



La gouvernance des ressources
naturelles après 2015 en Afrique :
l'agence africaine et les initiatives
transnationales pour faire progresser
les États de développement

par

Timothy M. Shaw
Directeur du programme des études supérieures
Gouvernance mondiale et sécurité humaine
Université du Massachusetts à Boston

Une croissance soutenue en Afrique pourrait enfin avoir lieu durant la deuxième décennie du 21^e siècle, en particulier après 2015. The Economist a publié en 2013 un article sur l'Afrique, dont le titre résumait bien notre époque : « Emerging Africa: A hopeful Continent ». La croissance économique, cependant, ne se traduira pas par un développement durable à moins que la gouvernance des ressources naturelles soit améliorée sur le continent et dans le monde entier (Bilal, 2013). Une décennie après que Thandika Mkandawire (2001) ait d'abord souligné l'importance de la gouvernance des ressources naturelles, les agences économiques de l'Afrique comme la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, la Banque africaine de développement, l'Union africaine et le Programme des Nations Unies pour le développement, en sont venus à préconiser l'adoption de politiques favorisant des « États de développement » qui sont activement engagés dans une transformation économique structurelle (Singh et Bourgouin, 2013). Un aspect important du développement est l'articulation de la Vision de l'exploitation minière en Afrique, une initiative transnationale formulée par les ministres africains, qui a été adoptée par les chefs d'État lors du sommet de l'Union africaine en février 2009 (voir UA, 2009; 2012; CENUA, 2011b), qui vise à ce que l'industrie de l'extraction minière contribue au développement élargi à long terme de l'Afrique. Les agences mondiales préoccupées de développement, d'environnement, de finances et d'industrialisation articulent leurs propres stratégies pour correspondre à l'esprit du temps, ce qui inclut des efforts dans un secteur ou dans plusieurs secteurs ainsi que des projets régionaux et interrégionaux.

Ce bref exposé de principe esquisse le contexte de cette évolution remarquable vers le développement durable et analyse les perspectives de la Vision de l'exploitation minière en Afrique et sa mise en œuvre par des acteurs étatiques et non étatiques. Il établit un lien entre l'émergence des agences de développement et le débat de dépendance (voir Brown, 2012; Brown et Harman, 2013; Harman et Brown, 2013; Lorenz et Rempe, 2013) afin de mieux comprendre la gouvernance contemporaine des ressources naturelles en Afrique. Il établit un lien entre le boom des matières premières dans les secteurs de l'énergie et des minéraux pour enquêter sur les formes de l'agence africaine et démontrer comment les initiatives transnationales sont liées au développement durable sur le continent, et ce qui peut être fait pour faire progresser les États de développement à l'avenir.

Agence africaine

Cinq grands exemples de développement illustrent le travail de l'agence africaine, mais indiquent également que le caractère de développement de l'Afrique est en mutation. Tout d'abord, les parties prenantes africaines ont été au centre de la mise en œuvre des innovations dans la gouvernance transnationale, y compris la responsabilité sociale des entreprises (RSE), bien que cette responsabilité puisse poser des problèmes (Cornelissen, 2013). D'importantes initiatives récentes en matière de RSE incluent l'Initiative de transparence des industries extractives (ITIE) lancée en 2002, le Processus de Kimberley pour les diamants bruts lancé en 2003, et la loi de protection des consommateurs et de la réforme de Wall Street de Dodd-Frank, qui inclut la section 1502 sur les minéraux de conflit, connu sous le nom de l'amendement Cardin-Luger et qui est devenu une loi des États-Unis en 2010.

Deuxièmement, les acteurs africains ont lancé une série d'innovations, comme le corridor de Maputo, les parcs de la paix transfrontaliers, et l'Accord de libre-échange tripartite entre la Communauté de développement de l'Afrique australe, la Communauté de l'Afrique de l'Est, et le Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (Hartzenberg et coll., 2012). Troisièmement, l'Afrique du Sud a été invitée en 2010 pour devenir le cinquième membre du groupe du BRIC qui réunit les économies émergentes du Sud, pour former les pays BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud). Cela soulève des questions sur les priorités du principal acteur politique de l'Afrique et ses aspirations de leadership aux niveaux régional, continental et mondial (voir Fienes, 2010; Nel et Nolte, 2010; Nel, Nabers, et Hanif, 2012). Quatrièmement, les diasporas africaines, situées principalement en Europe et en Amérique du Nord, qui transfèrent de grandes quantités de fonds et ont fait preuve de résilience, sont susceptibles de devenir encore plus influentes dans les années à venir (Ratha et coll., 2011). Enfin, malgré la controverse, les groupes et les milices informelles peuvent être considérés comme de nouvelles formes d'agences africaines, en particulier dans les zones régionales de conflit, comme les Grands Lacs, la Corne de l'Afrique et le Sahel, ainsi que dans les secteurs de l'énergie et des minéraux (voir Bagayoko, 2012; Besada, 2010; Klare, 2012). De telles agences ne doivent pas seulement être incluses dans les analyses, elles doivent être officiellement redéfinies pour tenir compte des réalités en Afrique depuis que le continent est devenu une partie en plein essor de l'hémisphère Sud (PNUD, 2013; CENUA, 2011a; 2012).

La Vision de l'exploitation minière en Afrique comme une nouvelle forme d'agence africaine?

À ce jour, la transformation la plus spectaculaire dans le paysage de la politique des ressources naturelles de l'Afrique est l'adoption de la Vision de l'exploitation minière en Afrique et de son plan d'action, deux années plus tard en 2011, qui peuvent être compris ensemble comme emblématique de la redéfinition en cours de la gouvernance de l'énergie et des ressources naturelles dans les États de développement africains. Les principes de gouvernance de l'énergie ont été reformulés par Ann Florini et Navroz Dubash (2011), Andreas Goldthau et Jan-Martin Witte (2010), et Caroline Kuzemko et coll. (2012), sur des notions génériques de gouvernance privée transnationale, afin de les appliquer à différentes régions et à différents secteurs. Une gouvernance améliorée des ressources naturelles a été préconisée par les agences interétatiques de l'Afrique et cette gouvernance s'est en effet améliorée (Shaw, 2012; PNUD, 2013). Mais la Vision de l'exploitation minière en Afrique est confrontée à une concurrence sérieuse par plusieurs solutions de rechange — des initiatives régionales, continentales et mondiales, sectorielles, multi sectorielles et des efforts de diverses parties prenantes, sans oublier de mentionner les initiatives sur la responsabilité sociale des entreprises et la Dodd-Frank Act.

La Vision de l'exploitation minière en Afrique a précédé le Cadre d'orientation stratégique pour la mise en valeur des ressources minérales du Forum intergouvernemental sur les mines, les minéraux, les métaux et le développement durable, un compendium des meilleures pratiques liées à l'exploitation minière qui a été présenté en 2011 et qui est actuellement approuvé par 48 pays. La Charte des ressources naturelles, une initiative mondiale lancée en 2010 et adoptée par le nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique comme un programme phare en 2012, contient 12 préceptes économiques sur la façon de mieux gérer les opportunités qu'offrent les ressources naturelles pour le développement. Ils sont tous deux remis en cause par l'ITIE, ce qui est particulièrement opportun compte tenu des dangers de la « malédiction des ressources » et les bénéfices exceptionnels liés à la demande des pays du BRIC pour l'énergie et les minéraux, en ce qui concerne l'échelle des financements, et compte tenu également de son vaste réseau d'intervenants composés des gouvernements, des entreprises, des organisations de la société civile (Global Witness, Publiez ce que vous payez, Oxfam, Revenue Watch, Transparency International) et des investisseurs tout comme les institutions financières, les fonds de pension et les fonds souverains. En ce qui concerne la Dodd-Frank Act, la Securities and Exchange Commission des États-Unis, en liaison avec la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs, une organisation intergouvernementale régionale africaine qui favorise une paix et un développement durable, ainsi qu'un certain nombre d'organisations non gouvernementales locales et

internationales, imposent des normes nouvelles et vont effectuer un classement public de la conformité des entreprises dans le secteur de la technologie de l'information, en ce qui concerne les minerais de conflit de la République démocratique du Congo, spécifiquement l'étain, le tungstène, le tantale et l'or. Le secteur des industries du Conseil international des mines et des métaux, les 34 pays de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) et le Forum économique mondial ont chacun généré leurs propres règles de gouvernance des ressources naturelles, qui sont respectivement : l'Initiative des ressources naturelles, le Devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsable en minerais des zones de conflit et à risque élevé et l'Initiative de développement responsable des minerais. La question est plutôt de savoir comment ces documents sont compatibles et cumulatifs avec la gouvernance des ressources naturelles en Afrique? Notamment, le Pacte mondial de l'Organisation des Nations Unies, un mécanisme et un cadre de travail lancé en l'an 2000 qui demande aux entreprises d'adopter des valeurs universelles dans les domaines des droits de la personne, des normes du travail, de l'environnement et de la lutte contre la corruption et Global Reporting Initiative, une organisation à but non lucratif créée en 1997, qui promeut l'utilisation de rapports sur la durabilité pour favoriser la contribution des entreprises et des organisations au développement durable, continuent tous deux leurs travaux respectifs.

La Vision de l'exploitation minière en Afrique été élaborée à la fin 2008 par des ministres africains responsables du développement des ressources minérales dans le but de favoriser le développement durable et l'industrialisation. En s'appuyant sur le Plan d'action de Lagos de 1980-2000 pour le développement économique de l'Afrique et en cherchant à accélérer les progrès sur les OMD, la Vision de l'exploitation minière en Afrique aborde à la fois des questions nouvelles et bien établies : l'environnement, l'exploitation minière artisanale et à petite échelle, la responsabilité sociale des entreprises, la maximisation et la gestion des recettes fiscales, la recherche et le développement, et la durabilité par les liens en amont et en aval pour assurer des avantages pour l'Afrique. Surtout, la Vision privilégie les liens économiques et sociaux par une meilleure intégration de l'exploitation minière dans les politiques de développement aux niveaux local, national et régional, par l'introduction d'un plan d'affaires quinquennal détaillé, et la création récente du Centre de développement minier en Afrique. Comparativement au Cadre d'orientation stratégique et à la Dodd-Frank Act, la Vision incarne une combinaison différente des objectifs qui incluent l'Afrique et ont une répercussion sur celle-ci avec son accent sur la coopération régionale, le développement de la politique et de la recherche et du développement (Bilal, 2013). Compte tenu de son caractère strictement africain et des efforts à plusieurs niveaux, la Vision de l'exploitation minière en Afrique doit être considérée comme une nouvelle forme d'agence africaine, qui signifie un nouveau départ sur le continent et qui affirme le désir de

prendre en charge le paradoxe de l'abondance aux côtés de la pauvreté omniprésente.

Chacune des cinq grandes initiatives transnationales — la Vision de l'exploitation minière en Afrique, l'ITIE, la Dodd-Frank Act, le Cadre d'orientation stratégique et la Charte des ressources naturelles — implique des hypothèses, des préférences et des plans différents. Est-ce qu'une division du travail agréable, productive et durable est même possible entre eux? En termes de portée géographique, la Dodd-Frank Act a une portée plus régionale et plus étroite dans ses objectifs, bien qu'elle ait des implications pour les grandes sociétés de technologie de l'information en Asie et ailleurs, tandis que la Vision de l'exploitation minière en Afrique est continentale et la Charte des ressources naturelles est plus globale. En ce qui concerne les types d'acteurs, le Cadre d'orientation stratégique est plus axé sur l'État et plus écologique, suivie par la Vision de l'exploitation minière en Afrique, qui est dirigée par des organismes intergouvernementaux, y compris ceux de certains pays de l'OCDE, alors que la Dodd-Frank Act présente des défis pour les sociétés multinationales. En termes de concentration sectorielle, la Dodd-Frank Act se concentre sur certains minéraux de haute technologie, tandis que l'ITIE est préoccupée par la finance. Et en ce qui concerne la lutte contre la corruption, l'ITIE est hégémonique. L'ITIE et la Charte des ressources naturelles sont principalement appuyées par les pays de l'OCDE, en particulier le Groupe des huit, bien que 23 des 44 pays de mise en œuvre de l'ITIE sont africains, avec 14 en conformité, alors que la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, le Madagascar et la Sierra Leone ont été suspendus, et les autres pays sont des candidats à la validation. Le Groupe des Vingt, dont beaucoup de pays ont d'importants secteurs de l'exploitation minière, est plus favorable au Cadre d'orientation stratégique qu'à la Vision de l'exploitation minière de l'Afrique. Un bref aperçu de ces cinq initiatives démontre la variété et le dynamisme des dispositions de gouvernance des ressources naturelles qui sont actuellement en place, les défis pour l'agence africaine responsable de la Vision de l'exploitation minière de l'Afrique, mais aussi le fait que l'ensemble de ces initiatives renforcent les perspectives de développement durable en Afrique.

Faire progresser les États de développement

Le potentiel s'accompagne de défis, particulièrement en ce qui a trait au caractère distinct des États de développement africains après 2015. Pour les praticiens et les observateurs, un défi pertinent est d'effectuer des analyses et d'élaborer des politiques novatrices à l'avenir, étant donné que les perspectives étatiques et non étatiques « innovatrices » sont de plus en plus demandées et attendues.

Simultanément, la priorité accordée au développement régional en Afrique se déplace des programmes économiques intergouvernementaux aux paradigmes technico-économiques qui prennent en charge des nouvelles technologies et des secteurs émergents, particulièrement les secteurs reliés à l'énergie et à l'eau (Cornelissen, Cheru et Shaw, 2012). Les activités de l'agence africaine, par l'examen de la formulation des politiques et l'adhésion des pays aux politiques mises en œuvre est essentielle au maintien de ce caractère distinct, mais il est également important d'adopter les grandes initiatives transnationales pour assurer la réussite du continent.

L'Afrique se situe à la croisée des chemins en matière de gouvernance pour le développement. Le continent est devenu le point central de sources innovantes de financement et de modèles de gouvernance, ce qui a provoqué beaucoup d'optimisme (Hanson, Kararach et Shaw 2012; CEA 2009), mais la persistance de conflits violents, ainsi que des États fragiles et en déroute ont provoqué à la fois un certain scepticisme et un certain pessimisme (Brock et coll., 2012). Quel équilibre peut être atteint d'ici 2020 et à quoi peut-on s'attendre à long terme? Le rôle de catalyseur d'une nouvelle génération de défenseurs compétents de la politique africaine est essentiel pour saisir et étendre les opportunités uniques offertes par les vastes ressources naturelles (Bilal, 2013). Diverses formes d'institution africaine, ainsi que la Vision de l'exploitation minière de l'Afrique, seront essentiels pour faire avancer les États de développement.

Pour que l'Afrique puisse faire avancer avec succès les États de développement, des orientations politiques explicites et implicites doivent être poursuivies par les acteurs étatiques et non étatiques africains et externes aussi bien au-delà de 2015, dans un ordre logique et cumulatif. L'accent doit être mis sur une réglementation transparente et responsable du développement durable ancrée dans la Vision de l'exploitation minière de l'Afrique, mais améliorée par d'autres initiatives transnationales. Compte tenu de ses racines chez nous et de la compatibilité avec l'avancement des États de développement, la Vision de l'exploitation minière de l'Afrique doit prévaloir dans l'élaboration des politiques, mais en étant renforcé par la Dodd-Frank Act, le Cadre d'orientation stratégique, la Charte des ressources naturelles et d'autres initiatives. L'ITIE devrait servir à maximiser la transparence et à réduire au minimum les fuites des centres financiers extraterritoriaux et de leurs établissements associés. Les fonds souverains devraient être encouragés pour atténuer les risques reliés à la

malédiction des ressources naturelles et à l'inflation. Après avoir tirées d'importantes leçons des difficultés et des erreurs en Afrique du Nord et de l'Ouest, la région embryonnaire de l'Afrique de l'Est pour l'énergie devrait être développée par des technologies et des infrastructures appropriées. L'agence implique une prise en charge par les Africains — et si l'agence est ignorée, la promesse d'une croissance soutenue se révélera illusoire. Cependant, l'Afrique peut exiger que les gouvernements retardataires, comme le gouvernement du Canada, rattrapent le retard avec les États-Unis, les pays de l'Union européenne et d'autres pays de l'OCDE sur la RSE en matière de ressources naturelles, en leur demandant d'aller au-delà du processus de Kimberley pour se rapprocher des objectifs de la Dodd-Frank Act.

Bibliographie

- UA (Union africaine). Vision africaine de l'exploitation minière. Addis-Abeba : UA, 2009
- UA. Déclaration d'Addis-Abeba sur l'édification d'un avenir durable pour l'industrie extractive en Afrique : de la vision à l'action. Addis-Abeba : UA, 2012.
- Bagayoko, Niagalé.. *"Introduction : Hybrid Security Governance in Africa."* IDS Bulletin 43 (4), 2012, p. 1-13.
- Besada, Hany, éd. *Crafting an African Security Architecture: Addressing Regional Peace and Conflict in the 21st Century.* Farnham : Ashgate, 2010
- Bilal, Sanoussi, éd. *"From Growth to Transformation: What Role for the Extractive Sector?"* GREAT Insights 2 (2), 2013.
- Brock, Lothar, Holm Hans-Henrik, Georg Sorenson, et Michael Stohl, éd. *Fragile States: Violence and the Failure of Intervention.* Cambridge : Polity Press, 2012.
- Brown, William.. *"A Question of Agency: Africa in International Politics."* Third World Quarterly 33 (10), 2012, p. 1889-1908.
- Brown, William, et Sophie Harman, éd., *African Agency in International Politics.* Abingdon : Routledge, 2013.
- Cornelissen, Scarlett. *"Corporate Social Responsibility as a Social Development Paradigm in Africa's Political Economy: Its Emergence and Implications for African Agency."* dans *African Agency in International Politics*, édité par William Brown et Sophie Harman. Londres : Routledge, 2013, p. 114–126
- Cornelissen, Scarlett, Fantu Cheru, et Timothy M. Shaw, éd. *Africa and International Relations in the 21st Century.* Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2012.
- Flemes, Daniel, éd. *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers.* Farnham : Ashgate, 2010.
- Florini, Ann, et Navroz K. Dubash. *"Global Energy Governance."* Numéro spécial, *Global Policy* 2 (s1), 2011.
- Goldthau, Andreas, et Jan-Martin Witte, éd. 2010. *Global Energy Governance: The New Rules of the Game.* Washington, DC : Brookings Institution Press.
- Hanson, Kobena T., George Kararach, et Timothy M. Shaw, éd. *Rethinking Development Challenges for Public Policy: Insights from Contemporary Africa.* Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2012.
- Harman, Sophie, et William Brown. *"In from the Margins? The Changing Place of Africa in International Relations."* *International Affairs* 89 (1), 2013, p. 69-87.
- Hartzenberg, Trudi, Gerhard Erasmus, Colin McCarthy, Ron Sandrey, Mark Pearson, Hans G. Jensen, JB Cronjé, Taku Fundira, Paul Kruger, Willemien Viljoen, et Sean Woolfrey. *The Tripartite Free Trade Area: Towards a New African Integration Paradigm?* Stellenbosch and Nairobi : Trade Law Centre for Southern Africa et l'Agence suédoise de développement international (SIDA), 2012.
- Klare, Michael T. *The Race for What's Left: The Global Scramble for the World's Last Resources.* New York : Metropolitan Books, 2012.
- Kuzemko, Caroline, Andrei V. Belyi, Andreas Goldthau, et Michael F. Keating, éd. *Dynamics of Energy Governance in Europe and Russia.* Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2012.
- Lorenz, Ulrike, et Martin Rempe, éd. *Mapping Agency: Comparing Regionalisms in Africa.* Farnham : Ashgate, 2013.
- Mkandawire, Thandika. *"Thinking About Developmental States in Africa."* *Cambridge Journal of Economics* 25 (3), 2001, p. 289-314.

- Nel, Philip, et Detlef Nolte, éd. *“Regional Powers in a Changing Global Order.”* Special section, *Review of International Studies* 36 (4), 2010, p. 877-974.
- Nel, Philip, Dirk Nabers, et Melanie Hanif, éd. *“Regional Powers and Global Redistribution.”* Numéro spécial, *Global Society* 26 (3), 2012.
- Ratha, Dilip, Sanket Mohapatra, Çağlar Özden, Sonia Plaza, William Shaw, et Abebe Shimeles. *Leveraging Migration for Africa: Remittances, Skills, and Investments.* Washington, DC : Banque mondiale, 2011.
- Singh, Jewellord N., et France Bourgoïn, éd. *Resource Governance and Developmental States in the Global South: Critical International Political Economy Perspectives.* Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2013.
- The Economist. *“Emerging Africa: A Hopeful Continent.”* Rapport spécial. 2 mars 2013.
- Shaw, Timothy M. *“Africa’s Quest for Developmental States: ‘Renaissance’ for Whom?”* *Third World Quarterly* 33 (5), 2012, p. 837-851.
- PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement). *Rapport sur le développement humain 2013; L’essor du Sud : le progrès humain dans un monde diversifié.* New York : PNUD, 2013.
- CENUA (Commission économique des Nations Unies pour l’Afrique). *African Governance Report II.* New York : Oxford University Press, 2009.
- CENUA. *Rapport économique sur l’Afrique 2011 : Gérer le développement : le rôle de l’État dans la transformation économique.* Addis-Abeba : CENUA, 2011a.
- CENUA. *Les ressources minérales et le développement en Afrique : rapport du groupe d’études international sur les régimes miniers de l’Afrique.* Addis-Abeba : CENUA, 2011b.
- CENUA. *Rapport économique sur l’Afrique 2012 : libérer le potentiel économique de l’Afrique en tant que pôle de croissance mondiale.* Addis-Abeba : CENUA, 2012.

À propos de l'auteur

Hany Besada dirige la recherche de l'Institut Nord-Sud sur la gouvernance des ressources naturelles. Il est membre du secrétariat qui offre son appui au Groupe d'experts de haut niveau qui conseille le secrétaire général de l'ONU sur l'agenda du développement après 2015. Il est également professeur adjoint de recherche à l'Université Carleton et agrégé supérieur du Centre d'études en gouvernance de l'Université d'Ottawa. Auparavant, M. Besada était chef de programme au Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale. Il était également chercheur principal sur les entreprises en Afrique à l'Institut sud-africain des affaires internationales et directeur de recherche chez Africa Business Direct, une société d'experts-conseils en commerce et investissement de Johannesburg. M. Besada a travaillé comme conseiller principal et chercheur en politiques pour le ministère sud-africain du gouvernement local et provisoire, Amnesty International, les Associations pour les Nations Unies, l'Institut Joan Kroc pour la paix et la justice (IPJ) et le bureau de la sénatrice américaine Dianne Feinstein.

Auparavant le professeur Timothy Shaw était professeur dans le Programme de la sécurité humaine et la consolidation de la paix de l'Université Royal Roads. Pendant trois décennies, M. Shaw a été professeur de science politique et de développement international à l'Université Dalhousie où il a créé les programmes de premier cycle et d'études supérieures en développement international. Il est membre du Comité consultatif de la société civile à la Fondation du Commonwealth et il a terminé ses études supérieures à l'Université de Makerere en Ouganda, où il est professeur invité. Il édite deux séries de livres : International Political Economy pour Palgrave Macmillan et IPE of New Regionalisms pour Ashgate Publishing.

À propos de l'Institut Nord-Sud



L'Institut Nord-Sud est une organisation à but non lucratif qui offre des conseils stratégiques, de renforcement des capacités et de recherche sur le développement international aux gouvernements, aux organisations intergouvernementales, au secteur privé et à la société civile. www.nsi-ins.ca