

Matières premières, régulation internationale et Etats rentiers

THIERRY VIRCOULON

1. J. Ghazvinian, *Untapped, the Scramble for Africa's Oil*, Harcourt Inc., Orlando, 2007.

2. A titre d'exemple, avec des réserves estimées à 140 millions de tonnes de cuivre et 6 millions de tonnes de cobalt, la province du Katanga en République démocratique du Congo disposerait aujourd'hui de 10 % des ressources mondiales en cuivre et de 50 % des ressources mondiales en cobalt.

La nouvelle ruée sur l'Afrique a été largement documentée depuis le début du siècle¹. Aucune économie moderne ne pouvant fonctionner sans matières premières, les pays émergents à forte croissance ont entraîné une hausse spectaculaire de la production et des cours des métaux de base et des hydrocarbures. Si l'augmentation du prix du pétrole a focalisé l'attention internationale, l'augmentation du prix des métaux a été tout aussi forte, au point que des prix records pour le cuivre, l'or et le platine ont été atteints au début de l'année 2008.

Plus que les autres continents, l'Afrique a attiré la demande de matières premières en raison de la richesse de son patrimoine géologique (30 % des réserves minières mondiales avec des promesses de nouvelles découvertes²) et du peu de contraintes réglementaires (notamment sociales et environnementales). Pour les grandes compagnies qui dominent le marché des matières premières, le continent est apparu dès le milieu des années 90 comme le nouvel *eldorado* pétrolier et minier. Sous l'effet des investissements étrangers dans l'industrie extractive, l'Afrique a renoué avec la croissance : 5 % en moyenne annuelle pour la période 2000-2006, avec un taux record pour un producteur de pétrole et de diamants comme l'Angola (17 % en 2006).

Ancien élève de l'École nationale d'administration (ENA) ; a travaillé en Afrique pour le Quai d'Orsay et la Commission européenne sur les questions de transition politique et de gestion post-conflits.

La hausse soutenue des cours des matières premières – qui a débuté dans les années 90 et n'est maintenant plus qu'un souvenir – ressemble au scénario économique des années 70. L'enrichissement rapide et facile de certains pays africains figurant dans la liste des Pays les Moins Avancés (PMA) avait alors conforté le modèle de l'Etat rentier post-colonial sur le continent. Mais, à la différence des années 70, la reprise des cours des matières premières s'est accompagnée, 30 ans plus tard, d'une réflexion sur l'usage et les conséquences de la rente et d'une dénonciation de la prédation des ressources naturelles. De la rencontre des économistes et des activistes qui ont formé une coalition de fait pour la régulation de la rente sont nés une vision et des instruments internationaux pour une bonne gouvernance des matières premières. Cette tentative de régulation internationale d'un secteur fondamental pour l'économie mondiale heurte de front les intérêts des Etats rentiers et fait partie des « batailles silencieuses de la mondialisation » qui sont en train de redéfinir la configuration des relations internationales.

Etats rentiers : une dynamique de consolidation et d'émergence

Le club des Etats rentiers³ s'est agrandi en Afrique, essentiellement grâce à la mise en exploitation de nouveaux champs pétroliers. Les anciens pays producteurs de pétrole⁴ ont été rejoints par le Tchad, la Guinée équatoriale, le Soudan qui ont contribué à l'augmentation de 40 % de la production pétrolière africaine entre 1990 et 2004. Bien plus modestes, les premiers gisements de la Mauritanie et de l'Ouganda viennent juste d'entrer en activité. La société Tullow Oil a débuté l'exploitation du pétrole du lac Albert à la frontière ougando-congolaise en 2007, et le champ pétrolier off shore de Chinguetti en Mauritanie, découvert en 2001 par la société Woodside, a produit ses premiers barils en 2006. Cette tendance à l'émergence de nouveaux producteurs africains devrait continuer : déçu par la production de Chinguetti, le gouvernement mauritanien a octroyé près de 40 blocs d'exploration à plusieurs sociétés ; la Gambie, l'Ethiopie et le Kenya font aussi l'objet de prospections, et la République démocratique du Congo a octroyé de nouveaux droits de prospection sur sa façade atlantique, mais devrait le faire

3. Ce concept a été pour la première fois employé par H. Mahdavy pour décrire les Etats producteurs de pétrole du Moyen Orient.

4. Gabon 1957, Nigeria 1958, Congo Brazzaville 1969, Cameroun 1978, Côte d'Ivoire 1980, Ghana 1985.

aussi prochainement pour sa frontière orientale et surtout pour la cuvette centrale où d'importantes réserves seraient identifiées.

Les investissements miniers se sont aussi considérablement développés sur le continent et la décennie 1995-2005 a été celle des mégaprojets : le Gabon s'est lancé dans « l'opération du siècle » avec un consortium chinois pour la mine de fer de Belinga (2,7 milliards de dollars) ; la République démocratique du Congo a accueilli un investissement américain de 1,2 milliards de dollars pour l'exploitation du gisement de cobalt et de cuivre de Tenke Fugurume ; et, grâce à l'arrivée de sociétés minières sud-africaines et canadiennes, le Mali s'est hissé en peu de temps à la troisième place des producteurs africains d'or⁵. De fait, depuis 15 ans, la plupart des économies africaines déjà spécialisées dans l'exportation de matières premières ont vu cette spécialisation s'accroître. Troisième producteur mondial d'uranium après le Canada et l'Australie, le Niger souhaite profiter de la relance de l'industrie nucléaire en autorisant la mise en exploitation de nouvelles mines d'uranium ; deuxième exportateur mondial de bauxite, la Guinée compte sept concessions minières et pas moins de 66 permis de recherche ; et le Gabon, qui est en quête de recettes de remplacement pour l'après pétrole, a fait du développement du secteur minier une priorité (manganèse et fer notamment à Belinga)⁶. Tandis que les grands opérateurs miniers (BHP Billiton, Phelps Dodge, Sinosteel, Areva, etc.) continuent d'explorer le sous-sol gabonais, le pays d'Omar Bongo entend devenir le premier producteur mondial de manganèse et fonde des espoirs sur quantités d'autres ressources minérales (niobium à Mabounié, plomb, talc et zinc à Nyanga, etc.). Enfin, dernier minerai à la mode dont les cours se sont aussi envolés en 2007 et 2008, l'uranium est l'objet de nouvelles prospections dans des pays africains non producteurs (Tanzanie, Malawi, Zambie).

Entre les droits d'exploration, d'exploitation et les royalties sur la production, les bénéfices des booms pétrolier et minier des dix dernières années pour les Etats rentiers se comptent en milliards de dollars. D'après la Banque mondiale, grâce à la hausse des cours du pétrole, le PIB nigérian a atteint le chiffre de 71 milliards de dollars en 2004, alors qu'il n'était que de 58,4 milliards en 2003 ; de même en Algérie, entre 2000 et 2007, l'envolée des cours du pétrole a fait plus que doubler les recettes budgétaires, donnant à l'Etat la pos-

5. Mines de Morila, Sadiola, Yatéla, Loulo, Tabakoto, Kodérian et Kalana.

6. Ce gigantesque gisement de fer (environ 1 milliard de tonnes), situé au nord-est du pays et resté longtemps inexploité, nécessitait la construction d'un port en eau profonde, d'une voie de chemin de fer et d'un barrage hydro-électrique, le tout représentant un investissement-défi de 2,7 milliards de dollars, dans lequel s'est lancé un consortium chinois.

sibilité de couvrir son déficit et de lancer des programmes d'équipement.

Mais l'augmentation du revenu du pays producteur sous forme de recettes publiques n'est pas synonyme de développement : les effets pervers de ce type d'économie sont bien connus et englobés sous le terme désormais générique de « malédiction des ressources naturelles » (*resource curse*). Les secteurs pétrolier et minier constituant la locomotive des PMA africains, la dépendance extérieure et le « syndrome hollandais »⁷ pèsent de tout leur poids sur ces économies. Ainsi, en Guinée, le secteur minier représente 16 % du PIB et 85 % des exportations ; et le pétrole constitue 95 % des revenus de la Guinée équatoriale et entre 30 et 50 % du PIB algérien (contre seulement 10 % pour le secteur industriel hors hydrocarbures).

Dans ces conditions, il n'est pas excessif de parler, pour ces pays, d'économies pétrolière ou minière qui, dans quelques cas, sont dominées par une seule entreprise publique (Sonangol en Angola, Sonatrach en Algérie) qui est *de facto* un acteur pivot de l'économie nationale. Les recettes d'exportation ont un effet désincitatif marqué sur les autres productions, la diversification économique en pâtit, et parfois le secteur extractif englutit même les autres activités⁸. L'usage des très importantes rentrées budgétaires fait problème : dépenses improductives, gonflement des effectifs de l'administration, investissements irrationnels et de pur prestige sont le lot commun de ces régimes qui emploient leur rente pour durer sans changer. La rente pétrolière ou minière permet d'acheter la paix sociale dans des sociétés marquées par de fortes inégalités (par exemple, en instaurant des tarifs sociaux pour les produits de grande consommation ou en augmentant les salaires comme en Algérie⁹), d'entretenir un réseau clientéliste, voire d'étouffer financièrement l'opposition. Certains régimes autoritaires du continent ne doivent leur « exceptionnelle durabilité » qu'à cet usage de la rente, à la fois sélectivement redistributif et oppressif, qui n'exclut d'ailleurs pas des efforts réels d'équipement national¹⁰. L'Angola, l'Algérie et le Congo-Brazzaville sont les prototypes contemporains de l'autoritarisme développementaliste dont les réussites matérielles dissimulent le cercle vicieux de la mauvaise gouvernance et de l'inefficacité économique¹¹. La rente fait évidemment l'objet d'importants détournements institutionnalisés et épisodiquement révélés par les disgrâces

7. Inspiré du cas des Pays Bas dans les années 60, ce terme est utilisé par extension pour désigner les conséquences nuisibles provoquées par une augmentation des exportations de ressources naturelles par un pays.

8. Au Botswana, au moment de l'indépendance (1966), l'agriculture représentait 40 % du PIB et l'extraction minière était quasiment inexistante. 40 ans plus tard, en 2006, l'agriculture représentait 2 % du PIB et l'extraction minière 40 %.

9. L'Etat redistributeur a fait son retour en Algérie avec le boom pétrolier, puis qu'un pacte économique et social signé en 2006 avec les partenaires sociaux a accordé des augmentations salariales de 15 à 20 % dans le secteur public.

10. Wantchekon L., *Why do resource dependent countries have authoritarian governments ?*, Yale University, New Haven, 1999.

11. Ces trois pays ont en commun d'utiliser leurs recettes pétrolières pour lancer de grands programmes d'équipements depuis le début du siècle (politique de municipalisation au Congo-Brazzaville, politique de diversification économique en Algérie, équipement routier et ferroviaire en Angola). Dans ces trois pays, la modernisation en cours des infrastructures ou leur reconstruction pure et simple s'accompagne d'une corruption considérable dans l'attribution des marchés.

12. Il existe une importante littérature de dénonciation par des ONG internationales de la corruption dans le secteur extractif (Global Witness, RAID, Transparency International, Open Society Institute, etc.).

13. A. Standing, « Corruption and the Extractive Industries in Africa. Can combating corruption cure the resource curse? », *ISS paper* 153, octobre 2007.

14. Niger (174), Mali (173), Tchad (170), Zambie (165), Angola (162), Guinée (160), Congo-Brazzaville (144).

15. Sur fond de rivalité pétrolière franco-américaine, Pascal Lissouba avait alors gagé une partie de la production pétrolière en faveur de la compagnie américaine Oxy en échange d'une avance de 150 millions de dollars.

politiques subites, les rapports des ONG, la chronique judiciaire et la presse d'investigation étrangère¹².

Si le développement n'est jamais au rendez-vous de la richesse géologique, la pauvreté et le déficit de gouvernance le sont. Au Nigeria, où le pétrole représente 40 % du PIB, 95 % des recettes d'exportation et 70 à 80 % des recettes budgétaires du pays, le revenu par habitant a chuté de 250 à 212 dollars entre 1965 et 2004. Le pourcentage de personnes vivant avec moins de 1 dollar par jour est passé de 36 à 70 % de 1970 à 2000, et on estime à 50 milliards les détournements des revenus du pétrole depuis les années 60¹³. En Angola, ce seraient 4,22 milliards de dollars qui auraient disparu entre 1997 et 2002. Les pays miniers et pétroliers d'Afrique forment le bas de liste des 177 pays de l'index de développement humain du PNUD (2007/2008)¹⁴. Outre un accroissement de la pauvreté, la mauvaise gestion de la rente produit parfois des effets paradoxaux (pénuries d'essence au Nigeria, appauvrissement des régions de production sous l'effet de la pollution, etc.) quand elle ne conduit pas tout simplement à l'affrontement armé. Guerre civile de 1997 au Congo-Brazzaville à laquelle l'affaire Oxy n'est pas étrangère¹⁵, contentieux et tensions interétatiques entre le Cameroun et le Nigeria pour la péninsule de Bakassi, entre le Gabon et la Guinée équatoriale pour l'île de Mbanie, entre l'Ouganda et la RDC pour le pétrole du lac Albert, guerre ouverte pour le pétrole dans le delta du Niger et routinisation du conflit dans l'est congolais grâce à l'exploitation minière illégale.

Le delta du Niger : guerre pour le pétrole et militarisation des ressources naturelles

Dès 1966, les peuples du delta du Niger se rebellaient contre la mainmise du gouvernement central en proclamant une République du delta du Niger qui était rapidement écrasée. La quarantaine d'ethnies du delta (environ 30 millions de personnes) se sont toujours senties dépossédées des ressources pétrolières au profit des ethnies majoritaires, les Yorubas et les Haoussas-Fulanis, et elles revendiquent un meilleur partage de la rente. La lutte non-violente qui a été de mise durant la dictature (l'écrivain ogoni Ken Saro-Wiwa a été condamné à mort par la dictature du

général Sani Abacha en 1995) a cédé le pas à la lutte armée depuis le début du siècle. Aux milices armées ethniques (Niger Delta Vigilante et Niger Delta People's Volunteer Force) s'est ajouté le Mouvement d'Emancipation du Delta du Niger dont les attaques spectaculaires (en juin 2008, il s'en est pris à la plate-forme de Bonga, à 120 km des côtes) ont coûté au Nigeria sa place de premier producteur africain en 2008. L'équilibre du chaos et le chantage à la violence qui régnaient depuis des années dans le delta du Niger ont basculé avec la montée en puissance des guérilleros du MEND qui déclarent mener « une guerre pour le pétrole ». Tandis que le gouvernement nigérian tente de manier à la fois la carotte (un ministère du Développement du delta a été créé) et le bâton (l'armée nigériane mène des offensives contre la rébellion), la Grande-Bretagne a offert une aide militaire pour lutter contre les vols de pétrole.

L'est congolais : une guerre minière

Au delà des rivalités interethniques, un des moteurs des violences qui ont lieu dans l'est congolais depuis plus de dix ans est la richesse minière de cette région. Le boom du coltan au début du *xxi*^e siècle et la hausse générale des cours des matières premières ont aiguisé les appétits des pays environnants et de certaines compagnies privées. Comme l'ont souligné les ONG locales et internationales et le rapport Kassem des Nations Unies, l'exploitation illégale des matières premières (or, cassitérite, coltan, diamants, etc.) a constitué un motif décisif pour l'intervention de puissances étrangères en RDC, ainsi que le mode commun de financement des milices accusées de violations des droits de l'homme.

Un modèle de gouvernance des matières premières venu du nord

La critique des économistes et des activistes sur les économies de rente a débouché sur la recherche de la « gouvernance éclairée » qui permettrait de résoudre le paradoxe de la pauvreté dans l'abondance, comme l'indique la multiplication des forums consacrés à cette question¹⁶. Alors qu'en 2003, la Banque mondiale concluait que la gouvernance était l'élément essentiel pour améliorer l'industrie extractive¹⁷, la Norvège, qui est devenue une puissance pétrolière dans les années 80, a été érigée en modèle international pour la bonne

16. Grande Table de 2007, Pacte mondial de l'ONU, Conseil international des mines et des métaux, etc.

17. Sous la pression des ONG, la Banque mondiale a lancé une étude sur l'industrie extractive, basée sur six études de cas, qui fut pilotée par le D^r Emil Salim, ancien ministre de l'environnement indonésien, et qui fut publiée en 2003 (« Striking a better balance »).

18. Humphreys, Sachs et Stiglitz, *Escaping the Resource Curse*, Columbia University Press, New York, 2007

gestion de ses hydrocarbures¹⁸. Sa gouvernance repose sur la transparence et l'affectation d'une partie des bénéfices au développement local et à la création d'un fonds à l'usage des générations futures. La politique norvégienne a redéfini les *cadres de la gestion légitime des matières premières*, et inspire plusieurs tentatives internationales de lutte contre la malédiction des ressources. La transparence est ainsi au centre de deux initiatives internationales dans le secteur des industries extractives (le Processus de Kimberley et l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives, ITIE, dont le siège est à Oslo). Le modèle norvégien de gestion du pétrole a déjà fait l'objet d'une tentative malheureuse de greffe au Tchad.

En mai 2000, pour tenter de mettre fin au commerce de diamants provenant de zones de conflit, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté une résolution soutenant la création d'un schéma de certification des diamants bruts, reconnu mondialement. À partir de novembre 2002, les négociations entre les gouvernements des pays producteurs, les industriels du diamant et la société civile ont abouti au « *Kimberley Process Certification Scheme* » (KPCS) qui prévoit un ensemble de règles permettant le contrôle de la production et de la commercialisation des diamants bruts. Le certificat de Kimberley repose sur le principe de l'affirmation de bonne foi (*bona fide*) de l'origine d'un diamant brut, par le pays dont il provient.

Dans le domaine de l'exploitation industrielle des ressources minérales, l'ITIE a été lancée par le Premier ministre britannique Tony Blair en octobre 2002, au cours du Sommet mondial pour le développement durable à Johannesburg. Le but de l'ITIE est de renforcer la gouvernance en améliorant la transparence comptable dans le secteur des industries extractives. Précédée par le travail pionnier de l'ONG britannique Global Witness en Angola et la formation d'une coalition internationale de plus de 190 associations dénommée « *Publish What You Pay* », l'ITIE encourage le contrôle et la publicité des paiements des compagnies minières et des revenus entrant dans les caisses des pays producteurs afin d'améliorer la transparence des flux financiers, et donc de contribuer à leur bon usage à des fins de développement.

Ces deux initiatives internationales brièvement synthétisées ont en commun la volonté d'augmenter la transparence de l'origine et des revenus dans le commerce des

ressources minérales, tout en préservant la liberté de manœuvre des acteurs publics et privés¹⁹. Elles se présentent comme des systèmes de co-engagement volontaire des compagnies privées et des pays producteurs à suivre des règles formelles qu'ils mettent en œuvre eux-mêmes et dont l'application est certifiée par un œil indépendant (le processus de validation de l'ITIE comporte 20 étapes supervisées par le conseil d'administration de l'initiative). Basée sur l'idée de certification procédurale, le KPCS et l'ITIE instaurent une régulation par la réputation, dans la mesure où elles ne prévoient pas d'autre sanction que la suspension du « mauvais élève »²⁰.

Compte tenu de la naissance récente de ces tentatives de régulation, une évaluation de leur impact est prématurée mais certains constats sont d'ores et déjà possibles : adhésion de façade de la part de certains Etats et sociétés, écart considérable entre les engagements verbaux et les réalisations concrètes, surestimation de l'impact de la transparence et du rôle de la société civile comme contre-pouvoir, auto-responsabilisation sans sanction réelle, déséquilibre matériel et intellectuel des forces en présence dans les comités nationaux de l'ITIE, absence d'action sur les milieux financiers, etc. Lors de la dernière réunion de l'ITIE, ce déséquilibre des forces en présence a été souligné par Christian Mounzeo et Brice Mackosso, deux représentants de la société civile congolaise au Comité national de l'ITIE, arrêtés en avril 2006. Si elles n'ont pas encore réussi à moraliser les relations économiques dans le secteur des matières premières, ces deux initiatives ont au moins propagé l'idée anglo-saxonne d'« *accountability* » (capacité à rendre compte), et elles ont trouvé un écho immédiat dans les sociétés civiles africaines en ouvrant un nouveau champ de luttes sociopolitiques.

Ces deux nouveaux cadres de légitimité internationale ont été accompagnés d'une opération pilote autour du lancement de l'exploitation pétrolière au Tchad. Un dispositif de gestion innovant de la rente pétrolière a été mis au point entre l'Etat tchadien, la Banque mondiale et un consortium composé de ExxonMobil, ChevronTexaco et Petronas. Ce dispositif prévoyait une généreuse politique de compensations pour les populations locales, une épargne systématique (10 % des revenus déposés sur un compte d'épargne pour les générations futures), une pré-affectation des recettes pétrolières directes en faveur de la lutte contre la pauvreté et de la région productrice, et un système de répartition et de contrôle

19. D'autres initiatives sont à l'étude. Il faut signaler l'appel du président du Nigeria, confronté à des vols de pétrole considérables, à la conception d'un système de traçabilité pour le cétrocarbure à l'instar du KPCS, ou encore les initiatives allemandes en matière de certification des minerais de niobium et tantale (« coltan ») dans l'est du Congo. Les Allemands développent le concept de « chaîne commerciale certifiée » (« *Zertifizierte Handelsketten* », « *Certified Trade Chains* ») et insistent sur la sécurisation des chaînes commerciales entre exploitants et clients. Il s'agit d'une approche « *business-to-business* ».

20. Il n'y a pas encore eu de suspension au niveau de l'ITIE, mais il y en a eu une (le Congo-Brazzaville) au niveau du KPCS. Accusé d'exporter frauduleusement des diamants en provenance de la RDC, ce pays a été exclu en 2004 et réintégré en 2007.

des ressources pétrolières validé par la loi (création du Collège de contrôle et de suivi des recettes pétrolières, entité autonome et non étatique). Avec l'assistance technique et financière de la Banque mondiale, les cadres normatifs du modèle norvégien (transparence, bénéfique pour les populations locales et développement durable) ont été projetés dans un contexte africain afin de démontrer que la malédiction des ressources n'était pas une fatalité. Lancée en 2000, cette expérience de gouvernance pétrolière éclairée a pris fin officiellement en 2008 : constatant que les dépenses de réduction de la pauvreté n'étaient pas effectuées, que le Collège de contrôle et de suivi des recettes pétrolières était entravé dans son action quotidienne et que le président tchadien engagé dans une guerre à l'est n'avait de cesse d'étendre son contrôle sur les recettes pétrolières, la Banque mondiale s'est retirée d'un projet devenu dommageable pour sa réputation. La partie de bras de fer entre le Tchad, les compagnies pétrolières et la Banque mondiale a tourné en faveur du premier, portant un rude coup aux espoirs de contrer la malédiction des ressources et démontrant que, dans le monde du développement aussi, David pouvait avoir raison de Goliath.

L'Etat rentier contre-attaque

Bien que figurant en bonne place sur l'agenda du développement, les tentatives de sortir de la « mauvaise » gouvernance rentière n'enregistrent que des progrès formels, voire un recul, comme dans le cas tchadien. Le Tchad est un cas d'école, car il illustre la résistance opiniâtre des Etats rentiers au modèle de gestion légitime des matières premières, qui est perçu comme une insupportable réduction de souveraineté. Si les multinationales ont répondu à la contestation de l'économie rentière en inventant un concept en vogue (la responsabilité sociale des entreprises), les Etats rentiers ont réagi par un *nationalisme des ressources*.

Les gouvernants des Etats rentiers se voient, en effet, mis en accusation sur la scène internationale par les ONG dont les dénonciations publiques rencontrent un écho renforcé auprès des opinions publiques occidentales pendant les périodes de pétrole cher. Les campagnes pour la bonne gouvernance des matières premières peuvent franchir les frontières et avoir un écho intérieur, ce qui préoccupe davantage les

gouvernants des Etats rentiers qu'un peu de mauvaise publicité et des procédures judiciaires dans les pays du nord²¹. Si la démocratisation a été le thème mobilisateur de l'Afrique des années 90, la transparence de la rente est en train de devenir celui du début du XXI^e siècle²². Vivant le modèle de bonne gouvernance des matières premières à la fois comme une limitation de leur souveraineté économique et un risque politique interne créé par des « influences étrangères », les Etats rentiers sont particulièrement sensibles à la politisation interne de la gestion des ressources et réagissent en déployant de nouvelles stratégies :

– **Resserrer les rangs pour augmenter leur pouvoir de négociation internationale.** Sous l'effet combiné de la hausse des cours et de la pression exercée sur les Etats rentiers, les associations de producteurs africains de matières premières se réactivent, comme l'Association des producteurs de pétrole africains (APPA), ou se forment, comme l'Association des pays africains producteurs de diamants (ADPA, selon le sigle anglais), officiellement lancée en novembre 2006 à Luanda et qui représente, avec 16 pays membres, environ 65 % de la production mondiale de pierres brutes. La principale revendication de l'ADPA concerne la relocalisation de la transformation en Afrique, à travers la coupe et la taille des pierres précieuses, dénommée par l'Afrique du sud « *beneficiation* ».

– **Renégocier les termes de l'échange pour inverser la pression.** L'Afrique participe au mouvement mondial de renégociation des contrats miniers et pétroliers initié en Amérique du sud, en utilisant les nouveaux concurrents (la Chine et l'Inde) pour faire monter les enchères. Des pays tels que la Zambie, le Liberia, la Guinée et la RDC se sont engagés dans cette voie. En jouant sur la concurrence chinoise, le Niger a obtenu une hausse du prix d'achat de son uranium par la France en 2007. En revanche, sous couvert de rééquilibrage des termes de l'échange et de souveraineté nationale sur les ressources naturelles, certaines renégociations dissimulent des opérations de chantage à la rupture unilatérale de contrat.

21. Après avoir utilisé la dénonciation médiatique, les ONG internationales sont maintenant passées au stade supérieur en déclenchant des actions judiciaires dans les pays du nord pour détournements de fonds (cf. la récente plainte des associations Sherpa et Transparency international contre Omar Bongo).

22. Au Congo-Brazzaville par exemple, la configuration traditionnelle de l'opposition par la société civile s'est reconstituée autour de cette question. L'épiscopat congolais, l'Eglise évangélique du Congo et l'Observatoire des droits de l'homme ont fait plusieurs appels à la communauté internationale afin que la transparence dans le secteur pétrolier soit la condition préalable à tout engagement au Congo. M^{SR} Portella Mbuyu a été très engagé dans cette question de la transparence de la gestion pétrolière avec la campagne « pour une gestion transparente des ressources pétrolières » initiée par la Conférence épiscopale du Congo et relayée par la campagne « Plaidoyer pétrole » en France. La sensibilité des gouvernants des Etats rentiers aux coalitions transnationales de dénonciation a été démontrée par l'arrestation de Christian Mounzeo et Brice Mackosso au Congo Brazzaville et l'expulsion des membres de Global Witness d'Angola.

La renégociation des contrats miniers en RDC

Durant la transition congolaise (2003-2006), une commission nationale a dénoncé les contrats miniers conclus durant la présidence de Laurent Désiré Kabila (le rapport Lutundula). Après son élection, le gouvernement de Joseph Kabila a engagé une procédure de révision de ces contrats qui consistait à les examiner à l'aune de standards d'efficacité et de viabilité économique. Classés en trois catégories, ces contrats ont été ensuite renégo-ciés en 2008 dans la plus grande opacité. Cela a conduit une coalition internationale d'ONG menée par Global Witness à dénoncer le détournement du processus d'examen des contrats miniers en RDC lors de la conférence « Mining INDABA 2008 » au Cap. Les ONG citent notamment la cession des droits relatifs à deux concessions minières, qui appartenaient auparavant à la Katanga Mining Company, à deux entités chinoises, la Sinohydro Corporation et la China Railway Engineering Corporation, dans le cadre du contrat de prêt de 5 milliards de dollars accordé par la banque chinoise Exim.

– Diriger le mécontentement contre les étrangers et retourner l'argumentaire de la mauvaise gouvernance. Le discours du patriotisme économique est largement mis à contribution par les gouvernants des Etats rentiers qui rejettent la responsabilité de la pauvreté sur les compagnies étrangères et le pillage des ressources qu'elles exerceraient sans leur consentement. Après avoir expulsé (temporairement) le consortium américano-malais du champ de Doba, Idriss Deby, le président tchadien, n'a pas hésité à dénoncer « l'injustice imposée par les étrangers » tandis que d'autres dirigeants africains s'étonnent que les Etats-Unis ne souscrivent pas à l'ITIE, et que les Etats occidentaux si moralisateurs ne contraignent pas leurs sociétés à révéler tous les paiements qu'elles font.

Nouveau champ d'affrontement nord-sud

La « bataille silencieuse » entre les Etats rentiers et la coalition pour la régulation internationale (ONG, donateurs ins-

titutionnels et certains pays du nord, notamment les Scandinaves) illustre la reconfiguration des relations internationales qu'induit la mondialisation. Des questions stratégiques pour l'économie mondiale sont l'objet d'un système international où les nouveaux acteurs (multinationales et firmes nationales, ONG internationales et locales) redéfinissent les cadres de la gouvernance légitime, entretiennent des relations d'une extrême complexité, ont des intérêts qui se croisent sans jamais se rejoindre ou s'opposer complètement et déploient des logiques transnationales d'adhésion et de résistance dont les effets se font sentir loin dans la brousse africaine.

De prime abord, cette bataille semble être un nouveau champ de l'affrontement nord-sud avec l'accusation de néo-colonialisme, devenue la réponse systématique au discours de la gouvernance porté par le nord, et la montée d'un nationalisme des ressources qui tourne vite au jeu de l'arroseur arrosé quand il évolue en régionalisme ou en localisme²³. Mais ces enjeux vont bien au delà de la réactualisation de l'affrontement nord-sud, anciens colonisateurs-anciens colonisés : ils concernent la volonté de sortir de l'économie concessionnaire et de bâtir une gouvernance mondiale qui équilibre des intérêts hétérogènes (économiques, mais aussi politiques, stratégiques et moraux), et non les acteurs du système international. A ce titre, il y a peu de chance que les réponses techniques apportées par certains donateurs institutionnels²⁴ soient en mesure de résoudre ces problèmes éminemment politiques.

THIERRY VIRCOULON

23. Revendication des ethnies du delta du Niger contre Abuja, des Touaregs nigérien contre le pouvoir central, mot d'ordre « du Katanga aux Katangais » en RDC : toutes les résurgences et mises en avant du principe d'autochtonie prennent la forme d'une revendication d'appropriation de ressources.

24. Par exemple, la Banque mondiale est en train de mettre en place un mécanisme pour aider les gouvernements du sud à se doter d'experts capables de les assister lors des négociations de contrats miniers et pétroliers.