

# La gouvernance des revenus des ressources naturelles

Compte rendu du séminaire  
organisé par la Banque mondiale  
et l'Agence française de Développement

Paris, 9-10 décembre 2002

Avertissement : *Ce compte rendu a été réalisé pour l'essentiel à partir d'une traduction simultanée et n'a pas été relu par les participants.*

<b>LA GOUVERNANCE DES REVENUS DES RESSOURCES NATURELLES</b>	<b>1</b>
<i>Lundi 9 décembre 2002</i>	<b>1</b>
<b>Ouverture</b> Pierre JACQUET Directeur exécutif et Chef économiste, Agence française de Développement	<b>1</b>
<b>Introduction</b>	<b>2</b>
<b>QUE SAVONS NOUS DE LA RELATION ENTRE L'EXTRACTION DES RESSOURCES NATURELLES ET LA GUERRE CIVILE, LA CORRUPTION ET LA MAUVAISE GOUVERNANCE ?</b>	<b>3</b>
<b>Présentation générale</b> Michael ROSS University of California, Los Angeles	<b>3</b>
<b>Un nouveau produit : le coltan</b> Karen HAYES Fauna & Flora International	<b>6</b>
<b>Discussion</b>	<b>7</b>
<b>LES SOURCES DE FINANCEMENT ET D'ARMEMENT DES GROUPES REBELLES</b>	<b>12</b>
<b>Le suivi des produits de base</b> Simon TAYLOR & Corene CROSSIN Global Witness	<b>12</b>
<b>Le processus de Kimberley</b> Ralph HAZELTON Partnership Africa Canada	<b>14</b>
<b>Les enlèvements et les rançons</b> Lidaine ZUMPOLLE Pax CHRISTI	<b>16</b>
<b>Discussion</b>	<b>16</b>
<b>AMÉLIORER LA TRANSPARENCE</b>	<b>21</b>
<b>Flux des revenus des ressources naturelles</b> Phil SWANSON ECON (Center for Economic Analysis)	<b>21</b>
<b>Les règles des échanges entre entreprises</b> Katherine ASTILL Catholic Agency for Overseas Development	<b>24</b>
<b>Publish what you pay</b> Thomas I. PALLEY Open Society	<b>24</b>
<b>Discussion</b>	<b>26</b>
<b>FINANCEMENT ET RESSOURCES NATURELLES</b>	<b>29</b>
<b>Le financement de l'extraction illicite de ressources</b> Jonathan WINER Alston & Bird, LLP	<b>29</b>

<b>Discussion</b>	<b>33</b>
<b>LES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX DE MISE EN ŒUVRE : SANCTIONS, CERTIFICATS, CONDITIONNALITÉ DE L'AIDE, INSTRUMENTS JURIDIQUES ET AUTRES INITIATIVES</b>	<b>35</b>
<b>Les mécanismes internationaux</b> Philippe LE BILLON University of British Columbia	<b>35</b>
<b>Les problèmes légaux</b> Necla TSCHIRGI & Jake SHERMAN International Peace Academy	<b>37</b>
<b>Les principes directeurs de l'OCDE pour les entreprises multinationales</b> Kathryn GORDON OCDE	<b>38</b>
<b>Les sociétés privées et les guerres</b> Christian RUGE FAFO Programme for International Cooperation and Conflict Resolution (Oslo)	<b>39</b>
<b>Discussion</b>	<b>40</b>
<b>ATTIRER LES ENTREPRISES RÉPUTÉES</b>	<b>42</b>
<b>Investissement et prise de risques</b> John BRAY Control Risks Group	<b>42</b>
<b>Amortir les chocs des prix</b> Patrick GUILLAUMONT Centre d'Etudes et de Recherches sur le Développement International	<b>46</b>
<b>Discussion</b>	<b>47</b>
<b>ALLOCUTIONS DE MONSIEUR MICHEL CAMDESSUS ET DE L'AMBASSADEUR ROBERT FOWLER</b>	<b>49</b>
<b>Michel CAMDESSUS</b> Ancien Directeur du FMI, Gouverneur honoraire de la Banque de France	<b>49</b>
<b>Robert FOWLER</b> Ambassadeur du Canada à Rome	<b>51</b>
<i>Mardi 10 décembre 2002</i>	<b>53</b>
<b>Débat Prochaines étapes</b>	<b>53</b>
<b>Présentation de la vision du Royaume-Uni</b> Diana MELROSE DFID	<b>58</b>
<b>Reprise du débat</b>	<b>61</b>

La gouvernance des revenus  
des ressources naturelles

*Lundi 9 décembre 2002*

**Ouverture**

**Pierre JACQUET**  
**Directeur exécutif et Chef économiste, Agence française de Développement**

Je vous souhaite la bienvenue à l'Agence française de Développement, agence d'aide bilatérale qui est l'opérateur pivot du dispositif français d'aide au développement. Nous intervenons dans plus de quarante pays, en Afrique francophone et anglophone, en Asie de l'Est, en République Dominicaine et dans les départements et Territoires français d'Outre-Mer.

Le sujet de ce séminaire, organisé avec la Banque Mondiale, est fondamental. Nous savons que la mauvaise gouvernance des revenus des ressources naturelles est au cœur des problèmes économiques et politiques d'un très grand nombre de pays. Elle est à la source de nombreux conflits, liés à ces ressources naturelles ou nourris par les revenus licites ou illicites de leur exploitation. Plus généralement, nous sommes tous ici intéressés à l'efficacité de l'aide. A l'évidence, elle ne peut se réaliser dans des pays où la gouvernance des ressources naturelles n'est pas elle-même satisfaisante. Il y a d'ailleurs une parenté entre les ressources naturelles et l'aide. Les deux peuvent conduire à des comportements de rente et de capture de rente si l'on n'y prend garde. Nous pouvons donc espérer tirer d'importantes leçons des travaux de ce séminaire et de ceux qui suivront. Ce séminaire ouvre en effet une série de réflexions sur ce thème important.

L'initiative africaine NEPAD met en avant un certain nombre de principes importants, notamment la coopération régionale, la bonne gouvernance et la pression des pairs. La communauté des bailleurs de fonds doit soutenir cette initiative. Or le sujet que nous abordons aujourd'hui est tout à fait central et peut permettre de dégager de bonnes pratiques. Le cas échéant, celles-ci pourraient servir d'éléments forts à un partenariat équilibré entre bailleurs de fond et pays africains, dans le cadre du soutien à l'initiative NEPAD. Nos discussions présentent donc un caractère très opérationnel.

L'Agence française de Développement connaît une profonde réorganisation autour de l'idée de pilotage par la stratégie. Comment mesurer l'impact de nos actions ? Quels objectifs poursuivons-nous ? Comment les mettrons-nous en œuvre dans les différents pays cibles ? Ces questions nous conduisent à chercher davantage de synergies entre notre expérience du terrain et la réflexion. Nous souhaitons donc développer notre présence dans les études et les débats d'idées. Ce séminaire s'inscrit parfaitement dans cette nouvelle approche. Je souhaite que nos débats aujourd'hui se révèlent stimulants et productifs.

## Introduction

### **Ian BANNON Manager, Conflict Prevention and Reconstruction Unit, The World Bank**

Nous travaillons depuis sept mois sur l'économie des conflits avec Paul Collier. Nous voulions aboutir à des suggestions pratiques, tout en sachant qu'il était impossible de trouver une solution unique à ce grave problème. Nous sommes très satisfaits des échos du travail que nous avons réalisé. En préparant cet atelier, nous pensions réunir un petit groupe de chercheurs et de praticiens, mais au cours de l'avancement de notre projet nous avons réalisé que ce sujet rassemblait de nombreuses personnes.

### **Paul COLLIER, Director, Development Research Group, The World Bank**

Je commencerai par une comparaison entre le Botswana, dont l'économie connaît la plus forte croissance, et la Sierra Leone, dont le taux de croissance décline le plus fortement. Ces deux économies sont basées sur la même ressource naturelle, les diamants. Donc, la même ressource naturelle peut constituer une force pour le bien, dans le cas du Botswana, ou une force pour le mal, dans le cas de la Sierra Leone. La différence entre ces deux pays provient de la gouvernance politique. Le Botswana est un petit pays où une poignée d'hommes ont pu faire la différence. Le défi pour la communauté internationale consiste à savoir si nous pouvons ressembler à cette poignée d'hommes. Au vu du fossé qui sépare le Botswana et la Sierra Leone, une efficacité même partielle de notre part peut constituer une énorme différence. La majeure partie des pays d'économie fondée sur des ressources naturelles se situe à un niveau proche de celui de la Sierra Leone. C'est pourquoi la mission de la Banque Mondiale, qui vise à transformer ces ressources en croissance/, est si importante, qu'il s'agisse des pays en guerre ou des pays en paix.

Le séminaire d'aujourd'hui commencera par un tableau d'ensemble. Puis, nous considérerons le problème comme une chaîne d'éléments sur lesquels il est possible d'intervenir. Le problème débute parfois avec le pillage des ressources naturelles par des groupes de rebelles. Il faut donc commencer par identifier les flux de ressources naturelles afin qu'elles ne tombent pas entre les mains des rebelles. Parfois, ce sont les revenus des ressources naturelles qui ne parviennent pas jusqu'aux budgets des Etats. Il faut donc suivre les flux financiers, à partir de l'entreprise qui extrait les ressources naturelles jusqu'au budget de l'Etat. En cas de détournement de fonds, ceux-ci parviennent généralement dans le système bancaire. Il faut donc essayer d'améliorer la surveillance du système bancaire afin de rendre plus difficiles les détournements de fonds. Le dernier domaine à explorer comprend les mécanismes du " bâton et de la carotte ". Le mécanisme du " bâton " coïncide avec les outils de répression nationaux et internationaux. Le mécanisme de la " carotte " s'articule autour de deux questions. Comment serait-il possible d'une part d'attirer des entreprises dignes de foi dans des environnements difficiles ? Par exemple, en République Centrafricaine, où j'étais cet été, se trouve un gisement pétrolifère. Mais le pays n'arrive pas à attirer d'entreprise qui veuille exploiter cette ressource. D'autre part, les prix des ressources naturelles sont très volatils, ce qui explique en partie la forte dépendance des pays en voie de développement. Ils se retrouvent dans des situations de forte contraction économique et de crise budgétaire.

Que peut faire la communauté internationale pour alléger ce phénomène ? Il y a deux ans, deux fonds existaient encore. L'Union européenne disposait du STABEX et le FMI du fond de compensation des produits de base. Pour différentes raisons, ces mécanismes n'ont pas su répondre au problème et ont donc été abandonnés. Ainsi, il nous faut aujourd'hui développer des instruments adaptés.

Nous cherchons un programme pratique qui puisse être repris, au cours des prochains mois, par différents groupes qui travaillent sur divers éléments du problème. Bien que je sois directeur de recherche, il ne s'agit pas d'un travail de recherche. J'y participe car il s'agit de l'aboutissement de la recherche. Beaucoup de travail a déjà été réalisé. Une partie de ce travail porte sur l'échelon micro, avec des exemples spectaculaires. Une autre partie, sur le niveau macro, montre que les problèmes micros se répercutent à l'échelle mondiale. Il s'agit de programmer comment nous pourrions mieux intervenir au niveau planétaire, notamment dans les travaux du G8.

Que savons nous de la relation entre  
l'extraction des ressources naturelles et  
la guerre civile, la corruption et la mauvaise gouvernance ?

*La présidence de la séance est assurée par Paul COLLIER, Banque Mondiale.*

### Présentation générale

**Michael ROSS**  
**University of California, Los Angeles**

Au cours des douze dernières années, 115 conflits armés ont éclaté dans le monde, dont 108 guerres civiles. Il est donc prioritaire de se pencher sur les violences organisées au sein des Etats. Les tendances les plus inquiétantes en matière de violence concernent l'Afrique. En effet, alors que partout dans le monde, le nombre de conflits diminue, il reste stable ou augmente en Afrique subsaharienne. La gravité des conflits africains est également en progression. Dans les années 70 et 80, le continent africain connaissait peu de guerres civiles. L'une des explications de cette tendance à la hausse réside dans la dépendance des pays africains vis-à-vis des ressources naturelles, du pétrole ou du diamant par exemple. Comment expliquer cette relation ?

Les recherches universitaires concluent que la présence de ressources naturelles augmente la probabilité de guerres civiles, sans pour autant établir un lien de causalité absolu. Selon les nombreuses études menées au cours des cinq dernières années, les ressources naturelles peuvent conduire à une guerre civile pour quatre raisons.

#### **I. Les ressources naturelles entravent le bon fonctionnement de l'économie**

Toutes les études menées ces dernières années concluent que les pays qui dépendent des ressources naturelles de leur sous-sol voient leur croissance économique réduite. Une étude récente de la Banque Mondiale a déterminé que les pays tributaires des exportations de minerais ont tous enregistré de très mauvais résultats économiques au cours des années 90. Les pays les plus dépendants de ces exportations sont aussi ceux qui bénéficient de la plus faible croissance économique et où la pauvreté est la plus marquée. Ces éléments sont particulièrement inquiétants car ils favorisent l'occurrence de conflits.

Pour remédier à ces situations, il faudrait pouvoir corriger la volatilité des prix, particulièrement forte pour les minerais. Par ailleurs, les pays membres de l'OCDE pourraient essayer de lever les barrières commerciales qu'ils opposent aux exportations des pays en développement. En effet, ces derniers, pour se développer, ont besoin d'exporter des produits transformés. Or les pays de l'OCDE ne taxent pratiquement pas les produits de base, comme le pétrole brut, le minerai de cuivre et l'alumine. En revanche, les produits transformés sont fortement taxés. Lorsqu'un pays en développement veut engager la transformation de ses produits de base, il se heurte à cet obstacle. Le lever rendrait les pays en développement moins vulnérables au risque de guerre civile.

#### **II. Les ressources naturelles entravent le bon fonctionnement des gouvernements**

Les pays qui dépendent de l'exportation de leurs ressources naturelles connaissent des problèmes de gouvernement. Les exemples de corruption sont particulièrement spectaculaires dans les pays qui disposent de fortes ressources naturelles. Cette relation s'explique par le fait qu'il est très difficile de suivre le transfert des revenus issus de l'exportation des ressources naturelles. De plus, ces recettes sont très volatiles et représentent des sommes très importantes. Les pays en question éprouvent de très grandes difficultés à gérer de manière efficace et structurée cette contrepartie de leurs exportations, ce qui favorise le développement de la corruption.

Par ailleurs, les pays qui dépendent de leurs ressources naturelles connaissent un affaiblissement de l'état de droit. En effet, la structure administrative est entièrement tournée vers la gestion des exportations de ressources, plutôt que vers les procédures d'encadrement qu'elle devrait assumer. La dépendance vis-à-vis des ressources naturelles rend également

les gouvernements moins démocratiques et plus autoritaires. Lorsqu'ils bénéficient de sommes importantes issues de la vente de ressources naturelles, ils ont tendance à s'en servir pour installer un système de népotisme, sans lever d'impôts. Ainsi, les tentatives de démocratisation des régimes autoritaires sont contenues. De même, les pays où les revenus des ressources naturelles sont très importants semblent consacrer une part très importante de leur budget national à la défense nationale, ce qui ne contribue pas à la démocratisation.

Les paiements effectués par les entreprises internationales pourraient être rendus plus transparents. Vous avez sans doute tous entendu parler de la grande campagne " Publiez ce que vous payez ". Nous pourrions aussi veiller à ce que les états financiers nationaux des pays riches en ressources soient plus transparents. En effet, même si les entreprises internationales parvenaient à une complète transparence de leurs propres comptes, les pays riches en ressources compteront toujours des individus corrompus. Ceux-ci utiliseront les revenus qu'ils tirent de l'exploitation de ces ressources à des fins personnelles, sans contribuer au développement national. Si nous voulons que ces pays soient responsabilisés, nous devons donc les encourager à instaurer une transparence de leurs comptes plus grande qu'elle ne l'est aujourd'hui.

### **III. Les ressources naturelles favorisent les mouvements sécessionnistes**

Les ressources naturelles peuvent influencer certains citoyens, lorsqu'elles sont concentrées dans une partie du pays qui a une identité religieuse, ethnique ou géographique particulière. Certains conflits sécessionnistes qui perdurent ont été encouragés par la présence de ressources naturelles importantes. Par exemple, les conflits de la région de Cabinda en Angola sont dus à la présence de pétrole. Les habitants des régions en question sont convaincus que s'ils accédaient à l'indépendance, leur sort économique s'améliorerait immédiatement. Certes, la lutte pour l'indépendance repose sur quantité de motivations et pas seulement sur un désir d'enrichissement. Néanmoins, des études très approfondies ont montré que la présence de ressources naturelles en grande quantité dans une région renforce les mouvements sécessionnistes.

Il est très difficile de régler ce problème pour des intervenants extérieurs. Certaines mesures sont néanmoins envisageables. D'une part, la diplomatie préventive peut encourager l'adoption de dispositions de type fédéral, lorsque l'on prévoit qu'un conflit peut éclater dans une région au caractère local très marqué et disposant de ressources naturelles. Les mesures fédérales confèrent une certaine autonomie à la région en question. D'autre part, les entreprises peuvent elles-mêmes prendre des mesures de prévention en engageant des concertations avec les populations locales et en leur attribuant la priorité si des emplois sont créés. Il faut en particulier veiller à ce que les forces de sécurité employées localement ne soient pas dominées par des recrues issues d'autres provinces. Ensuite, il faut rendre les finances locales beaucoup plus transparentes. Dans le cas de la rébellion d'Aceh en Indonésie, les autochtones ont surestimé les avantages économiques qu'ils pourraient tirer de l'autonomie. Le mouvement de libération d'Aceh n'a en effet cessé de répéter aux habitants que l'indépendance hisserait leur niveau de vie au niveau de celui de la principauté du Brunei. Or il n'en est rien. Le revenu par habitant de la principauté du Brunei s'élève à 20 000 dollars par an, contre 800 dollars à Aceh et il progresserait jusqu'à 900 dollars en cas d'indépendance. Mais la crédibilité des rebelles était supérieure à celle de l'Etat dont les finances sont très obscures.

### **IV. Les ressources naturelles et le financement des groupes rebelles**

Nous connaissons de nombreux cas où les rebelles se sont emparés des activités extractives et se sont ainsi financés. Dans la plupart des cas, la ressource naturelle était une pierre précieuse. Par exemple, l'UNITA en Angola exploitait et vendait des diamants. La vente de drogues illicites, et notamment l'opium, a aussi permis de financer des rébellions.

Dans d'autres cas, les rebelles pratiquent l'enlèvement et le racket pour se financer. Le FARC et l'ELN en Colombie ont ainsi racketté les sociétés pétrolières, dont ils faisaient exploser les pipelines.

Les rebelles utilisent aussi un troisième mécanisme de financement, la vente de droits futurs d'exploitation sur des ressources dont ils ont l'intention de s'emparer. Cette stratégie fut adoptée par exemple par le NPLF au Libéria en 1989 et par le RUF en Sierra Leone en 1991. Ces groupes rebelles sont trop faibles pour attaquer directement le gouvernement de leur pays. Ils signent néanmoins des contrats avec des entreprises ou d'autres pays, leur promettant des droits d'exploitation futurs sur des ressources naturelles. Les sommes qu'ils perçoivent en retour leur permettent de monter des opérations militaires pour se saisir de ces ressources. Ainsi, Monsieur Sassou N'Guesso avait vendu des droits pour s'emparer du pouvoir au Congo. Certains gouvernements ont eu des pratiques similaires quand ils sentaient

que leur pouvoir leur échappait. L'argent tiré des contrats leur a permis de financer des armées et de relancer les combats.

Il va nous falloir envisager des solutions. L'amélioration du *monitoring* des produits de base en est une. Le processus de Kimberley s'est déjà attaqué aux diamants de guerre, mais d'autres ressources sont à prendre en considération. Il faut aussi prendre des mesures contre le blanchiment de l'argent. S'agissant de la lutte contre les enlèvements, l'une des solutions consiste à limiter le paiement des rançons. Enfin, il faut trouver des mesures qui permettent de mettre fin au marché des contrats à terme. J'insiste sur le fait que les mesures que j'ai évoquées ne peuvent être efficaces qu'à un niveau international. Dans le cas contraire, elles conduiront à des situations encore plus explosives.

## Un nouveau produit : le coltan

**Karen HAYES**  
**Fauna & Flora International**

Le problème du coltan est apparu il y a environ deux ans. Le coltan est un minerai qui contient du tantale. Ce métal rare de couleur gris bleu présente des caractéristiques particulières. Il est très résistant à la chaleur, très dur et peut surtout dégager très lentement une charge électrique. Cette particularité le rend indispensable à la production de condensateurs et donc de batteries pour les téléphones portables et les ordinateurs portables.

Le coltan provient à 58 % d'Australie, mais l'Afrique en produit aussi une bonne part. La RDC détient 11 % des ressources mondiales. L'essentiel de l'approvisionnement est garanti par des contrats à long terme à prix fixe. Toute demande en sus est réglée sur le marché SPOT. En 2000-2001, les prix ont considérablement augmenté en prévision de demandes de produits finis intégrant du coltan dans leur composition. Ces prévisions ont été démenties par la suite. Les prix ont néanmoins augmenté de 40 dollars la livre de minerai à 500 dollars la livre. Le marché à long terme ne pouvant satisfaire de tels pics de la demande, la présence du Congo s'est développée sur le marché SPOT.

Le conflit au Congo oppose trois entités différentes : les groupes rebelles qui contrôlent les territoires du Nord sont soutenus par l'Ouganda ; les rebelles du RCD (Rallées for Congolese Democracy) à l'Est sont soutenus par le Rwanda et le reste du territoire est contrôlé par le Gouvernement de Joseph Kabila. La ceinture du Coltan se trouve au centre de ces territoires. Elle est totalement contrôlée par les groupes rebelles. Le terme de Coltan a été créé par les Africains à partir d'un alliage composé de deux métaux, le Colombia Mantatulum. L'extraction du coltan s'effectue selon des méthodes primitives et à l'aide d'outils très rudimentaires. Trois rapports élaborés par des experts du Conseil de Sécurité des Nations Unies ont démontré que le coltan était la ressource majeure qui permettait d'alimenter le conflit dans l'est de la RDC. Le coltan est ainsi lié à de terribles exactions, responsables de plus de 2,5 millions de morts supplémentaires par rapport aux décès anticipés pour cette zone en 2 ou 3 ans. Cette exploitation du coltan a également donné lieu à l'utilisation d'enfants esclaves et d'enfants soldats. Les populations locales ont été soumises au travail forcé. En outre, de nombreuses déformations congénitales ont été enregistrées car les populations concernées portaient les minéraux extraits contre leur corps. Enfin, ce conflit accroît également l'exploitation de mines au sein des sites déclarés Patrimoine mondial par l'UNESCO. Cette surexploitation est une des raisons principales de notre intervention, car une espèce spécifique de gorilles vivant dans ces sites est menacée d'extinction. Nous estimons que 80 à 90 % de la population mondiale de ces gorilles ont ainsi disparu.

La chaîne d'approvisionnement implique donc des rebelles qui contrôlent les zones où les mineurs travaillent, puis des commerçants qui prennent les minerais en charge et les vendent ensuite à des industriels qui les transforment en produits d'utilité courante.

Nous avons étudié plusieurs pistes d'intervention que je développerai ultérieurement lors de ce colloque.

La première piste serait d'interdire le coltan. Cette solution se justifie aisément car le marché abonde en surplus, mais il est extrêmement difficile de garantir que ce qui est acheté sur le SPOT ne vient pas des zones de conflits.

La seconde piste serait d'intervenir au niveau des ventes pour inviter les compagnies responsables à créer un marché viable et légitime dans lequel les conditions sociales, environnementales et économiques seraient respectées.

Toutefois, serions-nous capables de réaliser tous les investissements indispensables à l'instauration de la paix ?

L'entreprise Vodafone, très préoccupée par ce problème, a accompagné notre travail. Par son intermédiaire, nous collaborons avec le programme mondial des Nations Unies intitulé "e-Sustainability initiative" pour rechercher le moyen d'intégrer le coltan à ce processus ou, au moins, pour en tirer des leçons qui pourront contribuer à résoudre la situation que j'ai exposée.

## Discussion

### **Un intervenant de la Banque Mondiale**

J'ai été surpris que Paul COLLIER n'ait pas évoqué le degré zéro dans sa présentation générale. En effet, le problème n'est pas dû à l'exploitation des ressources, mais à l'origine de la situation de rente. Le coltan constitue un excellent exemple de cette distinction entre l'origine de la rente et les circonstances de son exploitation. Nous pouvons ainsi distinguer plusieurs cas : certaines matières premières ont une rente considérable et donnent lieu à tous les problèmes évoqués, tandis que d'autres ressources sont encadrées par un mécanisme de stabilisation. Par ailleurs, des rentes de situation sont créées localement. Des interventions politiques spécifiques peuvent donc y mettre un terme. Je pense que nous devons garder ces distinctions à l'esprit afin de situer exactement le problème et de trouver les solutions idoines. S'agissant du pétrole par exemple, 17 à 18 pays le produisent, mais les coûts d'exploitation empêchent certains pays d'en bénéficier pleinement. En revanche, d'autres pays en tirent une rente considérable.

### **Paul COLLIER**

Les ressources naturelles ne posent certes pas de difficultés en tant que telles. Le problème provient de leur exploitation et des revenus qui en sont tirés.

### **Ethan KAPSTEIN, INSEAD**

Ironiquement, nous pourrions dire que les rebelles reprennent simplement les schémas coloniaux de développement. Michael, ces groupes rebelles ne sont pas autonomes : ils reçoivent des armes, une formation et des financements de l'extérieur et notamment des États de l'OCDE ou de l'OPEC. Je souhaiterais que vous nous parliez du rôle des autres gouvernements dans ces conflits. Que pourraient-ils faire ?

### **Michael ROSS**

Certains gouvernements soutiennent en effet les groupes rebelles. Les changements internationaux intervenus depuis la fin de la guerre froide ont contraint ces groupes rebelles à trouver des financements locaux. L'aide américaine, soviétique, française, chinoise ou sud-africaine a pris fin. Par conséquent, la question du financement à travers les ressources naturelles est devenue encore plus critique. Les interventions extérieures sont peut-être moins importantes qu'auparavant, mais elles contribuent toujours aux guerres civiles.

Les conflits tendent à durer plus longtemps que par le passé. Je pense que cela représente le passage de la dépendance politique à la commercialisation des conflits. Ces derniers sont devenus des activités aussi viables que n'importe quel autre commerce alors qu'auparavant, ces conflits étaient plus fragiles et dépendaient de l'assistance des superpuissances ou de pouvoirs régionaux.

### **Un intervenant du FMI**

Je crois que le FMI pourrait apporter sa contribution dans le domaine de la transparence financière et en matière d'utilisation des revenus. Les équipes pays du FMI sont confrontées à ce type de problème dans quasiment tous les pays évoqués précédemment. Nous pourrions être plus efficaces en systématisant les informations et en en tirant des leçons.

Monsieur Ross a soulevé la question de la transparence des flux financiers régionaux. Celle-ci doit être traitée au niveau macroéconomique. Je me demande cependant en quoi la présentation des données concernant la répartition régionale, les investissements publics et le fonctionnariat influeraient sur la probabilité de conflits.

## **Michael ROSS**

Comme vous le suggérez, la transparence financière n'est pas une baguette magique. Néanmoins, je crois à l'utilité de tout ce qui peut être fait pour encourager les gouvernements à utiliser les revenus des ressources naturelles de manière plus responsable. Il conviendrait qu'ils les enregistrent convenablement dans leur budget régulier national et qu'ils rendent compte de la destination des bons signés et des royalties.

Il est curieux de constater que les citoyens surveillent l'utilisation des revenus de l'impôt de manière beaucoup plus attentive que celle des revenus des ressources naturelles. Ces dernières constituent pourtant aussi une partie de leur patrimoine. Nous devons convaincre les gouvernements de gérer les revenus des ressources naturelles avec le même niveau de responsabilité que ceux de l'impôt. Cette réforme serait une première étape dans la bonne direction.

## **Paul COLLIER**

J'ai été très intéressé par l'exemple de l'Aceh cité par Michael Ross. Le manque de transparence financière y a en effet permis d'entretenir l'illusion sur la valeur des ressources découvertes. Je pense que ce phénomène est très courant. Par conséquent, la transparence n'est, certes, qu'un outil, mais il est essentiel pour mettre fin à ce type d'illusions.

## **Un intervenant du DFID**

Le gouvernement britannique a tenté de développer sa stratégie à travers une approche conjointe entre le DFID, le Ministère de la Défense et le Ministère des Affaires étrangères. Nous avons essayé de comprendre les origines économiques et financières des conflits en Afrique.

Notre projet de stratégie comporte trois axes majeurs : le premier concerne la gestion de l'industrie minière. Le deuxième axe consiste à évaluer le moyen d'encourager des pratiques entrepreneuriales plus responsables dans des zones de conflit potentiel. Le troisième est de veiller à l'instauration de politiques économiques idoines dans des pays où émergent des conflits. Nous avons également recherché le moyen d'arrêter les transactions criminelles et les flux illégaux dans les zones de conflit, mais nous n'avons pas beaucoup progressé à cet égard.

S'agissant des mouvements sécessionnistes, vous avez évoqué des mesures à la fois politiques et diplomatiques. Elles sont certes utiles, mais les inégalités horizontales entre plusieurs régions ou entre divers groupes peuvent également être sources de conflit au sein d'une population. Je crois donc que nous devrions également aider ces gouvernements à diminuer les disparités de richesse dans leur pays. Nous ne devons pas nous limiter à une approche politique des forces rebelles, mais considérer également les dimensions sociale et économique des conflits. Il convient également de penser à long terme et d'éviter que des initiatives politiques motivées par de bonnes intentions n'enveniment la situation.

## **Karen HAYES**

Je ne souhaite pas concentrer nos discussions sur ce cas, mais je crois que le conflit au Congo est un exemple extrêmement pertinent eu égard à la politique menée par le DFID. En effet, de nombreux congolais considèrent que la politique d'aide du Gouvernement britannique au Rwanda constitue un obstacle à la reconnaissance des méfaits du Gouvernement rwandais à l'Est du Congo. Personne ne contesterait la nécessité d'apporter une aide aux rwandais. La perception de cette politique d'aide par les populations locales en RDC est très intéressante.

## **Un intervenant de la Commission européenne**

Je pense que la Commission européenne peut proposer à ses Etats membres d'édicter des mesures commerciales. Toutefois, la question du respect des règles de l'OMC se poserait immédiatement et ne pourrait être résolue que grâce à une résolution du Conseil de Sécurité de l'ONU. A cet égard, les résolutions prises concernant le diamant pourraient constituer un modèle. Il serait intéressant que l'exploitation de certains bois d'œuvre, que la Commission Européenne lie directement aux conflits, fasse également l'objet d'une résolution du Conseil de Sécurité.

Nous acceptons certes la recommandation de Monsieur Ross visant à mettre en œuvre des interventions globales. Cependant, puisqu'il est très difficile de recueillir un consensus global, l'application de mesures régionales me paraît constituer un bon point de départ.

### **Une intervenante de l'OCDE**

Ma question s'adresse directement à Monsieur Collier, mais j'invite également ceux qui représentent des multinationales basées dans des pays de l'OCDE à y répondre. Monsieur Collier, vous avez qualifié certaines entreprises d'honorables. J'ai été intéressée par ce concept que j'estime louable. Il me semble également qu'encourager ces entreprises à investir dans des régions très sensibles serait utile. Néanmoins, qu'entendez-vous précisément par entreprise honorable ? S'agit-il d'un concept que nous souhaitons réellement appliquer de manière globale ? Je ne veux pas être trop critique, mais il me semble que deux normes différentes sont appliquées selon que les contrats sont mis en œuvre dans un pays membre de l'OCDE ou non. Des entreprises ont prouvé leur capacité à passer de contrats de manière intègre au sein des Etats membres. Cependant, hors des pays membres de l'OCDE, elles tendent à ignorer ces règles. Dans ce contexte, quelle peut être la définition exacte d'une entreprise honorable ?

### **Paul COLLIER**

Je crois qu'il faut en effet opérer des distinctions selon les entreprises afin d'identifier les cibles de plans d'action spécifiques. Celles qui bénéficient d'une bonne réputation ont, commercialement, un intérêt à la maintenir. En revanche, certaines entreprises ne subissent pas la pression de l'opinion publique.

### **Mireille GUIGAZ, MAE/DGCID**

La libéralisation et la privatisation prônées par les institutions de Bretton Woods ont-elles un impact sur les conflits qui résultent de l'exploitation des ressources naturelles ?

Par ailleurs, quelles autres mesures spécifiques pourraient être envisagées, hormis les solutions macroéconomiques ?

### **Paul COLLIER**

Nous reviendrons certainement sur le rôle des institutions financières internationales pour évoquer leurs politiques. Il convient de reconnaître qu'elles ont ignoré ce problème pendant des années. Ainsi, nous étions relativement heureux de constater que, dans le cadre des programmes de libéralisation, certains pays augmentaient leur dépendance vis-à-vis de l'exportation des ressources naturelles. Les problèmes potentiels liés à cette dépendance n'ont été identifiés que depuis quelques années. Il est ainsi extrêmement significatif que la Banque mondiale et le FMI aient réévalué les perspectives ouvertes par la découverte du pétrole au Tchad. Ces institutions ont également anticipé l'initiative de création du pipeline Tchad-Cameroun pour réaliser qu'elle pouvait provoquer de très importants problèmes de gouvernance. Cette anticipation est une démarche tout à fait nouvelle qui, je l'espère, deviendra une norme. Par ailleurs, il nous reste à améliorer la gouvernance des flux actuels.

### **Un intervenant**

Je voudrais savoir si la privatisation joue un rôle à cet égard.

### **Paul COLLIER**

Je ne dispose pas de suffisamment d'éléments de réponse. Le lien entre la privatisation et la gouvernance est clair si nous considérons le cas de la Russie. Néanmoins, il est difficile de généraliser cet exemple aux pays d'Afrique. Le premier exemple qui me vient à l'esprit est celui de la CCM pour laquelle je n'établirai pas de lien entre la privatisation

et la détérioration de la gouvernance. La privatisation a, certes, entraîné un certain nombre de difficultés, mais elle n'a transformé aucune bonne gouvernance en une mauvaise.

### **Un intervenant**

La diversification commerciale a été recommandée pour remédier à certains problèmes économiques. Le "syndrome hollandais" a été très peu évoqué. En cas de rentes très élevées, les forces du marché entraîneront-elles une diversification ou plutôt une concentration des sources de revenus ? Dans ce dernier cas, comment pourrait-on encourager la diversification ? N'y a-t-il pas, alors, une contradiction entre la diversification et les forces du marché ?

### **Michael ROSS**

Cette question est très pertinente. Les pays qui dépendent fortement des exportations des minerais risquent en effet de souffrir du "syndrome hollandais" qui rend la diversification plus difficile. A ma connaissance, des études empiriques ont démontré que ce mal n'est pas aussi répandu qu'on pourrait le penser. La popularisation de cette maladie, en tant que concept, a été facilitée par son appellation même. Nous supposons souvent qu'elle peut s'appliquer à tous les pays qui exportent une certaine quantité de ressources minérales. Cependant, ce phénomène n'est pas avéré. Il est néanmoins vrai que la diversification est plus difficile dans ces cas. Malgré cette difficulté, il conviendrait d'appliquer toute mesure utile à ces pays, y compris l'harmonisation des barrières tarifaires entre les matières premières et les produits manufacturés.

### **Paul COLLIER**

Parfois, la diversification n'est pas réalisable. L'exemple classique est celui du Botswana, qui ne décidera jamais d'étendre ses exploitations à des ressources autres que le diamant. Dans ces situations, il convient simplement de concentrer ses efforts sur la meilleure utilisation de ces ressources. Par ailleurs, le concept de syndrome hollandais a été un peu trop exagéré. L'Indonésie, par exemple, a réussi son processus de diversification malgré des revenus pétroliers importants. Cette diversification fut un succès car les revenus du pétrole ont été efficacement utilisés pour réduire les coûts de production. En outre, les infrastructures ont été améliorées et toute une série d'activités manufacturières sont devenues compétitives.

### **Une intervenante du FMI**

Monsieur Ross a choisi, dans son article, les années 1990 comme période de référence. J'estime que cette période est trop brève et trop spécifique pour fonder des conclusions globales. Je crois que monsieur Ross l'a volontairement choisie pour prouver, par provocation, que la présence de ressources naturelles augmente la pauvreté. Je ne pense pas que vous y croyez réellement.

Par ailleurs, je suis d'accord avec monsieur Collier pour considérer la transparence comme un point de départ efficace. Le FMI dispose d'outils très performants à cet égard. J'ajouterai que la transparence doit être liée à l'observance et au respect des règles. Ces deux éléments sont indissociables.

Les pays importateurs de ressources naturelles doivent également envisager les mesures propres à améliorer la transparence. Et à cet égard, nous disposons de suffisamment d'instruments de contrôle et de surveillance, comme l'accord sur les multinationales ou la convention sur la corruption. Je pense qu'il vaut mieux améliorer l'utilisation de ces outils plutôt que d'en inventer de nouveaux.

Je pense également que la surveillance et tous les contrôles précédemment suggérés seront utiles à court terme. En revanche, je doute qu'il soit possible d'exercer ces contrôles sur le long terme. Comme dans le cas de la surveillance des capitaux, de nouvelles méthodes pour contourner ces contrôles seront toujours inventées. Je souhaiterais par conséquent que nous réfléchissions également à des stratégies de sortie. Nous ne pouvons utiliser ces instruments de contrôle indéfiniment. Quelle serait donc notre vision de long terme pour ces pays ?

## **Un intervenant de Transparency International**

Nous avons beaucoup parlé d'économie et de régulation, mais je pense qu'il faut aussi se préoccuper de la question du capital humain. En introduction, Paul Collier a expliqué que la différence entre le Botswana et la Sierra Leone tenait à une poignée d'hommes. Il me semble que nous devons soigneusement réfléchir à la formation de la future génération, à son caractère et à ses compétences.

### **Michael ROSS**

Je tire en effet mes exemples des années 90. Les études économiques menées sur la dépendance des ressources naturelles à l'égard de la croissance comprennent des données qui remontent aux années 70. Les résultats montrent que le phénomène perdure depuis ces années et ne tient pas à l'agitation des années 90.

### **Karen HAYES**

Tous les points soulevés me semblent importants, aussi bien le stade zéro de possibilité d'une crise, que les entreprises réputées, que la nécessité d'actions concertées, ou la transparence. Un forum capable de réunir tous ces points constitue la seule solution.

### **Paul COLLIER**

Je ne pense pas qu'il faille retenir que les ressources naturelles ont un impact négatif sur les pays qui en disposent. En revanche, les ressources naturelles ont un potentiel varié. Les choix politiques nationaux sont donc capitaux. Il suffit de se référer aux exemples du Botswana et de la Sierra Leone. Par ailleurs, je précise que mon propre travail porte sur les années comprises entre 1960 et 1989. Pour ma part, je suis très prudent en ce qui concerne les mesures interventionnistes, comme la réglementation des prix, les interdictions ou les quotas. Elles ont été largement employées au cours des années 70 et elles se sont révélées inefficaces. Je pense qu'il est préférable d'accompagner le marché financier afin qu'il fonctionne correctement. La stratégie de sortie à terme consiste à augmenter le niveau du produit intérieur brut par habitant. Elle permet en effet de réduire considérablement les risques de conflit.

Les sources de financement et d'armement des groupes rebelles
--

*La présidence de la séance est assurée par Paul COLLIER, Banque Mondiale.*

**Le suivi des produits de base**

**Simon TAYLOR & Corene CROSSIN**  
**Global Witness**

**Simon TAYLOR**

En tant qu'ONG, nous souhaitons parfois interdire les flux de certains produits de bases. Au Cambodge, les entreprises qui intervenaient dans la filière du bois étaient mafieuses, liées aux plus hautes instances dirigeantes. Ce type de situation nécessite des processus de contrôle.

Nous avons étudié les mécanismes de suivi qui existent déjà. Nous avons ainsi dégagé cinq éléments impératifs au contrôle de la commercialisation des produits de base. J'insiste sur le fait qu'aucun dispositif de suivi unique ne saurait résoudre le problème.

**Corene CROSSIN**

**I. Les impératifs des systèmes de suivi**

**1. Préciser les définitions des produits de base et des objectifs poursuivis**

Pour qu'un système de suivi soit efficace, il doit s'appuyer sur des définitions communes et des notifications standard du produit de base visé. Tant d'accords internationaux évitent les définitions afin de préserver une certaine souplesse, que leur application au niveau national en est compliquée. Par exemple, la Convention de Bâle sur les déchets nocifs ne définit pas ce qu'on entend par déchet nocif. En dépit des efforts apportés à l'élaboration du système de suivi par les instances internationales, les acteurs de terrain rencontrent ainsi des difficultés dans sa mise en œuvre.

Il faut aussi élaborer des objectifs clairs en matière de régulation, qui impliquent le plus grand nombre d'acteurs, que ce soient les acteurs privés, la société civile, les gouvernements, les pouvoirs publics et les ONG. Les accords régionaux peuvent néanmoins constituer un bon point de départ. Ce fut le cas de l'accord conclu en avril 2000 entre l'Indonésie et le Royaume-Uni, sur les forêts. Le producteur et le consommateur se sont concertés pour mettre fin à l'abattage illégal de bois des tropiques. Il reste à voir si cet accord peut aboutir à un système de contrôle international pour le bois, inexistant pour l'instant.

**2. Améliorer le recueil d'informations**

Les systèmes de suivi nécessitent des structures de notification et d'information pertinentes pour permettre le contrôle des produits de base. Il faut instaurer des bases de données harmonisées ainsi que des accords de partage d'informations. La coopération des autorités douanières est également indispensable. Le partage de données peut être facilité par les échanges entre les différentes instances internationales et les organismes de normalisation. Par exemple, aucun organe international ne contrôle l'échange d'armes légères. Des accords multilatéraux ou bilatéraux existent, mais aucun secrétariat international ne facilite le processus. Cette absence d'organe centralisateur se retrouve pour de nombreux produits de base.

### **3. Etiquetage et certification des procédures**

L'étiquetage est vraiment la clef de réussite de tout processus de suivi. Le processus de Kimberley en est un bon exemple. Le diamant est extrait de la mine, il est placé dans un container scellé avec un certificat d'origine. Toute la chaîne d'approvisionnement est maîtrisée. Des audits réalisés par des tiers de confiance indépendants permettent d'assurer une surveillance efficace et crédible. L'étiquetage doit s'accompagner d'un suivi, de l'extraction à la vente, sinon il n'évite pas le détournement des diamants.

### **4. Assurer des procédures d'observance des règles**

Les systèmes de suivi doivent intégrer des moyens de contrainte. Les Etats doivent être obligés d'assurer la mise en place de contrôle au sein de leurs frontières, puis de coopérer avec les instances internationales. Il faut aussi mettre en place des procédures judiciaires et des sanctions pénales. La structure du dispositif doit enfin encourager les entreprises elles-mêmes à l'observer.

### **5. Tenir compte des disparités nationales**

Tous les pays ne disposent pas des mêmes capacités à appliquer les accords. Tout dispositif doit en tenir compte et intégrer des mécanismes permettant aux Etats de renforcer leurs moyens en matière de contrôle douanier ou de collecte de données. Par exemple, les pays développés peuvent contribuer au fonds multilatéral créé au titre du protocole de Montréal sur les substances appauvrissant la couche d'ozone. Le fonds sert ensuite à renforcer les moyens des pays en voie de développement qui participent à cet accord.

## **II. Les considérations contextuelles**

Les éléments de base de tout système de suivi doivent évidemment être adaptés au produit de base que l'on souhaite contrôler ainsi qu'aux pays engagés dans son exploitation.

### **1. Appréhender la nature de la chaîne d'approvisionnement de chaque produit**

Il est indispensable de comprendre en détail la chaîne d'approvisionnement de chaque produit. Chaque chaîne comprend de nombreux maillons aux spécificités locales marquées. La chaîne d'approvisionnement en produits de base comprend souvent des doublons entre les échanges licites, les échanges illicites et les acteurs intermédiaires. Ils ne relèvent pas forcément du même cadre juridique.

### **2. Tenir compte des facteurs du marché**

Il faut comprendre les logiques de la demande et de l'offre sur le marché. Du côté de la demande, la mauvaise publicité qui entoure une entreprise peut la conduire à modifier ses pratiques. Ce fut le cas de Nike qui faisait fabriquer ses chaussures par des enfants en Inde. La sensibilisation du public joue donc un rôle important. Il faut que les consommateurs sachent comment les produits qu'ils achètent interviennent dans les conflits.

### **3. Le contexte politique et social**

Il convient de comprendre le contexte politique, social et économique des pays producteurs et consommateurs pour que le système de contrôle soit efficace. Il faut aussi prendre en compte les notions de transparence, de corruption, de bonne gouvernance. Il est également nécessaire que les mesures de contrôle puissent aboutir à un recours devant l'OMC. Enfin, il faut réaliser un bilan des contrôles existants et essayer de les harmoniser, plutôt que de créer des contrôles supplémentaires.

## **Simon TAYLOR**

La volonté politique est indispensable à l'application des systèmes de suivi et de contrôle. Nous nous sommes beaucoup intéressés au trafic de bois finançant les Khmers Rouges au Cambodge. Au début des années 90, une résolution du Conseil de Sécurité de l'ONU a interdit l'exportation de bois du Cambodge. Or celle-ci s'est poursuivie jusqu'en 1995, dégageant environ 20 millions de dollars mensuels pour les Khmers Rouges. L'abattage a été suspendu du fait de la raréfaction du bois et de la campagne de sensibilisation. Nous nous trouvions en effet dans la région frontalière et essayions de diffuser les informations dans le domaine public. La mobilisation qui a suivi a permis de faire cesser le trafic.

### **Le processus de Kimberley**

**Ralph HAZELTON**  
**Partnership Africa Canada**

Le processus de Kimberley ne représente pas une solution magique généralisable. Les structures du marché des diamants ont largement déterminé ce processus. Le marché est en effet contrôlé par un oligopole et l'interlocuteur fut donc aisément identifié.

#### **I. Les étapes**

Le processus de Kimberley s'est déroulé en plusieurs étapes pendant deux ans.

##### **Le démarrage du processus en 1998**

De nombreux travaux de recherche datant de longue date avaient déjà servi de base à des dispositions adoptées par les institutions multilatérales. En 1998, des articles de *Global Witness* ont révélé que les diamants étaient le combustible de la guerre en Angola. Puis des articles de *Partnership Africa Canada* ont publié des informations semblables au sujet du conflit en Sierra Leone.

##### **La mise en place de groupes d'experts**

Des groupes d'experts ont alors commencé à étudier les rapports émanant des ONG. Des groupes de travail spéciaux du Conseil de Sécurité de l'ONU ont été constitués pour la RDC et la Sierra Leone. Tous ces groupes ont confirmé l'articulation entre les conflits et l'exploitation des diamants.

##### **La rencontre entre les entreprises et les ONG en mai 2000 en Afrique du Sud**

L'industrie du diamant s'est inquiétée des campagnes menées par les ONG. Elle a réalisé le risque de désastre et s'est décidée à rencontrer les ONG.

##### **La résolution des Nations Unies de décembre 2000**

L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté à l'unanimité une résolution qui appuyait le processus de Kimberley.

##### **L'accord de novembre 2002**

L'aboutissement du processus de Kimberley fut l'accord signé en Suisse par les gouvernements de plus de cinquante pays, un petit groupe d'ONG et les représentants de l'industrie d'extraction du diamant.

## II. L'application du processus de Kimberley

Le processus de Kimberley est un processus de certification des diamants, quel que soit le lieu de leur production. Le deuxième volet concerne les livraisons internationales et la nécessité de standardiser des emballages sécurisés. Le Conseil mondial du diamant a trouvé les moyens techniques de certification.

Les ONG avaient signalé d'emblée que le système ne fonctionnerait qu'avec un *monitoring* régulier indépendant de tous les systèmes de contrôle et de suivi nationaux. Aucune solution n'a pour l'instant été trouvée à ce problème du contrôle, pas plus qu'à l'archivage des statistiques.

Une nouvelle phase devait commencer au 1<sup>er</sup> janvier 2003, mais elle a été reportée au 1<sup>er</sup> février. Des pays, comme le Congo, l'Ouganda, le Rwanda, qui tiraient des revenus importants du trafic illicite de diamants vont devoir mettre un terme à leur activité. Des journalistes des ONG ou du Conseil de Sécurité de l'ONU effectueront les contrôles. Les livraisons qui ne seront pas accompagnées d'une documentation appropriée seront refusées.

En conclusion, nous ne sommes pas exagérément optimistes sur la capacité du processus à mettre fin au trafic illicite des diamants de guerre.

## Les enlèvements et les rançons

**Lidaine ZUMPOLLE**  
**Pax CHRISTI**

Le phénomène des enlèvements s'accroît et procure des revenus aux entités rebelles partout dans le monde. Pour ma part, je m'occupe de l'Amérique latine au sein d'une ONG basée aux Pays-Bas.

La Colombie est le pays où les enlèvements représentent une importante source de revenus pour un conflit armé qui dure depuis au moins quatre ans. Le trafic de stupéfiants procure 46 % des revenus des rebelles, contre 41 % pour les enlèvements et 15 % pour le racket. D'après les autorités colombiennes, les groupes rebelles ont tiré 800 millions de dollars des enlèvements et du racket entre 1990 et 2002. Je ne connais pas d'autre pays au monde où les enlèvements soient aussi violents. Le Président a par exemple été abattu lors d'un enlèvement. La Colombie compte plus de 3 000 enlèvements par an. Les enlèvements d'enfants sont de plus en plus fréquents, de l'ordre de 300 par an.

Nous avons commencé à intervenir en Colombie à la demande d'ONG locales. Les autorités colombiennes ne sont en effet pas encore parvenues à prendre des mesures pour lutter contre ce fléau. J'estime que l'on peut mettre en cause une coresponsabilité internationale, dans la mesure où le paiement des rançons alimente la machine de guerre. L'enlèvement est devenu un moyen structurel de financement de tous les groupes rebelles à partir du début des années 1980. Deux salariés d'une entreprise allemande qui construisait des pipe-lines en Colombie ont alors été enlevés. L'ELN a perçu une rançon de 20 millions. Si le nombre d'étrangers enlevés est assez faible, leur valeur unitaire est sept fois supérieure à celle d'un Colombien. Au cours des huit dernières années, 242 étrangers ont été kidnappés et les Européens à eux seuls ont versé 1,5 milliard de dollars à titre de rançon. Ce montant est supérieur à l'aide au développement versée à la Colombie au cours de la même période.

L'année dernière, nous avons organisé une conférence internationale consacrée à la question des enlèvements. Elle rassemblait d'anciennes victimes, d'anciens criminels, des décideurs européens, des représentants des entreprises installées en Colombie. Plusieurs points d'action possibles en sont ressortis :

- que l'Union européenne adopte des principes directeurs en la matière (ceux qui ont été consacrés par la déclaration du G8 de 1998 pourraient servir de point de départ) ;
- que les gouvernements et les entreprises affichent clairement une politique de non paiement des rançons ;
- que des principes directeurs unifiés soient élaborés pour le personnel diplomatique et celui des entreprises (sinon les rebelles jouent des différences) ;
- qu'une cour de justice internationale soit consacrée à la question de la Colombie ;
- que des pressions soient exercées sur les autorités colombiennes ;
- que les comptes bancaires détenus en Europe soient gelés ;
- qu'il soit mis fin au blanchiment d'argent.

Pour conclure, il est impératif de briser le silence qui a si longtemps pesé sur les enlèvements.

## Discussion

**Paul COLLIER**

La somme de 1,5 milliard de dollars versée à titre de rançon est extrêmement choquante au vu des sommes versées pour le développement. Deux produits se développent sur le marché, et ne sont pas de nature à nous rassurer. On peut en effet se demander si le marché des assurances contre l'enlèvement et le marché à terme des droits d'exploitation de ressources minières sont vraiment utiles. Je voudrais établir une analogie entre le problème de la certification des produits de base et les contrefaçons. L'industrie de l'horlogerie se soucie grandement de la régulation du marché des

montres par des processus de certification et de suivi. A moins de prendre des mesures énergiques, c'est en effet tout le marché des montres de luxe qui risque de s'effondrer.

#### **Un intervenant de l'Open Society Institute**

Les chiffres qui nous ont été communiqués sont en effet très choquants. Ces rançons sont-elles déductibles de l'imposition des sociétés, en tant que frais de fonctionnement ? Je me demande également s'il faut laisser le marché des polices d'assurance contre l'enlèvement s'affermir. L'Amérique latine est le continent où les inégalités de revenu sont les plus prononcées au monde. Si l'on mettait fin au problème des enlèvements, les élites nationales seraient contraintes de s'identifier à leur propre population et de prendre des mesures contre les causes des inégalités.

#### **Un intervenant de l'International Peace Academy**

Je constate que le travail des groupes d'experts ainsi que les rapports des ONG n'ont abouti qu'au seul résultat du processus de Kimberley. Mais les recommandations portant sur les dossiers de l'Angola, de la Sierra Leone ou de la RDC sont restées lettre morte.

#### **Un intervenant du Ministère français des Affaires étrangères**

Le processus de Kimberley n'est conduit que par les cinquante pays impliqués dans le commerce des diamants, mais il ne s'agit pas d'une convention internationale. Je me demande s'il n'y a pas là une faiblesse. Par ailleurs, ne légitime-t-on pas, par le biais d'un certificat d'origine, les conditions sociales et économiques scandaleuses dans lesquelles sont produits ces diamants ?

#### **Une intervenante de l'International Peace Academy**

Je comprends bien que la question des enlèvements soit pertinente par rapport au financement des groupes rebelles. En revanche, je discerne mal le lien avec les recettes liées aux ressources naturelles. Avez-vous réalisé des travaux qui montrent que les sociétés ciblées travaillent dans l'extraction des ressources naturelles ?

#### **Lidaine ZUMPOLLE**

Ce sont essentiellement les sociétés minières et pétrolières qui sont visées.

#### **Une intervenante de l'International Peace Academy**

Je souhaite avoir des précisions concernant cette question, car nous étudions la dimension économique des guerres civiles. Nous étudions l'exploitation des ressources naturelles, mais aussi d'autres importantes sources de financement comme le détournement d'aides humanitaires.

#### **Un intervenant du FAFO**

Le système mis en place à travers le processus de Kimberley pourrait entraîner la création d'un marché pour les certificats illégaux. Comment pensez-vous éviter cela ?

#### **Une intervenante**

L'appel à des sociétés de sécurité privées et à des forces de sécurité composées de mercenaires est également un enjeu essentiel lié aux enlèvements, aux conflits et à la maîtrise des ressources naturelles. Les entreprises qui sont les proies

potentielles des ravisseurs tendent, en effet, à recourir à ce type de structures privées qui s'avèrent discutables en termes de sécurité nationale.

### **Un intervenant d'ECON**

Nous pouvons établir un autre lien, également problématique, entre les ressources naturelles et les enlèvements. En effet, lorsque les bandes armées constituées pour tirer profit de ces ressources naturelles constatent que ces dernières sont dévaluées, elles recherchent des sources de revenu complémentaires comme l'enlèvement. Ce cas s'est notamment produit au Kenya, dans le cadre du trafic d'ivoire. Il conviendrait par conséquent d'envisager également le moyen de démobiliser ces bandes armées.

### **Lidaine ZUMPOLLE**

Le même phénomène est apparu en Colombie. L'éradication du trafic de drogue a développé les enlèvements car les trafiquants ont recherché d'autres sources de revenus.

### **Une intervenante**

Il est peut-être relativement tôt pour analyser les évolutions, mais je pense que, si la quantité de diamants issus des zones de conflits diminue sur le marché, les prix devraient augmenter. Puisqu'une seule compagnie est concernée à cet égard, un dispositif est-il prévu pour connaître l'impact du processus sur les prix ? Il reste actuellement très difficile de trouver des informations sur les prix. Or ces dernières nous permettraient d'anticiper les revenus d'exportations de diamants. Cette entreprise a-t-elle prévu de publier les prix du diamant, ses profits et ses stocks ? Ces informations sont essentielles pour évaluer le succès du système mis en place à travers le processus de Kimberley.

### **Paul COLLIER**

En effet, je crois que l'on se concentre surtout sur la question des quantités en essayant d'interdire le commerce des diamants issus des zones de conflit. En réalité, il conviendrait d'essayer de diminuer la valeur de ces diamants sur le marché de manière aussi importante que celle des fausses montres suisses. Nous retrouvons la question de la rente que Robert Bacon a située ce matin comme étant au cœur du problème. Si nous réussissons à diminuer les prix, nous diminuerons la rente de manière plus que proportionnelle.

### **Un intervenant**

Les acteurs de l'industrie du diamant estiment que la différence de prix entre les diamants venant des zones de conflits et ceux venant d'autres zones d'extraction est de 10 % à 20 %.

### **Paul COLLIER**

Cette évaluation est très utile. Elle peut, certes, évoluer, mais il s'agit d'une mesure directe qui permettra d'évaluer l'efficacité du processus.

### **Simon TAYLOR**

Je suppose que la question portant sur les certificats illégaux concernait le trafic d'armes. Or je pense qu'elle peut également s'appliquer à d'autres produits. J'ai l'impression que nous agissons un peu comme des pompiers. Nous commençons à chercher des solutions mais, finalement, nous sommes confrontés à des conflits de plus en plus nombreux et à des sources de financement de plus en plus importantes.

Nous avons réfléchi à la manière de lier les divers paramètres conditionnant les guerres civiles et l'exploitation des ressources naturelles. Dans l'article présenté, nous ne cherchions pas tant à présenter les détails du système actuel de contrôle des matières premières qu'à en identifier les faiblesses. Le cas échéant, les cinq éléments que nous avons définis devraient fonder tout nouveau système créé pour surveiller les matières premières. Tel était notre objectif.

### **Madame CROSSIN**

En outre, il est notoire que dans tout système de surveillance de matières premières de valeur, une intervention en un secteur crée une réaction en chaîne qui générera des opportunités de bénéfices dans un autre secteur. Je pense que la solution pourrait être technologique. Des implantations d'éléments électroniques pourraient notamment éviter la contrefaçon de certificats.

Il n'existe certes pas de solution parfaite, mais il est nécessaire de veiller à l'application de la loi pour éviter qu'un nouveau marché ne se crée.

### **Ralph HAZELTON**

Il a été dit que le processus de Kimberley, parce qu'il ne concernait qu'un nombre limité d'acteurs, souffrait de certaines faiblesses. Je pense en effet qu'il ne s'agit que d'une solution intermédiaire. Ma présentation était notamment destinée à indiquer les problèmes majeurs que nous avons rencontrés. L'un d'eux est celui de la surveillance des données, car il n'existe pas de système statistique fiable permettant de collecter et de comparer les informations en matière d'exploitation de diamants.

Un débat a eu lieu au sein de mon organisation pour savoir si nous devions nous impliquer dans le processus de Kimberley. La question s'est également posée au sein de Global Witness, mais je ne souhaite pas parler en leur nom. Nous étions conscients des risques de cette implication. Toutefois, nous souhaitions participer à ce processus et nous avons influencé le programme autant qu'il était possible de le faire. Nous agissions donc dans le cadre de ce processus, mais également à l'extérieur lorsque cela s'avérait nécessaire. Cette dernière stratégie est toujours en cours.

Par ailleurs, les conditions sociales entourant l'industrie de l'extraction des diamants constituent en effet une problématique extrêmement importante.

En outre, je pense que nous avons failli, dans la mesure où nous n'avons pas fait le lien avec la prolifération des armes légères. De nombreux enjeux étant liés, tous ceux qui ont étudié le marché des diamants ont constaté que leurs recherches devaient également s'intéresser au trafic de drogue, au blanchiment d'argent, au commerce des armes légères et au terrorisme international. Pour des raisons pratiques, notre organisation ne pouvait considérer toutes ces problématiques en même temps. Néanmoins, je crois qu'elles méritent toutes une étude très attentive.

### **Lidaine ZUMPOLLE**

Une personne a demandé si les rançons étaient déductibles des taxes sur les sociétés. Je ne connais pas la réponse, mais les responsables de grandes entreprises présentes aujourd'hui doivent la connaître.

Pour des raisons humanitaires, mais aussi parce que des membres du Sénat colombien sont liés aux compagnies d'assurance, la législation a été récemment modifiée pour permettre aux Colombiens de s'assurer contre les enlèvements. Ces assurances étaient interdites auparavant car le Gouvernement considérait avec raison qu'elles favorisaient le paiement rapide d'importantes rançons qui finançaient ensuite la guérilla. Auparavant, un enlèvement nécessitait deux ou trois ans de négociations avant de trouver une issue. Désormais, l'application de cette législation a réduit la période de négociation de la rançon à quelques semaines ou quelques mois. Dans certains cas, les membres de la guérilla ont réussi à infiltrer des compagnies d'assurance, notamment la Lloyd's. Les ravisseurs connaissent ainsi le montant de l'assurance des personnes enlevées et réussissent à mener des négociations rapides.

La Colombie est listée parmi les pays à plus haut risque. Les compagnies de sécurité et d'assurance y sont ainsi très prospères. Les primes d'assurance sont parmi les plus élevées au monde. Par exemple, une famille de cinq membres devra payer 18 000 à 30 000 dollars américains de primes par an pour garantir une demande de rançon à hauteur de

1 million de dollars américains. Une prime d'assurance de 75 000 dollars américains garantirait une demande de rançon de 5 millions de dollars américains. Les élites qui peuvent payer ces primes ayant également les moyens de se protéger, les enlèvements concernent de plus en plus les populations moins favorisées des classes moyennes.

### **Une intervenante du Ministère français des Affaires étrangères**

Je voudrais introduire dans le débat la question globale des rapports entre le Nord et le Sud. Toute la littérature indique que les conflits se déroulent en effet dans les pays disposant de ressources naturelles, mais aussi dans les pays les plus pauvres. On s'interroge peu sur les causes de ces conflits. On peut observer que les pays riches disposent aussi de ressources naturelles mais ils ne connaissent pas de guerres civiles. La méthode de gestion des ressources naturelles n'y est pas parfaite, mais elle rencontre une forme d'adhésion sociale. J'irais jusqu'à dire que les pays les plus riches nourrissent des conflits à l'extérieur de leurs frontières pour s'assurer la captation des ressources naturelles. L'attitude actuelle à l'égard de l'Irak, par exemple, relève certes de la considération d'un "Etat voyou", mais aussi d'un souci de maîtrise des champs pétrolifères. Paul Collier a déjà abordé ces questions dans ses travaux, mais il faut les rappeler. On observe par exemple, qu'en dépit du processus de Kimberley, aucune transformation des diamants ne s'effectue dans les pays qui les produisent. Nous demeurons dans un système d'échanges inégal.

### **Paul COLLIER**

Que le problème se déplace, par exemple, des drogues aux enlèvements est un signe de succès. Cela démontre que la régulation dans un secteur donné est efficace puisqu'elle provoque un glissement vers un autre secteur. Certains groupes chercheront toujours à contourner les règles établies au sein d'un système. Nous devons anticiper cela. Le passage d'une forme de criminalité à une autre rend nécessaire une modification constante des "verrouillages" pour maintenir la sécurité. Ces transferts ne constituent pas un sujet de désespoir.

*La présidence de la séance est assurée par Paul COLLIER, Banque Mondiale.*

### **Flux des revenus des ressources naturelles**

**Phil SWANSON**  
**ECON (Center for Economic Analysis)**

Je ne traiterai quasiment que du commerce légal des ressources naturelles puisque seul ce dernier peut être documenté et faire l'objet d'un "reporting". Je précise que les exemples cités concerneront principalement le pétrole et les matières minérales.

#### **I. Les revenus des ressources naturelles dans les pays en développement**

##### **1. L'enjeu des taxes**

Les ressources naturelles des pays en développement sont généralement exploitées par des entreprises étrangères qui, en échange, versent des taxes très élevées au pays hôte. L'importance de ces taxes est extrêmement problématique. Ces dernières dépassent souvent les capacités de gestion des pays hôtes et entraînent ainsi une gestion déplorable et la corruption.

En outre, l'importance de ces revenus peut constituer un obstacle au développement de la démocratie. En effet, pour garder le contrôle de cette manne financière, les dirigeants sont tentés de s'opposer à toute élection afin de rester au pouvoir. D'une part, ces immenses ressources financières incitent les dirigeants à rester au pouvoir, et, d'autre part, elles leur en fournissent les moyens à travers l'opportunité d'investir dans un appareil de sécurité répressif.

Nous espérons que le reporting et l'information du public permettront de réduire les opportunités et donc, les tentations de détournement des revenus, notamment vers des opérations militaires ou répressives. Un budget plus important serait ainsi théoriquement disponible pour financer des programmes fondamentaux comme l'éducation et la santé. Il convient de noter que la transparence n'est pas une fin en soi, mais simplement un moyen de restreindre la corruption, la mauvaise gestion et les détournements de fonds. Dans ce cadre, le reporting est un moyen d'atteindre l'objectif intermédiaire de la transparence.

##### **2. Les systèmes de reporting**

Lorsque la Banque mondiale a demandé à ECON d'évaluer ces systèmes internes de reporting, nous n'avons pas été très surpris de constater que ce sujet avait été très peu étudié.

Par ailleurs, les gouvernements ont probablement tendance à affaiblir les systèmes de reporting existants lorsque des revenus importants commencent à affluer. L'absence d'informations concernant ces procédures de reporting ne signifie pas nécessairement qu'elles sont inexistantes. Cependant, leur indisponibilité révèle le peu de considération de ces administrations pour la transparence. Je précise que les revenus des ressources naturelles des pays membres de l'OCDE sont tous disponibles et, dans certains cas, ils peuvent être consultés sur Internet.

La majorité des informations dont nous disposons concernent les pays que la communauté internationale a assistés dans l'élaboration de leur système de reporting. Cependant, ces pays ne reçoivent pas encore de très importants flux de revenus liés à l'exploitation de ressources naturelles. Nous n'avons donc pas pu vérifier si les procédures mises en place ont permis de décourager des velléités de corruption. Au Tchad, en échange d'investissements de compagnies pétrolières, le Gouvernement a accepté des procédures de contrôle assez strictes. Ce pays étant très spécifique, nous ne pouvons affirmer que le modèle qui y a été appliqué sera généralisable à d'autres pays. Généralement, les compagnies pétrolières ou minières prévoient des perspectives de profit telles qu'elles passent outre les dysfonctionnements

économiques et les instabilités politiques qui peuvent caractériser ces pays. Dans ces cas, plusieurs compagnies sont en concurrence pour contracter avec le pays hôte. Le Gouvernement de ce dernier choisira ainsi l'entreprise la moins contraignante et qui, notamment, n'impose pas les procédures de contrôle des revenus dictées par la Banque mondiale.

## **II. Les moyens de pression de la communauté internationale pour favoriser la transparence au sein des pays hôtes**

Dans la majorité des cas, la communauté internationale ne peut exercer une pression suffisante sur un pays hôte pour qu'il crée un système d'information transparent.

Ces pays hôtes tirant des revenus du commerce légal des matières premières, l'on pourrait imposer des sanctions commerciales afin de les contraindre à plus de transparence. Cependant, nous savons tous que ces sanctions sont très difficiles à imposer et à faire respecter. En outre, de telles sanctions pénaliseraient également les compagnies pétrolières étrangères qui travaillent dans ces pays. Elles ne manqueront donc pas d'inciter leur Gouvernement d'origine à s'y opposer.

Des pressions financières, notamment à travers des crédits assortis de conditions, seraient également difficiles à appliquer. Les revenus tirés des ressources naturelles permettent en effet aux Gouvernements en question de disposer de sources indépendantes de financement. Elles leur permettront, face aux bailleurs de fonds internationaux, de refuser certaines conditions.

En revanche, la communauté internationale peut détenir un moyen de pression financier important sur ces Gouvernements lorsque leurs dettes deviennent trop conséquentes. Cette situation peut notamment arriver lorsque les prix des matières premières évoluent avec les cours mondiaux des changes. Les pays riches en ressources naturelles se sont généralement avérés incapables de résister à la spirale des dépenses. En période d'expansion, ils empruntent sur le marché international en anticipant les flux de revenus ultérieurs. Lorsque les prix des matières premières ont diminué, ces gouvernements ont continué à emprunter de plus en plus car il leur était difficile de réduire leurs dépenses. L'exemple de l'Angola est patent à cet égard. Malgré des revenus pétroliers élevés, le Gouvernement angolais a beaucoup emprunté durant ces dernières décennies pour financer notamment la guerre civile. Ce Gouvernement a d'abord emprunté sur le marché international, probablement pour éviter les conditions du FMI. Finalement, le gouvernement angolais a dû faire appel au FMI et à la Banque mondiale. En contrepartie de l'aide de ces dernières, le gouvernement angolais a dû signer un accord qui comprenait notamment un " diagnostic sur le pétrole ". Ce diagnostic comprenait un bilan limité des revenus du pétrole et incluait un examen de ses procédures internes de contrôle. Le Gouvernement angolais était cependant assez puissant pour exiger que les résultats de ce diagnostic ne soient pas publiés. En outre, l'augmentation du prix du pétrole a notamment diminué la pression financière sur le Gouvernement angolais, lui permettant de s'affranchir d'une collaboration avec le FMI.

## **III. Les initiatives internationales en matière de transparence des comptes des entreprises pétrolières et minières**

### **1. Les obstacles**

Si les flux de revenus perçus par les gouvernements sont impossibles à comptabiliser, il reste possible d'étudier les flux financiers versés par les compagnies pétrolières et minières internationales. Toutefois, ces entreprises sont généralement réticentes car elles savent que les pays hôtes ne souhaitent pas que les sommes versées soient révélées. Elles savent également que les pays hôte peuvent les sanctionner si elles livrent des informations sensibles.

Cette pression des pays hôtes handicape les actions collectives et obère particulièrement l'élaboration de systèmes volontaires ou de campagnes d'information destinés à forcer des entreprises à devenir citoyennes. Finalement, face à de tels gouvernements, des entreprises relativement responsables peuvent décider de quitter un pays et laisser la place à des entreprises qui peuvent être sans scrupule, moins transparentes et sur lesquelles la communauté internationale aurait encore moins de moyens de pression. C'est la raison pour laquelle Global Witness et d'autres organismes ont conclu que l'approche volontaire ne peut être efficace.

Nous n'avons pas étudié les instruments *per se* qui permettraient de rendre les comptes des entreprises transparentes, mais les initiatives elles-mêmes. Je ne peux développer ce thème, mais je précise simplement que la plupart de ces initiatives sont volontaires, à l'exception notable de l'initiative prônée par la campagne *Publish what you pay*.

## **2. Les mesures favorables à l'instauration de la transparence**

Parce qu'il est difficile d'imposer la transparence aux pays hôtes, je pense que Global Witness et la campagne *Publish what you pay* ont eu raison de se concentrer prioritairement sur la création d'un régime d'information obligatoire pour les entreprises. La campagne *Publish what you pay* œuvre pour que la publication de tous les paiements effectués par une entreprise soit une condition *sine qua non* de son inscription sur le marché boursier. A cet égard, je pense qu'il serait possible de réformer les exigences de reporting au sein des pays d'origine. Les compagnies pétrolières doivent en effet présenter le total de leurs paiements à l'étranger. Les Gouvernements des pays d'origine pourraient simplement exiger que ce montant soit ventilé par pays. Ce sujet mérite, je crois, d'être approfondi.

Cette dernière réforme paraît simple, mais les gouvernements d'origine doivent agir de concert pour éviter les obstacles relevés concernant l'action collective. Je suggère que cette coordination s'effectue par l'intermédiaire notamment de l'OCDE. La convention anti-corruption pourrait, par exemple, être utilisée comme modèle pour imposer aux Etats membres des législations communes en termes d'élaboration de rapports des entreprises. En outre, cette coordination empêcherait les entreprises de déménager leur Siège pour bénéficier de législations moins contraignantes. Je dois avouer que j'ai travaillé de longues années avec l'OCDE. Je peux donc être relativement partial quant à son efficacité.

Le G8 pourrait constituer une autre instance intéressante. Les pays hôtes de la plupart des sociétés pétrolières de l'OCDE y sont représentés. De plus, il est plus aisé de parvenir à un accord au sein d'un petit groupe. Le G8 pourrait représenter une première étape dans le processus que j'évoque.

## Les règles des échanges entre entreprises

**Katherine ASTILL**  
**Catholic Agency for Overseas Development**

Les règles que nous avons édictées se limitent aux entreprises de l'Union européenne qui commercent sur le marché réglementé et aux sommes qu'elles versent aux gouvernements. Il s'agit d'un dispositif de qualité, peu onéreux, qui peut être appliqué à des mécanismes existants et sur d'autres marchés réglementés, dès l'instant qu'un accord intervient, soit au niveau mondial, soit au niveau de l'OCDE.

Au niveau de l'Union européenne, le plan d'action des services financiers et la Direction générale du marché intérieur ont déjà effectué toute une série d'harmonisations sur l'investissement et les levées de capitaux. Nous avons donc l'opportunité d'imposer des déclarations sur une base régionale plutôt que nationale. La Direction générale du marché intérieur joue un rôle pilote, mais il faudrait que les Directions du commerce, du développement et des relations extérieures participent. Par ailleurs, la volonté politique des Etats membres est indispensable à l'aboutissement du projet. Le plan d'action des services financiers met l'accent sur la confiance des investisseurs. Ce point est très important, notamment pour la communauté des investisseurs britanniques.

Trois textes méritent d'être mentionnés. Tout d'abord, le texte sur la régulation des normes comptables internationales. A l'horizon 2005, toutes les entreprises européennes qui fonctionnent sur les marchés réglementés seront tenues de publier leurs comptes consolidés, conformément aux normes comptables internationales. Le conseil sur les normes comptables internationales est parvenu à un accord de convergence avec son homologue américain. Si la divulgation pouvait être intégrée dans ces standards, elle s'appliquerait aux entreprises européennes et américaines. Nous disposerions alors d'un outil très puissant. La commission des normes européennes poursuit l'élaboration d'un standard applicable aux industries minières d'extraction, qui verra le jour dans plusieurs années.

Ensuite, une directive sur les obligations de divulgation et de transparence est à l'étude. Elle concerne les comptes semestriels ou trimestriels des entreprises de l'Union européenne. La société civile des pays en voie de développement pourrait ainsi accéder aux informations financières.

Enfin, la directive "prospectus" porte sur les informations qui doivent être publiées par une entreprise lorsqu'elle propose ses actions en bourse ou est admise sur un marché réglementé. Le conseil a obtenu un accord politique au mois de novembre. La directive n'aborde que les principes. L'élaboration des dispositions détaillées est prise en charge par les comités de travail. Ce mécanisme offre l'avantage de ne pas découler des normes comptables internationales.

## Publish what you pay

**Thomas I. PALLEY**  
**Open Society**

*Publish what you pay* est un élément parmi un chapelet de mesures politiques qui permet de s'attaquer à la corruption. Il s'agit d'une méthode efficace, autonome et réalisable. Il améliore les conditions de travail pour les entreprises et les investisseurs qui font des affaires avec les pays en voie de développement. Les entreprises effectuent leurs paiements légalement. Le problème émane de l'attitude des gouvernements. *Publish what you pay* offre des avantages aux entreprises et aux gouvernements. La campagne, qui a débuté en juin 2002, commence par un éditorial de Georges Soros, paru dans le *Financial Times*. Il explique que les entreprises pétrolières vont publier les sommes agrégées qu'elles versent aux gouvernements. Elles doivent mentionner les transactions commerciales, les entités du secteur public et para étatique.

## **I. Les arguments favorables à la publication des versements**

*Publish what you pay* favorise la croissance dans les pays en voie de développement. En mettant en lumière les revenus perçus par les gouvernements, ceux-ci les emploient dans des projets de développement. Cette focalisation sur les revenus va éliminer la corruption et lutter contre la pauvreté.

La proposition est donc conforme à une série de politiques publiques qui existent déjà, la convention anti-corruption de l'OCDE, la directive de 1997 du conseil du FMI. La proposition va aider le FMI et la Banque mondiale à mener leur audit budgétaire. Au cours de l'audit réalisé en Angola, le gouvernement a déclaré n'avoir reçu que 285 millions de dollars alors que les pétroliers affirment avoir versé plus de 400 millions de dollars...

*Publish what you pay* favorisera une certaine stabilité politique. La mer Caspienne, l'Afrique centrale et le Golfe de Guinée sont les foyers de la plus grande instabilité politique et de revenus pétroliers potentiels énormes. *Publish what you pay* va permettre de surveiller ces revenus et de réduire ainsi les éventuelles instabilités. Il est très difficile d'agir contre des conflits déjà commencés ou des cultures de corruption enracinées. La mise en place du dispositif dans les deux années à venir, avant l'émergence de revenus pétroliers importants dans ces régions, rendra un grand service à la communauté internationale.

## **II. Les inquiétudes suscitées par *Publish what you pay***

Certains craignent que ce dispositif ne place les entreprises dans une situation défavorable. Ce serait le cas si les paiements étaient publiés par entreprise. L'Angola, par exemple, a menacé de pénaliser BP. Nous proposons des éléments afin qu'aucune entreprise ne soit défavorisée.

Un autre argument avancé contre le dispositif consiste à prétendre que la divulgation des renseignements enfreindrait les accords de confidentialité. Ce n'est pas vraiment le cas dans la mesure où la plupart des entreprises exercent déjà dans le cadre d'Etats de droit où de nombreux dispositifs permettent de diffuser des informations à des fins de communication financière.

La divulgation de ces paiements s'apparenterait à la diffusion d'informations de propriété. Nous ne demandons pas aux entreprises de communiquer sur la base de transactions individuelles, mais de versements agrégés au profit des gouvernements.

Nous imposerions des coûts et des charges supplémentaires aux entreprises. Aux Etats-Unis, les entreprises minières et pétrolières doivent déjà divulguer les détails des paiements par région. Les informations par pays sont donc déjà disponibles et leur diffusion ne représente pas de charge supplémentaire.

Les entreprises non cotées ne seraient pas soumises à l'obligation de publication et en tireraient un avantage concurrentiel. Si c'était le cas, il n'en reste pas moins que selon l'adage, le mieux est l'ennemi du bien. En outre, les entreprises publiques n'ont pas accès aux capitaux considérables nécessaires aux forages, à l'inverse des entreprises cotées. La plupart des entreprises étatiques, à l'instar de PetroChina, souhaitent être cotées sur les bourses étrangères afin d'exploiter leurs propres ressources naturelles.

Les responsables américains craignent que ce dispositif politise les marchés de capitaux et réduise par là même leur efficacité. *Publish what you pay*, en offrant un plus grand nombre d'informations aux investisseurs leur permettra au contraire de prendre des décisions plus avisées. La corruption ne sert pas les intérêts des marchés.

Il faut inscrire *Publish what you pay* sur l'agenda du G8 afin que les Etats s'engagent à prendre des dispositions législatives. Le Président des Etats-Unis devrait parapher cette législation qui n'interviendrait qu'une fois que chaque pays aurait voté des lois conformes aux principes de *Publish what you pay*.

## Discussion

### **Un intervenant de Shell International**

La somme de tous les paiements versés par les entreprises ne correspond pas à celle que perçoivent les gouvernements. En effet, les entreprises nationales participent également à l'exploitation du pétrole. Au Nigeria par exemple, les versements en question correspondraient à 35 % ou 40 % selon le cours du baril, des recettes totales du gouvernement. Nous appuyons énergiquement la campagne *Publish what you pay*. Néanmoins, ce point mérite d'être gardé à l'esprit. Il importe de bien cerner les flux financiers et pétroliers en jeu, entre les entreprises, les Etats, les entreprises conjointes, les contrats de partage de production. Vous avez proposé des pistes à approfondir, mais votre texte présente des erreurs factuelles (encadré 2.1). Il faut définir en détail les paiements dont on souhaite tenir compte.

### **Un intervenant**

On objecte souvent que la publication des paiements par pays permettrait à ces derniers d'établir des comparaisons entre les contrats et de demander à ce qu'ils soient révisés. J'estime, pour ma part que cet argument n'est pas valable car ces informations sont déjà disponibles auprès de consultants. Il faut distinguer la campagne *Publish what you pay* qui concerne les entreprises cotées et les préoccupations au sujet de la contribution des entreprises d'Etat. Des solutions doivent être trouvées pour tenir compte des flux de revenus générés par les entreprises étatiques, comme au Nigeria et en Angola.

### **Un intervenant de Transparency International**

Un autre souci m'a été soumis. Il concerne la manière de ne pas contrevenir aux règles de confidentialité des pays hôtes.

### **Un intervenant**

En tant qu'investisseurs à long terme, nous sommes tout à fait favorables à ce que l'on puisse lutter contre la corruption des pouvoirs publics et le racket. J'estime que *Publish what you pay* devrait élargir son champ d'action géographique au-delà de l'Union européenne et des pays de l'OCDE, afin de toucher les pays producteurs de fer et de platine, le Chili et le Brésil. Il serait absurde de se limiter aux pays de l'Union européenne. Il faudrait commencer par les pays de l'OCDE et élargir le cercle aux pays membres des Nations Unies. Ceci permettrait de trouver une réponse au rôle croissant de la Russie, de l'Inde et de la Chine sur les marchés des ressources naturelles.

### **Une intervenante de l'Agence internationale pour l'énergie**

Nous avons eu une idée, avec l'OCDE, qui pourrait compléter les initiatives du type de *Publish what you pay*. L'Agence internationale pour l'énergie dispose d'une base très fournie de statistiques sur la production du pétrole. Depuis quelques années, nous travaillons à une plus grande transparence des marchés pétroliers, en collaboration avec l'OPEP et les autres associations de pays producteurs de pétrole. Nous envisageons de publier les recettes et les redevances que perçoivent les gouvernements des pays producteurs de pétrole.

### **Une intervenante du DFID**

Nous avons beaucoup parlé de notre initiative sur la transparence des paiements dans les industries extractives. Le Royaume-Uni a pris cette initiative, dans le dessein d'atteindre assez rapidement une masse critique d'institutions internationales intergouvernementales et de bailleurs de fonds. Une réunion se tient actuellement à Ottawa sur le sujet et nous espérons que le G 8 donnera une impulsion à ce projet. Le gouvernement du pays hôte représente notre problème essentiel. Mais si nous nous intéressons trop exclusivement aux paiements effectués par les sociétés d'exploitation, nous manquerons un aspect du problème. Il faudrait inciter les gouvernements des pays intéressés à se plier à une plus grande transparence. Nous pourrions peut-être, avec l'aide des institutions internationales, trouver le

moyen de leur faciliter l'accès aux marchés financiers internationaux. J'aimerais connaître vos suggestions sur la manière dont les informations pourraient être agrégées et diffusées pour que l'opinion générale détienne un certain pouvoir. Les représentants du NEPAD pourraient peut-être intervenir en ce sens.

### **Un intervenant**

A plusieurs reprises, il a été dit que le fait d'imposer des contraintes aux entreprises avait conduit à "chasser le bon grain". Cet événement s'est produit au Soudan et le terrain y est occupé par des sociétés douteuses. Les pays dont la gouvernance publique est la plus fragile sont le plus exposés à ce danger. Du point de vue de la Banque mondiale, les redevances pétrolières sont beaucoup plus compliquées que la TVA qui complique le travail du PSA. Certaines années, les gouvernements ignorent totalement quelles redevances ils vont recevoir au titre de leurs exportations de ressources naturelles. Ils ont donc souvent l'impression d'être marginalisés par rapport aux processus financiers et comptables utilisés. Il faudrait clarifier ce processus pour leur propre information.

### **Paul COLLIER**

L'Agence internationale pour l'énergie pourrait effectivement compléter le tableau de telle sorte que nous disposions d'informations sur les sociétés et sur les gouvernements. Au-delà de la corruption, certains contrats sont sans doute peu lucratifs pour les pays hôtes.

### **Une intervenante de l'OCDE**

Cette question de la complexité a été évoquée dans divers contextes. Il ne me semble pas que les redevances pétrolières sont particulièrement complexes par rapport à l'impôt sur le revenu. Elles sont assez facilement contrôlables. C'est pourquoi, dans des pays où le gouvernement est très minimaliste, comme la Birmanie, l'Angola, le Nigeria, ou la RDC, il est plus aisé de vérifier les revenus pétroliers qu'un l'impôt sur le revenu. Les gouvernements seraient d'ailleurs incapables de le mettre en place et de le gérer.

### **Une intervenante de la Banque mondiale**

Je participe au travail sur la gouvernance des ressources forestières. Pour revenir au risque de se limiter aux pays de l'Union européenne ou de l'OCDE, j'ajouterais qu'il faut aussi se préoccuper de la Malaisie.

### **Un intervenant**

La complexité des suivis financiers provient entre autres du fait qu'ils nécessitent le contrôle des paiements effectués en liquidités. Les versements à des fin fiscales sont assez difficiles à cerner. De nombreuses sociétés du secteur minier fonctionnent comme si l'impôt sur les sociétés était reporté car il n'y a pas de bénéfice déclaré. Nous nous sommes heurtés à un mur au cours de nos études internationales sur la situation fiscale des sociétés minières. En effet, pour des motifs de luttes de pouvoir dans les pays producteurs, les redevances ne sont pas forcément versées au gouvernement central, mais pour partie à des autorités locales. La répartition des fonds est donc très difficile à suivre.

### **Phil SWANSON**

Dans le tableau de l'encadré 2.1, j'essayais de montrer comment les gouvernements se font payer par les sociétés pétrolières. Je ne suis pas un expert du droit des contrats et j'ai bien conscience de la complexité du sujet. Cette question mérite d'être approfondie. Elle permettrait de mieux comprendre la manière de cerner les flux de paiement. Un intervenant a évoqué la convention anti-corruption de l'OCDE en mentionnant qu'elle ne couvrait pas les pays extérieurs à l'OCDE. En fait, elle pourrait être considérée comme un précédent afin de faire participer des pays extérieurs à l'OCDE. Il est vrai que certains produits de base ne sont pas couverts, comme le bois d'œuvre. Certains ont eu l'impression que la campagne *Publish what you pay* ressemblait à une punition du Nord au Sud. En fait, la campagne s'attaque plutôt aux pays de l'OCDE.

### **Katherine ASTILL**

Je partage le point de vue selon lequel l'Union européenne et de l'OCDE ne représentent pas un nombre suffisant de pays. L'élargissement des pays couverts dépend de la volonté politique. De plus, il est préférable de commencer là où il est possible d'intervenir, même si certains coupables nous échappent. Shell et Anglo ont été des participants de la première heure au Royaume-Uni car ils souhaitent poursuivre leurs investissements. Il est donc important de consulter toutes les parties prenantes.

### **Thomas PALLEY**

Il a été dit que lorsqu'un groupe de pays s'impose une règle, il nuit à ses propres intérêts. L'OCDE va adopter certaines règles et les publier. Ultérieurement, elles seront mises en œuvre. Les pays commenceront ainsi à y réfléchir. L'adoption de règles comptables avec l'IASB (*International Accounting Standards Board*) et l'Union européenne seraient déjà une avancée. Plusieurs intervenants ont également parlé d'anti-impérialisme, mais nous travaillons sur nos propres marchés. Le *Publish what you pay* pourrait servir de cadre à l'aide au développement, qui ne serait attribuée qu'aux pays faisant preuve de transparence. Nous finançons le centre pour la discipline et la transparence budgétaire qui essaie de former les responsables budgétaires des pays en voie de développement dans le but d'une clarification des comptes publics.

### **Paul COLLIER**

Toute une série de groupes, comme l'OCDE, l'Union européenne, les associations régionales, peuvent surmonter l'absence d'action collective. Le travail réalisé jusqu'à présent ne constitue pas le point d'achèvement d'un processus. Celui-ci doit avoir lieu dans les pays en voie de développement. Il s'agit de développer l'esprit critique des sociétés civiles grâce à une meilleure information.

*La séance est présidée par Pierre JACQUET, Agence française de Développement.*

### **Le financement de l'extraction illicite de ressources**

**Jonathan WINER**  
**Alston & Bird, LLP**

Mes recherches ces vingt dernières années ont concerné les flux financiers illicites. Il est intéressant de constater que très peu d'informations existent quant au lien entre ces mouvements financiers et l'exploitation de ressources naturelles.

## **I. L'extraction illicite des ressources**

### **1. Définition**

Les extractions illicites supposent :

- des documents contrefaits ;
- des achats obscurs ;
- des exploitations non renouvelables ou non durables ;
- des investissements très réduits comme en Russie, au Kazakhstan, en Ukraine et au Nigeria ;
- des disparitions de bénéfices ;
- surtout, un bénéfice minime pour le budget national puisqu'une part importante des revenus de ressources naturelles échappe au Trésor Public.

Ainsi, je ne considérerai comme illicites que les extractions qui s'affranchissent des taxes et/ou violent les sanctions internationales. Ces exactions s'appuient également sur la criminalité, la corruption et la collusion. En outre, je précise qu'elles impliquent nécessairement des flux transfrontaliers d'argent et de produits.

### **2. Les protagonistes**

La communauté internationale est composée d'acheteurs. Il s'agit notamment d'entreprises corruptrices et d'entreprises qui ignorent la campagne de "Publish what you pay". Il s'agit également d'intermédiaires qui achètent des produits sensibles à un prix relativement bas et qui, le cas échéant, absorbent les risques judiciaires. D'autres acteurs existent, mais ces trois catégories sont celles qui nous préoccupent le plus.

Nous pouvons également distinguer des responsabilités :

- Gouvernementales – essentielles, car les procédures et les dirigeants sont inefficaces ;
- en matière de transport des produits ;
- en matière de transfert des flux financiers.

Tous ceux qui contrôlent ces entités et infrastructures ne se soucient guère du respect des règles ou, éventuellement, sont des complices de leur non-respect.

## **II. Les bénéficiaires**

### **Les gouvernements**

Ceux qui sont concernés par ces extractions illicites font généralement preuve d'une très mauvaise gouvernance et ont une très faible légitimité. Ils contestent les bénéfices de la démocratie pour se maintenir au pouvoir. Ces gouvernements sont souvent impliqués dans des conflits ou tendent à l'être. La gestion des ressources naturelles est désastreuse, le commerce du bois d'acajou du Brésil en est un exemple flagrant. La corruption au Kazakhstan et en Ukraine est aussi épouvantable.

### **Les groupes rebelles**

Les chefs de guerre contrôlent des zones d'extraction et imposent des mesures strictes de sécurité.

### **Les organisations criminelles**

Le financement du crime organisé par les ressources naturelles ne requiert pas de contrôle d'un territoire. La tendance est plutôt d'exploiter la mauvaise gouvernance d'un pays. Les bénéfices sont utilisés pour corrompre les autorités et optimiser les bénéfices de la vente illicite des ressources.

### **Les groupes terroristes**

Le financement de ces groupes par l'exploitation de ressources naturelles est relativement répandu. L'opinion commune était de lier le terrorisme au seul trafic de drogue, mais l'on commence également à évoquer notamment le trafic de diamants. A travers mes enquêtes, j'ai pu constater que les principaux groupes terroristes étaient partiellement financés grâce au commerce illicite de matières premières. Ces groupes pouvaient ainsi s'autofinancer s'ils n'avaient pas accès à des dons de fondations islamiques ou des financements de certains Etats. Ces deux dernières sources commencent d'ailleurs à se tarir l'une après l'autre.

## **III. Les infrastructures et les services financiers**

Des banques sans scrupule, liées à des banques internationales, permettent à ces différents acteurs du commerce illicite de ressources naturelles d'utiliser leurs revenus sans aucune contrainte. Des systèmes alternatifs de versement de fonds existent pour permettre des transferts financiers qui ne sont ni régulés ni enregistrés.

Par ailleurs, en échange d'une commission, des entreprises d'importation et d'exportation acceptent de créer de fausses factures.

Des marchés informels de métaux précieux existent également. Le marché de l'or de Dubaï est, par exemple, un centre de financement du terrorisme. Il concentre les évasions fiscales des pays d'Asie du Sud.

Les entreprises internationales sont également essentielles car elles masquent toute identification et permettent d'utiliser des bénéfices illicites.

Le processus de blanchiment d'argent peut prendre plusieurs formes.

### **Les placements et les transferts de fonds**

Les possibilités de placer les revenus illicites du commerce sont innombrables. Des comptes en banque off-shore au nom d'entreprises fictives permettent notamment de créer un faux bilan. Des systèmes de dépôts de fonds alternatifs permettent en outre d'éviter des transferts à l'étranger par l'intermédiaire d'un mécanisme de compensation des crédits et de débits. Il est également possible d'échanger les ressources naturelles contre de l'or et d'en transférer les bénéfices partout dans le monde.

Par ailleurs, les dépôts de fonds frauduleux ont également lieu dans des institutions financières locales complaisantes et liées au réseau international. Il est par exemple très aisé de transférer des fonds d'Irak à destination des Etats-Unis, en passant par le Kenya.

### **Les facturations frauduleuses**

Ces dernières peuvent impliquer uniquement l'exportateur. Des fausses factures impliquant à la fois l'acheteur et le vendeur sont également très communes car elles permettent aisément au vendeur de distribuer des commissions occultes sans opérer de transferts de fonds à l'étranger.

### **L'intégration des activités frauduleuses au sein d'activités légales.**

Au Venezuela et au Panama par exemple, toute l'industrie de la construction était contrôlée par les cartels de la drogue à travers une intégration verticale des activités. Les services de renseignement américains avaient estimé la situation en 1994 de la façon suivante : Il n'est pas possible de lutter contre ces entreprises légales, car elles ne se soucient pas de perdre de l'argent. L'argent est blanchi grâce à l'importation et à l'exportation des produits, puis est réutilisé dans le pays, et ses bénéfices permettent à leur tour d'investir dans les activités illicites. Les barons nigériens et brésiliens utilisent aussi ce mécanisme.

## **IV. Les initiatives actuelles destinées à contrôler l'extraction illicite de ressources**

### **1. L'embargo**

L'objectif de l'embargo est de diminuer la valeur des ressources illégalement exploitées. De nombreux exemples démontrent cependant que si le marché existe, les produits y parviendront toujours. L'exportation de pétrole irakien par l'intermédiaire de la Turquie en est un exemple patent. Les embargos sectoriels sont très difficiles à appliquer car ils ne prennent pas en considération les structures.

### **2. Les systèmes de certification**

Ces derniers se développent de plus en plus rapidement. Toutefois ils contrôlent non les flux financiers, mais les flux de ressources naturelles. Il est significatif que les systèmes de documentation des douanes de certains pays n'aient été que très peu modifiés depuis 1973. Pourtant, des systèmes de gestion d'information relativement peu onéreux existent et pourraient être répandus. Les systèmes de certification ont certes des avantages, mais les problèmes de vérification persistent et, surtout, j'estime que les capacités de réaction des pays hôtes sont trop limitées.

### **3. La divulgation de toutes les informations et le contrôle**

Ces thèmes ont déjà été évoqués ce matin. Je pense que la campagne *Publish what you pay* est très importante. Cependant, cette initiative ne permet pas de suivre l'intégralité du circuit des revenus, des bénéfices des commerces illicites.

### **4. Les normes internationales**

Les standards et les normes anti-corruption sont très récents. Ces instruments sont potentiellement très puissants car ils complètent d'autres outils comme ceux de la Convention internationale contre le crime organisé ou ceux du FITF (*Financial Investigations Task Force*).

Le modèle des normes anti-terroristes pourrait être utilisé pour lutter contre le commerce illicite des ressources naturelles. Ce système, coordonné, serait beaucoup plus efficace qu'un embargo sectoriel ou une mesure géographiquement concentrée.

Le FITF a été créé à l'origine pour lutter contre le trafic des stupéfiants. Il concerne aujourd'hui tous les crimes importants. Théoriquement, les ressources naturelles sont aussi de son domaine d'activités puisqu'il s'occupe de trafics, de corruptions et de fraudes. Néanmoins, un processus préalable est nécessaire afin d'étendre l'application des normes à tous les pays et d'évaluer l'efficacité des procédures élaborées.

Les initiatives du secteur privé reposent sur des principes très importants, mais aucun mécanisme obligatoire ne renforce leur application. Elles pourraient, si elles étaient obligatoires, permettre d'universaliser certaines procédures financières qui favoriseraient notamment la transparence.

L'identification des clients devrait être imposée afin de vérifier si ces derniers ne procèdent pas au blanchiment d'argent sale. Ce processus a été initié notamment par les banques suisses à la suite du scandale causé par l'affaire Abacha. De nombreuses autres mesures visant notamment à renforcer la surveillance de comptes bancaires détenus par des citoyens de pays à risque devraient compléter ce dispositif.

Enfin, les banques ont développé des indicateurs d'alerte permettant d'identifier des activités à risque. Ces indicateurs ne couvrent pas l'exploitation illicite de ressources naturelles excepté les stupéfiants, mais ils le pourraient. Par ailleurs, on a suggéré la création d'un registre international pour que les institutions financières puissent échanger des informations.

## **V. Les faiblesses des initiatives actuelles et les solutions possibles**

### **1. Principales faiblesses**

Il n'existe pas de système global permettant d'enregistrer les informations sur les échanges internationaux de matières premières, qu'ils soient licites ou non.

Aucun système ne permet non plus de confronter les flux physiques aux flux financiers. Un tel système permettrait pourtant d'identifier les sommes qui échappent aux impôts à travers de fausses déclarations.

La liste noire de la FITF et de l'OCDE ne contient aucune référence aux trafics de ressources naturelles évoqués lors de cette conférence.

Les capacités locales de contrôle restent limitées et ne sont pas compensées par des mécanismes internationaux obligatoires.

### **2. Les solutions possibles**

L'Organisation mondiale des douanes (OMD) pourrait compléter les certificats de transferts internationaux actuels. Il conviendrait d'y intégrer notamment la valeur totale des produits et le nom des banques concernées et d'appliquer ces formulaires à toutes les transactions. Des sanctions et des systèmes de vérification devraient également être renforcés, pour garantir le respect des conventions internationales. L'OMD pourrait également favoriser l'harmonisation des systèmes de gestion des informations. La création d'un réseau douanier global permettrait de créer un système coercitif.

S'agissant de confronter les flux physiques et financiers, le FITF pourrait collaborer avec l'OMD. L'OMD et Interpol pourraient créer une entité ressemblant au groupe Egmont, qui permet aux services de renseignements financiers d'échanger des informations confidentielles. Ce modèle d'échange d'informations pourrait être appliqué aux flux de produits pour favoriser l'application des réglementations. Les pays européens pourraient créer ce système, éventuellement en association avec le Canada, sans se préoccuper d'intégrer les Nations Unies.

L'OMD pourrait également créer des labels spécifiques. Des codes barres pourraient être appliqués aux ressources naturelles échangées et contenir notamment des informations sur le pays d'origine.

S'agissant des listes noires, il serait utile que le FITF ou l'OCDE, à travers le programme anti-corruption, développent des mécanismes de sanctions graduelles.

Les instruments qui existent déjà peuvent être améliorés. Il n'est pas nécessaire d'en créer de nouveaux. Les fraudes, la contrebande, le blanchiment d'argent et la corruption sont déjà interdits. Un programme de formation serait notamment utile pour initier les responsables au contrôle des mouvements financiers liés aux flux de ressources naturelles.

Je pense que les multinationales et les entreprises privées ont plus de pouvoir que la majorité des pays des Nations Unies en termes de gestion commerciale et logistique. Elles sont en effet spécialisées dans le transport de flux physiques et financiers et sont donc plus aptes à imposer des normes que la plupart des gouvernements.

Des mesures incitatives pourraient être élaborées à destination du secteur privé. Notamment, une liste d'entreprises responsables et honorables pourrait être créée, dont l'accès et le fonctionnement seraient régis par des règles strictes. La Banque mondiale pourrait par exemple déposer ses fonds uniquement auprès des institutions financières respectant ces exigences. Les Fondations, les institutions religieuses et les organismes d'aide au développement pourraient également agir de façon similaire.

## Discussion

### **Un intervenant**

Connaît-on les montants financiers concernés par ces mouvements de fonds ? Le GAFI (Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux) connaît-il l'origine des fonds douteux ?

### **Jonathan WINER**

Si l'on considère l'évasion fiscale, la somme atteint jusqu'à 30 % des revenus. Les fuites fiscales représentent une méthode approximative d'évaluation, mais des recherches supplémentaires seraient nécessaires.

### **Un intervenant**

J'aimerais connaître les obstacles au gel des actifs de responsables au pouvoir. A la chute de Mobutu, par exemple, on savait dans quels lieux il avait dissimulé son argent.

### **Jonathan WINER**

Un dispositif juridique à l'échelle nationale et internationale est nécessaire au gel des actifs. Depuis le 11 septembre, les capacités de gel des actifs se sont développées. Elles existaient déjà dans le cadre du processus GAFI. Milosevic, par exemple, avait caché ses fonds à Chypre. Le Royaume-Uni a menacé Chypre de lui refuser l'entrée dans l'Union européenne. Les fonds ont alors été déplacés au Liban où Milosevic n'y avait pas accès. La mesure a donc été efficace. Une méthode analogue pourrait être employée vis-à-vis d'autres voisins de l'Union européenne.

### **Un intervenant**

J'aimerais savoir pourquoi il est si difficile de rapatrier les fonds dans le cas Aboudja. Quand j'étais fonctionnaire américain, nous ne disposions pas de mécanismes pour saisir les actifs. De nombreux pays ont accru leurs moyens de le faire depuis.

### **Une intervenante**

Qu'en sera-t-il des systèmes hawallah et hundi, une fois que les lacunes des systèmes bancaires seront comblées ?

### **Jonathan WINER**

Hong Kong fut le premier pays à exiger l'enregistrement des hawallah. D'autres pays lui emboîtent le pas. Il est possible de les intégrer dans le régime et cela devrait avoir lieu sans trop tarder, puisqu'une bonne partie des activités répréhensibles est liée aux hawallah. Ils se sont développés du fait de l'incapacité du système financier à mettre en place des moyens de transmission dans les zones éloignées.

### **Pierre JACQUET**

Les mécanismes que vous avez décrits existent depuis un certain temps. Ont-ils permis de faire diminuer la part du recyclage illicite ? Il semble que nous soyons en présence d'équilibres multiples. Le marché entièrement illicite fonctionne correctement pour ceux qui y participent et représente un état stable. Le système opposé procure une prime à celui qui agit convenablement. Comment passe-t-on d'un système à l'autre ? Faut-il faire confiance à la progression autonome des comportements respectables ?

**Jonathan WINER**

Le régime de blanchiment est assez récent. Le pouvoir des organisations de trafic de drogue a été très perturbé. Les placements d'argent sale dans les pays de l'OCDE diminuent. Ces changements prennent du temps. L'Europe peut adopter des normes en contournant les pays difficiles tels que les Etats-Unis, le G7, la Russie. Vous pouvez même faire exploser un scandale dans un pays voisin de l'Union européenne afin de stimuler le changement.

Les instruments internationaux de mise en œuvre : sanctions, certificats, conditionnalité de l'aide, instruments juridiques et autres initiatives

*Le président de séance est Pierre JACQUET, Agence française de Développement.*

### **Les mécanismes internationaux**

**Philippe LE BILLON**  
**University of British Columbia**

#### **I. Limiter l'accès des belligérants aux revenus des ressources naturelles**

Un certain nombre de principes et d'interrogations doivent présider à la mise en place de mécanismes visant à limiter l'accès des belligérants aux revenus.

##### **1. Le contexte du contrôle des ressources légales de guerre**

Il importe d'empêcher l'accès financier pour les belligérants sans dissuader les entreprises réputées d'investir à long terme. Les instruments de contrôle font face à différents niveaux de responsabilité, partagés entre les autorités locales, les belligérants, les rebelles, les groupes armés, les gouvernements, les pays hôtes, les entreprises et les consommateurs. Il convient de définir le niveau de complicité, qu'il s'agisse de la complicité directe des belligérants qui exploitent des ressources naturelles ou de la complicité silencieuse des gouvernements qui captent de l'argent par leurs recettes fiscales. Si l'on veut continuer à favoriser les réglementations, il n'empêche que bon nombre des acteurs institutionnels s'opposent à des législations prescriptives. Il nous faut aussi nous demander dans quelle mesure nous allons réformer, à un coût élevé, tout un secteur, alors qu'une minorité de produits provient de source illégale. En effet, les prix sont alors fixés légalement par le marché mondial, ce qui peut servir de levier économique.

##### **2. Les différents objectifs poursuivis**

Il s'agit de prévenir l'exploitation et le commerce des ressources, d'empêcher tout financement de la guerre. Le dispositif peut essayer de pousser à une résolution pacifique des conflits en amenant les belligérants à la table des négociations. La méthode passe aussi par une régulation ou une dénonciation des comportements des entreprises.

Dans la poursuite de ces objectifs, les instruments interviennent à deux niveaux. D'une part, au niveau des acteurs, ils doivent permettre de déterminer ceux qui sont illégaux, qui sont les rebelles, les criminels de guerre, s'il y a un problème de reconnaissance du gouvernement. Il n'était par exemple pas simple d'intervenir pendant la guerre en Angola face à un gouvernement corrompu. D'autre part, au niveau des produits de base, il faut déterminer quelles sont les activités associées à des conflits et celles qui peuvent violer les droits de l'homme (par exemple le travail forcé).

#### **II. Les différents instruments**

##### **1. Les régimes de sanction**

Les régimes de sanction contre les exportations ont été utilisés dans dix cas depuis la guerre froide, contre un seul auparavant, celui de la Rhodésie. La dernière sanction en date visait le Libéria à travers un audit du bois et de la navigation marchande. Une résolution du Conseil de Sécurité met en demeure le gouvernement de prouver qu'il gère correctement ses ressources. Beaucoup d'espoirs ont été placés dans les sanctions, notamment du point de vue humanitaire. Mais, sur le terrain, elles sont rarement appliquées par les forces internationales, comme en Irak. Dans d'autres cas, les forces de paix n'ont pas été déployées pour intervenir, comme au Sierra Leone ou au Congo. L'amélioration incombe surtout aux panels des Nations Unies. La mise au pilori d'un chef d'Etat représente un véritable

pas en avant. Les applications au niveau national restent très faibles, de l'ordre de 3 % à 35 %. Les résultats des sanctions régionales sont également décevants du fait d'un fort taux de complicité dans l'économie.

## **2. Les instruments juridiques**

Les instruments juridiques sont peu développés pour l'instant. Des instruments nationaux existent contre le blanchiment de l'argent. Environ dix négociants de ressources de conflits sont devant la justice ainsi que cinq affaires impliquant des multinationales, mais aucune n'a abouti.

Les instruments internationaux comptent la convention internationale pour la suppression du terrorisme. Il s'agit d'une définition très vaste du terrorisme selon laquelle tout criminel de guerre pourrait être considéré comme un terroriste. L'Union européenne l'a limitée à ce que l'on entend comme activité terroriste. La Cour Pénale Internationale pourrait jouer un rôle car les personnes morales ne sont pas couvertes et la complicité est définie très étroitement. La convention des Nations Unies contre le crime organisé pourrait être étendue par un protocole sur les exploitations illicites et le trafic des ressources nationales.

## **3. La conditionnalité de l'aide**

La conditionnalité de l'aide peut s'exprimer par des pressions directes sur les pays hôtes. Ces pressions peuvent émaner du FMI, comme il l'a fait envers l'Angola, des bailleurs de fonds, par exemple au Cambodge, ou de l'Union européenne dans le cas du Libéria. Les pays hôtes exercent également des pressions directes notamment dans le cadre du NEPAD en lien avec le G8 et son plan d'action pour l'Afrique.

Les pressions indirectes s'exercent vers les pays importateurs et de transit à l'encontre des groupes rebelles qui n'ont pas de bailleurs de fonds. Cette technique s'est révélée d'une grande efficacité dans le cas des Etats-Unis qui imposaient la menace d'un retrait d'aide à la Thaïlande afin qu'elle cesse sa participation au commerce de bois avec les Khmers rouges. La cohésion des bailleurs de fonds est capitale et le succès plus vraisemblable dans les pays de transit qui ont de bonnes relations bilatérales.

## **4. Le suivi économique**

Le suivi économique s'est exercé dans le cas de l'oléoduc entre le Tchad et le Cameroun, mais aussi lors du principe " pétrole contre nourriture " en Irak. Il s'agit de suivre ce processus en temps de paix. Une licence pourrait être octroyée par les Nations Unies et étayée par des sanctions internationales. Ce dispositif est géré par une commission comprenant les bailleurs de fonds, la société civile et le gouvernement national. Le processus de paix est ensuite transformé en commission parlementaire ?.

## **5. Une mise en œuvre efficace ?**

L'académie de la paix a fait de nombreuses conférences sur les instruments que l'on peut utiliser mais qui paraissent assez inefficaces dans l'ensemble. Des agents économiques sont mus par l'esprit de lucre dans toutes sortes de lieux. Très peu de mesures sont prises au niveau national dans les pays affectés par la guerre et les conflits. Les capacités de contrôle, tels que la police, les douanes et les systèmes judiciaires, manquent bien souvent. La protection des intérêts stratégiques et économiques, privés et publics devrait être assurée par les Etats. Aucune solution unique ne se dégage du lot. Il faut essayer de travailler sur la base de ce qui existe. Reste à savoir si nous pouvons passer du patchwork actuel de réglementations vers un système de gouvernement mondial.

## Les problèmes légaux

**Necla TSCHIRGI & Jake SHERMAN**  
**International Peace Academy**

### **Necla TSCHIRGI**

Il commence à être admis que la recherche de la sécurité n'intéresse pas seulement les Nations Unies et les chefs d'Etat et de gouvernement mais aussi le secteur privé, la société civile et les institutions financières internationales. Aujourd'hui, l'espoir ne consiste pas seulement à arrêter les flux de ressources vers les combattants des guerres civiles. On espère aussi faire comprendre aux gouvernements qu'il est possible de réaliser du développement préventif et que les ressources naturelles peuvent favoriser la paix.

Si des sociétés pétrolières occidentales déplacent leurs opérations vers d'autres régions par crainte du terrorisme, il est très important de veiller à ce que la nouvelle génération des accords pétroliers tienne compte de nos connaissances actuelles des rapports entre l'activité criminelle, la mauvaise gouvernance des ressources naturelles et la prévention des conflits.

Nous savons que les guerres civiles ont des causes politiques. Nous ne pouvons croire que les seuls moyens dont nous disposons se limitent aux moyens économiques et financiers. Il faut parvenir à ce que les personnes qui négocient les accords comprennent mieux la complexité des dimensions économiques et financières. Aucun économiste n'était présent dans le groupe qui a négocié l'accord de paix de la RDC. Comment injecter la dimension économique dans le processus politique au moment même où nous essayons d'injecter une dimension politique dans l'analyse économique de ces guerres ?

### **Jake SHERMANN**

Dans son programme économique, l'International Peace Academy a défini des défis à affronter, qui constituent aussi des pistes de recherche. Le défi général consiste à renforcer la responsabilisation politique de tous les acteurs. S'agissant des entreprises, le plus important est celui de l'avantage concurrentiel.

Lorsque l'on mentionne l'absence de volonté politique des pays hôtes, on a tendance à considérer que les gouvernements sont monolithiques. Or nous savons que tous les ministères n'ont pas les mêmes priorités. Les ministères des échanges et du commerce sont généralement plus technocratiques que les autres. Ils veulent promouvoir des intérêts économiques. Les ministères de l'économie et du développement souhaitent plutôt entretenir de bons rapports avec les institutions multilatérales et faire de la prévention.

Un autre problème tient aux définitions normatives. Nous nous sommes demandés comment définir une entreprise honorable, mais la même question se pose au sujet de la bonne gouvernance. Le terme de complicité a également beaucoup été utilisé par les ONG. Il faut être plus précis sur ce que nous entendons. S'agit-il d'une complicité morale ou juridique ? Selon le sens que nous donnons à ce terme, les critères qu'il faut satisfaire pour apporter la preuve d'une complicité seront fort différents. Les nuances de complicité directe et indirecte, par le silence et d'impunité soulèvent aussi des difficultés de définition.

Le système international se trouve également confronté à un défi. Ses réglementations ont une tendance "Etat-centrique". Or il relève du droit inaliénable des pays d'utiliser leurs ressources nationales naturelles comme ils l'entendent. Si l'on mettait un terme à toutes les ressources destinées à des rebelles, on risquerait de couper les fonds de l'ANC de demain.

**Les principes directeurs de l'OCDE**  
**pour les entreprises multinationales**

**Kathryn GORDON**  
**OCDE**

Dans le cadre des principes directeurs sur la prévention des conflits violents, les acteurs de l'OCDE doivent définir des approches qui reconnaissent à la fois le potentiel et les limites de l'influence extérieure. Nous devons travailler sur le front ? des pays développés, des pays en développement et des entreprises. Le programme que je représente concerne les entreprises multinationales à l'étranger. Nous avons tendance à présenter les principes directeurs avec la convention anti-corruption, ainsi qu'avec notre programme d'intégrité du secteur publique et les principes directeurs du CAD.

Les principes directeurs que nous avons adoptés au cours des ans sont compatibles avec les textes sur le blanchiment et la corruption. Je voudrais soulever un point qui me semble très important. Il faudra relever les défis de gestion du secteur publique si nous voulons trouver une solution à long terme. Elle réside dans la mise en place de régimes démocratiques et compétents dans les pays où sont situées les ressources naturelles.

Les principes directeurs sont fondés sur des années cumulées d'expériences, d'analyse des processus budgétaires. Ils ne sont pas marqués par l'idéologie. Les pays qui n'appartiennent pas à l'OCDE peuvent s'interroger sur l'étiquette OCDE de ces principes. Mais nous avons essayé de les adapter à cette fin.

Les principes directeurs pour les sociétés multinationales représentent un code de conduite qui a été approuvé par des acteurs internationaux. Contrairement à d'autres instruments juridiques, il s'agit d'un accord intergouvernemental, signé par 37 gouvernements. Ces derniers ont pris l'engagement de veiller à ce que les sociétés transnationales et multinationales opérant sur leur territoire ou basés sur leur territoire respectent les principes consignés. Cet instrument offre un mélange extraordinaire d'éléments contraignants et d'éléments volontaires. Les recommandations couvrent des domaines comme la divulgation de l'information, la lutte contre la corruption, la fiscalité et le respect des droits de l'homme.

L'un des aspects les plus importants concerne sans doute les dispositions de suivi. Tous les gouvernements signataires sont chargés de mettre en place un bureau chargé de la promotion des principes directeurs. Ce sont les points de contact nationaux qui se rencontrent annuellement et publient un rapport annuel. Ils sont souvent chargés d'aborder des questions de caractère général qui se posent dans l'activité des entreprises à l'échelle internationale. Les syndicats se sont souvent approchés de ces points de contact pour mener des études spécifiques. Parfois, ces entités ont même conduit à la fermeture de certaines usines.

Ce n'est que très récemment qu'il a été décidé d'utiliser ces principes pour la question du rapport entre les guerres et les ressources naturelles, notamment avec l'exploitation illicite des ressources naturelles dans la RDC.

Des activités spécifiques vont être décidées dans le cadre du comité d'experts sur la RDC. La disposition adoptée par l'OCDE dans ce contexte s'apparente à une procédure souple de signalisation des non-respects des recommandations par certaines sociétés.

## Les sociétés privées et les guerres

Christian RUGE

FAFO Programme for International Cooperation and Conflict Resolution (Oslo)

Nous travaillons sur les pratiques inacceptables des sociétés privées dans les pays en guerre. Nos travaux de recherche nous ont fait voir les zones de guerre comme des marchés économiques où l'activité des sociétés privées est adaptée à la demande des combattants et à la demande internationale pour les produits de base. Tous ces acteurs travaillent sur un territoire où il est très difficile de tracer la séparation entre ce qui est licite et ce qui ne l'est pas.

Nous avons défini trois catégories d'activités économiques qui peuvent appuyer la guerre : la production militarisée, les transactions criminalisées et l'exploitation anarchique.

L'objectif vise à définir la ligne rouge qui sépare les acteurs honorables du secteur privé de ceux qui profitent des actions de guerre pour se comporter de façon inacceptable. Tant que cette limite ne sera pas définie, il ne sera pas possible d'encourager certains comportements et d'en proscrire d'autres.

Il n'existe aucune solution universelle. Il est évident que les préoccupations internationales vont porter de plus en plus sur les dimensions économiques de la paix et de la sécurité dans le monde. Au niveau national, il est temps d'aborder le *new diligence*. Les sociétés privées qui investissent ou interviennent dans des zones de guerre impliquent leurs citoyens dans des conflits à l'étranger.

Compte tenu de l'absence de capacité de réglementation dans la plupart des pays qui sont en guerre, il faut trouver les moyens de responsabiliser les acteurs.

## Discussion

### **Une intervenante**

Il me semble que les difficultés de mise en œuvre des principes de l'OCDE tiennent au fait que les ONG ne font pas confiance à l'OCDE. Des plans sont-ils prévus pour corriger ces faiblesses ?

### **Un intervenant**

Les personnes qui ont commencé le recueil de statistiques sur les échanges et la consommation pourraient les utiliser dans le cadre du processus de Kimberley. Au sein du groupe d'économistes auquel j'appartiens, nous avons parfois du mal à comprendre comment les échanges et la production se produisent. J'espère que nous pourrions nous adapter.

### **Un intervenant**

Ce qui est légal aujourd'hui peut rapidement devenir illégal. Les réactions de la communauté internationale sont toujours très lentes entre le moment où des activités commencent à être employées pour des fins illégales et le moment où l'on se décide à agir. Elle commence à réagir quand la crise est devenue presque incurable. On pourrait se demander si, en Côte d'Ivoire, les ressources du cacao et du café ne vont pas être utilisées pour acheter des armements. La prospective est insuffisante. Je considère par ailleurs que les analyses sont extrêmement segmentées. Les compétences sont très spécialisées au sein des différents organismes, mais il manque une approche globale. On peut être tenté de faire référence au Conseil de sécurité mais il fait face à des problèmes de sécurité et non à des problèmes économiques.

### **Un intervenant**

Je me demande pourquoi nous n'avons pas entendu parler du FMI et de la Banque mondiale et de leurs prêts. Les conditions ont changé et il faut envisager une anticipation des problèmes si l'on veut que les pratiques s'améliorent.

### **Un intervenant**

Des critiques ont été émises vis-à-vis des principes de l'OCDE. Certains groupes au Canada veulent demander au gouvernement quelles sont ses attitudes vis-à-vis de ces directives. En l'absence de transparence, il est très difficile de déterminer ce que ces entreprises ont fait pour violer les directives de l'OCDE. Il arrive que ces entreprises n'aient rien fait mais nous ne pouvons pas le prouver.

### **Jake SHERMAN**

Nous pourrions tenir une conférence au printemps prochain sur l'utilisation des ressources publiques, du crédit et de l'assurance.

### **Kathryn GORDON**

Je crois que les principes directeurs de l'OCDE présentent des faiblesses. Lors de notre réunion annuelle, au mois de juin, tous les participants ont reconnu les problèmes de transparence. Sans volonté politique, ces procédures ne pourront jamais fonctionner. La question de la transparence en sous-tend une autre. Les directives de l'OCDE ne sont pas des instruments idéaux qui permettront de résoudre l'ensemble des problèmes de la planète. Néanmoins, ces directives peuvent se révéler très utiles. Monsieur Winer évoquait l'intégration des ressources naturelles dans la convention. La négociation d'une convention prend beaucoup de temps. Ces directives ont le mérite d'exister et nous pouvons les appliquer.

**Philippe LE BILLON**

Il faut reconnaître que la corruption est devenue si compétitive dans un certain nombre de pays que les élites y ont participé. En Sierra Leone, le pillage a commencé avec le cacao et le café et non avec les diamants. Je souscris à la nécessité d'une discussion globale du type de l'Uruguay Round, au lieu d'une approche segmentée. Les échanges peuvent entraîner le développement. En ce qui concerne la conditionnalité du FMI et de la Banque mondiale, je vous renvoie aux documents sur l'Angola. Nous y avons étudié les pressions exercées sur le gouvernement pour une meilleure transparence.

*Le président de séance est Luc RIGOUZZO, Agence française de Développement.*

### **Investissement et prise de risques**

**John BRAY**  
**Control Risks Group**

Les consultants de Control Risks Group évaluent les risques politiques et financiers pour le compte d'entreprises souhaitant s'implanter à l'étranger. Mon champ d'expertise concerne les risques politiques, plus particulièrement en Asie. J'ai élargi ma réflexion aux enjeux de la corruption, des droits de l'homme et des entreprises pétrolières et minières.

Plutôt que de traiter uniquement des Etats en guerre, je souhaite élargir mon intervention aux Etats vulnérables. Les entreprises s'engagent en effet rarement dans des pays où des conflits sont en cours. En revanche, elles peuvent s'installer dans des pays dont la faiblesse des structures étatiques favorise l'apparition des conflits. Par ailleurs, l'enjeu est, certes, d'attirer les entreprises responsables dans les zones sensibles, mais j'estime qu'il est également important de trouver le moyen d'encourager toutes les entreprises à adopter un comportement respectable.

#### **I. Les entreprises et le risque**

Pour une entreprise, le risque est prioritairement lié à la situation commerciale dans le pays concerné. L'évaluation de cette situation conditionnera l'investissement.

##### **1. Les caractéristiques des entreprises investissant dans les pays à risque**

Les employés de ces entreprises se considèrent eux-mêmes comme des personnes très courageuses. A mon sens, ce sont des personnes qui aiment se confronter aux difficultés et qui, face à des limites commerciales, penseront toujours trouver une solution.

Par ailleurs, ces entreprises sont souvent situées dans des zones difficiles en termes d'accès, d'environnement et de contexte politique.

##### **2. L'attitude des entreprises vis-à-vis du risque**

Les stratégies de gestion du risque devraient être répandues dans les entreprises implantées en zone sensible, mais le facteur risque n'a commencé à être sérieusement pris en compte qu'à partir des années 90. Les entreprises les plus performantes tendent aujourd'hui à systématiser la gestion du risque et à l'intégrer à la stratégie à long terme de l'entreprise.

L'attitude des entreprises vis-à-vis du risque diffère selon leur taille, leur nationalité, leur présence sur le marché boursier – qui impose certaines règles – et leur expérience.

Parmi les entreprises gazières et pétrolières, nous pouvons distinguer les juniors des seniors. Les salariés des entreprises juniors sont plus volontaires et sont prêts à prendre les risques les plus importants.

Une entreprise qui évalue les possibilités d'investir dans un pays sensible se posera différemment la question du risque à chaque étape du processus. C'est lorsque la décision d'investir dans les outils de production doit être prise que l'analyse du risque doit être la plus précise. Il est évident qu'un enjeu majeur est de choisir de se maintenir ou de quitter un pays lorsqu'un conflit survient alors que l'entreprise est déjà installée.

Ces entreprises doivent prendre en compte des interlocuteurs situés à différents niveaux :

- la dimension gouvernementale, que de nombreuses entreprises ont privilégié au détriment des enjeux régionaux et locaux ;
- la dimension internationale, dans laquelle s'exerce notamment les pressions des ONG et des institutions internationales ;
- la dimension du consortium d'entreprises, au sein de laquelle ces dernières peuvent avoir différentes expériences et stratégies.

Depuis cinq ans, les entreprises tendent à être de plus en plus attentives à leur réputation auprès de l'opinion publique.

Une enquête récente nous a permis d'étudier le comportement des entreprises vis-à-vis de la corruption. Cette dernière est l'un des facteurs majeurs qui décident les entreprises à annuler leurs investissements. Les problèmes de droits de l'homme sont également cités, mais ils ont une moindre influence sur leurs décisions. Ces dernières varient également selon le pays d'origine ou le secteur d'activité de l'entreprise concernée. Ainsi, il s'est avéré que les compagnies pétrolières sont moins sensibles au respect des droits de l'homme dans leur pays d'implantation que les entreprises qui vendent leurs produits au détail. Elles sont en effet moins vulnérables aux boycotts.

## **II. La Birmanie et le Soudan**

Ces deux pays mériteraient un développement plus approfondi. Cependant, je me limiterai à une brève présentation.

La Birmanie et le Soudan partagent des points communs.

- Ils ont été assujettis à la domination coloniale britannique.
- Les minorités y ont été protégées par les autorités coloniales.
- Les pouvoirs politiques, après l'indépendance, y ont opprimé les minorités.
- Les régimes instaurés sont autoritaires.
- Ils sont confrontés à des conflits transfrontaliers.
- Ces pays subissent des tensions liées au pétrole.

### *a. La Birmanie*

Les entreprises pétrolières internationales ont commencé à y prospecter à la fin des années 80 et au début des années 90, lorsque les perspectives d'évolution politique et économique étaient encore positives.

Nous avons constaté par la suite que l'arbitraire du gouvernement mis en place avait été sous-estimé. Par ailleurs, la problématique des droits de l'homme s'est posée avec une plus grande acuité.

Les principaux enjeux sont liés au respect des droits de l'homme. Les questions essentielles concernent cette problématique.

- Comment les entreprises implantées en Birmanie traitent-elles leurs employés ?
- Ces entreprises sont-elles les complices des régimes en place ? Sont-elles responsables des exactions commises en leur nom par les forces de sécurité ?
- Contribuent-elles au maintien de régime autoritaire grâce aux investissements effectués ?
- Plus globalement, convient-il d'utiliser la politique du bâton – des sanctions – ou de la carotte – des investissements – vis-à-vis des régimes répressifs ?

Les entreprises implantées en Birmanie sont exposées à divers degrés de risque. Les entreprises de production de détail sont confrontées à un risque de boycott très important de la part de la communauté internationale. Les entreprises pétrolières ont chacune un degré de risque différent. Par exemple, l'entreprise américaine Unical est vulnérable aux poursuites judiciaires et aux boycotts. Par ailleurs, les entreprises asiatiques ne sont pas aussi vulnérables que les entreprises occidentales. A titre d'exemple, l'entreprise Premier Oil a anticipé les risques potentiels en mettant en œuvre des projets sociaux. En outre, elle a contribué au renforcement des capacités de dirigeants birmanis à travers des formations en matière de droits de l'homme.

Pour conclure cette brève étude du cas Birman, nous constatons que le même régime est toujours en place dix ans après son accession au pouvoir. Par ailleurs, le débat sur l'usage de la carotte ou du bâton est toujours ouvert. Aucun élément n'a prouvé l'efficacité de l'une ou de l'autre politique. Toutefois, il est évident qu'aucune entreprise ne décidera aujourd'hui de s'implanter en Birmanie.

#### *b. Le Soudan*

Les réserves de pétrole sont situées dans le Sud du pays, où se concentrent les conflits. Les entreprises qui y travaillent actuellement s'y sont implantées dans les années 90, période où les perspectives de paix semblaient favorables. Cependant, la situation s'est aggravée.

L'expérience de l'entreprise pétrolière Talisman ressemble à celle de Premier. Talisman a réalisé des projets sociaux au Tchad, mais de nombreuses polémiques ont éclaté à propos des liens de l'entreprise avec les forces de sécurité. De plus, l'utilisation des revenus du pétrole a été vivement contestée. Finalement, Talisman a quitté le Soudan.

Un processus de paix est aujourd'hui en cours au Soudan. Il est notoire que l'influence américaine, parmi d'autres facteurs, a guidé ce processus.

La principale question est celle du devenir de ces ressources naturelles.

Contrairement à d'autres, j'estime que les perspectives des pays d'Afrique subsaharienne en termes de ressources naturelles restent encourageantes. Les précédents sont certes négatifs, mais des acteurs nationaux et internationaux recherchent des solutions innovantes pour une meilleure utilisation des ressources pétrolières. Il s'agissait auparavant de contrôler les revenus du pétrole afin d'investir en armes ou dans des instruments répressifs. Aujourd'hui, la question est d'utiliser les revenus du pétrole pour favoriser le développement du pays. A cet égard, le processus sud-africain détaillé par le rapport Harker constituerait un modèle intéressant. Différentes personnalités sud-africaines avaient en effet été réunies pour imaginer l'avenir de l'Afrique du Sud et réfléchir aux moyens de construire la société voulue. Le rapport Harker a notamment prouvé que ce processus a été déterminant dans le fonctionnement de l'économie sud-africaine. Je crois que cette démarche pourrait être utilement appliquée dans d'autres pays. Les entreprises auront certainement un rôle important à jouer dans ce processus.

### **III. Les pistes de solutions**

De nombreuses initiatives peuvent être mises en œuvre concernant les entreprises.

- Il convient d'amoinrir l'égoïsme commercial des entreprises et d'améliorer les conditions de travail en leur sein. Les problèmes d'insécurité sont en effet importants, car ils peuvent entraîner des conflits sociaux qui détruiront ou empêcheront tout projet. Une stratégie plus solidaire constituerait un tournant politique important.
- Il serait également utile d'encourager l'application d'outils comme la convention internationale contre la corruption. Les entreprises ont en effet besoin de solutions globales. Par ailleurs, je pense que des règlements internationaux permettront aux entreprises de motiver leur refus de verser des commissions à des dirigeants véreux.
- Il serait aussi important d'intégrer divers autres acteurs, représentant notamment les ONG, les fondations et les pays non occidentaux dans les discussions qui auront lieu.
- Enfin, il est indispensable de faciliter les discussions avec les compagnies d'assurance en prouvant notamment que les entreprises ont convenablement évalué les risques et élaboré les stratégies idoines.

S'agissant des pays hôtes, j'estime qu'il est nécessaire d'en renforcer les structures internes et de développer les compétences des dirigeants. Les entreprises sont en effet plus enclines à s'implanter lorsque les institutions publiques sont solides et convenablement gérées. Il s'agit pour les entreprises d'aider les gouvernements à renforcer leurs capacités en ce sens. L'organisation de formations en collaboration avec des organisations locales ou internationales permettrait aux entreprises de ne pas attenter à la souveraineté des pays hôtes. A cet égard, Global Compact a recensé quelques exemples d'interventions conjointes. L'entreprise norvégienne Start Oil, le PNUD et Amnesty International ont par exemple contribué à former des juges vénézuéliens.

Enfin, l'enjeu essentiel est de garantir la pérennité des activités des entreprises dans les régions sensibles. Cette pérennité ne sera certaine que si les entreprises, avec tous les acteurs impliqués, contribuent à rechercher et à mettre en œuvre des solutions.

## Amortir les chocs des prix

**Patrick GUILLAUMONT**  
**Centre d'Etudes et de Recherches sur le Développement International**

Si l'on estime qu'il faut amortir le choc des prix, il est impossible de se limiter aux seules ressources naturelles. L'influence des variations des prix concerne en effet l'ensemble des matières premières, y compris les ressources agricoles. Par ailleurs, il ne faut pas oublier que les chocs de prix peuvent être positifs ou négatifs. Les travaux menés sur les chocs qui se sont produits depuis trente ans le confirment. Ce sont souvent les chocs positifs qui sont à la source des principaux problèmes que nous avons à résoudre. En fait c'est l'instabilité qui est en cause. Il ne serait pas exagéré de dire qu'une grande partie des problèmes d'ajustement des années 80 et 90 provient des grands booms des matières premières des années 70.

### **I. Pourquoi faut-il amortir les chocs de prix ?**

Nous nous préoccupons des chocs transitoires. Des fondements logiques et empiriques justifient une politique d'amortissement des chocs.

#### **1. L'instabilité des recettes d'exportations a un effet négatif sur la croissance**

Cette idée fut longtemps rejetée, mais est maintenant admise. L'instabilité des prix a des effets sur la productivité des facteurs par différents canaux, que ce soit l'instabilité de la dépense publique, de l'investissement, des prix relatifs et du taux de change réel.

Cette instabilité est également transmise aux producteurs, notamment aux agriculteurs et engendre une moindre croissance. L'instabilité des prix influence également l'instabilité politique.

#### **2. Le rôle de l'aide par rapport à cette instabilité**

Le paradigme de Burnside & Dollar montre que l'aide est plus efficace quand les politiques économiques sont bonnes, mais nous avons montré que les chocs extérieurs ont un effet interactif avec l'aide. Autrement dit, l'aide extérieure est plus efficace lorsqu'elle intervient dans un pays vulnérable, notamment soumis à des chocs de prix.

Pendant très longtemps, le débat a été pollué. Dès que l'on discutait d'instabilité des prix, apparaissait le spectre d'un dirigisme tel qu'il prévalait dans les années 70, c'est-à-dire un programme intégré des produits de bases, des accords par produit, des prix fixés et des contingents de production. Pourtant, des méthodes modernes existent. De fait, les accords internationaux par produit ont été plutôt un échec. Les marchés à terme qui s'y sont substitués ne couvrent l'instabilité qu'à très court terme. Ils n'ont pas fourni la réponse que l'on recherchait. A l'échelon interne, les caisses de stabilisation ont été dévoyées par rapport à leurs objectifs initiaux. Les ressources qui avaient été mises de côté n'ont pas servi à compenser les chutes de prix.

En fait, seuls deux véritables mécanismes d'amortissement des chocs existaient, à savoir le financement compensatoire et pour imprévu du FMI et le STABEX des conventions de Lomé. Ce dernier a disparu en tant que tel dans la convention de Cotonou. Il a été remplacé par une nouvelle facilité qui n'est pas encore opérationnelle, le soutien en cas de fluctuation à court terme des recettes d'exportation

Si l'on retient l'objectif d'amortissement des chocs, il faut que le financement soit disponible au moment où le choc se produit. Mais les facilités qui ont été conçues n'ont pas répondu à l'attente d'amortissement des chocs. En effet, les délais ou les conditions dans lesquelles ils ont pu être débloqués ont rendu leur caractère compensatoire inopérant. Il y a environ cinq ans, nous avons procédé à une analyse critique du STABEX à la demande de la Commission européenne. Il apparaissait clairement que l'automatisme initiale s'était distendue par souci de contrôle des fonds.

## **II. Quelques options pour la communauté internationale**

Je n'évoquerai pas les objectifs de long terme comme la diversification, qui a d'ailleurs un coût de renoncement aux avantages de la spécialisation. La gestion des chocs par la flexibilité du taux de change risque d'entraîner plus d'inflation que de véritable amortissement des chocs. La communauté internationale a un double rôle à jouer, d'assurance et de contrainte.

Elle doit aider à la mise en place de mécanismes de stabilisation automatique en échange d'un engagement sur des règles de gestion contrôlables. A l'échelle macroéconomique, l'idée de lier le service de la dette au prix des exportations est une idée ancienne. L'initiative PPTE n'a pas vraiment retenu cette idée. Quand le point d'achèvement est atteint, on ramène le ratio d'aide sur exportation à 150 %. En ce qui concerne la "soutenabilité" de la dette, on n'introduit pas de clause de flexibilité pour que le ratio ne soit pas dépassé. On pourrait essayer de remédier à ce problème. D'ailleurs, on pourrait imaginer d'indexer le service de la dette sur le prix des produits pour les pays non PPTE. Il serait aussi envisageable de rééchelonner automatiquement le service de la dette en cas de baisse du prix des produits à l'exportation, en échange d'une accélération du service de la dette en cas de hausse de prix. Un fond multilatéral de rééchelonnement permettrait de faire fonctionner ce mécanisme. Il serait abondé par les intérêts des remboursements anticipés. La contrepartie serait donc un regard sur la régulation globale de la dépense publique, plutôt que sur l'affectation des fonds comme dans le cadre du PPTE.

A l'échelle microéconomique, la contribution internationale pourrait consister en la mise en place de mécanismes d'assurances. Ils permettraient aux producteurs de se prémunir contre le risque de prix. Les producteurs achèteraient une option de vente à un prix fixé à l'avance. Le financement international interviendrait pour que les coûts de gestion du système ne soient pas trop élevés. Enfin, si l'on parvient à contrôler le placement des fonds à l'extérieur et le lien avec la tendance du prix international, il est possible de concevoir des fonds décentralisés qui éviteraient les errements du passé.

### **Discussion**

#### **Un intervenant**

Certaines méthodes peuvent remplacer le fond de stabilisation. Une étude du FMI sur un groupe de pays tributaires d'un produit de base explique que l'on peut lier le taux de change au produit. Le taux effectue alors le travail anticonjoncturel.

#### **Patrick GUILLAUMONT**

Cette solution peut séduire. Pour ma part, je la considère cependant comme irréaliste et dangereuse. D'une part, l'instabilité des prix relatifs qui en résulterait serait défavorable à la croissance. D'autre part, les réactions des prix intérieurs présentent des asymétries. Il est certain que cette variation se traduirait à long terme par un surcroît d'inflation.

#### **Un intervenant de l'Association internationale des producteurs de pétrole et de gaz**

La Birmanie était présentée comme la nouvelle Arabie Saoudite, mais les résultats n'ont pas été à la hauteur des espoirs initiaux. En ce qui concerne Premier et les actionnaires de Petronas, on a transféré l'argent d'une poche à l'autre. En revanche, il est avéré que le Soudan regorge de pétrole. Les occasions d'y investir sont extraordinaires. Sans processus de paix, le Soudan ne se développera jamais et nous n'accéderons jamais au pétrole. Les sociétés non occidentales ne sont pas forcément peu respectables. Pourtant tous les PDG ont le nom d'Enron à la bouche.

## **Un intervenant**

Il existe peut-être un autre moyen d'aborder la volatilité des prix. Elle ne pose pas forcément problème. Les industries minières connaissent une tendance séculaire à la baisse. Les très gros producteurs se sont adaptés et leurs courbes de coûts se sont toutes orientées à la baisse. Les rendements de ces sociétés sont donc très faibles. Aborder la question en termes de rente semble donc étrange. On peut aussi généraliser et considérer chaque prix comme une rente. Certaines entreprises peuvent être amenées à prendre des mesures qui augmentent les coûts, ce qui n'est pas positif. Quand de nombreux coûts sont internalisés, on risque d'avoir un impact sur des projets qui ne sont pas toujours légitimes. Je réfléchis encore à la crise qu'a connue l'Etat, il y a quelques décennies. Peut-être faudrait-il aborder l'ensemble de ces problèmes du point de vue de l'offre.

## **Paul COLLIER**

John Bray, vous avez évoqué l'assurance. Je me demande dans quelle mesure nous n'aurions pas intérêt à regrouper les organismes qui font de l'assurance contre les risques politiques. Il aurait été possible de prédéfinir une assurance dans l'exemple du Tchad et du Cameroun. Elle aurait été fournie par des sociétés spécialisées, évitant ainsi aux entreprises minières d'intervenir avec des quantités de partenaires pour essayer de se protéger.

S'agissant de la volatilité des prix, il me semble que les institutions financières internationales pourraient agir simplement en la matière. Aujourd'hui, entre 80 et 90 pays produisent du pétrole. Bon nombre de ces pays sont endettés. Par ailleurs certains pays à faibles revenus importent du pétrole. Ceux-ci voient leur dette libellée en dollars. Nous pourrions essayer de réconcilier l'endettement des exportateurs et des importateurs de pétrole en l'indexant sur le cours du pétrole. Les créanciers seraient d'autant plus satisfaits qu'ils risqueraient moins les défauts de paiement. Les sociétés pétrolières pourraient aussi conclure des accords de prix à plus long terme avec les pays à faible revenu, ce qui se passe pour le gaz. Les sociétés pétrolières, en revanche, ne prennent pas de risques. Elles seraient pourtant à même de les couvrir sur les marchés dérivés. Elles pourraient intervenir au nom des petits pays dont elles exploitent le pétrole pour réaliser de la couverture à terme.

## **John BRAY**

L'exploitation du pétrole au Soudan se heurte aux capacités techniques et politiques. L'opportunité existe mais encore faut-il savoir comment exploiter positivement ces ressources. La solution de l'assurance implique des sommes considérables et ne constitue qu'une possibilité parmi bien d'autres. Dans un pays comme le Soudan, il faut opérer un revirement complet de paradigme et mettre en œuvre une mosaïque d'idées modestes.

Allocutions de  
Monsieur Michel Camdessus et  
de l'Ambassadeur Robert Fowler

**Michel CAMDESSUS**

**Ancien Directeur du FMI, Gouverneur honoraire de la Banque de France**

Les thèmes des ressources naturelles, de la gouvernance et des conflits représentent le fil conducteur de la carrière de Robert Fowler aux Nations Unies. Il a été le premier à soulever l'importance de ce sujet. Grâce à lui, les instances internationales s'en préoccupent désormais grandement. Robert Fowler est devenu le sherpa du Premier Ministre canadien, Jean Chrétien, pour les problèmes du G8 et du NEPAD. J'ai eu le grand honneur de travailler avec lui sur ce dernier dossier, dans lequel nous sommes parvenus aux 110 commandements de Kananaskis.

**I. La bonne gouvernance des ressources naturelles, une préoccupation primordiale**

Le sujet du colloque d'aujourd'hui alimentera le sommet d'Evian qui se tient au début du mois de juin 2003. Je félicite très chaleureusement l'Agence française de Développement, la Banque mondiale et le professeur Collier pour cette initiative. Elle va poser le soubassement analytique des mesures de politique économique qu'il va nous falloir négocier avec les Africains et traiter au sommet d'Evian. Dans les pays industriels, nous avons été lents à découvrir le lien entre un effet richesse des matières premières, la qualité de gouvernance et le risque de conflit et de corruption. Il nous faut maintenant agir rapidement en abordant le problème dans sa globalité. Celui-ci ne se cantonne d'ailleurs pas à l'Afrique et à sa dotation en matières premières. Il nous faudra donc sans doute imaginer un jour une approche similaire entre le G8 et l'APEC.

Il est urgent de faire cesser le paradoxe scandaleux que nous ont rappelé les Ghanéens hier. Ils nous ont certes félicités pour nos discours sur la bonne gouvernance, l'investissement privé et la croissance dans leur pays. Mais ils nous ont fait remarquer que les investissements directs étrangers ne se tournent pas vers leur pays, pourtant exemplaire, mais vers l'Angola riche en matières premières. Notre réponse fut que l'Angola pourrait devenir un pôle de développement pour toute sa région, en bénéficiant de revenus transparents. Il faudrait mettre fin à l'autre paradoxe, selon lequel les pays qui sont riches en matières premières croissent moins vite que les autres sur le long terme.

Nous devons lutter contre ces paradoxes conjointement avec les pays en développement et faire percevoir aux gouvernements et à l'opinion publique que cette bataille nous place dans un jeu à somme positive. Tous les acteurs économiques tireront des bénéfices de la transparence et l'établissement de la paix en sera facilité. Pour illustration, je rappellerai l'exemple de Monsieur Collier sur la Sierra Leone et le Botswana.

**II. Les voies de réalisation**

Nous ne devons pas nous dissimuler qu'il sera difficile d'atteindre notre objectif. Le résultat ne sera jamais totalement satisfaisant tellement l'agilité des voleurs est supérieure à celle des gendarmes...

**1. Proposer des mesures fortes**

Après mes travaux de réforme de l'architecture financière internationale, ayant soutenu la méthode des codes de bonne conduite et des standards, du volontariat, j'affirme qu'en l'occurrence, il faut faire preuve de lucidité. Nous ne pourrions pas nous contenter de ces outils, dont des acteurs sans scrupule ne s'embarrasseront pas. Il faudra donc faire appel à la loi et aux règlements.

## 2. Revenir à des outils abandonnés

Il faudra garder en tête la dimension systémique du problème qui ne peut se résoudre à des approches microéconomiques. C'est pourquoi nous devons revisiter des sujets délaissés, comme les instruments compensatoires de l'instabilité des prix, même s'il est vrai que ces mesures n'ont pas été concluantes. Je me réjouis que le FMI produise des études de qualité sur cette question. Dans le cadre de la procédure PPTE, on réfléchit également aux versements supplémentaires qui pourraient être attribués aux pays qui se comportent correctement. Ces idées coûteuses déplaisent sans doute aux différents ministères des finances des pays industrialisés, mais elles doivent tout de même être prises en considération.

Il importe également que la communauté mondiale modifie sa position vis-à-vis de la garantie et sa condition d'octroi. Nous ne pourrions plus user des garanties comme dans les années 60 ou 70, à l'époque où les gouvernements que nous connaissons aujourd'hui ont été établis.

## 3. Le rôle des différentes instances et organisations

### a. *Le rôle du FMI*

Nous devons faire feu de tout bois. Le FMI pourrait notamment rendre des services dans la surveillance de ces pratiques. J'ai observé pendant quinze ans les réticences de la culture du FMI à l'égard de l'élargissement du champ de sa surveillance au-delà de la banque centrale ou de la balance des paiements. Pourtant, l'article 4 prévoit que le FMI juge de la qualité de la gestion macroéconomique d'un pays. Or le problème qui nous préoccupe relève bien d'une variable macroéconomique au vu des sommes concernées. Le FMI est parfaitement équipé pour rendre des services. Il en a d'ailleurs rendu par le passé. Je suis fier qu'il ait participé à la fin de l'abattage de bois précieux au Cambodge par exemple.

### b. *Le rôle du NEPAD*

Le partenariat instauré par le NEPAD représente une occasion privilégiée de travailler avec les Africains sur la transparence relative à leurs richesses naturelles. Le Premier Ministre britannique a parfaitement compris cet enjeu. A Johannesburg, il a cherché à établir une coalition entre quelques grands pays industriels, quelques grandes entreprises qui exploitent des matières premières naturelles et quelques grandes ONG, pour forcer des décisions. Je suis heureux de constater que le gouvernement français et le Président de la République ont immédiatement apporté leur appui à cette proposition.

### c. *Le rôle de l'OCDE*

Il est possible de travailler avec l'OCDE de manière plus efficace que l'on ne le croit couramment. La convention du 15 février 1999, sur la corruption d'agents publics à l'étranger dans les transactions commerciales internationales, représente en ce sens un document important. Il fait suite à la grande recommandation de 1996 qui a mis fin à cette honte de la déductibilité fiscale des pots-de-vin.

### d. *Le rôle des Nations Unies*

Nous devons également relancer avec ambition les travaux des Nations Unies sur la corruption. Le document qui est en train de se négocier à New York est tout à fait précis. Il couvre la planète et une vaste palette de produits et donne donc lieu à d'âpres négociations. A ce sujet, les Africains souhaitent que nous abordions la question des avoirs illicites logés dans nos banques.

En dépit des nombreuses pistes à notre disposition, il faut nous préparer à des déceptions. Toutefois, nous avons les moyens de compliquer la tâche des voleurs en augmentant le coût de la non transparence et du crime. Il nous faut aussi relier solidement ce travail à celui qui portera sur la responsabilité sociale et la gouvernance des entreprises. Dans l'intérêt de tous, ces grands textes internationaux doivent se concrétiser rapidement.

## **Robert FOWLER**

### **Ambassadeur du Canada à Rome**

Je me réjouis que le Président de la République ait choisi Michel Camdessus pour rejoindre le groupe de travail sur le NEPAD. Il possède l'expérience et l'inspiration nécessaires à cette initiative. Il nous conduira à Evian sur le chemin de l'application concrète de ce partenariat prévu pour durer deux générations.

Je salue la rencontre d'aujourd'hui et la collaboration fructueuse qui s'y manifeste. Le processus de Kimberley témoigne des effets bénéfiques d'un travail en commun.

#### **I. Le dossier de l'Angola au Conseil de Sécurité de l'ONU**

Lorsque le Canada est arrivé au Conseil de Sécurité de l'ONU en 1999-2000, il a fallu choisir un comité de travail. Il restait deux comités africains, la Sierra Leone et l'Angola auquel personne ne s'intéressait. Je savais en choisissant ce comité que personne ne suivrait ce que je faisais. L'Angola était devenu le pire lieu au monde pour un enfant. Personne ne s'était rendu en Angola depuis douze ans. Quelques jours avant de siéger au Conseil de Sécurité, en janvier 1999, Savimbi avait abattu deux avions des Nations Unies en signe d'avertissement. Les Etats-Unis, le Portugal et la Russie avaient des liens étroits avec l'Angola, mais la situation sur le terrain n'évoluait pas. Aucune des sanctions n'était appliquée. J'ai pensé que nous pouvions changer le cours des événements.

Un parallèle existe entre les travaux que vous réalisez ici et mon travail en Angola. Je tire des enseignements sur la manière dont le Conseil de Sécurité devrait travailler en interne et à l'égard de processus externes. L'objectif primordial et réaliste vise à mieux affirmer le lien entre les ressources et les conflits et à impliquer le secteur privé. Le G8 a donné son accord au NEPAD car le projet émanait des dirigeants d'Etats africains qui avaient compris que l'aide publique ne suffirait pas à modifier la situation en Afrique. Il fallait enrayer la chute des indicateurs sociaux. Je rappelle que l'espérance de vie en Afrique a diminué de trois ans au cours des dix dernières années, que le taux de scolarisation diminue, notamment parmi la population féminine. Chacun connaît les effets désastreux de la pandémie du VIH-sida. Il faut développer l'Afrique de la même manière que mon pays l'a été, c'est-à-dire par l'investissement des Européens. L'Afrique est un continent immensément riche peuplé d'habitants pauvres. Il ne fait aucun doute que nos secteurs privés peuvent transformer cet état de fait, tout en générant des bénéfices pour eux-mêmes.

Nous avons déjà avancé dans la rupture du lien entre les ressources naturelles et le conflit armé. En moins de trois ans, nous avons mis fin aux conflits alimentés par les deux principaux groupes rebelles qui finançaient les campagnes militaires par l'utilisation illicite des ressources naturelles, le RUF en Sierra Leone et l'UNITA en Afrique. Je suis intervenu en tant que Président du comité des sanctions en Angola et au niveau du plan d'actions pour l'Afrique dans le cadre du G8.

Le Conseil de Sécurité de l'ONU avait tenté de mettre en place plusieurs mécanismes de suivi avant notre participation en 1999 et 2000. Plus récemment il a publié un rapport sur l'exploitation illicite de ressources au Congo, à l'initiative de la délégation française.

#### **II. L'initiative NEPAD**

Le plan d'action pour l'Afrique traite sans ambages de la question des ressources et des conflits. La première section du plan d'actions adopté à Kananaskis porte sur la paix et la sécurité. Elle souligne que dans le nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique, la paix et la sécurité sont des conditions sine qua non d'un développement valable. Le paragraphe 1.5 du plan d'actions précise que les dirigeants du G8 s'engagent à travailler avec les gouvernements et la société civile pour traiter du lien entre le conflit armé et l'exploitation des ressources naturelles. Quatre engagements suivent, dont celui de travailler pour assurer une plus grande responsabilisation et transparence s'agissant des parties prenantes dans l'importation et l'exportation des ressources naturelles de zones de conflits. Monsieur Chrétien a affirmé sa volonté de voir le Canada appliquer pleinement le plan d'actions. Le jour de l'adoption du plan, le 27 juin, il a annoncé un certain nombre de mesures, dont l'affectation d'un demi-milliard de dollars au fond destiné à mettre en œuvre cet objectif. D'autres pays empruntent cette voie. Le Président Jacques Chirac a déclaré que l'Afrique sera la pièce maîtresse de son sommet à Evian en juin.

### III. Pistes pour améliorer l'action du Conseil de Sécurité de l'ONU

Un dispositif de sanctions ciblé sur des ressources peut fonctionner à condition que le Conseil de Sécurité soit disposé à en assurer le suivi. Des régimes de sanction ou des opérations de maintien de la paix ont souvent été lancés sans le plein appui du Conseil de Sécurité. Si ces effets d'annonce remportent un vif succès médiatique, ils nuisent au système international, au mandat du Conseil de Sécurité pour la paix et la sécurité. Après avoir constaté la volonté du Conseil de Sécurité de faire aboutir le dossier de l'Angola, nous avons produit deux rapports. J'aime à penser que nos accusations étaient étayées par une démarche rigoureuse de recueil des informations. Deux ans après leur publication, ces rapports restent une référence en la matière.

Je pense que nous avons dépassé le stade où les nations faisaient cavalier seuls. Le Conseil de Sécurité ne possède pas la moitié des moyens d'une petite ONG. Nous avons donc besoin des ressources que la société civile peut apporter. L'engagement pris par la France et celui que prendra le Royaume-Uni le mois prochain sont tout autant utiles pour poursuivre l'étude que vous avez engagée. Le processus de Kimberley a abouti car les dirigeants les plus progressistes ont accepté de faire partie de la solution plutôt que du problème. Non qu'ils se soient lancés dans une croisade morale. Mais ils ont décidé d'empêcher qu'une faible part de l'industrie du diamant la détruise dans son ensemble. Les diamants de guerre sont devenus une réalité.

La Banque mondiale a d'ailleurs apporté une contribution notable. Il était de notoriété publique que des sommes étaient versées en échange de concessions pétrolières en Angola et que ces sommes ne se retrouvaient pas dans le budget angolais. Il était nécessaire que cela soit dit haut et fort. Je crois qu'en 1998, l'industrie du diamant a généré pour le trésor angolais des revenus inférieurs à trois milliards de dollars.

L'industrie a participé à l'élaboration de nos rapports pour le Conseil de Sécurité. Cette collaboration fut fructueuse, bien qu'elle ait suscité beaucoup de méfiance au départ. L'annexe 3 du rapport sur la RDC est troublante. Elle présente une liste de 85 entreprises qui posent problème, mais sans preuve à l'appui. J'espère que cela sera corrigé. La responsabilité des entreprises importe pour leur réputation et leur notoriété. Prenons garde toutefois de ne pas exagérer. L'investissement reste compétitif et les entreprises ne sont pas tenues d'investir en Afrique. Nous souhaitons qu'elles le fassent pour répondre aux besoins de l'Afrique. Si nous transformons l'Afrique en terrain d'essai social, les entreprises ne s'y rendront pas. Compte tenu des nombreux défis auxquels l'Afrique doit faire face, je préconise une attitude raisonnable.

Il ne faut pas aborder la problématique des ressources naturelles de manière isolée ou abstraite mais de façon globale afin de prévenir le conflit armé et de renforcer la paix à l'issue des guerres. Il ne s'agit pas de résoudre tous les problèmes de la planète. Au cours de la décennie écoulée, l'Angola et la Sierra Leone sont revenus dans l'agenda du Conseil de Sécurité, après qu'une première solution eut été trouvée. Il faut veiller à ce que le Conseil de Sécurité, les institutions financières, les centres de recherche visent le même objectif de paix.

Je suis heureux que la Banque mondiale y travaille et cette conférence nous aidera au cours des prochains mois. Les conclusions du sommet d'Evian feront apparaître votre participation à ce chantier.

Mardi 10 décembre 2002

**Débat**  
**Prochaines étapes**

**Ian BANNON**

Nous souhaiterions consacrer le début de cette matinée aux réactions, aux commentaires, aux questionnements que vous n'auriez pas eu le temps de formuler hier, sur les différentes interventions que vous avez eu le loisir d'entendre.

**Un intervenant**

Ne pourrions-nous pas réfléchir à l'établissement d'un système de notation performant pour les entreprises des secteurs pétrolier, gazier et minier ? Il n'existe en effet, à ce jour, aucun mode d'évaluation indépendant permettant de déterminer ce que serait ou ne serait pas une entreprise de bonne renommée. De ce fait, les entreprises ne sont que peu encouragées à respecter certains codes de conduite, qui seraient pourtant de nature à améliorer leur renom.

Ce système de notation reposerait sur des indicateurs aussi objectifs que possible et pourrait nous donner une idée de la performance relative des entreprises. Un tel système pourrait en outre inciter certains Etats à renoncer à conclure un contrat avec une entreprise qui aurait été particulièrement mal notée et à lui préférer une entreprise concurrente, ayant reçu une meilleure note qu'elle.

**Un intervenant**

Le Fonds Monétaire International a accepté de collaborer avec la Banque Mondiale, à la mise en œuvre de ce projet de gouvernance des ressources naturelles. Les modalités de cette collaboration n'ont toutefois pas encore été établies à ce jour. J'imagine néanmoins que nous allons nous intéresser, avant toute chose, à la transparence des dispositions régissant l'exportation de matières premières avec les gouvernements des pays intéressés, afin d'œuvrer à la réduction de la pauvreté dans le monde.

Il est à noter, d'ailleurs, que les équipes "Pays" du Fonds traitent d'ores et déjà de ces problèmes, et ce depuis toujours, en particulier lorsqu'elles travaillent, en partenariat avec les représentants des autorités locales des pays concernés, sur les processus budgétaires qu'il convient de mettre en œuvre dans ces pays-là.

J'ajoute qu'à chaque fois que le Fonds apporte son soutien financier au programme économique d'un pays donné, ce même programme se voit alors publier dans son intégralité, dans *les Lettres d'intention*, consultables sur notre site Web.

Par ailleurs, nous avons établi un guide des bonnes pratiques, auxquelles devraient se conformer l'ensemble de nos membres. C'est là un outil qui pourrait également être utile à la société civile, en renseignant cette dernière sur ce qu'elle serait susceptible d'escompter des pouvoirs publics. Malheureusement, ce document ne fait que peu référence à la gouvernance des ressources naturelles.

Nous avons beaucoup parlé de l'Angola, hier, et je crois que cet exemple illustre parfaitement ce que le Fonds peut faire ou ne pas faire dans ce domaine. Il ne faut pas perdre de vue que le Fonds est tributaire des données que lui communiquent les autorités nationales. Néanmoins, lorsque des soupçons pèsent sur ces données, nous nous efforçons d'exploiter d'autres sources.

Récemment, nous avons mis en œuvre un programme en Angola ; le Fonds assure le suivi technique de ce même programme mais n'apporte en revanche aucune aide financière. Dans ce cadre, le secteur pétrolier a fait l'objet d'un audit approfondi, qui ne nous a pas permis, toutefois, d'obtenir toutes les informations que nous aurions souhaitées.

Par ailleurs, nous avons souvent tendance à surestimer la force de la conditionnalité des programmes mis en œuvre par le Fonds. Et d'une manière plus générale, l'action que nous menons de par le monde, en bien ou en mal, a également tendance à être surestimée. Nous estimons aujourd'hui que la conditionnalité ne peut fonctionner que s'il y a expression

d'une véritable responsabilité nationale. Récemment, nous avons simplifié nos procédures de conditionnalité en limitant notamment le nombre de conditions à respecter. Pour autant, nous avons surveillé de plus près la mise en œuvre de nos programmes sur le terrain.

J'ajouterai que le précepte "*Publish what you pay*" reflète parfaitement le fond des actions que nous menons. Nous sommes en effet en relation avec la quasi-totalité des pays de notre planète et nous œuvrons à la bonne circulation de l'information, au niveau tant national qu'international. A cet égard, il conviendrait notamment de jeter toute la lumière voulue sur les redevances pétrolières qui sont intégrées aux budgets nationaux des pays avec lesquels nous travaillons.

### **Un intervenant**

De nombreuses normes coexistent d'ores et déjà, au jour d'aujourd'hui et, sur le plan du principe, tout le monde est d'accord pour que l'on adopte des normes et qu'on veille ensuite à les respecter. Nombre d'ONG seraient d'ailleurs probablement disposées à contribuer au respect de ces normes ; elles ne sont toutefois pas structurées pour ce faire. Les grands "comptables" de ce monde ont en outre été suffisamment remis en cause, au cours des derniers mois, pour qu'une telle tâche ne leur soit pas confiée.

Au Royaume-Uni, l'indice *Footsie for good* donne une bonne idée de la renommée des entreprises. Néanmoins, la portée d'un tel indicateur reste encore très parcellaire, à ce jour. J'ajoute que nombre de gouvernements ne font encore que très peu de cas de leur réputation internationale et ne rechigneraient par là même, en aucune manière, à travailler avec une entreprise qui aurait été mal notée, dans tel ou tel système d'évaluation. Partant de là, la suggestion faite tout à l'heure, et consistant à établir un système de notation des entreprises particulièrement performant n'aurait, à mon sens, qu'une portée limitée.

### **Jean-Marc CHATAIGNIER, MAE/DGCID**

Force est de constater que nous avons quelque difficulté à penser de manière globale les questions que nous avons abordées hier.

Nous ne pourrions par ailleurs réussir ce que nous entreprenons, sur le terrain, sans recueillir, au préalable, l'adhésion des pays du Sud.

S'agissant du comportement à adopter face à certains gouvernements "voyous" du continent africain, sans doute conviendra-t-il de ne pas s'attaquer seulement à la fièvre, mais également à la maladie. Faute de quoi les phénomènes d'exportation illégaux continueront à avoir de beaux jours devant eux.

Il est en outre grand temps d'œuvrer à la bonne allocation des ressources au sein des différents pays africains, afin de lutter efficacement contre la pauvreté, tout en favorisant, du même coup, l'attribution licite et légale de certaines ressources. Une mauvaise allocation des ressources risque en effet de déboucher sur l'émergence d'un conflit, au sein d'un territoire donné.

Par ailleurs, force est de reconnaître qu'il n'existe pas, à ce jour, d'instance de discussion générale associant des gouvernements du Sud et des représentants du Nord, sur toutes ces questions de gestion des ressources naturelles.

Il conviendrait probablement, en outre, de remettre à l'honneur les Comités des sanctions des Nations Unies, en veillant notamment à favoriser la transparence des actions initiées par ces derniers, tout en rendant publics les débats ayant lieu au sein de ces instances. Il faudrait ensuite favoriser la mise en œuvre concrète des dispositions contenues dans les rapports de séance de ces mêmes comités.

### **Un intervenant**

Je suis favorable à l'impératif catégorique de la transparence, précédemment défendue par Michael. De nombreux travaux sont d'ailleurs consacrés, de par le monde, à la responsabilité générale des entreprises.

Mais la transparence n'est pas, loin s'en faut, mon seul souci. Je m'occupe également d'assurance-qualité, au Royaume-Uni. Et il est d'ailleurs intéressant de constater, au passage, que les organisations européennes, qui traitent de toutes les questions d'assurance-qualité, ont décidé de tenir, en 2003, une conférence sur la responsabilité sociale des entreprises. J'ajoute que nous devons tous œuvrer au bon respect des normes établies, ainsi qu'à l'évolution de notre système de certification.

Au sein des différentes entreprises composant le tissu économique, je suis persuadé qu'il existe un réservoir de compétences susceptibles de favoriser l'amélioration du comportement de ces mêmes entreprises. Nous ne mettons malheureusement que trop rarement à profit ce vivier de compétences.

### **Katherine ASTILL**

Le FMI est une organisation multi-produits, multi-enseignes, qui ne fournit pas uniquement des prêts conditionnels, mais qui doit également assurer la transparence des différentes transactions réalisées sur la place. L'OCDE, pour laquelle je travaille, a une mission de même nature, bien qu'elle l'accomplisse de manière un peu différente.

Le FMI reconnaît que la délivrance de prêts conditionnels ne peut fonctionner que si des entreprises ou des Etats se portent acquéreurs d'un tel concept. Le besoin de renforcement des capacités existe donc bel et bien. Cela étant, les modèles de renforcement des capacités ne peuvent être calqués tels quels dans tous les pays de la planète.

J'ajoute que l'approche plus collégiale, que nous avons adopté il y a quelque temps, nous permet d'interagir de manière plus efficace avec certains des pays avec lesquels nous discutons aujourd'hui.

### **De la salle**

Je pêche peut-être par ignorance mais j'ai l'impression que nous n'avons pas beaucoup parlé des agences de crédits à l'exportation et du rôle potentiel que celles-ci pourraient jouer, en matière de gouvernance des revenus des ressources naturelles.

Dans le cadre de projets d'extraction pétrolière, tels que ceux qui sont actuellement mis en œuvre en Mer Caspienne, les parties en présence doivent nécessairement bénéficier d'un certain nombre de garanties. Nous savons notamment que la Banque Mondiale travaille d'ores et déjà avec la MIGA mais il conviendrait sans doute de généraliser ce type de pratiques. Nous ne pouvons envisager, notamment, d'octroyer des crédits à certains Etats, au sein desquels la transparence ne serait pas de mise. Le FMI et la Banque mondiale doivent par conséquent œuvrer à l'établissement de normes globales applicables à l'ensemble de ces pays, afin que les projets mis en œuvre soient pérennes, sur le plan environnemental.

### **De la salle**

Nous n'avons pas véritablement abordé les réalités politiques dans nos discussions, et il me semble que le moment est venu d'injecter une certaine dose de réflexion politique dans nos débats. D'autant que depuis le 11 septembre, la donne politico-économique a été sensiblement modifiée et qu'il convient probablement de prendre la mesure des évolutions à l'œuvre.

Le Comité anti-terroriste du Conseil de sécurité a mis en place toute une série de réglementations ; et je me demandais si le FMI et la Banque Mondiale suivaient, pour leur part, les évolutions sur ce front.

### **De la salle**

Il existe des agences de crédit à l'exportation européenne, qui œuvrent à la transparence. Il faut notamment fournir la preuve que votre emprunt n'est pas garanti par des fonds douteux. La transparence est exigée dans ce processus d'obtention de crédits à l'exportation, également.

## **François PACQUEMENT, AfD**

Nous pourrions déjà progresser sensiblement si nous utilisions, à bon escient, tous les outils que nous avons à notre disposition.

Si nous savons notamment qu'il existe un corps de textes juridiques, régissant l'organisation internationale du travail, nous n'avons en revanche qu'une connaissance très approximative des moyens affectés à la mise en œuvre effective de ce corps de textes.

Tout dépendra par ailleurs de la manière dont nous aborderons les problèmes. Alors que nous avons récemment renforcé sensiblement notre arsenal juridique, en matière de corruption, nous ne nous sommes trouvés confrontés à aucun cas de corruption, au cours des derniers mois. Pourtant, les enquêtes que nous avons réalisées à Madagascar, auprès des ménages, mettent en lumière l'existence d'une corruption persistante. Il est apparu en outre qu'il existait une corrélation directe entre le niveau de corruption perçu et décrit, et le niveau de rémunération des fonctionnaires.

Partant de là, sans doute conviendrait-il de s'interroger sur les effets de certaines de nos politiques, au premier rang desquelles les politiques d'ajustement structurel, dans la mesure où celles-ci peuvent produire des effets pervers indéniables sur l'économie des Etats dont nous entendons favoriser le développement.

## **Malcom SMART**

Il conviendrait sans doute de renforcer l'application de sanctions à l'encontre de ceux qui ne respecteraient pas les bonnes pratiques à l'œuvre. Ne pourrions-nous pas, en outre, déterminer très précisément l'identité de ceux qui bénéficient des systèmes d'assurances particulièrement sophistiqués auxquels nous nous trouvons aujourd'hui confrontés ? Cela nous aiderait sans nul doute à mieux appréhender la nature de telle ou telle prise de risque.

Il y a quelque temps, nous avons rencontré les représentants de l'Exim Bank. A l'époque, il était question d'accorder un prêt de 300 millions de dollars à une entreprise, en Angola, sous certaines conditions. Les représentants de l'Exim Bank nous avaient en effet expliqué qu'ils n'accorderaient ce prêt qu'à la seule condition d'être certains de récupérer leur investissement. L'entreprise à qui nous souhaitions délivrer ce prêt devait accepter en outre de se soumettre à un audit. Comme vous le savez probablement, cela n'a malheureusement jamais été fait.

Pour finir, je poserai une question simple : pourquoi ne pas tenter d'harmoniser les positions adoptées par les différentes agences de crédits à l'exportation ? Cela me semble en effet aller parfaitement de pair avec les exigences de transparence que nous devons avoir, vis-à-vis de ces entreprises.

## **Un intervenant**

Nous avons abordé hier la question de l'existence d'un Club d'entreprises, en nous demandant du même coup si ce Club devait être ouvert ou fermé. Si d'aucuns estiment qu'il faudrait autoriser l'accès à ce Club aux seules "bonnes" entreprises, je suis au contraire d'avis qu'il conviendrait d'ouvrir ce Club au plus grand nombre, afin de favoriser le brassage des compétences et des capacités de chacun. Il serait en outre de bon aloi de convaincre ces entreprises de mettre la barre toujours un peu plus haut, en termes de critères et de normes.

Je souhaiterais indiquer par ailleurs que les analystes qui travaillent actuellement sur le *Footsie for good* nous ont interrogés sur la matérialité des mesures qui seraient mises en œuvre dans les prochains mois. Ils ont admis, d'ailleurs, que les rapports qui étaient remis aux entreprises dans ce domaine n'étaient malheureusement jamais lus par lesdites entreprises. Si ces dernières revendiquent toujours davantage de transparence, elles sont en revanche opposées à la constitution de cartels, dès lors qu'elles y voient une entrave à la libre concurrence.

## **Un intervenant**

S'agissant de la garantie du crédit à l'exportation, nous avons soumis, il y a quelque temps de cela, cette question à l'ECGD (*Export Credits Guarantee Department*) britannique. On nous avait alors répondu que l'externalisation était suffisante, sauf pour les comptes *off-shore*. J'ajoute que nous nous sommes trouvés confrontés par le passé, et à

plusieurs reprises, à une utilisation frauduleuse de ces comptes *off-shore*, contre laquelle il conviendrait probablement de lutter.

### **Un intervenant**

J'aimerais revenir sur les efforts consentis par la Banque Mondiale et le Fonds, depuis le 11 septembre dernier, en matière de lutte contre le terrorisme. Nous avons notamment amorcé le suivi des conditions établies par le GAFI sur le blanchiment de l'argent. Le FMI et la Banque Mondiale ont en outre identifié onze codes, dans les domaines économique et financier, lesquels sont en cours d'expérimentation.

Ces codes seront mis en œuvre et suivis dans différents pays. Les résultats obtenus dans le cadre de cet exercice de suivi feront en outre l'objet de la publication de rapports.

### **Un intervenant**

Il me semble qu'il conviendrait, au moins dans un premier temps, d'ouvrir à tous les candidats potentiels notre fameux Club d'entreprises, afin d'attirer autant d'entreprises que possible. Dans un second temps, nous pourrions envisager de refermer progressivement ce cercle, afin d'encourager les entreprises à maintenir leur niveau de notation.

Une norme ISO est actuellement en cours d'élaboration pour le compte du *Corporate Social Responsibility* (CSR). Or, il faut habituellement compter sept à neuf ans pour mener à bien l'élaboration d'une norme ISO...

## Présentation de la vision du Royaume-Uni

**Diana MELROSE  
DFID**

Dans son intervention d'hier, Michel Camdessus a notamment évoqué l'initiative de transparence des entreprises énergétiques, laquelle avait déjà été abordée lors du sommet des Ministres. L'objectif poursuivi consiste à promouvoir la transparence à travers les paiements des entreprises au gouvernement, ainsi qu'au travers des revenus de l'industrie minière, dans son ensemble.

Michel Camdessus a notamment affirmé qu'il constatait avec plaisir que la France, durant sa présidence du G8, en janvier dernier, avait décidé de soutenir cette initiative, et que le thème plus global de responsabilité sociale des entreprises avait été abordé, lors de sa présidence.

En outre, en nous fondant sur l'intérêt exprimé par les différents acteurs en présence pour cette initiative de transparence, nous pouvons espérer que cette dernière figurera en bonne place sur l'agenda du sommet d'Evian, afin que des mesures concrètes soient prises en la matière.

Il s'agit d'une des priorités politiques du Royaume-Uni, dont notre Premier Ministre Tony Blair a fait état ; nous souhaitons que l'ensemble des parties prenantes ici présentes en soient bien conscientes. L'objectif visé consiste bel et bien à favoriser la transparence des revenus de l'industrie du gaz et de l'extraction. Nous n'avons délibérément pas inclus l'industrie du bois car nous pensons que la nature même de cette industrie est tout à fait différente de celle des autres. D'ailleurs, le format des prêts requis dans le domaine de l'industrie pétrolière est totalement différent du format des prêts requis dans le secteur de l'industrie du bois.

La campagne "*Publish what you pay*", dont nous espérons qu'elle pourrait s'élargir sur le plan international, avait également pour objet de renforcer la transparence des revenus des Etats. Certaines des ONG ayant participé à la mise en œuvre de cette campagne participent d'ailleurs également à cette initiative sur la transparence.

L'objectif majeur que nous poursuivons aujourd'hui consiste à imposer la transparence, dans la quasi-totalité des secteurs d'activité des pays en transition, afin que les objectifs de développement du millénaire soient atteints et que le développement durable puisse être obtenu, par le biais de la puissance économique.

Nous souhaitons également contribuer au renforcement de la transparence de l'environnement au sein desquelles les entreprises évoluent, afin de permettre à ces dernières de jouer à armes égales sur les différents marchés sur lesquels elles se lancent. A plus long terme, notre objectif est de contribuer à une utilisation plus efficace des ressources naturelles et, par suite, à un accroissement de la stabilité, à une réduction des conflits et à la sécurisation du secteur de l'énergie. Il s'agit là, d'ailleurs, d'un argument qui intéresse au plus haut point le gouvernement américain.

La transparence n'est pas une fin en soi ; il s'agit d'une condition nécessaire mais non suffisante incitant les gouvernements à rendre des comptes pour une utilisation plus efficace des ressources naturelles. Il est d'ailleurs encourageant de constater qu'une dynamique croissante sous-tend cette initiative. La France souhaite en effet poursuivre les actions entreprises en la matière, tout comme le gouvernement canadien, représenté ici, et le G 8 dans son ensemble.

Outre le G8, il nous faut impliquer d'autres acteurs de poids sur l'échiquier mondial, tels que certains membres de l'OCDE, ainsi qu'un nombre important de pays en transition, lesquels ont beaucoup à gagner dans cette affaire. L'Afrique du Sud, le Botswana et l'Indonésie se sont d'ailleurs déjà ralliés à cette initiative, laquelle bénéficie en outre d'un vif soutien des grandes sociétés pétrolières et d'extraction minière, sur place, ce dont il convient de se réjouir.

Il est également encourageant de constater qu'un nombre croissant de "majors" pétrolières américaines dialoguent avec les compagnies européennes, sur le thème de la transparence. Les ONG, au premier rang desquelles celles émanant des pays en voie de développement et en transition, doivent également jouer un rôle actif dans ce domaine.

Le présent séminaire aura contribué, sans nul doute, à créer une convergence d'intérêts entre les acteurs clés que sont le FMI, la Banque Mondiale, l'OCDE et les Nations Unies, afin de déterminer clairement les rôles impartis à chacun d'entre eux, pour tout ce qui concerne le renforcement de la transparence, sur le terrain.

Nous devons à présent réfléchir aux nouvelles étapes qu'il conviendrait de franchir, dans un proche avenir, pour continuer à progresser dans le domaine de la transparence. Nous devons notamment élargir l'actuelle coalition, afin que celle-ci regroupe une masse critique d'acteurs clés. Pour ce faire, il conviendra d'obtenir le soutien de pays d'Afrique, d'Asie, d'Asie centrale et d'Amérique latine. Nous devons en outre réfléchir précisément à ce que nous souhaitons faire avec les Etats du Golfe. Notre initiative, en matière de transparence, peut-elle en effet être véritablement crédible si nous n'impliquons pas les pays producteurs de cette région du monde ?

Pour apporter sa pierre à cet élargissement de la coalition, souhaité par le plus grand nombre, le Royaume-Uni se propose d'accueillir un atelier international à Londres, les 11 et 12 février prochains. Cet atelier aura notamment vocation à rassembler les parties prenantes existantes ainsi que tous les nouveaux acteurs, afin que ces derniers souscrivent, de concert, à un certain nombre de principes clés sur l'importance de la transparence. A ce titre, il conviendra notamment de renforcer l'efficacité des mécanismes de divulgation par les entreprises pétrolières, des versements effectués à l'attention des gouvernements et des administrations, que lesdits versements soient fiscalisés ou non.

Le processus engagé, en matière de transparence, est comparable à celui de Kimberley, sur les diamants de guerre. Pour réussir dans cette entreprise, nous devons par conséquent nous inspirer des excellents travaux de recherche engagés par la Banque Mondiale, tout en initiant, de notre côté, des travaux visant à mieux cerner les mécanismes qu'il conviendrait d'enclencher en matière de transparence (l'objectif visé, en définitive, étant de déterminer plus aisément la nature de tel ou tel flux de paiement).

Nous devons étudier, avant la réunion qui se tiendra à Londres en février prochain, toutes les possibilités qui s'offrent à nous en matière de transparence, afin d'en peser le pour et le contre. Cela nous permettra, à n'en pas douter, de rédiger un document de cadrage, qui sera particulièrement bienvenu.

Parmi les différentes options qui s'offrent à nous, nous pourrions notamment amender les lignes directrices de l'OCDE sur les entreprises multinationales. Nous pourrions favoriser, en outre, la conclusion d'une convention des Nations Unies, voire l'application, à une plus grande échelle, de la fameuse campagne PWYP.

Tous ces mécanismes présentent des avantages et des inconvénients, s'agissant de leur complétude et de leur éventuelle efficacité. En tout état de cause, et quel que soit le mécanisme que nous retiendrons, en définitive, il conviendra d'appliquer des clauses de confidentialité plus strictes et plus draconiennes que celles qui sont aujourd'hui en vigueur.

Il conviendra par ailleurs de réfléchir au rôle spécifique joué non seulement par la Banque Mondiale et le FMI dans cette affaire, mais également par les banques commerciales et les agences de crédit à l'exportation. Toutes ces entités pourront notamment contribuer, de concert, à l'imposition d'une notification pour l'octroi d'un financement.

La solution que nous retiendrons, en définitive, consistera probablement à combiner un certain nombre des mesures à disposition, tout en conférant un rôle spécifique aux grandes institutions financières internationales.

Quoi qu'il en soit, il conviendra d'explorer préalablement toutes les pistes. A cet égard, le NEPAD, dont nous avons parlé hier, aura probablement un rôle clé à jouer. Ce programme a en effet vocation à favoriser, entre autres choses, le renforcement des capacités des gouvernements africains, afin que ces derniers appréhendent mieux la nature des différents flux financiers circulant sur leurs territoires respectifs. Nous devons en effet faire en sorte que le processus de transparence que nous initiions, à l'échelle internationale, débouche sur des réalisations concrètes, sur le terrain.

En tout état de cause, il convient de capter les meilleures pratiques, et de les généraliser. Pour ce faire, nous devons notamment encourager les gouvernements nouvellement élus en Afrique à faire montre de davantage de transparence dans la gestion des affaires.

S'agissant du calendrier permettant d'aller de l'avant, en matière de transparence, nous accueillerons un atelier international regroupant l'ensemble des parties prenantes à Londres, en février prochain. Nous nous proposons en outre d'accueillir, à la fin du mois d'avril, une grande conférence qui se tiendra au niveau ministériel, avec la participation de notre Premier Ministre, et regroupera la plupart des grandes entreprises. Le Sommet d'Evian se tiendra ensuite les 1<sup>er</sup> et 2 juin prochain.

Nous souhaitons ainsi que l'action du G8, en matière de transparence, soit couronnée de succès et se traduise par des réalisations concrètes sur le terrain. Il faudra veiller en outre à prolonger l'action de la grande coalition que nous aurons formée d'ici là, au-delà du Sommet d'Evian.

## Reprise du débat

### **Pierre JACQUET**

Nous devons à présent réfléchir à la suite à donner à ce séminaire et à cet ensemble d'initiatives.

### **Paul COLLIER**

A la suite de l'appel lancé hier par Michel Camdessus, il nous appartient, me semble-t-il, de nous mobiliser davantage, tout en procédant à une analyse bien précise de la situation et des évolutions à l'œuvre.

En tout état de cause, il n'existe pas de solution miracle face à ces problématiques. Il y a toutefois quelques domaines au sein desquels nous pourrions parfaire notre action. Pour ce faire, sans doute conviendrait-il d'initier des actions parfaitement ciblées, tout en poursuivant, dans le même temps, un certain nombre d'initiatives sur le plan international.

A cet égard, nous ne pouvons que nous réjouir de constater que le Royaume-Uni se propose de prendre la relève avec brio, pour tout ce qui concerne l'organisation des réunions à venir. Il est à noter, en outre, que notre action se prolongera bien au-delà de la seule initiative PWYP.

Nous invitons d'ailleurs le NEPAD, l'OCDE et l'Union européenne à nous emboîter le pas, pour ce qui concerne la gestion des forêts, notamment.

En matière d'analyse, nous réviserons, dans un premier temps, l'ensemble des documents rédigés sur le thème particulièrement porteur de la gouvernance des ressources naturelles. Nous évoluerons ensuite vers une série de propositions à caractère pratique, lesquelles nous permettront d'élaborer un canevas de propositions plus ciblées, portant sur différents domaines d'intervention. Il conviendra, enfin, d'initier une analyse plus approfondie de la situation.

La notification émanant des pouvoirs publics contribuera, à n'en pas douter, au renforcement des processus de contrôle à l'œuvre. Il conviendra par ailleurs de promouvoir les différents modes d'assurance du risque existant à ce jour. Les agences de crédit à l'exportation ne devront ainsi plus se contenter d'assurer la promotion des échanges mais devront également inscrire leurs actions dans un contexte plus favorable au développement.

La Banque Mondiale aura, de toute évidence, un rôle spécifique à jouer en la matière. Afin d'être efficace, elle devra notamment veiller à coordonner son action avec celle du FMI.

Outre les réunions de printemps et le Sommet du G8, il est prévu d'organiser, l'été prochain, une grande tournée en Afrique sur le thème des ressources naturelles et de la gouvernance. Dans ce cadre, une réunion de très haut niveau devrait se tenir, probablement au Botswana, afin de braquer les projecteurs sur les bonnes pratiques à l'œuvre, dans les différents pays africains. Cela permettrait, à n'en pas douter, d'atténuer le choc de certaines réformes entreprises dans les pays en voie de développement de cette région du monde.

Je suggère à présent que chacun des interlocuteurs institutionnels pertinents, présents dans cette enceinte, nous fasse part de leur opinion sur toutes ces questions.

### **Katherine ASTILL**

Le Comité de l'investissement de l'OCDE doit se réunir la semaine prochaine, et les autorités de Belgique nous ont demandé d'inscrire à notre ordre du jour un point concernant la RDC. Sans vous dévoiler à l'avance ce que décidera ce Comité, je peux toutefois vous annoncer que nous réfléchirons à la manière dont nous pourrions inspirer un certain nombre de mesures à l'Organisation des Nations Unies.

Nous avons ensuite reçu un mandat ministériel, l'année dernière, par l'entremise duquel nous initions un certain nombre d'actions de lutte contre la corruption, notamment dans le secteur privé. A cet égard, nous organiserons probablement une réunion au mois de juin prochain, laquelle devrait donner lieu à la publication d'une déclaration d'ordre politique.

### **Un intervenant**

Le Comité d'Aide au Développement (CAD), composé de différents bailleurs de fonds, travaille sur le principe de l'intégrité. Nous initions en outre un certain nombre d'actions en partenariat avec la Banque Mondiale et le PNUD, sur certains thèmes particulièrement difficiles.

A la fin du mois d'octobre, un certain nombre de projets pilotes, concernant des pays qui ont des problèmes de gouvernance des ressources naturelles, seront initiés par un groupe d'experts. Ce dernier aura vocation à se réunir à nouveau dans un an, afin que nous puissions publier un certain nombre de recommandations, portant notamment sur le secteur du pétrole, du gaz ou des mines.

Dans le cadre du réseau sur les conflits et la résolution des conflits, nous nous intéressons par ailleurs aux rapports existant entre les entreprises privées et les zones de conflit. J'ajoute que nous pourrions envisager de travailler avec des PVD, en matière de lutte contre la corruption.

### **Abderrahmane MEROUANE**

Le NEPAD est très heureux d'avoir été invité à participer à cet atelier. Les questions qui ont été abordées dans cette enceinte sont d'une grande complexité et seront examinées très attentivement par nos experts, lors de deux réunions à venir.

Force est de constater par ailleurs une certaine fragmentation de l'analyse, du suivi et des efforts, à laquelle il conviendrait de remédier, pour déboucher sur la mise en œuvre d'un processus plus global.

J'ajoute que les objectifs du programme de bonne gouvernance initié par le NEPAD, en partenariat avec des acteurs de la société civile et du secteur privé, rejoignent, en grande partie, ce qui vient d'émerger au travers de nos discussions.

A mon retour en Afrique du Sud, je solliciterai par conséquent que le NEPAD organise un débat impliquant les différents Etats africains, sur les thèmes qui ont été abordés dans cette enceinte. Il serait en effet de bon augure de faire partager à nos collègues africains le contenu des discussions que nous avons eues depuis hier.

Au travers de la bonne gouvernance des ressources naturelles, le NEPAD œuvre notamment à la prévention, à la résolution des conflits et à la consolidation de la paix à l'issue de ces mêmes conflits. Nous nous intéressons en outre à la simple logique de développement économique qu'il conviendrait de mettre en œuvre dans les pays africains.

### **Pierre JACQUET**

Je ne saurais que trop vous suggérer de rester en contact avec Paul Collier, Ian Bannon et moi-même, afin de nous répercuter l'écho que vos suggestions rencontreront, au sein du NEPAD, à votre retour en Afrique du Sud. Il serait fort intéressant, en outre, que nous puissions élaborer des initiatives communes, avant la tenue du Sommet d'Evian.

### **Abderrahmane MEROUANE**

Je suis tout à fait d'accord avec vous. Je souhaite initier un débat interne propre à l'Afrique et au NEPAD, lequel aura ensuite vocation à s'étendre à d'autres acteurs, afin de revêtir la forme d'un dialogue conjoint entre pays du Nord et pays du Sud.

Pour finir, j'insisterais sur la nécessité, pour le Comité directeur du NEPAD et le Comité des représentants du G8, d'initier un certain nombre d'actions communes, dans les mois qui viennent.

## **Anton OP de BEKE, FMI**

Notre Département " Afrique " a prévu d'étudier les problèmes de transparence du secteur pétrolier dans les pays exportateurs de pétrole sur le continent africain. Une réunion de haut niveau est d'ailleurs prévue en janvier-février sur ce thème. Je suis sûr qu'ils y auront pensé tous seuls ; néanmoins, si la coordination avec le NEPAD n'a pas été envisagée, je veillerai à ce qu'elle le soit !

### **Une intervenante**

La Commission européenne développe actuellement ses activités dans le domaine de la responsabilisation sociale, en matière de gouvernance. A cet égard, elle a mis en place un certain nombre de forums, au sein desquels des questions portant sur les exportations et les conflits sont susceptibles d'être abordées. La Commission retravaillera ensuite sur l'abattage illicite de bois précieux. Ces réunions feront l'objet d'un document récapitulatif, qui sera publié au plus tard, au tout début de l'année prochaine ; nous pensons en outre que nous serons en mesure de faire des propositions d'actions concrètes, au début de l'année 2003.

La Commission fait en outre partie des principaux contributeurs à l'initiative de protection des forêts africaines. Enfin, elle portera une attention particulière à la question des conflits en Afrique, dans un avenir relativement proche.

### **Une intervenante**

Je suis heureuse de constater que la Commission entend reconduire le financement auquel elle avait consenti antérieurement, sur la gouvernance des ressources sylvestres en Afrique. A cet égard, je préciserai qu'une conférence ministérielle doit se tenir en avril 2003, laquelle devrait permettre un échange de vues entre gouvernements, bailleurs de fonds, représentants de la société civile et de la sphère privée. Parallèlement, un processus de négociation a été initié, lequel devrait aboutir à une déclaration ministérielle, traitant de transparence, de gestion de l'information, d'échanges, de commerce, de partenariats avec le secteur privé et la société civile, et de renforcement des structures et des institutions.

Une réunion de préparation s'est d'ailleurs tenue à Brazzaville, en juin de cette année et nous avons déjà élaboré un projet de déclaration qui couvre la question des bois de guerre et de leur abattage illicite. A cette occasion, nous nous sommes d'ailleurs rendus compte que nous manquions de connaissances sérieuses dans ce domaine. Nous avons donc demandé que soit établi un rapport de fond sur cette question et avons, pour ce faire, contacté *Global Witness*.

Tout ceci doit évidemment s'articuler avec les initiatives de gouvernance du NEPAD et les actions entreprises par le G8, en matière de sylviculture. Nous travaillons parallèlement avec 13 sociétés européennes qui pratiquent l'abattage de bois africain et qui s'efforcent de mettre au point un code de conduite. Ces mêmes sociétés se chargeront, ensuite, de veiller au respect dudit code.

Nous vous ferons parvenir une documentation sur les actions que nous mettons en œuvre. Et dans les quelques mois à venir, nous publierons un document répertoriant les meilleures pratiques existant, en matière de techniques d'abattage du bois, de traçage, etc. Ce travail sera d'ailleurs mis à la disposition des revendeurs issus de la grande distribution, tels que IKEA.

### **Un intervenant**

Je regrette qu'il n'y ait pas de représentant du Conseil de sécurité de l'ONU parmi nous aujourd'hui pour vous expliquer que le processus des Comités d'experts des Nations Unies traverse actuellement une période creuse. J'ajoute qu'il faudrait probablement souligner, à l'attention de ce même Conseil de sécurité, que les initiatives en matière de gouvernance des ressources naturelles sont nombreuses. Enfin, nul doute qu'il faille favoriser, en toutes circonstances, la diffusion de l'information à grande échelle.

**Paul COLLIER**

Nous avons bien évidemment travaillé en étroite collaboration avec l'ONU, pour préparer la présente manifestation. Malheureusement, Kofi Annan a précipitamment rappelé à ses côtés le représentant des Nations Unies, qui devait siéger parmi nous aujourd'hui. Partant de là, il ne faut pas voir dans l'absence des Nations Unies un manque d'intérêt pour les questions que nous avons abordées dans le cadre de ce séminaire. Bien au contraire.

**Un intervenant**

Avec l'OCDE, l'Agence internationale pour l'énergie essaie de s'intéresser au tableau général des productions et exportations générales de pétrole de par le monde, afin de peaufiner le détail du tableau général que nous connaissons tous assez bien.

**Pierre JACQUET**

Il me semble qu'il serait opportun d'encourager encore et toujours les analyses conduites sur le thème de la gouvernance des ressources naturelles. Pour ce faire, nous pourrions notamment prévoir de vous accueillir à Paris en avril, pour un nouveau séminaire, juste avant le Sommet d'Evian.

**Paul COLLIER**

Il me semble que ce serait là une excellente initiative. La présente réunion nous aura d'ores et déjà permis d'établir des contacts nombreux et fructueux.

**Ian BANNON**

Nous allons procéder à la révision des documents de fond qui avaient été commandités pour cette réunion ; alors, n'hésitez pas à nous faire part de vos suggestions de corrections, pour que nous soyons aussi efficaces que possible. Je vous remercie d'avance.

**Paul COLLIER**

Il pourrait également être utile de mettre en place un site Web, comportant de nombreux liens, lesquels renverraient vers quantité d'autres sites, traitant de toutes ces questions que nous avons abordées dans le cadre de ce séminaire. Il me semble, en effet, que ce serait là l'une des façons les plus rapides de mettre en place ce que nous avons évoqué aujourd'hui.

**Un intervenant**

Il me semble qu'il serait également intéressant que les gouvernements des Etats composant le G8 publient certaines données relatives à ce que leur rapportent l'assistance humanitaire, d'une part, l'aide au développement, d'autre part.

**Une intervenante**

Nos discussions ont vraiment été encourageantes et prometteuses pour l'avenir, ce qui va totalement à l'encontre du pessimisme affiché par certains des participants du colloque de Bellaggio, en mai dernier.

**Monsieur LACKMANN, MAE, Oslo**

Comme l'a souligné M. Camdessus hier soir, le processus d'affinage de l'article 4 est primordial et doit constituer l'un de nos principaux objectifs. Il s'agit là, d'ailleurs, d'un des sujets que nous pourrions aborder dans le cadre de la réunion qui se tiendra au printemps.

**Jean-Marc CHATAIGNIER, MAE/DGCID**

Si une nouvelle réunion de ce type se tenait effectivement au mois de mai prochain, il me semblerait primordial que vous puissiez y associer des partenaires du Sud – ONG, décideurs, etc. Il ne faudrait pas, en effet, que les pays du Sud soient associés à la seule phase finale de ce processus – les Etats du Nord ayant préalablement tout ficelé. Nous prendrions ainsi le risque, en effet, d'initier des programmes de développement ne répondant pas de manière effective aux besoins des pays du Sud.

En outre, sans doute conviendrait-il de combler le fossé susceptible de se creuser entre les penseurs du développement, d'une part, et les opérationnels sur le terrain, d'autre part. Pour ce faire, il conviendra d'œuvrer à la traduction concrète, sur le terrain, des réflexions que nous avons menées dans le cadre de ce séminaire.

**Christian RUGE, FAFO**

Notre économiste projet a l'intention de publier un certain nombre de rapports, portant notamment sur des entreprises d'armement privées. Nous continuerons à nous intéresser, en outre, aux questions relatives aux conflits qui font rage, aux quatre coins de la planète, ainsi qu'à l'influence exercée par l'extraction minière sur ces mêmes conflits.

**Paul COLLIER**

Sur ce point précis, des idées tout à fait intéressantes ont été énoncées dans le document de la Commission.

D'un point de vue général, dans les situations post-conflit, un processus de transition commence à poindre, lequel débouche, le plus souvent, sur une normalisation politique et, par suite, économique. En tant que Communauté internationale, nous nous intéressons de près à ce processus de suivi, sous un angle tant militaire que politique.

Nous participons ainsi aux efforts de démobilisation et nous favorisons la mise en place de processus électoraux. Plus récemment, nous nous sommes en outre rendu compte que le passage d'une économie de guerre civile, semi-criminelle, à une économie de paix, faisait partie intégrante de la phase de rétablissement de la paix, dans les pays en proie à des conflits pour le moins ravageurs. Nous nous impliquons donc avec conviction dans ce type de processus, afin de participer à la construction de l'avenir, dans ces régions du monde.

Pour conclure, au nom de la Banque Mondiale, je souhaiterais remercier Pierre Jacquet et l'AfD d'avoir accepté d'organiser et d'accueillir notre réunion. Cela témoigne tout à fait de la nature des coopérations qui doivent être envisagées, sur des sujets particulièrement complexes. Ce n'est que très récemment, d'ailleurs, que ces questions ont eu l'attention internationale qu'elles méritaient.

Nous devons à présent transposer, sur un plan plus opérationnel, le résultat des réflexions que nous avons conduites, dans le cadre de ce séminaire. La réunion à venir du G8 nous en offre d'ailleurs une parfaite occasion. En tout état de cause, un certain nombre d'initiatives ont été envisagées durant ces deux journées ; charge à nous de relever le défi et de coordonner, aussi intelligemment que possible, la réalisation desdites initiatives.

**Pierre JACQUET**

J'aimerais également remercier Paul Collier et son équipe, au sein de la BM, pour ce séminaire tout à fait réussi. Merci à toutes les personnes sans qui ce séminaire n'aurait pu se tenir. Merci enfin à tous les participants, pour leur contribution pendant ces trois demi-journées.