

L'article 1504 de la Dodd-Frank Act et la gouvernance du secteur de l'extraction en Afrique

Selon les estimations, jusqu'à 34 pays de l'Afrique sont tributaires des ressources minérales, alors que plus du quart de leurs exportations sont des minéraux combustibles et non combustibles (Haglund, 2011). Malgré la quantité appréciable de ressources naturelles sur le continent, de nombreux pays africains riches en ressources sont pauvres et déchirés par des conflits. Ce contraste entre la richesse en ressources, la lente croissance économique et la pauvreté est connu sous le nom de « malédiction des ressources naturelles » (Auty, 1993). La transparence dans la gouvernance du secteur de l'extraction de l'Afrique est un enjeu politique important, compte tenu des répercussions sur le développement économique local. Une saine gouvernance du secteur de l'extraction de l'Afrique peut à coup sûr atténuer la « malédiction des ressources », mais il faut que les institutions nationales et internationales interviennent. L'article 1504 de la Dodd-Frank Act des États-Unis stipule que la transparence du secteur de l'extraction est maintenant un enjeu politique transnational, mais quel écho cette réforme trouve-t-elle en Afrique?

La Dodd-Frank Act des États-Unis (2010) est une réforme législative ambitieuse visant à accroître la transparence et la responsabilisation dans le système financier américain. L'article 1504 de cette loi présente des exigences de divulgation obligatoire pour les sociétés extractives. Le présent document de synthèse, un extrait du projet intitulé *Gouvernance transnationale des ressources naturelles de l'INS*, étudie les répercussions de l'article 1504 de la Dodd-Frank Act sur la gouvernance du secteur de l'extraction en Afrique.

Le secteur de l'extraction de l'Afrique est devenu l'épicentre d'une « ruée » mondiale vers les ressources alors que des économies émergentes comme le Brésil, la Russie, l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud (les pays BRIC) déplacent des relations économiques et commerciales de longue date entre l'Afrique et l'Occident. Ce changement géopolitique s'accompagne d'une surveillance plus étroite à l'échelle mondiale de l'éthique des entreprises du secteur de l'extraction. Une solide gouvernance du secteur de l'extraction peut atténuer la « malédiction des ressources » en Afrique. La faible transparence des revenus des ressources, le manque de pouvoirs des organismes de réglementation, la corruption publique, les conflits alimentés par les ressources et les crises politiques sont tous le résultat d'une mauvaise gouvernance du secteur de l'extraction.

Compte tenu de l'importance économique du secteur de l'extraction en Afrique, des initiatives de gouvernance à niveaux multiples sont essentielles pour contredire les sombres prévisions de la malédiction des ressources. L'éclosion d'initiatives de gouvernance transnationale des ressources, comme l'article 1504 de la Dodd-Frank Act qui porte sur la transparence du secteur de l'extraction, permettra-t-elle à l'Afrique de transformer la « malédiction » des ressources en une « bénédiction »?

La montée de la gouvernance « transnationale » des ressources naturelles

L'attention accordée par la communauté internationale à la « malédiction des ressources » dans les pays en développement a accru l'importance accordée à la *gouvernance des ressources naturelles* comme instrument de croissance et de développement économique. Toutefois, la gouvernance des ressources naturelles est souvent utilisée comme synonyme de la gestion des ressources naturelles, bien que les deux concepts soient distincts : la gestion des ressources naturelles porte sur la façon dont les populations interagissent avec leur environnement naturel alors que la gouvernance des ressources naturelles porte sur les structures et les institutions qui régissent ces interactions. La gouvernance des ressources naturelles se définit donc comme les règles, normes et principes qui régissent la gestion des ressources naturelles.

Les premières approches relatives à la gouvernance des ressources naturelles à l'époque de la guerre froide mettaient l'accent sur les mesures prises par les États-nations en lien avec la sécurité des ressources de la diplomatie politique américaine (Keohane, 1984). Toutefois, plusieurs changements interdépendants de l'économie politique mondiale ont mené à la mondialisation de la gouvernance des ressources naturelles comme un enjeu politique *transnational* et non *purement national*.

Premièrement, la transition d'une économie politique mondiale unipolaire à multipolaire, avec la fulgurante ascension des tigres et des pays BRIC et l'émergence d'une classe moyenne mondiale, a soulevé des inquiétudes quant à la gestion équitable des ressources naturelles (Goldthau et Witte, 2010). De plus, la hausse de la demande des ressources naturelles, dont le pétrole et les minerais rares, pour alimenter une population mondiale en pleine expansion accroît la volatilité dans les marchés des ressources mondiaux (Lee et coll., 2012) et cause de graves dommages à l'environnement. La complexité croissante du marché mondial des produits de base et le rôle des acteurs financiers dans l'oscillation des indicateurs de base du marché exigent un renforcement de la réglementation du commerce mondial des ressources naturelles. Pourtant, de nombreux pays d'Afrique riches en ressources ont été déchirés par des conflits civils sur le contrôle des rentes provenant des ressources naturelles et ont besoin de soutien à long terme pour reconstruire et renforcer les institutions locales qui sont en mesure de gouverner efficacement leurs secteurs de l'extraction.

La nouvelle économie politique mondiale des ressources naturelles est couverte par un consensus sur des mesures collectives supranationales prises par les intervenants nationaux et internationaux (gouvernements,

société civile, institutions multilatérales, sociétés extractives).

Un groupe précis d'initiatives de gouvernance transnationale a été créé en réponse aux campagnes menées par des activistes de la société civile afin d'aborder les problèmes du manque de transparence et de responsabilisation dans la gouvernance du secteur de l'extraction.

Ces initiatives, dont l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE), le processus de Kimberly pour la certification des diamants, les lignes directrices de l'OCDE relatives au devoir de diligence, les lignes directrices du FMI sur la transparence des recettes des ressources naturelles, les principes de l'Équateur et les critères de performance de la Société financière internationale (SFI), s'articulent autour d'une meilleure divulgation des paiements versés par les sociétés extractives aux gouvernements nationaux, de la transparence des ententes financières et contractuelles, de l'adoption d'études d'impacts environnementaux et sociaux, et de la transparence globale de la gouvernance du secteur de l'extraction. La multiplication des initiatives de transparence transnationales du secteur de l'extraction montre le poids politique relatif des acteurs non étatiques, surtout les groupes de la société civile mondiale, dans l'influence exercée sur le cadre actuel de gouvernance des ressources naturelles. Toutefois, cette multiplication montre aussi l'importance grandissante de l'autoréglementation volontaire (privée) par des joueurs mondiaux du secteur de l'extraction.

En quoi consiste l'article 1504 de la Dodd-Frank Act?

En 2010, le Congrès américain a procédé à une révision majeure de l'industrie financière avec la promulgation d'une loi intitulée Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (la Dodd-Frank Act). Cette loi a pour objet de pallier les manquements dans la réglementation du secteur financier qui ont contribué à la crise économique américaine et à une profonde récession mondiale. Cette loi nébuleuse comporte un article parrainé par les sénateurs américains Richard Lugar et Ben Cardin. L'article 1504, aussi appelé l'amendement Cardin-Lugar, exige que les sociétés extractives cotées aux États-Unis fournissent les détails des paiements versés aux gouvernements américain et étrangers. L'article 1504 de la Dodd-Frank Act est tiré de la Energy Security through Transparency Act de 2009 qui exige la divulgation des paiements versés par les sociétés extractives aux gouvernements étrangers et complète le cadre mondial de l'ITIE sur la divulgation des recettes des ressources naturelles.

En 2012, la Securities and Exchange Commission (SEC) des États-Unis a adopté les dernières règles destinées à la mise en œuvre de l'article 1504 de la Dodd-Frank Act. Cette importante réforme législative a vu le jour après des années de promotion et de défense de la transparence dans le secteur de l'extraction par des groupes de la société civile mondiale, notamment la coalition Publiez Ce Que Vous Payez, et par le soutien bipartite de la classe politique américaine. Plusieurs dispositions de l'article 1504 ont des répercussions sur la gouvernance du secteur de l'extraction en Afrique.

Divulgarion des paiements

Les dernières règles de la SEC exigent que la divulgation obligatoire provienne des « émetteurs d'extraction de ressources » par l'ajout dans leurs rapports annuels d'information sur les paiements versés aux gouvernements américain et étrangers pour le développement commercial du pétrole, du gaz naturel et des minerais selon le projet ou le pays. Le « développement commercial » des sociétés extractives comprend l'exploration, le traitement, l'exportation et l'octroi de licences pour ces activités. Un large éventail de paiements doivent être divulgués, dont les taxes, les royautés, les frais (droits de licences et frais de superficie), les droits de production, les primes et les autres recettes matérielles provenant du développement commercial des secteurs de l'extraction.

Tous les paiements de 100 000 \$US ou plus dans le plus récent exercice financier doivent être divulgués. Les exigences en matière de divulgation de l'article 1504 de la Dodd-Frank Act auront des répercussions sur des sociétés minières, pétrolières et gazières multinationales et sur des sociétés extractives des pays BRIC qui sont cotées aux États-Unis. De plus, près de 100 sociétés extractives canadiennes cotées aux États-Unis seront fort probablement touchées par les règles de la SEC. Ces exigences détaillées en matière de divulgation représentent une grande victoire pour la société civile et devraient faire de la place pour une surveillance accrue de la gouvernance du secteur de l'extraction par les citoyens des pays africains riches en ressources, des terres d'accueil pour les plus grandes sociétés extractives au monde qui ont touché à seulement une infime part des profits tirés de l'extraction des ressources naturelles.

Aucune exception

Pour resserrer l'étau sur les pratiques de corruption dans le secteur mondial de

l'extraction, il n'y a aucune exception aux dispositions de l'article 1504 de la Dodd-Frank Act. Toutes les sociétés extractives cotées devront divulguer toute information sur les paiements versés pour exercer leurs activités dans un pays étranger et pour tous leurs projets liés au secteur de l'extraction. Surtout, les dernières règles de la SEC définissent de manière générale les gouvernements étrangers pour y inclure les gouvernements régionaux et infranationaux, ainsi que les ministères, les organismes, les compagnies gouvernementales et les institutions d'un gouvernement étranger. Les sociétés extractives cotées aux États-Unis doivent aussi se conformer aux règles de la SEC, même si le pays où elles exercent leurs activités ne dispose pas d'exigences de divulgation similaires.

Retombées planétaires

Depuis sa promulgation, l'article 1504 de la Dodd-Frank Act a entraîné des répercussions mondiales. Les participants au Sommet du G8 tenu en mai 2011 à Deauville, France, ont appuyé la divulgation obligatoire des paiements versés par les joueurs de l'industrie extractive aux gouvernements. L'Union européenne appuiera sous peu des lignes directrices connexes (appelées Directive relative à la comptabilité et à la transparence de l'UE) qui s'appliqueront aux industries pétrolières et gazières, minières et forestières et qui toucheront directement les grandes sociétés extractives cotées sur le London Stock Exchange. En 2010, la Bourse de Hong Kong a adopté des exigences de divulgation des paiements aux gouvernements étrangers et la Bourse de Tokyo envisagerait l'adoption de réformes similaires.

Au Canada, il y a de plus en plus de pression pour l'adoption d'une loi complémentaire à l'article 1504 de la Dodd-Frank Act qui harmoniserait les lois sur les valeurs mobilières pour les sociétés extractives avec les cotations à une bourse étrangère (coalition Publiez Ce Que

Vous Payez Canada, 2010). La courte défaite du projet de loi C-300 sur la responsabilité des compagnies minières était un pas en arrière pour la responsabilisation dans le secteur de l'extraction au Canada, bien qu'il y ait des signes montrant que ce projet de loi pourrait être à nouveau déposé devant le Parlement.

L'article 1504 de la Dodd-Frank Act aura aussi pour effet d'améliorer l'application de la législation relative à la lutte contre la corruption comme la Foreign Corrupt Practices Act des États-Unis, la Bribery Act de 2010 du Royaume-Uni et la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption. Les pressions pour une réforme réglementaire du secteur de l'extraction indiquent que l'article 1504 de la Dodd-Frank Act n'est pas près de disparaître et que la transparence du secteur de l'extraction, jadis considérée comme une obsession de groupes vocaux de la société civile en marge de milieux politiques mondiaux, est maintenant devenue un enjeu central. Il reste à voir si cette vague mondiale de transparence dans le secteur de l'extraction aura des répercussions sur l'Afrique où de telles réformes sont uniquement nécessaires dans le but d'accroître la contribution des ressources naturelles au développement économique local.

L'article 1504 de la Dodd-Frank Act sera-t-il exécutoire?

C'est sans surprise que l'introduction de l'article 1504 de la Dodd-Frank Act a soulevé un vif débat sur les limites de la gouvernance transnationale des ressources. Les principaux détracteurs de la réforme sont ses cibles dans les industries extractives. Une poursuite déposée en octobre 2012 par la Chambre de commerce des États-Unis, l'American Petroleum Institute (dont les membres sont ExxonMobil, Shell, Chevron, BP et d'autres groupes de l'industrie pétrolière) et le National Foreign Trade Council contre la SEC vise à annuler l'article 1504 de la

Dodd-Frank Act sous prétexte qu'il nuit à la souveraineté nationale des pays producteurs de pétrole et qu'il porte préjudice à la compétitivité des sociétés d'énergie de l'Amérique.

Même au sein de la SEC, des voix dissidentes se sont fait entendre sur le débordement législatif du Congrès américain dans l'extension des limites réglementaires de la Commission au-delà de son mandat premier de surveiller l'efficacité des marchés de capitaux. Ces détracteurs mentionnent que même si la SEC part avec de bonnes intentions, l'article 1504 de la Dodd-Frank Act n'améliorera pas de façon réaliste la responsabilisation relative à la gouvernance dans le secteur mondial de l'extraction et imposera « des coûts importants aux émetteurs d'extraction de ressources et donc aux actionnaires » (Gallagher, 2012). La SEC estime que les coûts de conformité initiaux à l'article 1504 de la Dodd-Frank Act avoisineront un milliard de dollars américains et que les coûts permanents atteindront entre 200 et 400 millions de dollars américains pour toute l'industrie extractive (Matthews, 2012). En revanche, les défenseurs de la transparence dans le secteur de l'extraction mentionnent que les règles de la SEC ne touchent que les paiements et non pas les renseignements exclusifs qui peuvent être considérés comme des « secrets commerciaux ». Des sociétés comme Statoil et Newmount qui divulguent leurs paiements n'ont enregistré aucune perte de leur compétitivité et les investisseurs du secteur de l'extraction s'attendent à ce que la réforme aide à la gestion des risques et augmente l'efficacité du marché (Revenue Watch, 2012).

D'autres mentionnent que les cadres de divulgation des revenus transnationaux, comme l'article 1504 de la Dodd-Frank Act, ne s'attaqueront pas directement à la corruption dans le secteur de l'extraction, mais qu'ils reposeront sur des intervenants éclairés qui prendront les mesures appropriées et qui

pourront utiliser l'information divulguée. De plus, la SEC ne dispose pas de l'information nécessaire pour contrôler l'exactitude des paiements versés par les sociétés extractives à des gouvernements étrangers (Firger, 2010). La présence de règles de divulgation complémentaires pour les sociétés extractives provenant d'économies émergentes (pays BRIC) pourrait aussi influencer l'efficacité générale de l'article 1504 de la Dodd-Frank Act. En 2011, les dirigeants de la Chine ont approuvé le 8^e amendement à la loi pénale qui comprend une disposition rendant illégale la corruption de fonctionnaires étrangers par des citoyens chinois. Voilà qui démontre un consensus international croissant sur l'importance de l'adoption d'un comportement éthique et transparent par les sociétés.

Un appui de l'Afrique?

Les principaux opposants aux répercussions de l'article 1504 de la Dodd-Frank Act en Afrique ne sont pas le secteur de l'extraction et ses alliés, mais plutôt les dirigeants politiques des pays riches en ressources du continent. À ce jour, rien n'indique que les pays affichant une faible transparence dans le secteur de l'extraction, comme l'Angola, le Nigeria, le Gabon et la Guinée équatoriale, apporteront systématiquement une réponse de haut niveau à l'article 1504 de la Dodd-Frank Act. La divulgation partielle des paiements versés par les sociétés extractives aux gouvernements pose un grave problème en Afrique. Le rapport de vérification 2006-2008 de l'ITIE a montré que les compagnies pétrolières ne respectent pas les lignes directrices relatives à l'évaluation des obligations fiscales et que de faux renseignements sur les versements de primes à la signature et de royautés sont fournis (Hart Resources & Afemikhe and Co., 2011). De même, un groupe d'experts du gouvernement du Nigeria a découvert qu'en 2009 Shell a retenu 946 millions de dollars américains en ventes de gaz d'une concession stratégique à l'étranger

(Nigeria Petroleum Revenue Special Task Force, 2012).

La faible capacité technique dans les principales institutions étatiques responsables de la gouvernance du secteur de l'extraction (organismes de réglementation des États, organes législatifs) affaiblit davantage la transparence par l'imposition de règles de divulgation et il serait étonnant que l'article 1504 de la Dodd-Frank Act mette un terme à la corruption institutionnalisée dans le secteur de l'extraction sans de solides mécanismes nationaux de responsabilisation et de transparence en Afrique. L'impunité et la répression généralisées des détracteurs de l'État par les gouvernements nationaux nageant dans les profits générés par les ressources naturelles affaiblissent encore plus la transparence dans le secteur de l'extraction, ce qui est révélateur des limites des initiatives de gouvernance transnationale des ressources naturelles comme l'article 1504 de la Dodd-Frank Act. Les campagnes de transparence dans le secteur de l'extraction menées par des groupes de la société civile du Nord peuvent uniquement être efficaces en Afrique si elles sont appuyées par des mécanismes nationaux permettant l'exercice de la responsabilisation publique, par des institutions réglementaires du secteur de l'extraction compétentes et efficaces, et par une population bien informée et prête à confronter les décideurs sur la mauvaise gestion des revenus tirés des ressources. En résumé, l'article 1504 de la Dodd-Frank Act ne mettra peut-être pas un terme à la « malédiction des ressources », mais il pourrait placer certains éléments nébuleux du secteur de l'extraction de l'Afrique sous la loupe de la communauté internationale.

Propositions de politiques

À la suite de la réforme de l'article 1504 de la Dodd-Frank Act, les gouvernements africains qui veulent améliorer la gouvernance du secteur de l'extraction doivent :

- harmoniser la législation nationale et les lignes directrices sur la divulgation des paiements dans le secteur de l'extraction (comme l'ITIE et les codes réglementaires du secteur de l'extraction) à l'article 1504 de la Dodd-Frank Act;
- honorer les engagements internationaux en matière de transparence du secteur de l'extraction, de droits de la personne et de traités de lutte contre la corruption;
- appliquer les lois nationales anticorruption pour les sociétés extractives et les fonctionnaires qui y contreviennent;
- renforcer la capacité des institutions de réglementation afin qu'elles puissent assurer un suivi des sociétés du secteur de l'extraction;
- donner accès à la population et à la société civile aux renseignements sur les activités du secteur de l'extraction afin d'accroître la responsabilité publique;
- la communauté mondiale des bailleurs de fonds doit offrir du soutien technique aux groupes de défense et de la société civile locaux sur les règles de divulgation de l'article 1504 de la Dodd-Frank Act afin qu'ils puissent s'en servir comme instrument de transparence du secteur de l'extraction.

Références

AUTY, Richard M. 1993. *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. Londres : Routledge.

FIRGER, Daniel. 2010. *Transparency and the Natural Resource Curse: Examining the new Extraterritorial Information Forcing Rules in the Dodd-Frank Wall Street Reform Act of 2010*. Georgetown Journal of International Law (2010) : 1043-95.

GALLAGHER, Daniel M. 2012. *Statement at the SEC Open Meeting: Proposed Rules to Implement Section 1504 of the Dodd-Frank Act (Disclosure of Payments by Resource Extraction Issuers)*. 22 août 2012. <http://www.sec.gov/news/speech/2012/spch082212dmg-extraction.htm>.

GOLDTHAU, Andreas et Jan Martin WITTE. 2010. *Global Energy Governance: The New Rules of the Game*. Washington, D.C. : Brookings Institution Press.

HAGLUND, Dan. 2011. *Blessing or Curse: The Rise of Mineral Dependence among Low and Middle Income Countries*. Oxford : Oxford Policy Management.

Hart Resources et S. Afemikhe & Co. Consulting Limited. 2011. *Nigeria Extractive Industries Transparency Initiative (NEITI) Report 2006-2008: Executive Summary of Recommendations and Proposed Actions*. Londres : Hart Group.

KEOHANE, Robert. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton : Princeton University Press.

LEE, Bernice, Felix PRESTON, Jaakko KOOROSHY, Rob BAILEY et Glenda LAHN. 2012. *Resources Futures: A Chatham House Report*. Londres : Royal Institute of International Affairs. Décembre 2012.

MATTHEWS, Christopher M. 2012. *SEC Narrowly Approves Reporting Rules on Resource Extraction, Conflict Minerals*. The Wall Street Journal. 22 août 2012.



<http://blogs.wsj.com/corruption-currents/2012/08/22/sec-narrowly-approves-reporting-rules-for-energy-mining-firms/>

Nigeria Petroleum Revenue Special Task Force (PRSTF). 2012. *Report of the Petroleum Revenue Special Task Force to the Honourable Minister of Petroleum Resources, Nigeria*. Abuja : PRSTF.

Publiez Ce Que Vous Payez (PCEVP) Canada. 2010. *Staying Ahead of the Curve: Meeting Canada's Commitment to Transparency and Good Corporate Citizenship in the Extractive Industries*. Exposé de position n° 2. Ottawa : PCEVP Canada. Novembre 2010.

Revenue Watch Institute. 2012. *Q&A: Company Disclosures under Dodd-Frank Section 1504*. 27 août 2012.

<http://www.revenuewatch.org/news/qa-company-disclosures-under-dodd-frank-section-1504>.