

**Transparence ?**

---



## **Leçons de transparence de l'Initiative pour la transparence des industries extractives**

Kees Visser<sup>1</sup>

**L'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE) a joué un rôle central dans la stratégie de la Banque mondiale concernant le secteur minier. Elle lui a permis de détourner les critiques et de légitimer son action. En mettant l'accent sur la transparence, l'ITIE évacue les problèmes fondamentaux liés à l'extractivisme et fausse la compréhension des enjeux, intérêts et conflits entre les différents acteurs.**

L'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE, [www.eiti.org](http://www.eiti.org)) a été lancée par le président Tony Blair lors du Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg en 2002. Dans de nombreux pays du Sud, malgré l'abondance de ressources naturelles précieuses, la pauvreté et le sous-développement se sont aggravés au lieu d'être vaincus, ce qui a conduit beaucoup de spécialistes à élaborer des théories sur une « malédiction des ressources ». L'ITIE vise à se dégager de cette « malédiction » en encourageant la transparence.

L'idée de base développée est simple : les entreprises publient les sommes versées aux États pour extraire le pétrole, le gaz et les minerais, et les gouvernements hôtes publient les revenus reçus de ces mêmes compagnies. Grâce à cette plus grande transparence, les gouvernements deviendraient donc plus responsables aux yeux de leurs citoyens, ce qui permettrait d'améliorer la gouvernance, et

---

1. Auteur du rapport «Lessons of Transparency from EITI pour Focus on the Global South», Thaïlande, [www.focusweb.org](http://www.focusweb.org).

conduirait à plus de stabilité, ainsi qu'à une diminution de la corruption. Au niveau national, la mise en œuvre de l'ITIE est supervisée par un groupe multipartite, composé de représentants de la société civile, des industries extractives et du gouvernement hôte.

Toutefois, il s'agit d'une initiative volontaire. C'est aux pays hôtes qu'il revient entièrement la tâche de prendre des mesures en matière de transparence. Lorsqu'un État décide d'adopter et de mettre en œuvre l'ITIE, il doit faire appel aux multinationales agissant dans le pays et leur demander de se référer aux dispositions de l'ITIE. Par ailleurs, les compagnies peuvent obtenir le statut d'« adhérent », simplement en faisant une déclaration publique de soutien à l'ITIE et en apportant une petite contribution financière pour la gestion internationale. Il n'est donc pas surprenant que pratiquement toutes les compagnies pétrolières, gazières et minières aient le statut d'« adhérent à l'ITIE ».

Il existe deux groupes de pays mettant en œuvre l'ITIE : les « pays candidats » et les « pays conformes ». Les « pays candidats » doivent : travailler avec la société civile et le secteur privé, nommer une personne responsable et réaliser un plan de travail validé par les « parties prenantes<sup>2</sup> » du groupe multipartite. Ensuite, les pays ont deux ans pour devenir des « pays conformes », période au cours de laquelle ils doivent établir la façon dont les sommes d'argent provenant des activités pétrolières, gazières et minières seront communiquées et vérifiées de manière indépendante. Pour obtenir le statut de « pays conforme », ils devront également former un comité multipartite et établir des procédures de rapport. Jusqu'à présent, trente-sept pays ont adhéré à l'ITIE, dont dix-huit pays ayant le statut de « pays conforme » (<http://eiti.org/countries>). La Banque mondiale et les organisations de la société civile (OSC) ont été impliquées dans des activités de promotion dans plus de cinquante pays.

### **La Banque mondiale et l'ITIE**

L'ITIE est, à ce jour, l'initiative la plus importante dans le monde des industries extractives. Pour comprendre son expansion, il faut examiner les processus plus larges en cours dans les industries extractives. L'ITIE a pris de l'ampleur après que la Banque mondiale lui ait exprimé publiquement son soutien massif en décembre 2003,

---

2. « Parties prenantes » est entre guillemets, car cet article conteste la neutralité qu'impliquent ce mot et son usage.

suivant de près le Département pour le développement international (DFID) du Royaume-Uni. En août 2004, la Banque mondiale a créé le Fonds fiduciaire multidonateurs (FMDT), avec le DFID comme premier donateur. Le FMDT, qui est indépendant du Conseil d'administration international de l'ITIE et de son secrétariat, compte treize organismes donateurs (divers gouvernements occidentaux et l'Union européenne) et dispose de contributions totales de près de trente sept millions de dollars (Banque mondiale 2011a et 2011b). Le soutien au FMDT est principalement assuré par le personnel de la Banque mondiale, et le Fonds a été intégré aux systèmes de dialogues et d'assistance technique des pays où opère la Banque mondiale.

Le FMDT contribue à promouvoir l'ITIE auprès des dirigeants et des OSC, ainsi qu'à gérer les fonds afin de fournir une assistance technique et financière aux pays mettant en œuvre ou envisageant de mettre en œuvre l'ITIE. Il aide également à établir le Secrétariat national de l'ITIE, contribue à effectuer les rapports, prend en charge la communication et la sensibilisation, et offre la possibilité aux gouvernements et aux OSC de se renforcer. Par exemple, en 2010, le FMDT a mis en place une subvention d'un million de dollars pour renforcer l'engagement des OSC dans le processus de l'ITIE.

De plus, le Fonds est utilisé pour apporter un soutien primordial aux OSC dans les programmes de renforcement de capacités, afin de permettre à ces organisations de jouer un rôle actif dans les processus nationaux de l'ITIE, tout en travaillant souvent en étroite collaboration avec le Revenue Watch Institute. Les programmes de la Banque mondiale peuvent soutenir les OSC dans des pays n'ayant pas encore mis en œuvre l'ITIE. Le rôle de la Banque mondiale a été essentiel dans l'expansion de l'ITIE et celle-ci a joué en retour un rôle central dans la stratégie développée par la Banque mondiale concernant les industries extractives.

L'ITIE est arrivée à un moment opportun pour la Banque mondiale. À la fin des années 1990 et au début des années 2000, son image publique était au plus bas. Son programme de développement néolibéral était vivement critiqué par les universitaires, les OSC et même par de nombreux responsables gouvernementaux. Ses opérations ainsi que son engagement dans les industries extractives ont particulièrement été attaqués. Les institutions financières internationales (IFI), telles que la Banque mondiale, ont été considérées comme contribuant à la « malédiction des ressources » qui lie la

pauvreté, la corruption, les conflits et les catastrophes écologiques aux industries extractives (Peet, 2003 ; Guttal & Bello, 2005 ; et la campagne « 50 ans, ça suffit »). La reconnaissance même de l'existence de cette « malédiction » par la Banque mondiale était patente dans sa contribution à la recherche universitaire (Collier & Hoeffler, 1998 ; Weber-Fahr, 2002). Dès lors, ses opérations gazières et pétrolières présentaient d'évidentes contradictions avec son mandat de base de réduction de la pauvreté.

Les projets extractivistes soutenus par la Banque mondiale n'ont pas réussi à protéger les communautés locales affectées par l'industrie ni à les faire bénéficier de la situation. Ces projets ont également causé d'énormes dégâts environnementaux, et ont permis de financer des gouvernements autoritaires corrompus. Les OSC et les détracteurs de l'industrie extractive ont demandé à la Banque mondiale d'arrêter de soutenir l'industrie extractive, en soulignant le fait qu'elle ne pouvait plus justifier son implication en faisant valoir une connexion directe avec une croissance économique, qui se diffuserait ensuite vers le bas et réduirait la pauvreté. La Banque mondiale a dû trouver de nouvelles façons de justifier ses projets extractivistes.

### **La Revue des industries extractives de la Banque mondiale**

En réponse aux critiques, la Banque mondiale a commandé une étude exhaustive de son implication dans les industries extractives. La Revue des industries extractives (RIE) est le résultat d'une consultation indépendante avec de nombreuses « parties prenantes » dirigées par l'économiste Salim, ancien ministre de la population et de l'environnement en Indonésie. La RIE a indiqué que la « malédiction des ressources » était due à une mauvaise gouvernance plutôt qu'à des facteurs externes, et a appuyé l'argument de la Banque mondiale qui prétend que l'industrie extractive peut contribuer au développement durable.

Cependant, elle a également suggéré que les critères de bonne gouvernance devraient être remplis avant même que les projets d'extraction soient autorisés à débuter. De plus, la RIE a inclus dans ses recommandations un appel à supprimer progressivement les investissements dans des projets pétroliers et miniers. Plus important encore, elle a recommandé l'obtention du consentement libre, préalable et éclairé des peuples autochtones tout au long du cycle du projet. La RIE précise que la Banque mondiale ne devrait « pas

*soutenir de projet extractif susceptible d'affecter les populations autochtones sans que leurs droits à posséder, contrôler et gérer leurs sols, territoires et ressources aient d'abord été clairement reconnus et garantis».*

Enfin, la RIE suggère que les éléments de gouvernance nécessaires devraient être mis en place avant que l'extraction des ressources soit cautionnée : *« Un noyau explicite et des exigences de gouvernance sectorielles devraient être remplies avant qu'un projet obtienne les financements de la Société de financement international (SFI) et de l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) »*. Et, *« en aucun cas, la SFI et l'AMGI ne devraient soutenir des projets pétroliers, gaziers et miniers dans des zones impliquées dans un conflit armé ou dans une région où un conflit armé risque fortement d'éclater »* (RIE, 2003).

La réponse de l'industrie et de la Banque mondiale à la RIE a, toutefois, été assez problématique. La RIE a proposé de supprimer progressivement les investissements dans les projets pétroliers et miniers, mais la Banque mondiale a continué à financer les projets basés sur les combustibles fossiles, dépensant en 2010 un montant record de 4,4 milliards de dollars en énergie fossile – l'énergie la plus génératrice de carbone au monde (*The Guardian*, 15 septembre 2010)<sup>3</sup>.

Alors que les représentants de l'industrie pétrolière partageaient la vision du problème de la Banque mondiale, admettant l'existence d'une « malédiction de gouvernance » plutôt que celle d'une « malédiction des ressources », ils n'étaient pas d'accord avec l'adoption de zones environnementales « *no-go* » et se sont opposés à l'interdiction du déplacement forcé des communautés locales. De plus, ils ont rejeté la condition de remplir *« un vaste ensemble de critères de gouvernance avant que l'investissement de la Banque mondiale soit autorisé »*, estimant plutôt qu'il devrait être possible d'améliorer la gouvernance tout en travaillant sur un projet d'industrie extractive.

La direction de la Banque mondiale a également exprimé son désaccord avec le fait que le principe de bonne gouvernance précède la mise en œuvre de projets d'industrie extractive et a déclaré que *« pour être efficace, la Banque mondiale doit collaborer avec*

---

3. La Banque mondiale a récemment publié sa nouvelle stratégie énergétique dans laquelle elle n'octroie plus de prêts aux nouvelles centrales électriques au charbon dans les pays à revenu intermédiaire. Cependant, les pays les plus pauvres peuvent encore recevoir des prêts pour ce genre de centrales.

*les gouvernements dont les capacités varient de “très forts” à “très faibles”*», estimant que les risques et les avantages de participer à des projets d'industrie extractive devraient être décidés au cas par cas (Banque mondiale, 2004). L'ITIE a aussi adopté l'idée que la « bonne gouvernance » peut être mise en pratique parallèlement à l'extraction continue des ressources, et il n'est pas surprenant que la Banque mondiale considère l'ITIE, et le rôle qu'elle joue en soutenant l'initiative, comme sa réponse principale à la RIE.

Même si de nombreuses recommandations de la RIE ont déjà été rejetées par la Banque mondiale, la RIE n'a sans doute pas été assez loin. Tout d'abord, elle n'aborde pas les dispositions de sécurité que les entreprises extractives prennent avec les gouvernements et les sociétés de sécurité privées, souvent impliqués dans des violations des droits de l'homme. Ensuite, pour que le consentement des peuples autochtones ait un sens, leurs droits ne devraient pas seulement être reconnus et protégés, mais ces peuples devraient pouvoir, aussi, s'opposer aux projets qui ont des conséquences négatives sur leurs terres, leurs moyens d'existence et l'utilisation de ressources essentielles. Enfin, les normes sociales, environnementales et en matière de droits humains devraient être obligatoires et contraignantes juridiquement, plutôt que mises en œuvre via des initiatives volontaires comme le suggère la RIE (Pegg, 2006a).

### **Les projets d'industrie extractive de la Banque mondiale**

Alors que la RIE était en cours, la Banque mondiale était déjà impliquée dans de nombreux projets d'industrie extractive controversés, y compris deux grands projets de construction de pipeline : l'oléoduc Bakou-Tbilissi-Ceyhan (oléoduc BTC) et le pipeline Tchad-Cameroun. Ce dernier, d'un coût de 4,2 milliards de dollars, incluait une expérience au cours de laquelle la Banque mondiale a essayé d'améliorer la gouvernance au Tchad en parallèle avec la construction du pipeline. Cela correspondait au refus de prendre en compte les recommandations de la RIE de ne pas soutenir des projets avant que les critères de gouvernance soient remplis. L'expérience s'est toutefois terminée sur un fiasco (Pegg, 2006a et 2006b).

De même, lors du projet de construction de l'oléoduc BTC, les initiatives de gouvernance liées à celui-ci – dont la principale fut l'ITIE – n'ont été introduites que pour conférer une légitimité aux projets qui accentuent l'insécurité sociale et environnementale dans des pays soumis à la corruption et aux régimes autoritaires.

L'Azerbaïdjan, quant à lui, est devenu le premier pays au monde « conforme » à l'ITIE, ainsi qu'un modèle improbable de transparence. Le rôle de l'ITIE ne devrait pas être perçu ici comme une façon de renforcer la population locale ou d'atténuer ses risques, mais plutôt, comme une manière d'atténuer les risques financiers et politiques de la Banque mondiale et de tous les autres partenaires (Carrol, 2010).

En réponse à la RIE, la Banque mondiale a déclaré que « *dans la plupart des cas, le développement [de l'industrie extractive] aura lieu avec ou sans la participation de la Banque mondiale, car les gouvernements, en particulier les gouvernements pauvres, et les investisseurs sont impatients de développer des ressources qui promettent des recettes fiscales, des emplois et des bénéfices* » (Banque mondiale, 2004). Elle nie, cependant, l'influence massive que l'institution a dans l'industrie et sur les gouvernements afin de créer un environnement favorable pour les investisseurs (Pegg, 2006a; Carrol, 2010). Dans les deux projets de pipeline, la Banque mondiale a joué un rôle crucial pour permettre à ces constructions énormes de se réaliser, en assumant des risques que les entreprises privées n'étaient pas disposées à prendre, en utilisant ses relations et son savoir-faire, et en renforçant la confiance d'autres investisseurs privés.

### **L'absurdité d'un accord « gagnant-gagnant »**

L'ITIE se définit elle-même comme une initiative où tout le monde peut trouver son intérêt : les gouvernements, la population des pays riches en ressources naturelles, les entreprises privées, les investisseurs et la société civile. Tous ces acteurs sont censés contribuer en participant à ce processus volontaire visant à accroître la transparence. Comme le prétend le site internet de l'ITIE, sa mise en œuvre permettra de créer un climat d'investissement plus favorable dans les pays hôtes, renforcera la responsabilité, ce qui mènera à plus de stabilité économique et politique. Les compagnies peuvent prouver la contribution qu'elles apportent à un pays, et réduire les risques liés à leur réputation en répondant aux intérêts des « parties prenantes » ; la société civile peut utiliser la quantité croissante d'informations disponibles dans le domaine public concernant les revenus que les gouvernements gèrent au nom de leurs citoyens, et aider ainsi à rendre les gouvernements plus responsables.

En pratique, toutefois, tous ces différents acteurs poursuivent des intérêts différents, dont certains sont conflictuels. Par exemple, les peuples autochtones vivant sur un gisement pétrolier ont des intérêts fondamentalement divergents de ceux des grandes compagnies pétrolières qui veulent commencer l'extraction. Sur le plan écologique, personne, et surtout pas la population locale, ne tire avantage d'une telle extraction de ressources. Dans le partage/distribution des bénéfices, la population nationale et les communautés locales se dressent également contre les entreprises d'investissement, voire même parfois contre leur propre gouvernement. L'ITIE occulte ces intérêts contradictoires en présentant le processus comme quelque chose où tout le monde peut y gagner et où tous sont sur un pied d'égalité. Or des inégalités de pouvoir énormes prévalent entre les différentes « parties prenantes », par exemple entre les communautés locales et une grande entreprise pétrolière, et entre les communautés locales et les autorités gouvernementales<sup>4</sup>.

L'ITIE part du principe que l'extraction de ressources est inévitable, et que l'investissement direct à l'étranger (IDE) dans les industries extractives est – pour autant qu'il soit transparent – toujours une bonne chose. Cela suppose que la « bonne gouvernance » peut être mise en œuvre du haut vers le bas sans exclure les intérêts de quiconque, en passant outre le fait que ce que l'on entend par « bonne gouvernance » n'est pas neutre en soi, mais pleinement ancré dans le paradigme de développement néolibéral, qui tend à répondre aux besoins du capital et des investisseurs.

L'ITIE sert également à marginaliser du secteur des industries extractives l'une des idées potentiellement les plus puissantes : celle selon laquelle les personnes gagneraient au change si les ressources n'étaient pas extraites, si elles étaient laissées dans le sous-sol. Cette idée simple, désastreuse pour les intérêts de l'industrie extractive et pour le capital, a néanmoins été propagée par plusieurs groupes (Oilwatch, Amis de la Terre, Acción Ecológica...), et pris racine dans certains pays d'Amérique latine ayant connu des

---

4. La question est de savoir si le secteur privé devrait être considéré comme « partie prenante ». Les véritables parties prenantes sont le gouvernement et les personnes qui ont un intérêt réel dans la terre et les ressources. Ces parties prenantes devraient être distinguées des entreprises qui cherchent simplement (souvent légalement tenues par les actionnaires) à augmenter leurs marges bénéficiaires. Les entreprises devraient plutôt être considérées comme des candidats à but lucratif qui entrent en concurrence avec les intérêts des véritables parties prenantes.

luttres violentes autour de l'extraction des ressources (Bebbington et al., 2008).

Le Pérou, en sa qualité de premier pays latino-américain « conforme » à l'ITIE, fait figure de cas exemplaire<sup>5</sup>. Le mégaprojet minier Conga de 4,8 milliards de dollars proposé par la Banque mondiale, et soutenu par le consortium Newmont-Buenaventura, menace le système des lagons et des sources des hauts-plateaux de Cajamarca, dont la population locale dépend. Des protestations en 2012, malgré la répression brutale et de nombreuses victimes, ont conduit à la démission de deux Premiers ministres et à une suspension provisoire du projet. L'ITIE ne répond à aucune attente de la population de Cajamarca, mais le président péruvien Humala, qui veut que le projet continue, parle de l'importance de l'ITIE pour « panser les blessures » du secteur minier péruvien (<http://eiti.org/new-events/peru-president-says-eiti-needed-to-heal-the-wounds>).

### **La société civile et l'ITIE**

---

L'ITIE donne une légitimité aux pratiques en cours de l'industrie extractive. Le risque que les représentants des communautés affectées soient cooptés par la structure de l'ITIE est réel. Quand ces représentants commencent à être impliqués au sein du groupe multipartite, leur compréhension des conflits est potentiellement remodelée au fil du temps, à mesure qu'ils font partie d'un environnement associé à la modernité, ainsi qu'aux normes et mécanismes de gouvernance néolibérale, dominé par de puissants acteurs internationaux soutenus par le pouvoir et les ressources de bailleurs de fonds (Bracking, 2009).

Une question essentielle ici est de savoir si les acteurs de la société civile faisant partie du groupe multipartite finissent par représenter et défendre les intérêts de leurs organisations ou s'ils en viennent à défendre les principes de l'ITIE et à transposer son programme au sein de leurs organisations. Le risque existe, d'autant plus quand la participation à l'ITIE devient l'emploi d'une personne ou définit son statut social.

Dans un groupe multipartite, les personnes provenant des communautés affectées et les détracteurs de l'industrie peuvent s'asseoir autour de la même table que les grandes entreprises et le gouvernement. Cependant, cela ne signifie pas avoir le même statut,

---

5. Lire dans ce volume l'article de José De Echave.

le même pouvoir ni les mêmes intérêts. Les grandes compagnies pétrolières, gazières et minières sont en mesure d'exercer beaucoup plus de contrôle que les communautés locales, et aucune initiative volontaire encourageant la transparence ne va changer cela.

Alors que le secteur fait l'objet de discussions au sein du groupe multipartite, le cadre délimitant les prétendues « limites du possible » a déjà été mis en place : l'extraction de ressources par des entreprises privées aura bien lieu, les contrats entre les gouvernements et les entreprises ne seront pas renégociés, les réglementations concernant le travail et l'environnement ne feront pas l'objet de débats, et il en va de même pour la façon dont les recettes gouvernementales vont être réellement dépensées. L'unique sujet qui est, en fait, ouvert à la discussion tourne autour de la transparence de ce que les entreprises paient et reçoivent. Les OSC impliquées dans le processus de l'ITIE ne peuvent rien empêcher ; le seul pouvoir qu'elles ont est de rendre plus difficile le processus d'un pays qui essaie d'obtenir le statut « pays conforme ».

En mettant l'accent sur la transparence et en excluant d'autres problèmes liés aux industries extractives, l'ITIE recadre et change la compréhension des conflits entre les communautés locales, les gouvernements et les entreprises. Dans l'ITIE, la relation entre la « mauvaise gouvernance » et les échecs du développement axé sur l'exploitation minière est soulignée. Cela s'inscrit donc dans le récit unilatéral de l'industrie extractive, selon lequel la « malédiction des ressources » est attribuée à la mauvaise gouvernance et à la corruption (Bracking, 2009).

Le langage employé par l'ITIE est particulièrement révélateur. L'augmentation de la transparence permettrait aux citoyens de rendre responsables leurs gouvernements en utilisant les données divulguées. Ce n'est pas seulement absurde, compte tenu de la nature autoritaire de nombreux pays mettant en œuvre l'ITIE, mais c'est aussi un exemple de la façon dont l'ITIE considère que les gouvernements du Sud sont les seuls fautifs de la corruption et de la « malédiction des ressources », malgré la nécessité évidente d'obliger le secteur privé à rendre davantage compte de ce qu'il fait. En outre, les rapports annuels de l'ITIE sont très techniques et nécessitent une expertise externe (des cabinets de conseil occidentaux). Pour un homme du peuple, ces rapports sont souvent difficiles à comprendre et les compétences techniques requises contribuent à

dépolitiser des questions intrinsèquement politiques, telles que la répartition des subsides.

### **Le rapport d'évaluation de l'ITIE**

C'est certainement l'évaluation de l'ITIE, réalisée par le cabinet de conseil norvégien ScanTeam, qui répond au mieux à la question de savoir jusqu'à quel point la transparence a réellement une incidence. Cette étude indépendante a été commandée par le conseil d'administration international de l'ITIE et a été publiée en 2011. Sa principale conclusion est que l'ITIE ne dispose pas d'une théorie du changement montrant clairement comment elle contribue aux transformations de la société. Elle stipule que *« les allégations de l'ITIE quant au fait qu'elle peut aider à améliorer la gouvernance, à augmenter la croissance économique, à réduire la pauvreté, peu importe la manière plus ou moins vague dont ces allégations ont été déclarées ou nuancées, ne trouvent, jusqu'à présent, aucun fondement dans un concept ou une preuve »*. Un problème soulevé par cette étude est que l'ITIE fonctionne comme un organisme fondé sur le consensus, et, par conséquent, que les règles et les accords tombent facilement au niveau du plus petit dénominateur commun.

Selon ScanTeam, les stratégies de communication des conclusions du rapport de l'ITIE semblent être axées davantage sur la transmission de messages de l'ITIE que sur le transfert d'informations pertinentes aux OSC pour faire porter la responsabilité sur les gouvernements. L'évaluation montre également qu'il semble y avoir des exemples de gouvernements utilisant cyniquement les allégations de l'ITIE pour justifier leur rendement, en soulignant qu'ils ont obtenu le statut de conformité à l'ITIE, malgré de graves insuffisances dans d'importants domaines de gouvernance. Enfin, elle suggère que l'ITIE devrait plutôt se concentrer sur des réalisations qui peuvent être documentées et devrait se méfier *« des déclarations très générales ou des conclusions hâtives – comme c'est le cas dans une part considérable du matériel d'information – car cela pourrait créer au fil du temps un manque de crédibilité »*.

### **La corruption dans les pays du Sud ?**

Des initiatives telles que l'ITIE ont grandement contribué à entretenir une croyance répandue de liens de causalité à prédominance unilatérale entre la mauvaise gouvernance et la « malédiction des ressources », croyance qui sert utilement les intérêts de l'industrie

extractive. Le discours adopté par l'ITIE rend directement responsables de corruption les gouvernements et d'autres acteurs du Sud. Les entreprises sont décrites comme des complices seulement dans la mesure où l'environnement dans lequel elles opèrent les oblige à l'être. C'est pourtant en premier lieu la demande énorme de ressources naturelles provenant du Nord qui mène à la corruption dans le Sud.

De plus, la corruption (la façon dont celle-ci est généralement comprise) est loin d'être la seule cause qui explique le faible rendement économique dans de nombreux pays en développement riches en ressources. Il faudrait se pencher sur la gouvernance néolibérale durant les dernières décennies dans les pays qui sont aujourd'hui touchés par la « malédiction des ressources ». Des programmes d'ajustement structurel, ainsi que de nouveaux cadres budgétaires et réglementaires promus par la Banque mondiale et d'autres institutions multilatérales, afin de créer un environnement plus favorable aux IDE, ont entraîné une baisse des règles et des normes sociales, économiques et environnementales dans de nombreux pays du Sud (Beddington *et al.*, 2008 ; Campbell, 2006).

De plus, le système de l'ITIE ne fait pas la lumière sur les ruses et les trucs que les entreprises mettent en place pour éviter de payer des taxes. Selon les estimations de ChristianAid, les pays du Sud perdent 160 milliards de dollars chaque année à cause de l'évasion fiscale : ce qui représente plus que ce que ces pays reçoivent en aide (ChristianAid, 2008). En Zambie, par exemple, où le cuivre et le cobalt comptent pour plus de 60 % des exportations totales, les entreprises minières ont généré seulement 2,2 % des recettes du gouvernement.

L'ITIE ne se sent pas concernée par ce genre de perte de recettes, car elle se concentre uniquement sur ce que les entreprises paient aux gouvernements (et ce que les gouvernements reçoivent), mais elle n'examine pas ce que les entreprises doivent payer et les méthodes qu'elles utilisent pour éviter d'être taxées. Cela est dû au fait que l'ITIE est limitée aux frontières nationales, malgré le caractère international des industries extractives. Dans ce cadre, et avec les méthodes d'expertise en cours, il est vraiment difficile, voire impossible, de détecter les stratégies d'évasion fiscale utilisées par les entreprises.

L'une des solutions possibles pour remédier à l'évasion fiscale des entreprises est d'effectuer un rapport d'entreprise pays par

pays. Cette mesure a été encouragée par le Réseau pour la justice fiscale et aussi par la coalition « Publiez ce que vous payez ». Dans ce rapport, les entreprises devraient dire dans quel pays elles basent leurs activités; sous quels noms; leur rendement financier dans chaque pays; leurs ventes, les achats et les coûts de financement entre les sociétés mères, les filiales et l'extérieur; les coûts du travail et le nombre d'employés; les bénéfices avant impôts et les paiements d'impôts aux États des pays concernés. Ce rapport d'entreprise pourrait rendre l'évasion fiscale beaucoup plus difficile à dissimuler. Ce serait un domaine de « transparence » dont les pays pourraient réellement bénéficier.

### **Conclusion**

---

Bien que ce texte ait été jusqu'à présent assez critique, je ne veux pas affirmer que rien de bon ne pourrait jamais découler de l'ITIE. La transparence offerte n'est peut-être pas le genre de transparence réellement nécessaire dans l'industrie extractive, mais elle a quand même apporté une certaine transparence là où il n'y en avait pas auparavant. Cela peut être un outil utile pour les décideurs bien intentionnés, qui veulent rendre la corruption plus difficile dans leurs gouvernements. Le rapport annuel de l'ITIE pourrait révéler des informations importantes, comme en Tanzanie récemment, où le coordonnateur de l'ITIE a appris que, afin d'attirer les investissements étrangers, les réformes minières antérieures fixaient les taux d'imposition des sociétés à un niveau si bas, que les employés de la mine payaient en fait beaucoup plus d'impôts que les énormes exploitations minières.

Certains ont fait valoir que l'ITIE pourrait être considérée comme un point de départ pour des processus de réformes plus vastes, au-delà des industries extractives, par exemple, en faisant en sorte que les entreprises réalisent des rapports d'information pays par pays qui feraient la lumière sur l'évasion fiscale. Toutefois, il semble peu probable que ce genre de changement provienne de l'ITIE, vu que des réformes d'une telle ampleur n'ont été mentionnées dans aucun des entretiens avec les membres du conseil, ni dans aucun des centaines d'articles publics et de rapports. En conformité avec sa vision unilatérale qui tient le Sud pour responsable de la « malédiction des ressources », dans aucun matériel d'information de l'ITIE, l'évasion fiscale commise par le secteur privé n'a été citée comme problématique.

Il y a de sérieux problèmes quant à la présentation du scénario « gagnant-gagnant », où l'introduction de la transparence dans les industries extractives est présentée comme condition suffisante pour favoriser à long terme l'accord « gagnant-gagnant » pour toutes les « parties prenantes ». Cela ne tient absolument pas compte des intérêts fondamentalement contradictoires entre certains des acteurs impliqués et des inégalités dans leurs capacités respectives à exercer le pouvoir. Souvent, ce sont les moyens de subsistance des populations locales qui sont menacés par les intérêts des entreprises pétrolières, gazières et minières, ce qui entraîne des conflits qui ne peuvent pas être résolus, et ce peu importe la transparence du processus.

Il existe des accords de sécurité entre les sociétés d'exploitation et les gouvernements ou les entreprises de sécurité privées régulièrement impliquées dans des violations des droits humains. Ces violations ainsi que d'autres problèmes essentiels tels que le déplacement forcé, la distribution des revenus tirés des ressources (y compris la part prise par les entreprises privées), la dégradation de l'environnement et les émissions de dioxyde de carbone, devraient être considérés comme contribuant à la « malédiction des ressources », mais ne sont pas du tout abordés dans l'ITIE.

Le seul problème abordé dans le système de l'ITIE est celui de la transparence sur ce que les entreprises paient et ce que les gouvernements reçoivent. L'extraction continue des ressources est supposée inévitable, et l'investissement direct à l'étranger (IDE) est jugé – tant qu'il est fait de manière transparente – comme étant toujours une bonne chose, en dépit de l'option parfois raisonnable de conserver les ressources naturelles dans le sous-sol ou de suspendre l'exploitation jusqu'à ce qu'un pays soit prêt à profiter pleinement de ses ressources.

En outre, le langage de l'ITIE quant aux « parties prenantes » et à son groupe multipartite ignore les déséquilibres de pouvoir immenses entre les acteurs impliqués. Les OSC (qui, en théorie, représentent les personnes affectées par les industries extractives) au sein du groupe multipartite n'ont d'autre pouvoir que de compliquer l'obtention du statut de « conformité » à l'ITIE d'un pays. En fait, elles sont uniquement consultées sur la question de la transparence.

L'ITIE met la Banque mondiale et les acteurs de l'industrie extractive à l'abri des critiques, et détourne celles-ci vers les gouvernements des pays riches en ressources. L'ITIE – avec la campagne

anticorruption plus vaste mise en place par des donateurs du Nord – met l'accent sur la relation entre la mauvaise gouvernance ou la corruption, et les échecs du développement basé sur les ressources, ignorant l'élément transnational de la corruption et de la mauvaise gouvernance, ainsi que d'autres explications du sous-développement, qui peuvent être imputées aux réformes néolibérales imposées par la Banque mondiale elle-même.

L'hypothèse selon laquelle la transparence peut résoudre la mauvaise gouvernance alors que l'extraction des ressources se poursuit sans relâche est implicite. Cela va à l'encontre d'une des principales recommandations de la RIE. Si l'ITIE prétend être occupée à atténuer les impacts négatifs de la « malédiction des ressources » sur les populations locales, sa fonction principale est en réalité d'atténuer le manque de légitimité des projets de la Banque mondiale et de l'industrie extractive.

Traduction de l'anglais: Mandy Bernardini

### Bibliographie

- Banque mondiale (2004), *The Final Report of the Extractive Industries Review*. Washington DC.
- Banque mondiale (2009), *Engagement with Civil Society: An EITI implementation study*.
- Banque mondiale (2010), *World Bank Group Activities in the Extractive Industries Annual Review*.
- Banque mondiale (2011a), *About the EITI Multi-Donor Trust Fund*, [www.go.worldbank.org/155CQ1CCG0](http://www.go.worldbank.org/155CQ1CCG0)
- Banque mondiale (2011b), *Voices of Transparency*, [www.siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/EITI\\_Final\\_Brochure.pdf](http://www.siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/EITI_Final_Brochure.pdf).
- Bebbington A., Hinojosa L., Bebbington D.H., Burneo M.L. & Warnaars X. (2008), «Contention and Ambiguity: Mining and the Possibilities of Development», *Development and Change*, volume 39, n° 6, novembre.
- Bracking S. (2009), «Hiding Conflict over Industry Returns: A Stakeholder Analysis of the Extractive Industries Transparency Initiative», *BWPI Working Paper 91*, Manchester.
- Campbell B. (2004), *Regulating Mining in Africa: For whose benefit?*, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala.
- Caroll T. (2010), «New approaches to opening markets: The Baku-Tbilisi-Ceyhan pipeline and the deployment of social and environmental mitigation», Association des Études Politiques, [www.psa.ac.uk/2010/UploadedPaperPDFs/1157\\_1007.pdf](http://www.psa.ac.uk/2010/UploadedPaperPDFs/1157_1007.pdf)
- ChristianAid (2008), *Death And Taxes: the true toll of tax dodging*, <http://www.christianaid.org.uk/images/deathandtaxes.pdf>
- Collier P. & Hoeffler A (1998), «On Economic Causes of Civil War», *Oxford Economic Papers*, n° 50.
- EIR (2003), *Striking a better balance: the final report of the extractive industries review*. Jakarta, [www.go.worldbank.org/T1VB5JCV61](http://www.go.worldbank.org/T1VB5JCV61)
- Évaluation de l'ITIE (2011), *Achievements and Strategic Options: Evaluation of the Extractive Industries Transparency Initiative*, Scanteam, Oslo.

- Guttal S. & Bello W. (2005), « The limits of reform: The Wolfensohn era at the World Bank », *Focus on the Global South*.
- Sharife K. (2011), « "Transparency" hides Zambia's lost billions », *Al Jazeera*, 18 juin.
- Peet R. (2003), *Unholy Trinity: The IMF, World Bank and WTO*, Londres, Zed Books.
- Pegg S. (2006a), « Mining and poverty reduction: Transforming rhetoric into reality », *Journal of Cleaner, Production*, n° 14, Indianapolis.
- Pegg S. (2006b), « Can policy intervention beat the resource curse? Evidence from the Chad-Cameroon pipeline project », *African Affairs*, volume 105, n° 418.
- Weber-Fahr, M. (2002), *Treasure or Trouble? Mining in Developing Countries*, Washington, DC.