

**« FORUM SOLIDARITÉ QUÉBEC-AFRIQUE-HAÏTI »
Développement international, culture et diversité**

Regards croisés et intergénérationnels sur le développement international

Le 2 mai 2014 9h à 16h30

Panel : Quel avenir pour le développement international et la diversité culturelle dans un contexte mondialisé après 2015?

Notes de présentation

Bonnie Campbell

Directrice

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

Afin de réfléchir avec vous sur l'avenir du développement international et de la diversité culturelle dans un contexte mondialisé après 2015, il semble essentiel de clarifier trois questions : quel agenda de développement international déterminera l'avenir ? Pour faire quoi? Et décidé par qui?

Je propose d'aborder ces questions en trois temps :

1. Tout d'abord, proposer un retour sur les origines de l'agenda de développement post 2015 de la communauté internationale des bailleurs de fonds multilatéraux, bilatéraux et des ONG mis de l'avant au nom de l'harmonisation de leurs stratégies;
2. Puis examiner l'agenda actuel du Canada et enfin;
3. Résumer des perspectives qui viennent d'Afrique, notamment de la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies (CEANU), pour illustrer ce que signifie dans un domaine précis – le secteur extractif – un développement par et pour l'Afrique – c'est-à-dire, un agenda de développement dont l'initiative émane des acteurs et actrices concernés. J'aurais deux idées à partager qui sous-tendent cet exposé :

1. Jusqu'à présent, et surtout depuis les trente dernières années, si l'on se réfère à l'Afrique, l'agenda de développement international a été surtout l'affaire des bailleurs de fonds – on peut le décrire comme essentiellement « *donor driven* ».

2. Le développement dans le sens de l'émancipation sociale, politique, économique et culturelle, ne se fera que par la prise en compte des perspectives et des aspirations des populations concernées, et cela passe par l'épanouissement et l'affirmation de la diversité culturelle que l'Afrique a si remarquablement encouragée depuis les 30 dernières années.

1. L'agenda de développement post 2015 de la communauté internationale des bailleurs de fonds multilatéraux, bilatéraux et des ONG mis de l'avant au nom de l'harmonisation de leurs stratégies.

Dans le contexte actuel où la communauté des bailleurs de fonds des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) – essentiellement les pays exportateurs de capitaux – se penche activement sur l'agenda post 2015, il est utile de s'arrêter sur les origines de l'initiative qui l'a précédé il y a presque 15 ans, le lancement des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) proposés en 2000.

Si je vous demandais quelles sont les origines des OMD ? En d'autres mots, les OMD représentent l'agenda de développement international de qui à votre avis ? Il est fort probable que vous répondriez de l'ONU ou encore, des pays « en développement ». C'est effectivement de cette manière que l'on nous les présente. Mais la réalité est plus complexe.

Que ce soit les Objectifs du Millénaire pour le développement ou les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) mis de l'avant pour les atteindre, à l'origine, ces deux initiatives sont des initiatives propulsées par la communauté internationale des bailleurs de fonds. Leur impulsion vient de l'extérieur; elles sont « *donor driven* ». En fait, les OMD sont énumérés dans un document de la Banque mondiale de 1998¹ qui est un plaidoyer pour assurer l'harmonisation des stratégies des différents bailleurs de fonds en les alignant sur celles qui émanent des institutions de Bretton Woods. Le document visait à redonner confiance à la

¹ World Bank, *Assessing Aid, What Works, What Doesn't and Why*, World Bank, Oxford University Press, 1998, pp.11-12.

communauté des bailleurs de fonds pour assurer une augmentation de l'aide dans une période de « *aid fatigue* » et surtout, l'alignement des flux d'aide bilatéraux sur les politiques et stratégies des institutions de financement multilatérales.

Les Objectifs du Millénaire proposent des objectifs de développement de manière désagrégée et ciblent des enjeux précis : l'éradication de la faim, de la maladie, la promotion de l'éducation, etc., objectifs qui sont présentés de manière segmentée. Mais si l'on pense en termes de stratégies et de politiques, ces problèmes sont en réalité intimement inter-reliés et, par conséquent, devraient être abordés de cette manière.

Pour ne donner qu'un exemple, les solutions à la mortalité infantile dépendent entre autres de l'éducation des filles et des femmes, de la nutrition, de l'emploi, de l'agriculture. Comment expliquer à cet égard que l'on ait oublié l'agriculture dans les OMD en 2000?

De plus, les Objectifs ont été présentés comme applicables à tous les pays (« *across the board* ») lorsque l'on sait que les conditions sont évidemment fort différentes d'un pays à l'autre. Pourquoi alors proposer les mêmes objectifs? Comment expliquer surtout que ces objectifs n'aient pas pris en compte les conditions spécifiques à chaque pays, car les problèmes de pauvreté sont le résultat de processus historiques d'appauvrissement qui renvoient à des rapports sociaux, politiques et économiques spécifiques à chaque pays. Il y a donc un réel danger que l'approche désagrégée véhiculée par les OMD nous éloigne de l'attention qu'il faudrait porter aux causes structurelles spécifiques à l'origine de la pauvreté, qu'il semble essentiel de comprendre si l'on veut effectivement éradiquer ce phénomène.

Pourquoi? Parce qu'il semble que les Objectifs du Millénaire pour le développement n'émanaient pas des pays concernés, mais plutôt de la communauté des bailleurs de fonds et que de plus, les OMD présupposaient l'introduction de stratégies précises, celles proposées par les institutions multilatérales de financement en fonction de leur agenda de développement. De ceci découle un certain nombre de conséquences.

Tout d'abord, il y a une absence de correspondance logique entre les OMD et les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), du fait de leur origine distincte et, en conséquence, une absence de correspondance économique entre les OMD et les ressources rendues disponibles par l'intermédiaire de l'initiative des DSRP². De manière plus fondamentale, ceci pose de front la question de savoir comment les Objectifs du Millénaire et la réflexion sur les DSRP sont devenus la réponse aux défis du développement. Il semble s'être produit un glissement dans le langage en ce qui concerne les stratégies de développement, avec des implications importantes pour la réduction des espaces de prise de décision. Les politiques de stabilisation du début des années 1980 sont petit à petit devenues indissociables des stratégies d'ajustement, qui, à leur tour, sont devenues synonymes de développement (sans ajustement, pas de développement pouvait-on lire en 1994)³. Par la suite, on ne parlera plus de programmes d'ajustement structurel (PAS), mais si l'on regarde de près, c'est précisément une conceptualisation très similaire à celle des stratégies macroéconomiques qui étaient au cœur des PAS qui sera véhiculée par les DSRP. Ainsi, dans un contexte où les Objectifs du Millénaire pour le développement ont fourni depuis 2000 le cadre et les DSRP ont été présentés comme le véhicule pour réduire la pauvreté, la manière dont on a invité les décideurs à aborder « la pauvreté » risque de faire disparaître, ou du moins de passer sous silence, les débats cruciaux qui restent à faire, à savoir qui détermine l'agenda du développement et en fonction de quels objectifs?

Ainsi, l'emphase sur les Objectifs du Millénaire et les stratégies de réduction de la pauvreté pour les atteindre au cours des quinze dernières années a eu lieu dans une large mesure en l'absence d'une réflexion sur les capacités réelles de ces stratégies et des politiques macroéconomiques qu'elles véhiculent, de contribuer à l'atteinte des objectifs du développement économique et social des pays concernés à plus long terme.

De plus, loin de contribuer à élargir l'éventail des politiques et des priorités de développement dont l'établissement des choix semble avoir été significativement réduit, le danger est que

² Dans ce contexte comment peut-on dire, comme il arrive parfois, que les OMD « donnent un cadre qui permet de mesurer l'engagement des pays »?

³ World Bank, *Adjustment in Africa: Reforms, Results and the Road Ahead*, Published for the World Bank by Oxford University Press, Oxford and New York, 1994.

l'emphase sur les Objectifs ait détourné l'attention du fait que les politiques macroéconomiques proposées qui visaient la libéralisation, la déréglementation, la privatisation de l'eau, des services de la santé et de l'éducation, etc., n'étaient peut-être pas compatibles avec l'objectif de réduire la pauvreté. À cet égard, il est intéressant de souligner que depuis la fin des années 1990, toute l'attention et les débats ont été de plus en plus tournés vers « les pauvres » plutôt que sur « le développement ». De plus, « la pauvreté » est présentée en termes d'individus pauvres et souvent de manière statistique et désagrégée (un dollar par jour) ou en termes de pourcentages de pauvres. Une telle approche, adoptée également par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) à l'heure actuelle, risque de conforter les stratégies privilégiées par les institutions multilatérales de financement et notamment les politiques de ciblage, plutôt que de mettre l'emphase sur des politiques sociales qui viseraient une couverture sociale large et un accès généralisé et équitable aux services publics de base (l'eau, l'électricité, la santé, l'éducation, etc.). De manière plus fondamentale, ce type d'approche risque de nous éloigner de la reconnaissance qu'un accès à de tels services ne s'apparente pas à l'accès à un bien qui devrait être monnayable, mais représente plutôt un droit.

Enfin et des plus importants, l'hypothèse au cœur des politiques macroéconomiques proposées était que la croissance qui résulterait de l'apport d'investissements, notamment étrangers, attirés grâce à des incitations de plus en plus généreuses, amènerait le développement économique et social et la réduction de la pauvreté. Rien n'est moins certain⁴.

Sur le plan empirique, les expériences du Mali et du Burkina Faso le démontrent. Au cours des dernières années, les stratégies économiques de ces deux pays ont effectivement permis des taux de croissance constants grâce à la production du coton et de l'or⁵. Cependant, comme le

⁴ Une telle remise en question de cette hypothèse est au centre du rapport de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement : United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), « Rethinking the Role of Foreign Direct Investment », UNCTAD, Genève, septembre 2005.

⁵ Bonnie Campbell (dir.), Gisèle Belem et Vincent Nabe Coulibaly, *Poverty Reduction in Africa : On Whose Development Agenda ? Lessons from Cotton and Gold Production in Mali and Burkina Faso*, Coll. Recherche, Les Cahiers de la Chaire C.-A. Poissant, Montréal, 2007, 90 p. [PDF] <http://www.cirdis.uqam.ca/>; et disponible en français : *Réduction de la pauvreté en Afrique : Selon quel agenda de développement? Leçons tirées à partir de l'expérience de la production du coton et de l'or au Mali et au Burkina Faso*, Coll. Recherche, Les Cahiers de la Chaire C.-A. Poissant, Montréal, 2007, 90 p. [PDF] <http://www.cirdis.uqam.ca>

démontrent les chiffres des Rapports sur le développement humain 2001 et 2004 du PNUD, entre 1999 et 2002, le Mali est passé du 153^e rang au 174^e et au 182^e rang en 2013 et le Burkina Faso, du 159^e au 175^e entre 1999 et 2002 et au 183^e rang sur 187 en 2013. En fait, en suivant les politiques prescrites par les bailleurs de fonds, ces deux pays se sont éloignés de l'atteinte des Objectifs du Millénaire.

La prise en compte de l'héritage et des orientations des OMD, et notamment de leur origine externe, leur nature segmentée, et le fait que les stratégies pour les atteindre s'alignent sur les politiques macroéconomiques véhiculées par les stratégies de réformes des bailleurs de fonds, recouvrent une importance capitale si l'on veut que l'agenda post 2015 ne soit pas simplement la prolongation du passé.

Dans ce but, il y a en ce moment des débats importants et beaucoup d'espoir de la part d'acteurs de la société civile en Afrique concernant la possibilité d'influencer l'agenda post 2015. Ces efforts se traduisent entre autres par des tentatives d'influencer par exemple un document préparé par des décideurs de l'ONU intitulé « Position commune de l'Afrique sur l'Agenda de développement post-2015 » (PCA). Pour certains la Position commune offre une chance très rare de voir un engagement global pour mettre fin aux décès liés aux maladies qui peuvent être facilement traitées, à la faim, au manque d'accès à l'eau potable et à l'hygiène, au manque d'éducation pour certains enfants, à la violence et à la discrimination contre les femmes et les filles, à l'insécurité et aux conflits...

Cependant et tel qu'il est devenu clair lors d'un forum qui a eu lieu en avril 2014 à Dakar autour de la « Position commune de l'Afrique sur l'Agenda de développement post-2015 », les organisations de la société civile (OSC) africaines ont vivement critiqué le processus de développement de ce document de travail. De plus, les OSC africaines sont inquiètes quant au principe d'inclusion et de consultation dans le développement de la feuille de route et la production du document de synthèse. Le processus selon elles a été limité aux États membres (au travers du Comité de Haut Niveau et les Sherpas), la Commission de l'Union africaine, les agences onusiennes, et les institutions régionales clés telles que la Banque africaine de développement. Les OSC africaines ont en vain tenté des actions de lobby pour l'inclusion des

représentants des OSC au sein de l'équipe technique du Secrétariat de l'Union africaine pour s'assurer que la PCA inclurait les aspirations et les besoins des communautés qu'elles représentent. La nature à huis clos du processus a rendu difficile cependant d'assurer que les contributions clés des OSC allaient retenir l'attention des Sherpas.

Lorsque l'on scrute la Position commune, il ressort clairement que ce document a été écrit dans la perspective des bailleurs de fonds. On y retrouve des stratégies de développement qui émanent d'un modèle et d'un agenda précis qui visent la croissance tirée par les investissements. À titre d'illustration, le premier pilier de la Position commune de l'Afrique est la transformation économique structurelle et la croissance inclusive, tandis que le Pilier 3 porte sur le développement centré sur les personnes. Une série de questions se pose : Quels sont les liens entre ces deux piliers? Le développement centré sur les personnes ne devrait-il pas faire partie du Pilier 1 s'il est entendu comme une croissance inclusive durable au potentiel vraiment transformateur?

Au moment où l'on discute de revoir l'expérience des OMD pour établir l'agenda post 2015, les informations dont nous disposons suggèrent que les rapports asymétriques concernant qui décide les orientations macroéconomiques et l'agenda de développement semblent se perpétuer.

2. L'agenda actuel en matière de développement et de coopération du Canada⁶

Le Canada se situe tout à fait dans la mouvance qui vient d'être décrite, mais pousse un cran plus loin ces mêmes orientations. En effet, ce que propose le Canada est une politique de coopération axée sur la promotion des intérêts privés du Canada en suggérant que c'est de cette façon que nous allons promouvoir le développement des pays concernés et la réduction de la pauvreté.

En effet, la « Stratégie de l'ACDI sur la croissance économique durable » publiée en octobre 2010, qui suggère que les investissements de l'ancienne Agence canadienne de développement international (ACDI) soutiendront directement la croissance économique durable des secteurs

⁶ Cette section est basée sur l'article suivant : Bonnie Campbell, « Et si investissement n'égalait pas nécessairement développement? » paru sur le Blogue « Un seul monde » le 6 mars 2014, http://quebec.huffingtonpost.ca/un-seul-monde/si-investissement-egalait-pas-developpement_b_4906490.html

industriels et commerciaux des pays en développement, repose sur la logique suivante : en faisant la promotion de nos entreprises et de nos intérêts économiques, nous allons favoriser la croissance économique et la réduction de la pauvreté des populations dans les pays où nous intervenons. Certains acteurs de l'industrie canadienne vont jusqu'à suggérer que les penseurs d'avant-garde dans le domaine des politiques d'aide au développement reconnaissent que l'efficacité de l'aide sera améliorée si celle-ci s'aligne sur les investissements du secteur privé...

En novembre 2013, le gouvernement canadien adoptait le « Plan d'action sur les marchés mondiaux : la stratégie commerciale pour créer des emplois et des occasions pour les Canadiens ».

Ce nouveau plan, dévoilé par le ministre du Commerce international, Ed Fast, nous permettra selon lui « de tirer profit de nos forces et de veiller à ce que l'ensemble des ressources diplomatiques du Canada soit mis à profit pour favoriser la réussite commerciale des entreprises et des investisseurs canadiens ». Le gouvernement Harper cherche visiblement à réorienter la politique étrangère canadienne pour en faire un outil au service du commerce et des entreprises privées, ce qu'il appelle de la « diplomatie économique ».

Mais l'investissement est-il vraiment synonyme de développement?

Cette argumentation est problématique. Tout d'abord, les investissements ne créent pas par eux-mêmes le développement. Il n'y a aucun exemple de développement dans l'histoire qui ait eu lieu sans l'intervention de politiques publiques qui sont nécessaires pour orienter, planifier, réglementer et assurer des effets d'entraînement sur le long terme et une bonne répartition sociale de retombées. Pensez à l'expérience des pays de l'Asie du Sud-Est. Les interventions judicieuses des États furent une des clés de leur succès. Rien de cela n'aurait été possible si tout avait été laissé aux seuls investissements. De plus, il n'y a pas nécessairement convergence entre la promotion des intérêts économiques canadiens et la promotion du développement social dans des sociétés très diverses à travers le monde. Il s'agit en effet de processus on ne peut plus différents. Dans un cas, il s'agit d'opportunités de marché qui impliquent que l'on mette l'emphase sur le court terme et que l'on obtienne rapidement un retour sur investissement qui réponde aux intérêts

des détenteurs de capitaux. Dans l'autre, il est question de processus sociopolitiques, économiques et culturels, qui ne peuvent être pensés que par les populations concernées, qui se développent nécessairement dans le moyen et le long terme et qui peuvent impliquer une multitude d'objectifs, définis par des acteurs n'ayant pas forcément et probablement pas les mêmes intérêts que les investisseurs canadiens.

Bref, suggérer qu'investissement égale développement c'est négliger les différences dans les logiques, les intérêts, les objectifs et surtout les responsabilités et les rôles qui caractérisent d'une part, les stratégies des investisseurs et de l'autre, les politiques de développement d'un gouvernement. Ces deux processus peuvent converger, mais on ne doit toutefois pas occulter trois faits :

- 1) Ces processus répondent à des impératifs temporels, des logiques, des responsabilités et des mécanismes d'imputabilité distincts qu'il est essentiel de préciser;
- 2) Les investissements peuvent contribuer au développement à condition qu'ils s'intègrent et appuient des politiques et des stratégies de développement appropriées, adaptées aux pays concernés et déterminées localement;
- 3) Ce ne sont que les décideurs locaux qui peuvent mener de telles stratégies et politiques de développement et répondre des résultats à leur population et c'est donc ceux-ci que l'aide doit appuyer, et non les stratégies des investisseurs canadiens.

La dérive actuelle vers une politique de coopération axée sur la promotion des intérêts privés du Canada est préoccupante à plusieurs égards.

Au-delà du détournement des ressources publiques qui, en principe, devraient être consacrées au renforcement des stratégies et des politiques de développement à plus long terme, définies et mises en œuvre par des instances locales ou nationales qui pourront être tenues imputables des résultats obtenus par les populations des pays concernés, ces évolutions nous éloignent de nos engagements internationaux. Le dernier examen par les pairs de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur les politiques d'aide canadienne de 2012 prévenait

le Canada de la confusion entre les objectifs de promotion du développement et ceux de la promotion d'intérêts commerciaux.

Pour la population canadienne, cette ambiguïté entretenue dans les discours comme dans les politiques de coopération internationale du Canada illustre une abdication politique du gouvernement de sa responsabilité de défendre le budget de l'aide, notamment d'assurer que ces fonds soient utilisés de manière à répondre aux trois critères contenus dans la Loi C-293 sur la responsabilité du gouvernement en matière d'aide au développement.

Cette dérive n'est pas nouvelle. Ce qui l'est c'est le degré de cynisme que l'on retrouve présentement dans les discours et les politiques dans ce domaine de la part du gouvernement actuel. Ce qui l'est aussi c'est le degré de déficit démocratique qui caractérise la gestion de notre budget d'aide.

3. Perspectives qui viennent d'Afrique, notamment de la CEANU, pour illustrer ce que signifie dans un domaine précis – le secteur extractif – un développement par et pour l'Afrique.

Lorsque l'on a l'occasion d'être à l'écoute de l'Afrique, comme Vues d'Afrique nous l'a si magnifiquement permis, on découvre des réalités tout autre que les perspectives qui précèdent. Dans le domaine du développement social et économique, on découvre un foisonnement d'initiatives, de créativité et d'engagement *pour l'Afrique*.

L'exemple qui permettra d'illustrer ceci nous vient de ce qui se passe au niveau de la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies (CEANU) concernant le secteur extractif. Comme il est bien connu, l'Afrique est immensément riche en ressources naturelles, notamment dans le secteur extractif. Depuis 20 ou 30 ans, les investissements dans les pays d'Afrique riches en ressources minières devaient devenir le « moteur du développement » et de la réduction de la pauvreté. Ceci n'a pas eu lieu.

Ce ne sont pas seulement les chercheurs qui l'affirment. En 2008 à Addis Abéba la « Déclaration sur le développement et la gestion des ressources minérales de l'Afrique » adoptée par la Première conférence de l'Union africaine des ministres responsables du développement des ressources minérales débute avec l'affirmation suivante: « *Nous sommes très préoccupés par la présence très répandue et le niveau très élevé de pauvreté et de sous-développement en Afrique malgré la dotation abondante en minerais du continent...* ».

Certains répondront à cette Déclaration que la richesse a été détournée par des régimes dysfonctionnels. Notre équipe de recherche a beaucoup travaillé sur le secteur minier de la Guinée et de la République démocratique du Congo et il y a certes d'importantes défaillances de ce côté dans certains pays, surtout parmi les plus riches en ressources minières. Il n'est donc pas question de nier ce facteur, mais de suggérer qu'il s'agit d'une dimension qu'il faudrait remettre dans un contexte d'ensemble plus complexe. De plus, nos approches et les données disponibles ne nous présentent le plus souvent qu'une face de la médaille et ne nous aident pas à bien saisir les processus d'ensemble. Pour donner un exemple, depuis 20 ans, lorsque l'on parle de dysfonctionnement dans la gestion des flux miniers, l'emphase a été mise avant tout sur les revenus versés par les minières aux pays riches en ressources (*inward flows*) – ce qui reprend l'hypothèse de la corruption africaine – mais pas sur les revenus qui n'étaient jamais déclarés et quittaient les pays (*outward flows*) en flux licites ou illicites (profits non versés aux pays concernés, mais placés dans des comptes *offshore* ou encore des profits qui échappaient aux pays du fait de prix de transfert).

Or les chiffres parlent d'eux-mêmes. Selon le plus récent rapport (décembre 2013) de Global Financial Integrity basé à Washington, intitulé : *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002-2011*, en 2011 les pays dits « en développement » auraient perdu 946,7 milliards de dollars américains en flux illicites – une augmentation de 13,7 % par rapport à 2010.

La réaction africaine à ces 20-30 dernières années de déception est éloquente bien que mal connue et 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 développement⁷. 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 par conséquent 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 (CEANU) de 2011 intitulé « Les ressources minérales et le développement de l'Afrique »⁸ et ont donné lieu à l'adoption d'un Plan d'action par les ministres des mines en décembre 2011.

⁷ La Vision africaine des mines adoptée en février 2009 par les chefs d'État 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;
- Une connaissance exhaustive du patrimoine minier.
- Un secteur minier durable et bien régi qui produit effectivement et génère des rentes sur les ressources, qui est sûr, sain, tient compte des aspects genre et ethnie, de l'environnement, qui est socialement responsable et est apprécié des communautés environnantes ;
- Un secteur minier qui fait partie intégrante d'une économie africaine globalement diversifiée, dynamique et compétitive sur le plan industriel;
- Un secteur minier qui a permis de créer des infrastructures à travers la maximisation de son interdépendance économique propulsive aux niveaux local et régional;
- Un secteur minier qui optimise et contient d'énormes ressources minières finies, qui est diversifié, intégrant des métaux industriels de moindre valeur commerciale à grande et à petite échelle ; et
- Un secteur minier qui est un acteur clé dans les marchés compétitifs et dynamiques des produits de base à l'échelle continentale et internationale. »

⁸ Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies (CEANU) et Union africaine, *Les ressources minérales et le développement de l'Afrique. Rapport du Groupe d'études international sur les régimes miniers de l'Afrique*, décembre 2011. *Minerals and Africa's Development. The International Study Group Report on Africa's Mineral Regimes*, December 2011. <http://www.uneca.org/publications/minerals-and-africas-development>

Deux domaines parmi les très nombreux enjeux qui font l'objet de recommandations font écho à l'importance de la prise en compte de la nature à la fois technique et politique des relations entre acteurs : la question des négociations des contrats avec les compagnies minières et la question de l'accès à l'information et de sa qualité.

Concernant le premier domaine, la reconnaissance de l'importance d'un appui à la négociation de contrats, le Rapport 2011 de la CEANU souligne :

« 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 transnationales) est fortement doté en ressources et compétences tandis que l'État en est faiblement pourvu »⁹.

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 tels 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 »¹⁰.

⁹ Ibid., p. 150-151.

¹⁰ Union africaine, « 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 2009, p. 17. <http://www.africaminingvision.org/amv_resources/AMV/Africa%20Mining%20Vision%20french.pdf>.

Bien qu'il soit impossible ici de faire un résumé complet du Rapport de la CEANU de 2011, synthétisons de la manière suivante. Par opposition à l'approche essentiellement monosectorielle, enclavée et extravertie du passé, la Vision africaine des mines 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.

Dans la foulée des initiatives qui ont accompagné l'adoption de la Vision africaine des mines, de nombreux pays ont cherché à réviser leurs régimes ou codes miniers afin de mieux servir leurs populations, pays incluant le Mali, la Tanzanie, la Guinée, le Ghana, la Zambie, le Mozambique, l'Éthiopie, le Lesotho, la République démocratique du Congo et le Liberia¹¹.

Également, on pourrait nommer plus d'une douzaine de pays qui ont cherché à renégocier des contrats qui leur étaient souvent très défavorables et signés souvent aussi dans des conditions non transparentes. Notons par exemple l'Afrique du Sud, le Ghana, le Liberia, Madagascar, le Niger, le Nigeria, la République démocratique du Congo, la Sierra Leone, la Tanzanie, la Zambie et la Guinée. Mais que se passe-t-il? Ces pays font face à une levée de boucliers et à différentes formes de chantage pour les inciter à faire marche arrière.

Par exemple, le code minier de la Guinée approuvé par le parlement du pays en septembre 2011 a été critiqué par les grandes entreprises minières du secteur de l'aluminium présentes dans le pays et le président guinéen a annoncé qu'il changerait le code par décret. La situation est loin d'être résolue à présent.

Au Ghana, le président du pays annonçait au dernier Forum de Davos à la fin 2013 qu'il retirerait la nouvelle réglementation introduisant un impôt sur les bénéfices exceptionnels (*windfall profit*

¹¹ Frédéric Maury, « Quand les États renégocient », *Jeune Afrique*, hors série : L'État en Afrique, 2008, pp. 84-86.; Raf Custers, « L'Afrique révisé les contrats miniers », *Le Monde diplomatique*, juillet 2008, pp. 12-13.

tax) suite à la menace des compagnies dans le secteur de l'or de réduire le nombre de personnes employées dans le secteur.

Les enjeux concernant qui décide l'agenda du développement ne sont donc pas simplement des questions économiques ou techniques. Elles le sont oui mais surtout, elles sont éminemment politiques et soulèvent des enjeux de contrôle et de pouvoir qui influencent les espaces de décision politique et conditionnent les possibilités d'émergence de perspectives alternatives autres que celles du passé.

CONCLUSION

L'avenir pour le développement international défini par et pour l'Afrique dépend des possibilités de redéfinition des rapports asymétriques qui ont été perpétués par un agenda de développement largement imposé de l'extérieur et producteur d'exclusion sociale. Une telle redéfinition implique de renouer avec la diversité culturelle. Elle passe par l'affirmation et la prise en charge (« appropriation ») non seulement des stratégies de développement, mais de la diversité culturelle.

Le développement par et pour l'Afrique ne se fera que par la prise en compte des perspectives des populations concernées. C'est justement la grande réussite de Vues d'Afrique. Car il n'y a pas de meilleure façon d'exprimer les attentes et les façons de voir et de faire que par la culture.

Qu'est-ce qui pourrait mieux exprimer la fameuse notion d'*empowerment* au centre du développement que la culture?