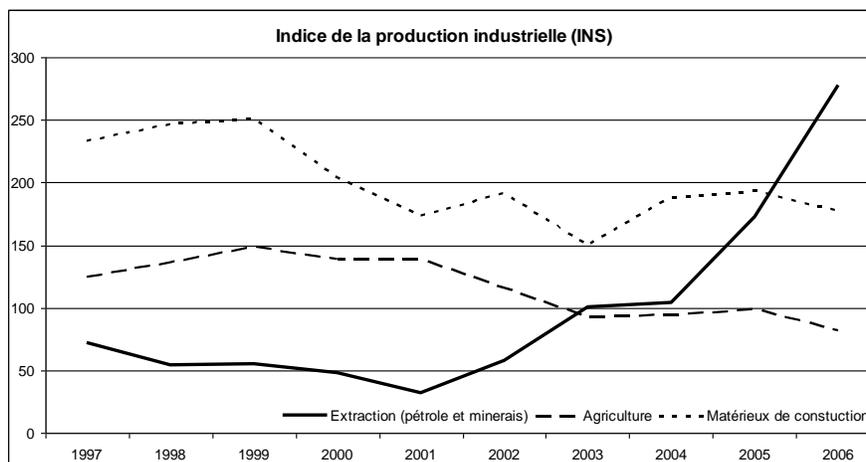
Ce que cette période nous apprend et une première leçon, **c'est que la croissance, aussi rapide soit elle, ne se traduit pas par elle-même en développement économique et social.**

À l'heure actuelle de nouveaux défis se posent à la Côte d'Ivoire car de nouveaux secteurs pleins de potentiel se présentent, notamment le secteur extractif.

Le secteur de l'extraction des ressources naturelles a connu une croissance importante dans les dernières années et représente désormais une source de croissance prometteuse pour l'économie ivoirienne. Selon l'Institut national de la statistique (INS), la croissance de juin 2011 à juin 2012 de l'indice de production du secteur extractif a été de l'ordre de 5.3%.¹. Sur longue période, on constate également une croissance relative de l'importance de ce secteur par rapport à d'autres secteurs traditionnellement importants pour l'économie nationale ivoirienne, tel qu'illustré par le graphique dessous.

Comment bâtir des effets d'entraînement à partir de la croissance tirée par le secteur extractif et mettre en valeur les vastes richesses naturelles du pays afin que ce secteur soit une source de développement économique et social et de paix dans la durée?

Graphique 1



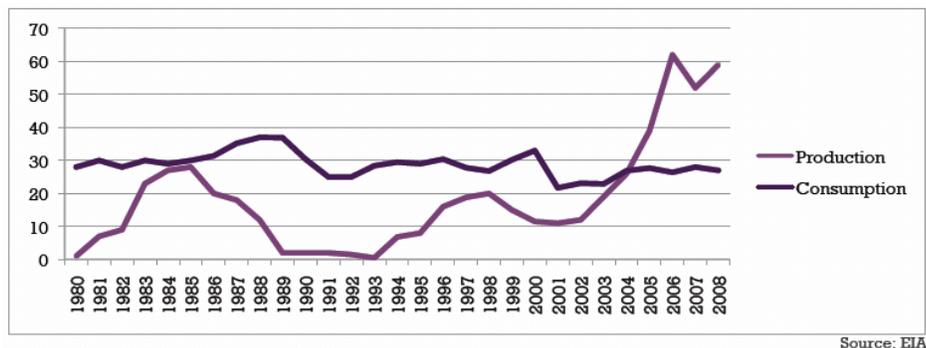
Selon les dernières données disponibles de l'USGS, si la production de coltan (colombite-tantalite) est stable de 2006 à 2010, on assiste à une croissance importante de la production d'or en volume de l'ordre de 75,066% alors que les volumes produits passaient de 1 324 Kg en 2006 à

¹ Institut national de la statistique. 2012. *Indice Brut par Branche*. [en ligne]. <http://www.ins.ci/stats/conj/IPI/ipi0612.pdf>. Je suis reconnaissante pour ces données récentes sur le secteur extractif en Côte d'Ivoire à Gabriel Goyette-Côté, chercheur au CIRDIS.

5 310 Kg en 2010². Sachant la hausse concomitante de la valeur de l'or, la contribution de ce minerai à l'économie nationale est, sans le moindre doute, de plus en plus importante. Sur la même période, on assiste également à une croissance importante des volumes exploités de manganèse de 67,9% qui passent de 56 829 à 177 000 tonnes métriques³ alors que les prix de ce minerai sont croissants depuis le dernier trimestre de 2007⁴.

Le secteur énergétique est également un secteur dont le potentiel de croissance est important. La Côte d'Ivoire détient des réserves prouvées de 100 millions de barils (les 66e au monde)⁵ et anticipe une croissance de sa production de +/- 50 000 barils par jour produits actuellement (la production avoisine ce volume depuis 2005) à environ 200 000 barils par jour (soit 4 fois plus) selon Adama Toungara, Ministre des Mines, du Pétrole et de l'Énergie⁶. Le Graphique 2 suivant illustre l'évolution de la consommation (courbe stable au centre) et de la production pétrolière en Côte d'Ivoire de 1980 à 2008.

Graphique 2



On constate une forte volonté politique pour le développement des secteurs extractifs et une ambition manifeste des autorités en place. Ainsi, le Ministre Toungara déclarait le 6 juillet dernier lors d'une rencontre avec une association patronale française que la Côte d'Ivoire avait

² United States Geological Survey. Jan 2012. *The Mineral Industries of Central African Republic, Cote d'Ivoire, and Togo*. [en ligne]. <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2010/myb3-2010-ct-iv-to.pdf>.

³ *Idem*.

⁴ Institut national de la statistique et des études économiques. 2012. Cours des matières premières importées : Minerai de manganèse - Prix en Dollars US par tonne - Série arrêtée. [en ligne]. <http://www.bdm.insee.fr>.

⁵ IAS Group. 2010. *Côte d'Ivoire Oil Industry*. Avril 2010. [en ligne] <http://iasworldtrade.com/pdf/Cote%20d'Ivoire%20Oil%20Industry%20Memo.pdf>.

⁶ Cité par Bloomberg : O. Monnier. 2011. *Ivory Coast Plans Fourfold Increase in Crude Oil Output in Next Five Years*. 9 juin 2011. [en ligne] <http://www.bloomberg.com/news/2011-06-09/ivory-coast-plans-fourfold-increase-in-crude-output-in-next-five-years.html>.

l'ambition de devenir le premier marché énergétique et un pôle minier et pétrolier de premier plan en Afrique subsaharienne.⁷

Vu l'énorme potentiel du secteur extractif de la Côte d'Ivoire et notamment de son secteur minier, il est évidemment de toute première importance de s'interroger sur le modèle de développement retenu pour mettre en valeur ce secteur et le cadre sur lequel les stratégies de RSE s'appuieront.

La Côte d'Ivoire a une chance énorme – celle de développer son secteur extractif et notamment minier relativement tardivement car elle pourra tirer avantage des expériences ailleurs en Afrique et des enseignements fort utiles. Quelles leçons pouvons-nous tirer de ce qui se fait ailleurs?

Depuis plus de vingt ans, l'hypothèse à la base des stratégies de développement du secteur minier était à l'effet que les investissements dans ce secteur stimuleraient la croissance qui amènerait le développement et la réduction de la pauvreté.

C'est l'hypothèse qui était à l'origine des études de la Banque mondiale sur Afrique en 1992 et sur l'Amérique latine en 1996, études qui ont informé les réformes de dizaines de codes et de régimes miniers au cours des années 1980 - 1990 et par la suite.

Quel bilan?

Je laisserai la parole aux Ministres des mines de l'Union africaine qui, en octobre 2008, ont adopté un document clé intitulé « African Mining Vision », par la suite adopté officiellement par les chefs d'État de tout le continent en février 2009. Dès l'introduction de ce document, il est écrit : « Les efforts de l'Afrique pour transformer le secteur minier afin de rompre avec sa nature enclavée de l'époque coloniale ont jusqu'à présent connu un succès très limité. »

⁷ Propos recueillis par les journalistes d'Abidjan.net [en ligne]. <http://news.abidjan.net/h/437079.html>.

Pourquoi ce bilan décevant?

L'objectif recherché par les mesures de réformes était d'avoir un impact positif sur les recettes fiscales, sur les balances des paiements des pays souvent déficitaires et sur les taux de croissance. Certains de ces objectifs, notamment la croissance des investissements et des quantités de minerais exportés, ont effectivement été atteints. Mais pour faire cela, il fallait attirer le plus d'investissements possible dans un court laps de temps et à cet effet, un modèle particulier a été privilégié qui allait être lourd de conséquences en termes de développement économique et social à plus long terme, d'impacts environnementaux et souvent concernant les rapports entre entreprises et communautés.

Un retour sur le modèle qui a informé les réformes est utile et plusieurs aspects de la conceptualisation des régimes miniers ou codes introduits pour ouvrir les secteurs miniers à l'investissement méritent attention. Cinq seront retenus ici.

- i) Ce qui ressort clairement c'est le fait que les considérations de ce qui était nécessaire pour attirer l'investissement étaient basées sur une approche mono sectorielle plutôt qu'une perspective qui cherchait à articuler la contribution du secteur minier avec des objectifs de construction de liens entre les secteurs dans le but de voir dans quelle mesure le secteur pourrait contribuer à l'atteinte d'objectifs de développement plus vastes. Peu d'attention fut portée à la construction de liens éventuels en amont et en aval, et à la possibilité de contribuer à la valeur ajoutée locale grâce à la transformation des minerais, ou à l'approvisionnement des mines par des entreprises locales, ce qui dans une économie basée sur l'extraction des ressources serait normalement considéré comme des objectifs de développement importants.
- ii) La révision des régimes miniers était de plus entreprise du point des compagnies minières. Les réformes proposées par les institutions financières ont été informées par les réponses de compagnies majeures et juniors, à des questionnaires qui cherchaient à identifier quelle sorte de régime répondrait le mieux à leur besoin et non pas avant tout par les décideurs des pays concernés en fonction de leurs objectifs de développement économique et social.
- iii) Il était prévu que la contribution des activités à l'économie locale résulterait avant tout des recettes fiscales et des revenus d'exportation, qui étaient présentés comme étant : "the major benefits to be derived from mineral development" (World Bank 1992, 27). Cependant puisque les pays africains sont perçus comme étant à moyen ou haut risque pour l'investisseur, ces pays furent encouragés à demeurer « compétitifs » dans l'établissement des niveaux de leurs taxes et autres formes d'incitations, ce qui a entraîné une course au moins disant et finalement réduit les rentrées fiscales.
- iv) Concernant les impacts environnementaux des activités minières et par la suite les impacts sociaux, ces impacts étaient considérés secondaires par rapport aux des retombées positives

et on pensait pouvoir les maîtriser par l'introduction de lignes de conduite volontaires (voluntary performance standards). L'hypothèse avancée a été que ces impacts négatifs pourraient être réduits par l'introduction de standards de performance dont l'application volontaire relèverait avant tout des entreprises. Une telle perspective est en contraste avec une approche qui verrait ces impacts comme étant inter reliés et comme des dimensions intégrales des stratégies de développement dont la responsabilité relèverait explicitement du gouvernement du pays concernés. Avec le recul du temps, on se rend compte du lourd passif et des impacts parfois irréversibles de cette manière de procéder.

- v) Rattaché à ce dernier point est sans doute l'aspect le plus décisif c'est le fait que les réformes de régimes miniers ont eu pour conséquence une redéfinition du rôle de l'État, avec comme conséquence un réaménagement en profondeur de la distinction entre sphères de responsabilité publique et privée. Il peut être démontré que ces modifications ont eu des implications majeures non seulement pour le développement économique et social des pays concernés, mais également des conséquences pour la légitimité des opérations des entreprises.

Ainsi, certains aspects de la manière dont on a ouvert les économies d'Afrique riches en ressources minimes aux investissements afin que ceux-ci développent ce secteur, vu comme moteur de la croissance, allaient avoir des implications qui ne se sont manifestées qu'avec le temps et auxquelles il faut être attentif aujourd'hui.

Une conséquence de la transformation majeure du rôle des gouvernements des pays riches en ressources minières demandé par les bailleurs de fonds (en un mot, les gouvernements devaient se retirer laissant le rôle de **propriétaire** » et d'« **exploitant** » au secteur privé, pour ne devenir que des « **régulateurs** » et « **facilitateurs** »⁸) est la façon dont les fonctions antérieures des États, déjà affaiblis par des années de mesures d'ajustement structurel, ont de plus en plus été déléguées à des opérateurs privés. Ces fonctions incluent la livraison de services ainsi que l'établissement de règlements et leur mise en application. Si on comprend bien le but recherché d'une plus grande efficacité, la tendance cependant a été en faveur « **du transfert croissant** de responsabilités qui relevaient auparavant des États à des entreprises transnationales minières (et

⁸ 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* ». {Nous soulignons}.

souvent à contre cœur de celles-ci) à la demande discrète des gouvernements affaiblis »⁹ (Notre traduction.)

Ces tendances ont contribué à rendre **floue** la démarcation entre responsabilités publiques et responsabilités privées, permettant parfois aux gouvernements de se soustraire à leurs obligations.

Le retrait de l'État de la médiation des relations socio-économiques a eu tendance à laisser les entreprises privées de plus en plus sujettes à répondre à des demandes sociales souvent croissantes des communautés concernées.

Ainsi, après plus de vingt ans de réformes, dans le contexte de l'affaiblissement des capacités des gouvernements à assurer un contrôle fiscal et le respect de leurs propres réglementations, et en l'absence de mesures qui assureraient une plus grande transparence et équité dans les négociations de régimes et de contrats et étant donné la contribution souvent décevante du secteur extractif au développement local, **c'est la légitimité des activités des compagnies minières elles-mêmes qui est de plus en plus remise en question.**

Les réformes du passé et mesures de libéralisation des cadres réglementaires miniers ont 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. De plus, ce retrait et les compressions du secteur public ont amené un affaiblissement du niveau d'expertise et de la capacité administrative, de suivi et de mise en œuvre des États, ce qui implique un affaiblissement de leur capacité de contrôle. Il s'est donc produit non seulement un affaiblissement des États, une réduction de leur souveraineté mais aussi un flou concernant la démarcation de leurs responsabilités– situation très propice à donner lieu à des conflits.

Soulignons que les ambiguïtés que de telles situations peuvent parfois produire font en sorte que les compagnies se retrouvent à avoir de plus en plus à composer avec des demandes et des attentes des communautés qui dépassent leur compétences et moyens. En cas de mésentente il y a un risque que de telles situations dégénèrent en conflit ouvert. Ces tendances ont comme conséquence générale que les compagnies ont de plus en plus à faire face à des problèmes de « sécurisation » de leurs opérations. C'est une situation que l'on connaît sur un nombre croissant

⁹ David, Szablowski, *Transnational Law and Local Struggles, Mining, Communities, and the World Bank*, (Oxford & Portland, Hart Publishing, 2007).p. 59.

de sites, tout comme malheureusement, que ce soit en Afrique ou en Amérique latine, la tendance vers un risque d'augmentation de conflits autour des activités minières.

L'enjeu de l'affaiblissement des capacités politiques et institutionnelles et des capacités de régulation des États hôtes est donc particulièrement central. Puisque les enjeux de légitimité et de régulation inscrits dans les processus légaux sont des éléments interdépendants, l'absence d'attention à ces enjeux ne peut que nuire à l'établissement de pratiques et de normes régulatrices qui sont reconnues comme légitimes. Ces tendances posent donc problème et pour les États et pour les entreprises.

2. QUELLE REPOSE PEUT APPORTER LA RSE? – MAIS AUSSI, POURQUOI PARLE-T-ON DE PLUS EN PLUS DE LA RSE DEPUIS PLUSIEURS ANNEES?

Les constats concernant l'héritage des vingt dernières années soulignent toute l'importance de cette dernière question : Pourquoi est-il de plus en plus question de RSE depuis un certain nombre d'années? Il semble se poser de plus en plus un problème de légitimité des activités des entreprises minières, ou en d'autres termes, et pour des raisons qui dépassent de loin ces acteurs – l'enjeu de la « *social license to operate* », c'est à dire de la légitimité des activités des entreprises dans certains secteurs, dont le secteur extractif, fait de plus en plus problème.

Il y a eu différentes formes de réponse à de telles situations qui émergent de différentes arènes.

Une première réponse à ces enjeux de légitimité a été l'introduction d'un ensemble complexe de normes qui ont leur origine dans l'arène multilatérale et dont il sera question lors des discussions sur les référentiels de la RSE pendant ce Forum. Cependant, l'émergence d'un corpus de normes qui ont leur origine dans l'arène multilatérale, dont les institutions financières multilatérales par exemple, comme c'est le cas pour les évaluations d'impacts environnementaux, ou concernant les déplacements involontaires de population, cherchent à répondre aux problèmes de légitimité des activités des opérateurs privés sans clarifier les responsabilités précises qui relèvent des gouvernements. Ceci peut avoir plusieurs types de conséquences. Il peut y avoir une tendance de la part des gouvernements à transférer la responsabilité de ce qui auparavant était considéré du ressort des États (livraison de services : cliniques, routes, infrastructures, etc. mais aussi

réglementation et sécurité) aux opérateurs privés de projets miniers de grande envergure. Cependant, un tel transfert passe non seulement sous silence le droit légitime et nécessaire des gouvernements d'offrir des services à leur population – une pré condition pour qu'ils soient tenus imputables envers leur population - mais aussi pourrait contribuer à rendre plus opaque l'enjeu même de la responsabilité des gouvernements.¹⁰

Une autre réponse de plus en plus répandue aux problèmes de légitimité, celle-ci émanant d'acteurs du secteur privé et qui est l'objet de ce Forum, concerne l'introduction de mesures et projets dans le cadre de stratégies de responsabilité sociale des entreprises (RSE). Dans un contexte de retrait de l'État dans lequel les compagnies se retrouvent à faire face aux demandes des communautés - et l'on peut comprendre sans difficulté le pourquoi et l'importance de telles stratégies - ces mesures peuvent cependant s'avérer problématiques pour plusieurs raisons. De telles approches négligent le fait que ces enjeux de légitimité sont, comme nous l'avons vu, les manifestations de problèmes structurels beaucoup plus profonds qui risquent d'être camouflés temporairement par de telles stratégies qui cherchent à répondre aux manifestations des problèmes plutôt que de s'attaquer aux causes. Si l'on peut comprendre à quels problèmes les initiatives de RSE cherchent souvent à répondre, il faut néanmoins souligner certains écueils. Pour ce qui est de leurs origines, les stratégies de RSE sont parfois et en fait assez souvent le résultat d'initiatives impulsées de l'extérieur plutôt que d'idées qui ont leur origine dans les processus de décision locaux et nationaux et comme partie intégrante de politiques publiques qui sont appropriées localement. De plus, de telles mesures courent le risque de contribuer à la continuation du transfert de ce qui auparavant était considéré comme des fonctions du secteur public vers des opérateurs privés qu'il s'agisse de compagnies privées ou d'ONG, souvent à la demande et avec l'assentiment d'États affaiblis. Ces tendances risquent de rendre plus opaques le partage des responsabilités et donc de l'imputabilité des acteurs privés et publics avec comme résultats de perpétuer les problèmes de légitimité des opérations des compagnies elles-mêmes.

Dans la mesure où les instances multilatérales et bilatérales continuent à encourager des mesures qui court-circuitent les États, que ce soit concernant la collecte des recettes minières ou la

¹⁰ Dans son analyse de ces enjeux à partir des évaluations d'impact environnemental, Szablowski souligne que leur caractéristique la plus significative : « *is that it does not have any mechanism for fixing the 'social responsibility' of government [...]. The decision-making architecture of EIA provides no place for discussing the issue of governmental responsibility for social and environmental burdens that will not be assumed by the project proponent.* ». *Ibid.*, p. 57.

définition des lignes directrices qui gouvernent les relations entre les compagnies et les communautés, elles courent le risque de contribuer à l'érosion de fonctions essentielles de développement de l'État.¹¹ De tels processus pourraient contribuer à reporter l'établissement de processus politiques qui permettraient aux populations de tenir leurs dirigeants responsables. Au niveau des agences bilatérales, des stratégies qui proposent d'utiliser les budgets de l'aide pour appuyer des politiques de RSE ou encore, pour produire des outils pour gérer les conflits sans s'arrêter sur les origines de tels conflits pourraient en fait contribuer à rendre encore plus opaques les lignes de responsabilité et d'imputabilité des différents acteurs dans le secteur.

Si je me permets de poser ces enjeux dans toute leur complexité c'est que d'une part, je suis convaincue que la richesse des pays d'Afrique, dont la Côte d'Ivoire, doit être mise en valeur de manière à bénéficier à ses générations futures sur des bases durables et équitables et que d'autre part, nous pouvons bénéficier des enseignements qui nous viennent de la CEA à ce domaine.

3. À QUELLE CONDITION LA RSE PEUT-ELLE ETRE SOURCE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL ET DE PAIX EN AFRIQUE ?

Notre discussion lors de ce Forum a lieu à un moment des plus intéressants car contrairement à la situation il y a dix ou même cinq ans, il existe en ce moment sur le continent africain une réflexion très poussée et des propositions de stratégies concrètes pour permettre un renouvellement des approches, incluant la RSE, concernant la place du secteur minier dans le développement économique et social des pays concernés.

Le désir d'un changement de cap est loin d'être théorique. À titre d'illustration concrète de l'émergence de nouvelles stratégies qui amèneraient des transformations structurelles qui 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,

¹¹ « En déplaçant le centre de l'expertise des fonctionnaires de l'État vers l'industrie de la consultation et les institutions internationales, le modèle de la gouvernance semble conduire à un *évitement de la capacité d'apprentissage et d'intervention normative des autorités publiques*. » Jobert 2002. Cité par Marie Mazalto (2010). « Gouvernance du secteur minier et enjeux de développement en République démocratique du Congo » Thèse. Montréal (Québec, Canada), Université du Québec à Montréal, Doctorat en sociologie.

document auquel je faisais référence au tout début.¹² 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 et en amont, pour créer des emplois et diversifier la production et la base d'exportation des pays riches en ressources minières.

Cette prise de position implique un changement de paradigme par rapport aux orientations du passé. Elle implique 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 soulignent l'importance de la prise en compte de la nature des relations entre acteurs dans leur ensemble, incluant leurs dimensions techniques, économiques et politiques: la question des négociations de contrats avec les compagnies minières et la question de l'accès et la qualité de l'information.

Concernant le premier domaine, la reconnaissance de l'importance d'un appui à la négociation de contrats, le Rapport 2011 de la CEANU « Les ressources minérales et le développement de l'Afrique » souligne :

¹² La Vision minière adoptée en février 2009 par les chefs d'États du continent de l'Union africaine prévoit : 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 ethnique, 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.

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 (compagnies transnationale) est fortement doté en ressources et compétences tandis que l'État en est faiblement pourvu...**¹³

Le deuxième 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.¹⁴

Bien qu'il soit impossible ici de faire un résumé complet du rapport de la CEA de 2011, synthétisons de la manière suivante. Par opposition à l'approche essentiellement mono sectorielle, enclavée et extravertie du passé, la *Vision minière africaine* suggère que les matières premières ne devraient pas simplement être destinées à l'exportation sous une forme brute non transformée, 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, pour développer les industries en amont et en aval, pour créer des emplois locaux et diversifier la production et la base d'exportation des pays riches en ressources minières. Il s'agit de créer : « Un secteur minier qui fait partie intégrante d'une économie africaine globalement diversifiée, dynamique et compétitive sur le plan industriel. »¹⁵

¹³ 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.

¹⁴ 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/CAMMRD/2(I), février, http://www.africaminingvision.org/amv_resources/AMV/Africa%20Mining%20Vision%20french.pdf, p. 17.

¹⁵ *Ibid.*, page v.

Il n'y a cependant aucun exemple historique à travers le monde d'un processus d'industrialisation qui ait eu lieu sans des politiques publiques appropriées. Ces politiques sont d'une importance critique afin de susciter les changements dynamiques nécessaires incluant bâtir des liens en aval et en amont et assurer la possibilité d'une valeur ajoutée locale aux minerais. Ceci implique d'avoir une approche multi secteurs (infrastructure, mines, énergie) et la redéfinition des arrangements institutionnels en conséquence.¹⁶ Sans rentrer dans le détail, il s'agit de consciemment et systématiquement intégrer et articuler les stratégies minières dans un ensemble plus large de stratégies et de politiques de développement. Et ceci nous amène à l'enjeu le plus fondamental.

Les recommandations dans chacun des chapitres du rapport de la CEA pointent toutes dans la même direction. Le nouveau modèle ne peut pas être impulsé simplement par l'industrie (*investment-led strategies*) – l'hypothèse explicite des réformes et stratégies du passé- mais doit faire l'objet d'une appropriation des débats et des processus politiques au niveau national et régional. Le nouveau modèle dépend d'interventions stratégiques de la part des pouvoirs publics notamment dans le domaine de la planification, de la coordination, de la mise en œuvre et du suivi de stratégies transformatrices.

Quelles implications pour les stratégies de responsabilité sociale des entreprises?

La responsabilité des entreprises est évidemment avant tout de signer des ententes transparentes qui sont rendues publiques, de payer les taxes et les redevances requises de manière aussi transparente et enfin de respecter les lois du pays et les obligations internationales.

¹⁶ Un chapitre du Rapport de la CEANU, le chapitre 8: « Optimizing Mineral-based Linkages - Optimiser les liens dans le secteur minier » fait ressortir la nature et l'étendue des transformations nécessaires. Il contient des recommandations de politiques stratégiques pour impulser les changements transformatifs. Huit grands domaines de réforme sont abordés sans lesquels il n'y pourra pas y avoir les transformations souhaitées. Les politiques proposées dans le chapitre 8 de la version anglaise peuvent être résumées comme suit :

More consciously and consistently integrating mineral policy into development policy. *This involves a shift away from the traditional (practically exclusive) focus on mineral extraction.*

Enhancing primary sector integration into the broader economy.

Promoting mineral beneficiation before export.

Directing attention to developing upstream capital goods and service industries. *This is critical for employment generation and for generating new products and processes.*

Enhancing local linkage development through local participation and empowerment models. *Many benefits can flow from local participation and empowerment models.*

Extending economic infrastructure.

Developing human resources and fostering innovation.

Pushing regional integration.

Et que dit la CEA sur la RSE? Ces recommandations se résument en quatre mots : Clarification, coordination, responsabilité et imputabilité

L'adoption de solutions à plus long terme face aux enjeux de légitimité auxquels font face les opérations des compagnies minières implique que soit prises en compte les dissymétries qui ont été introduites au cours des 20 ou 25 dernières années qui caractérisent les relations entre entreprises privées d'une part, et pouvoirs publics d'autre part, et implique aussi une clarification de la délimitation entre responsabilités publiques des gouvernements envers leurs citoyens et les responsabilités privées.

Nous avons parlé de la tendance à déplacer les responsabilités (cliniques, routes, infrastructures, réglementations, sécurité, etc.) vers des acteurs privés, parfois avec l'appui des ONG. Parmi les questions épineuses qui résultent des attentes suscitées par la responsabilité sociale des entreprises dans le développement communautaire est celle de la façon dont tracer la ligne de démarcation entre les responsabilités de l'État envers ses citoyens et la façon dont la responsabilité sociale d'une compagnie minière complète les efforts de l'État.

Dans de nombreux pays africains selon la CEA, la coordination entre la planification et l'investissement par l'État, d'une part, et l'investissement dans le cadre de la responsabilité sociale, d'autre part, laisse à désirer. Qui plus est, la responsabilité sociale des entreprises pourrait réduire la motivation du gouvernement à s'acquitter de ses responsabilités envers ses citoyens, et ces derniers pourraient en venir à considérer la compagnie comme le prestataire de services dont la fourniture devrait relever de l'État.

Une meilleure coordination entre la planification et l'investissement par l'État, d'une part, et les dépenses des entreprises, d'autre part, au titre de leur responsabilité sociale pourrait améliorer la valeur des deux enveloppes de dépenses. Ainsi, par exemple, l'utilisation durable d'une école ou d'un dispensaire construits au titre de la responsabilité sociale des entreprises est mieux assurée si le projet est coordonné avec l'État – pour faire en sorte qu'il s'insère dans un plan plus vaste et que l'État puisse prendre à sa charge le personnel de santé ou les enseignants si la mine cesse son appui ou son activité.

Le paradoxe comme le souligne le Rapport 2011 de la CEANU, c'est qu'en faisant pression sur les gouvernements des pays en développement pour qu'ils réduisent au minimum leurs taxes et leurs redevances, les compagnies minières diminuent en fait la capacité fiscale de l'État. Par contraste, ces compagnies appliquent des politiques et font des contributions à l'infrastructure sociale que l'État est trop pauvre pour se permettre. Tout en soulignant leur responsabilité sociale, nombre de compagnies s'appuient de plus en plus, selon la CEANU, sur de la main-d'œuvre contractuelle précarisée travaillant dans des conditions d'insécurité et peuvent payer à de nombreux travailleurs des salaires, qui tout en satisfaisant au minimum requis par la loi, ne sont pas des salaires décents. ¹⁷ Ce qui nous amène à la question cruciale des normes et de l'imputabilité des acteurs.

Le Rapport de la CEANU conclut son chapitre 6 intitulé « Initiatives de responsabilité sociale des entreprises » en soulignant les enjeux suivants :

Aux fins de l'élaboration de politiques, les initiatives de responsabilité sociale des entreprises ne devraient pas être considérées comme se substituant à la responsabilité de l'État envers ses citoyens dans la mise en place des infrastructures de base et d'autres biens publics. En effet, les initiatives de responsabilité sociale des entreprises devraient **compléter** les efforts de l'État et **être encadrées** par les institutions de l'administration locale et des autorités locales. Le cadre réglementaire que le gouvernement choisit pour consolider la responsabilité sociale des entreprises devrait énoncer clairement les responsabilités des compagnies minières et celles qui doivent être dévolues aux communautés minières et communiquées à ces communautés.

Le Rapport insiste qu'il faudrait que ces initiatives répondent à des normes nationales issues d'une concertation nationale sur les obligations de l'industrie minière concernant les objectifs de développement social. Sans un tel débat, on court le risque de voir la définition des exigences de responsabilité sociale des entreprises relever d'une juridiction laissée à l'appréciation de l'industrie.¹⁸

De telles approches ad hoc pourraient conduire à l'incertitude sur les sommes qu'il faudrait consacrer à la responsabilité sociale des entreprises et sur les types de projets de responsabilité

¹⁷ Cette section vient directement du rapport de l'Union africaine et de la CEANU, *Les ressources minérales et le développement de l'Afrique. Rapport du Groupe d'études international sur les régimes miniers de l'Afrique*. Chapitre 6. « Initiatives de responsabilité sociale des entreprises », 2011, p. 98.

¹⁸ *Ibid.* p. 99.

sociale des entreprises qui devraient être développés, de même que sur les mécanismes nécessaires à leur mise au point.

Enfin, le Rapport de la CEA préconise des cadres et indicateurs permettant l'évaluation des impacts. Ces cadres doivent privilégier la consultation des parties prenantes et permettre l'examen des obligations et des engagements. Cet examen doit être fondé sur l'obligation de présenter des rapports qui devraient faire partie du cadre de responsabilité sociale des entreprises. Les indicateurs concernant l'évaluation de l'impact de projets de responsabilité sociale des entreprises devraient être intégrés dans un cadre déterminé à l'avance et appliqués par une gamme de parties prenantes, telles que la société civile.

CONCLUSION

Les enjeux que soulèvent les stratégies de RSE afin que celles-ci puissent servir d'outil pour promouvoir le développement économique et social et la paix en Afrique dépassent, tout en les intégrant évidemment, des questions de choix des normes auxquelles les compagnies sont appelées à se conformer et sur lesquelles ce Forum se penchera. Ces enjeux soulèvent la question de savoir par qui et comment sont déterminées les normes, qui est inclus et qui est exclus de ces processus, comment et par qui l'application de ces normes est faite et est évaluée, et comment les entreprises sont tenues imputables.

Mais que faire dans les nombreuses situations actuelles où l'affaiblissement institutionnel des gouvernements ne leur permet pas de faire le suivi, les vérifications et d'apporter des mesures correctives si nécessaire?

Dans le contexte actuel et tel que reconnu par de très nombreuses instances, les pays d'origine des compagnies minières ont certainement un rôle à jouer. Il est indispensable d'avoir en place dans les pays d'origine des compagnies, des mécanismes et des procédures établis et obligatoires permettant de faire un tel suivi et d'assurer le respect par les compagnies des obligations du pays d'origine face à ses engagements en matière de normes internationales. Les compagnies qui contreviennent à ces normes ou à des standards de pratiques exemplaires reconnus

internationalement devraient être considérées comme non éligibles pour tout soutien financier et politique de la part du pays d'origine.

Si l'on revient sur les enjeux de légitimité des opérations des entreprises, et le transfert croissant de responsabilités qui relevaient auparavant des États, il est utile de rappeler que les investissements dans le secteur extractif ou tout autre secteur ne créent pas par eux-mêmes le « développement ». Il n'y a aucun exemple dans l'histoire d'une expérience de développement sans intervention de politiques publiques comme préalable incontournable de tels processus. Ceci souligne toute l'importance de la clarification des rôles et des responsabilités.

Comme il ressort des travaux de la CEA, les projets de développement économique et social à plus long terme propres à chaque pays, qui encadrent les stratégies de RSE et sur lesquelles celles-ci doivent s'appuyer, dépendent d'un renforcement stratégique des politiques publiques des pays concernés. Ces choix de politiques doivent émaner d'une concertation nationale impliquant les communautés concernées afin que ces populations soient à la fois porteuses des projets introduits et des stratégies proposées, en mesure de participer à leur évaluation, et ainsi en mesure de responsabiliser les instances de décision politique locales et nationales. C'est dans un tel contexte que la RSE pourra devenir une véritable source de développement, de stabilité et de paix.

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

Téléphone : (514) 987.3000, poste 4574#

Courriel : campbell.bonnie@uqam.ca

Site : <http://www.cirdis.uqam.ca/>

UQAM, pavillon Hubert-Aquin, local A-3785

CP.8888, succ. Centre-ville, Montréal, (Qc) H3C 3P8