



HAL
open science

L'émergence de la transparence comme référentiel dans l'industrie extractive en Amérique latine

Ana Carolina González-Espinosa

► **To cite this version:**

Ana Carolina González-Espinosa. L'émergence de la transparence comme référentiel dans l'industrie extractive en Amérique latine. Les Études du CERI, 2015, n° 217-218, pp.73-87. hal-04361322

HAL Id: hal-04361322

<https://sciencespo.hal.science/hal-04361322>

Submitted on 27 Feb 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Quatrième partie

L'Amérique latine en perspective

L'émergence de la transparence comme référentiel dans l'industrie extractive en Amérique latine

Ana Carolina González Espinosa

Depuis bientôt deux décennies, les gouvernements latino-américains ont érigé l'extraction de ressources naturelles en moteur principal de leurs économies. De gauche comme de droite, les gouvernants ont cherché en cela à profiter des prix conjoncturellement élevés des minéraux et des hydrocarbures. Et alors même que la valeur de ces matières premières a finalement chuté de façon assez drastique ces toutes dernières années, les politiques de promotion du secteur minier énergétique n'ont pas seulement gardé toute leur vigueur, mais se sont même renforcées, alimentant une tendance générale souvent qualifiée de « course à l'abîme », où l'on cherche à compenser les pertes de rentabilité consécutives à la baisse des prix par l'augmentation de la production.

Entre 2004 et 2012, les rentes minière et pétrolière ont respectivement quadruplé et décuplé en Amérique latine. Pour la seule année 2013, la région a enregistré 184 920 millions de dollars d'investissements directs étrangers (IDE) dans le secteur. Source principale des exportations comme du financement des programmes sociaux, l'industrie extractive a acquis une importance prépondérante dans le modèle de développement latino-américain. Mais celui-ci n'est pas exempt de contradictions, et non des moindres. D'une manière générale, on estime que dans la plupart des cas, les apports du secteur au développement humain sont assez limités, ou tout du moins qu'ils ne sauraient compenser les dommages que cette activité inflige à l'environnement comme aux communautés qui vivent à proximité des sites d'opération. Quand les rentes générées ne s'avèrent pas décevantes, les problèmes afférents à leur gestion et à leur utilisation suscitent des inquiétudes substantielles. De même, les conflits socio-environnementaux liés à des activités extractives ne cessent de croître.

S'agissant d'un secteur hermétique, et traditionnellement conçu comme stratégique, technique et fermé à la participation comme à la surveillance citoyennes, le défi est de taille. Et pourtant, l'agenda de la transparence et de la reconnaissance de l'importance de l'accès à l'information s'est progressivement frayé un chemin dans la région. En mai 2015, le Honduras a ainsi présenté son premier rapport sur le secteur extractif dans le cadre de l'Initiative pour la transparence de l'industrie extractive (ITIE)¹. En 2013, le gouvernement colombien affichait la volonté de se joindre à l'initiative et instituait à cet effet un comité pilote tripartite associant les représentants gouvernementaux, patronaux et de la société civile. Cette même année, le Guatemala publiait également son premier rapport ITIE. Et dès 2012, le secrétariat international de l'ITIE accordait au Pérou le statut de « pays conforme », couronnant de succès le processus de validation coordonnée auquel ce pays s'était soumis après avoir fourni un rapport fondé sur des données recueillies en 2010².

La transparence dans le secteur minier-énergétique s'impose donc progressivement comme une norme de comportement en Amérique latine. Quelle dynamique sous-tend la promotion de cet agenda dans la région ? Le processus d'émergence de ce référentiel est-il endogène ou au contraire exogène ? Quels sont, le cas échéant, les canaux via lesquels ces standards sont transférés à la région ? Et quels sont les enjeux de leur internalisation ? Telles sont les questions que cette contribution souhaiterait éclairer. En suivant une approche normative des politiques publiques, nous nous pencherons en particulier sur les cas de la Colombie et du Pérou, afin de déterminer les cadres normatifs et programmatiques qui accompagnent l'introduction de la norme de la transparence dans la région.

Dans une perspective idéale, il s'agit d'évaluer l'impact d'éléments cognitifs et normatifs tels que la mise en exergue de la responsabilité sociale des entreprises (RSE), de la transparence et de la

¹ Voir le site officiel de l'ITIE : <https://eiti.org/fr>.

² <https://eiti.org/fr/perou>.

démocratie participative dans l'industrie extractive. Nous cherchons à établir dans quelle mesure les cas étudiés attestent de la prégnance de ces problématiques et de ces nouveaux paradigmes dans ce secteur d'activité spécifique. Dans un premier temps, nous retracerons l'émergence de ces standards à l'échelle internationale, ainsi que leurs modalités d'articulation avec des lignes de conduite relevant d'une compréhension du secteur en termes de « malédiction des ressources [naturelles]³ ». Nous chercherons ensuite à déterminer l'effectivité du transfert de ces référentiels et de ces programmes en Colombie et au Pérou, avant de conclure par quelques réflexions plus générales sur les enjeux de la mise sur agenda de la transparence dans le secteur minier-énergétique régional.

A cet effet, nous recourrons au concept de norme au sens de Martha Finnemore et Kathryn Sikkink, afin de savoir si les normes étudiées ici sont véritablement érigées en « standards de comportement approprié pour des acteurs ayant une identité donnée⁴ ». En mobilisant l'analyse des politiques publiques, nous nous demanderons si les présupposés et/ou prescriptions associés à ces idées forment bien un référentiel plus général opérant dans le secteur de l'industrie extractive. Un référentiel est toujours une image, une vision de la réalité à travers laquelle les acteurs perçoivent un problème donné, établissent des solutions possibles et déterminent leur rayon d'action potentiel⁵. Nous mobiliserons à cet effet la typologie de John Campbell, qui opère une distinction entre les idées de nature plutôt normative, qui tendent à définir le « devoir être », et celles qui se présentent comme des théories ou des programmes qui établissent des relations de causalité entre plusieurs variables⁶. Une fois retracée l'émergence de ces cadres normatifs, il s'agira de voir s'ils atteignent ou non le point d'inflexion identifié par Finnemore et Sikkink : lorsque l'imitation, plus que la persuasion, en vient à fonder l'adoption de certains comportements⁷.

LA TRANSPARENCE DANS L'AGENDA INTERNATIONAL

« La lumière du soleil est le meilleur désinfectant⁸ ». Cette phrase de Louis Brandeis, juge à la Cour suprême des Etats-Unis d'Amérique au tournant du xx^e siècle, sonne comme une juste prédiction de la popularité dont allait bénéficier l'idée de transparence à son crépuscule. Ann Florini date les premiers pas effectués en ce sens vers la fin de la Seconde Guerre mondiale, lorsque les Alliés instaurent des commissions spécialisées dans le suivi de la démilitarisation de l'Allemagne, créant ainsi un précédent en matière d'évaluation extranationale de l'action publique d'un Etat souverain. C'est néanmoins le double processus mondial de globalisation et de démocratisation engagé après la chute du mur de Berlin qui consacre et diffuse largement cette idée. D'un côté, la libéralisation croissante des marchés suscite une soif généralisée d'information, et ce notamment à partir de la crise asiatique de la fin des années 1990, à l'occasion de laquelle le Fonds monétaire international (FMI) s'est imposé comme l'un

³ Ndlr : « *ressource curse* » en anglais. Egalement appelée « malédiction des matières premières » ou « maladie hollandaise » car dans les années 1960, l'exploitation de gisements de gaz en mer du Nord avait provoqué une appréciation du florin et un déclin du secteur manufacturier.

⁴ M. Finnemore, K. Sikkink, « International norm dynamics », *International Organization*, Vol. 52, n° 4, 1998, p. 891 (nous traduisons).

⁵ P. Muller, *Les Politiques publiques*, Paris, PUF, 2006, p. 62.

⁶ J. L. Campbell, « Institutional analysis and the role of ideas in political economy », *Theory and Society*, Vol. 27, n° 3, 1998, pp. 377-409.

⁷ En effet, d'après Finnemore et Sikkink, le cycle de vie des normes se caractérise par trois phases successives : l'émergence d'une norme ; son acceptation, que les auteurs appellent aussi « cascade » ; et enfin son internalisation. Le point d'inflexion (*tipping point*) se situe entre les deux premières phases et correspond au moment où une masse critique d'acteurs a adopté la norme. M. Finnemore, K. Sikkink, art. cité, p. 895.

⁸ L. D. Brandeis, *Other Peoples Money—and How Bankers Use It*, New York, Frederick A. Stokes, 1914.

des principaux promoteurs de l'accès à l'information⁹. De l'autre, la demande de transparence va de pair avec le processus de démocratisation, où la lutte contre la corruption en vient à occuper le devant de la scène. Ainsi qu'en témoigne le premier président et fondateur de l'organisation non gouvernementale (ONG) Transparency International (TI), Peter Eigen : « l'atmosphère avait ostensiblement changé, toujours plus d'organisations de donateurs ainsi que de pays associés reconnaissent la nécessité d'établir des responsabilités sociales et politiques pour lutter contre la fraude existant dans les pays du tiers-monde¹⁰. » Cette décennie voit en effet se multiplier les initiatives en matière de lutte contre la corruption et de promotion de la transparence : le Conseil européen crée un groupe multidisciplinaire sur la corruption en 1992 ; TI est fondée en 1993 ; la Convention interaméricaine de lutte contre la corruption est actée en 1996 ; l'Organisation de coopération et développement économique (OCDE) adopte en 1997 la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales ; et enfin, le FMI et la Banque mondiale intègrent la transparence dans leurs programmes comme principes à part entière de bonne gestion économique¹¹.

Transparence et participation citoyenne dans le processus de démocratisation en Amérique latine

Loin de se limiter à la seule injonction à mettre plus d'information à la disposition d'acteurs externes (non étatiques et/ou étrangers), le mantra de la transparence a également été relayé par la société civile au sein de nombreux Etats. L'émergence de la transparence en tant que norme a partie liée avec la recherche active, par des organisations citoyennes, d'une participation accrue dans les affaires publiques. En Amérique latine, le désenchantement diffus des débuts de la démocratisation – au vu de ses résultats – a conduit différents chercheurs à souligner la nécessité d'un processus de consolidation démocratique, où en sus d'une plus grande responsabilisation des institutions, l'on incite les citoyens à un engagement plus actif¹². En l'espèce, la crise de légitimité de l'action publique ou de l'Etat en général, comme des canaux traditionnels de médiation des demandes citoyennes (partis, syndicats) a ouvert la voie à la recherche de modalités alternatives de participation.

Les instances traditionnelles de représentation n'ont pas seulement fait preuve de leur incapacité chronique à résoudre les problèmes de la population. Elles ont également été rongées par de multiples pratiques relevant de la corruption et de l'abus de pouvoir, renforçant à leur tour le mécontentement citoyen. Dans le même temps, les tentatives visant à impliquer ces derniers dans la prise de décision et le contrôle des affaires publiques se sont multipliées. Aujourd'hui, le budget participatif de Porto Alegre (Brésil) – la plus célèbre de ces initiatives –, mais aussi ses répliques à Rosario (Argentine) ou à Villa El Salvador (Pérou), comme d'autres types d'expériences telles que les « tables de concertation » (*mesas de concertación*) pour la lutte contre la pauvreté au Pérou ou les « observatoires citoyens » (*veedurías ciudadanas*) en Colombie, ne représentent que quelques-unes des nombreuses facettes d'un ensemble hétéroclite d'innovations démocratiques qui se retrouvent, par-delà leurs réappropriations locales, aux quatre coins du globe. Dans cet éventail d'initiatives participatives, celles explicitement destinées à la surveillance et au contrôle de l'exercice de la gestion publique par la société civile suscitent un intérêt spécifique. Au milieu des années 1990, on dénombrait en Colombie pas loin d'une centaine de groupes de contrôle citoyen informels (*grupos informales de veeduría*) qui auraient

⁹ Voir J. Best, *The Limits of Transparency. Ambiguity and the History of International Finance*, Ithaca, Cornell University Press, 2005.

¹⁰ P. Eigen, *Las redes de la corrupción. La sociedad civil contra los abusos de poder*, Bogota, Planeta, 2004, p. 34.

¹¹ P. Lascoumes, *Corruptions*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, pp. 7-8.

¹² Voir par exemple T. L. Karl, « Dilemas de la democratización en América Latina », in C. B. Solano, J. L. Barros Horcasitas, J. Hurtado (dir.), *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, Mexico, Flacso, 1991, pp. 403-444 ; M. Cavarozzi, « Beyond transitions to democracy in Latin America », *Journal of Latin American Studies*, Vol. 24, n° 3, 1992, pp. 665-684.

suivi plus de cinq cents cas litigieux entre 1995 et 2000, selon les archives du journal *El Espectador*¹³. Et tandis que l'Argentine a connu plusieurs expériences de mobilisation citoyenne pour le renforcement de la justice, l'Etat mexicain a ouvert à ses citoyens la possibilité de contrôler l'activité de l'Institut électoral fédéral. Dans ce contexte, la participation citoyenne est conçue comme un impératif démocratique, la transparence ou l'accès à l'information comme un outil de participation ou de contrôle de l'Etat par les citoyens ; et en retour, cet outils est considéré comme le levier stratégique de la lutte contre la corruption.

Cet enchevêtrement des notions de transparence et de participation citoyenne s'observe également au niveau des réformes institutionnelles rattachées aux programmes d'ajustement structurel des banques multilatérales. Au nom de la promotion de la « bonne gouvernance », le *New Public Management* (NPM)¹⁴ a gagné le continent en imposant son agenda de réforme de l'Etat. On y postule la nécessité d'un renforcement institutionnel de la région et de la construction d'un appareil étatique plus efficient et plus transparent moyennant une responsabilisation accrue des fonctionnaires, l'évaluation permanente des résultats de la gestion publique à l'aune de ses objectifs, ainsi que la participation citoyenne, conçus comme autant de vecteurs de politiques publiques efficaces. La mise en application des réformes est inégale, mais l'ordre juridique de la majorité des Etats latino-américains vient consacrer leurs principes¹⁵. Toutefois, si le projet politique qui sous-tend la quête de transparence du NPM est de promouvoir des comportements éthiques et mieux documentés de la part des fonctionnaires – et donc de meilleures performances gouvernementales – grâce à un meilleur accès public à l'information, des groupes plus progressistes conçoivent quant à eux la transparence comme un facteur de démocratisation de la fonction publique qui ne serait que l'une des pièces d'un projet bien plus ambitieux de responsabilisation.

La transparence dans le monde entrepreneurial

Bien que le thème de la corruption ait été initialement associé de façon quasi exclusive au secteur public, certaines initiatives mettent aujourd'hui l'accent sur la mise en œuvre d'actions anticorruption dans le secteur privé. Outre la convention anticorruption de l'OCDE susmentionnée (1997), en témoigne la création par TI de l'indice de corruption des pays exportateurs¹⁶. Les scandales suscités au début des années 2000 par les affaires Enron et WorldCom¹⁷ – entre autres – ont aggravé les inquiétudes relatives au manque de transparence dans le secteur privé et impulsé la lutte contre la corruption en son sein. Les conventions des Nations unies contre le crime organisé et la corruption contiennent désormais des dispositions relatives non seulement à la prévention, mais aussi à la pénalisation de la corruption des entreprises privées.

Dès lors, les actions visant à la promotion de la transparence et de lutte contre la corruption se sont déployées en une large gamme de thématiques, parmi lesquelles : la sensibilisation des entreprises à

¹³ N. Quevedo H., « El espinoso camino de un mecanismo de control social : radiografía de las veedurías ciudadanas », *El Espectador*, 22 septembre 2007.

¹⁴ Le *New Public Management* cherche à aborder d'une manière critique les modèles traditionnels d'administration publique en Europe par l'introduction de critères d'efficacité, d'outils issus des nouvelles technologies et d'une approche par résultats plutôt que par processus. C. Hood, *The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management*, New York, Oxford University Press, 1998.

¹⁵ M. F. Ramírez, « Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management », *Estudios Políticos*, n° 34, juin 2009, pp. 115-141.

¹⁶ Cet indice mesure la propension des entreprises des pays exportateurs à verser des pots-de-vin à l'étranger. Il comprend également une composante sectorielle afin d'évaluer le niveau de corruption selon les secteurs. Voir Transparency International France, « Indice de corruption des pays exportateurs (ICPE) », www.transparency-france.org/ewb_pages/div/Indice-de-Corruption-des-Pays-Exportateurs.php.

¹⁷ Faillites retentissantes suite à des manipulations et fraudes comptables.

la nécessité d'ériger la lutte contre la corruption en principe de gestion responsable – c'est l'un des principes du Pacte mondial¹⁸ ; la promotion de bonnes pratiques en matière d'éthique et de gouvernement des firmes ; l'évaluation des risques de corruption inhérents à toute grande entreprise ou industrie, et l'élaboration de dispositifs collectifs pour l'enrayer ; la lutte contre les pots-de-vin versés aux acteurs publics comme aux autres acteurs privés ; l'encadrement plus strict du lobbying ; l'interdiction de la concurrence déloyale¹⁹. La recherche de transparence est devenue une pièce centrale des stratégies insistant sur la RSE. D'un côté, les comportements transparents et anticorruption sont des gages d'éthique. De l'autre, la transparence est devenue, via les systèmes et les initiatives de production de rapports, un outil de visibilisation des pratiques labellisées RSE et d'amélioration subséquente de la réputation des entreprises²⁰.

Toutefois, pour faire pleinement justice à cette tendance, il faut également évoquer des initiatives plus générales par lesquelles les entreprises cherchent à promouvoir la lutte contre la corruption ou la transparence dans un pays, une ville ou encore un secteur spécifique, et dont la portée ne se limite pas à l'enrayement de la corruption au sein de l'entreprise en question ou dans son environnement commercial immédiat. Si l'on en croit Jane Nelson, sont concernés ici tous « les efforts consentis par les entreprises, qu'ils soient individuels ou collectifs, pour rendre compte de leurs interactions avec les gouvernements et, le cas échéant, pour s'engager dans des dialogues ou dans des plateformes qui influent sur les politiques publiques et pour aider les gouvernements à renforcer leurs capacités publiques, les institutions et les biens publics²¹ ». De fait, on assiste à la prolifération de documents invitant les entreprises à s'impliquer dans la consolidation de l'intégrité commerciale des pays dans lesquels elles opèrent, ainsi qu'à pallier plus généralement les carences associées aux situations dites de « mauvaise gouvernance ». Nelson signale qu'au vu de l'incapacité manifeste des Etats à garantir la protection des droits et du bien publics, l'inaction s'avère risquée pour les entreprises, en ce qu'elles peuvent se voir affectées par un tel environnement²².

RESPONSABILITÉ SOCIALE DES ENTREPRISES ET TRANSPARENCE DANS L'INDUSTRIE EXTRACTIVE

L'industrie extractive n'échappe pas à ces tendances. Les idées de transparence, de participation citoyenne et de responsabilité sociale, érigées en normes de comportement, y investissent en effet des espaces très divers, où elles sont appelées à devenir des référentiels de l'action entrepreneuriale. Elles ont également vocation à se convertir, comme nous le verrons par la suite, en ce que Campbell appelle des cadres normatifs, c'est-à-dire des idées, symboles ou concepts permettant aux décideurs de légitimer leurs programmes respectifs²³. Reste à examiner par le biais de quels programmes spécifiques ces valeurs se matérialisent au sein du secteur.

¹⁸ Principe X du Pacte mondial des Nations unies : www.unglobalcompact.org/Languages/spanish/index.html.

¹⁹ Voir Transparency International, *Informe Global de la Corrupción 2009, Corrupción y sector privado*, New York, Cambridge University Press, 2009.

²⁰ Pour plus de détails sur ce processus d'imbrication de la transparence et de la RSE, voir A. Klein, « La "transparence" : nouvelles normes et pratiques transnationales. L'exemple de l'Initiative pour la transparence dans l'industrie extractive », Thèse de doctorat, Paris, Institut d'études politiques, 2013.

²¹ J. Nelson, « CSR and public policy. New forms of engagement between business and government », *Corporate Social Responsibility Initiative - Working Papers*, n° 45, mai 2008, p. 2.

²² Le président du World Business Council for Sustainable Development reconnaissait en 2006 que l'un des points nodaux de l'agenda du secteur privé sont les politiques publiques, en tant qu'elles encadrent l'action des entreprises. Cf. J. Nelson, art. cité, p. 4.

²³ J. L. Campbell, art. cité.

Les entreprises minières et pétrolières face à la demande croissante de responsabilisation

Au cours des dernières décennies, certaines entreprises minières et pétrolières ont connu une croissance proprement exponentielle, au point que leurs bénéfices ont pu dépasser le produit intérieur brut (PIB) des pays dans lesquels elles sont implantées. Cette situation engendre une relation asymétrique avec les gouvernements que ces derniers viennent alimenter en retour. En effet, ceux-ci étant à la fois fortement dépendants des rentes générées par l'extraction de ressources naturelles et peu présents physiquement dans la plupart des territoires concernés, ces entreprises sont amenées à devenir non seulement les principaux employeurs – ou les acteurs économiques les plus puissants – des zones en question, mais aussi les primo-pourvoyeurs de services publics comme l'eau et la santé, entre autres. Pour Dirk Matten et Andrew Crane, on a affaire à une véritable administration de la citoyenneté par les entreprises privées²⁴. Or d'après Peter Newell, le pouvoir croissant des entreprises, couplé aux tares de la régulation étatique, est la source d'un déficit de responsabilité, en ce que les populations locales ne disposent pas d'interlocuteurs clairement identifiés à l'heure d'exiger des comptes en matière d'affaires publiques. Les acteurs privés exercent une influence notable sur les décisions en l'espèce sans pour autant avoir de mandat clair pour ce faire²⁵.

Il en résulte que les requêtes émanant de la société civile sont de plus en plus souvent adressées aux entreprises privées. En atteste, dès 1989, l'épisode du déversement de pétrole brut en Alaska, Exxon-Mobil devenant la cible privilégiée de la critique internationale des dégâts causés par l'industrie pétrolière. Puis, dans les années 1990, Shell se voit accusée de complicité avec les autorités nigérianes dans la répression de la communauté Ogoni qui peuple le delta du Niger, inaugurant une série de scandales dans le secteur extractif qui vont obliger les entreprises à prendre des mesures en réaction. D'une façon générale, les critiques vont dès lors bon train, bien que certaines aient été mieux médiatisées que d'autres, notamment celles adressées à la société française ELF en Afrique, ou encore les accusations de corruption en Angola portées par l'ONG Global Witness (GW).

La meilleure diffusion de l'information et l'influence accrue des médias obligent ainsi les firmes à une surveillance redoublée. En effet, une enquête d'opinion internationale menée auprès de consommateurs indique qu'« un écrasant 93 % assure que les firmes se doivent d'aller au-delà des standards minimums inscrits dans la législation afin d'agir de manière responsable et d'affronter les défis sociaux et environnementaux [...] » ; et que « 81 % [...] attendent des entreprises qu'elles contribuent à améliorer les conditions de vie des communautés où elles développent leurs opérations²⁶ ». Et le secteur minier et pétrolier, dont les entreprises ont longtemps été perçues comme des instruments de défense d'intérêts souverains à l'étranger – et à ce titre considérées comme intouchables – est désormais lui aussi tenu de rendre des comptes. Pour reprendre les termes de Michel Capron, les entreprises se trouvent alors dans une situation paradoxale : « l'effacement des Etats et des organismes supranationaux confère aux entreprises un rôle majeur dans la conduite des affaires du monde, au moment même où elles souffrent d'une crise de légitimité et de confiance et qu'elles doivent déployer des efforts substantiels pour regagner cette confiance de la société²⁷. »

²⁴ D. Matten, A. Crane, « Corporate citizenship : towards an extended theoretical conceptualization », *Academy of Management Review*, Vol. 30, n° 1, janvier 2005, pp. 166-179.

²⁵ P. Newell, S. Bellour, « Mapping accountability : origins, contexts and implications for development », *Institute for Development Studies – Working Paper*, n° 168, octobre 2002.

²⁶ Données de l'enquête « La RSC y su impacto en el consumidor en el ámbito global », réalisée par la firme de conseil en communication Kreab&Gavin Anderson avec Echo Research. Seuls 6 % des consommateurs dans le monde croient que les entreprises privées ont pour seule et unique responsabilité de réaliser des profits. Voir www.colombianincluyente.org, 21 novembre 2011.

²⁷ M. Capron, F. Quairel-Lanoizelée, *Mythes et réalités de l'entreprise responsable. Acteurs, enjeux, stratégiques*, Paris, La Découverte, 2004, p. 8.

En conséquence, de plus en plus d'entreprises font montre de stratégies explicites de RSE. Loin d'échapper à cette tendance, le secteur extractif apparaît comme l'un de ses terrains de prédilection, du fait d'une exposition médiatique relativement inégalée²⁸. Les entreprises canadiennes ont été parmi les premières à s'embarquer, collectivement, dans cette aventure. Dès 1992, l'Association minière du Canada (Mining Association of Canada) réunit des représentants de l'industrie, des gouvernements régionaux et fédéral, des ONG, des syndicats ainsi que des communautés indigènes dans l'Initiative minière de Whitehorse²⁹. Cet accord engage les acteurs sur diverses thématiques telles que la fiscalité, l'environnement, l'accès à la terre, ou encore les conditions de travail. Au terme de la décennie, une partie des entreprises impliquées dans ce processus s'unit avec d'autres firmes internationales pour lancer, via le Conseil mondial des entreprises pour le développement durable, l'Initiative minière globale³⁰. Le Conseil international des mines et métaux (ICMM) connaît alors une réforme ajustée au besoin de mise en œuvre et de suivi de ces engagements, s'érigeant progressivement en principal porte-parole de l'industrie minière en matière de développement durable. Dans le secteur pétrolier, si l'Association internationale de l'industrie pétrolière pour la sauvegarde de l'environnement (IPIECA) – devenue entre temps l'Association mondiale d'études des questions environnementales et sociales du secteur pétrolier – a vu le jour dans les années 1970, ce n'est que fin 2001 qu'elle organise son tout premier dialogue avec les parties prenantes.

On pourrait donc considérer que le point d'inflexion de la norme RSE a été atteint dans le secteur. Celui-ci n'est certainement pas exempt de critiques relatives aux modalités d'internalisation de cette norme, mais il n'en demeure pas moins que les standards divers et variés de la RSE constituent un référentiel de plus en plus prégnant de l'action entrepreneuriale.

La malédiction des ressources naturelles : un « programme » pour l'industrie extractive

Nous avons donc montré comment la RSE, la transparence et la participation se sont progressivement imposées comme normes à l'échelle internationale et dans le monde des entreprises. Si le degré de pénétration de ces principes, et donc de leur internalisation en tant que norme, s'avère souvent limité, les trois notions semblent bien avoir atteint le point d'inflexion défini ci-dessus, leur application ne résultant plus exclusivement de la pression d'acteurs déterminés, mais tout autant de faits de persuasion ou d'imitation. Partant, quels sont les acteurs ou les mécanismes autorisant la confluence et l'application de ces trois principes dans l'industrie extractive ? Par quelles voies, directes ou détournées, ce référentiel s'hybride-t-il avec d'autres et se convertit-il en référentiel sectoriel ou en programmes, en suivant la typologie de Campbell³¹ ? Pour répondre à ces questions, il nous semble nécessaire d'explicitier tour à tour les types de problèmes inhérents au secteur extractif et reconnus comme tels dans l'agenda public, les mécanismes *via* lesquels ils émergent, et enfin la façon dont leur traitement évolue.

Si les décisions gouvernementales concernant l'extraction des ressources naturelles et sa régulation étaient traditionnellement mises en œuvre de façon verticale, avec une faible participation citoyenne et une diffusion assez restreinte des informations, la transparence et la participation ont toutefois empreint progressivement les discours comme les pratiques de certaines institutions et entreprises minières. On retrouve ainsi, au rang des normes de performance socio-environnementale de la Société

²⁸ D'après une étude comparative menée à partir des entrées du site web de l'ONG Business & Human Rights (<http://business-humanrights.org/>), l'industrie extractive apparaît comme celle ayant fait l'objet de la plus grande attention, loin devant d'autres secteurs importants, tels la finance. A. Flohr *et al.*, *The Role of Business in Global Governance. Corporations as Norm-Entrepreneurs*, Londres, Palgrave Macmillan, 2010.

²⁹ Disponible à l'adresse suivante : www.rncan.gc.ca/mines-materiaux/politique/gouvernement-canada/8699.

³⁰ Disponible à l'adresse suivante : www.icmm.com/document/104.

³¹ Selon John Campbell, un programme regroupe « des concepts cognitifs et théoriques qui facilitent l'action de la part des élites en ce qu'ils signalent comment résoudre un problème spécifique ». J. L. Campbell, art. cité, p. 385.

financière internationale (IFC), la participation et la consultation des groupes affectés par les activités minières³². De même, la Convention 169 de l'Organisation internationale du travail (OIT) insiste tout particulièrement sur la nécessité de procéder à d'authentiques consultations préalables auprès des communautés ethniques dont les territoires sont visés par des projets miniers. Plus généralement, des initiatives comme le Pacte global ou la Global Reporting Initiative (GRI) mettent l'accent sur la question de la transparence. Viennent s'y ajouter le standard AccountAbility 1000³³ et l'ITIE³⁴. Dans ce processus, le discours sur la malédiction des ressources a joué un rôle déterminant.

Dans les années 1950, nombre d'économistes voyaient dans l'exploitation des ressources naturelles l'un des remèdes possibles au sous-développement des pays du « tiers-monde ». Comme le rappelle Michael Ross³⁵, le discours ambiant soutenait que les investissements étrangers réalisés à cette même fin pourraient aider ces pays à combler leur déficit structurel en capital, ainsi qu'à générer des réserves internationales et autres revenus essentiels pour des Etats caractérisés par des services et des infrastructures publics de faible qualité. On pensait également que les profits réalisés pourraient être investis dans des secteurs à plus haute valeur ajoutée, perçus comme les moteurs potentiels d'un changement qualitatif dans la structuration de ces économies et d'une croissance durable. Dans une perspective structuraliste et tournée vers la nationalisation de l'exploitation des minéraux et du pétrole, les années 1960-1970 ont vu quant à elles la consécration de la croyance selon laquelle le secteur extractif devait être le jalon par excellence du développement latino-américain. Aujourd'hui encore, certains analystes comme Gavin Wright³⁶ soutiennent qu'il est possible de mettre en œuvre des stratégies de développement durable via l'exploitation des ressources naturelles, à condition d'investir parallèlement dans l'éducation et la haute technologie. Rejoignant ces approches théoriques, nombre d'habitants des zones minières et pétrolières estiment que cette industrie est à la fois créatrice d'emplois, vectrice d'investissements infrastructurels considérables (en matière de voirie mais aussi d'approvisionnement en électricité, voire en eau), et surtout pourvoyeuse de ressources substantielles pour l'Etat, du fait des royalties imposées aux entreprises³⁷.

Néanmoins, dans bien des cas, non seulement la plupart de ces (pré)conditions théoriques d'un développement bénéfique ne se vérifient pas, mais encore l'exploitation des ressources naturelles s'avère être une source d'externalités négatives qui peuvent surpasser de loin ses bénéfices réels ou escomptés. C'est ainsi que des pays comme le Nigéria, le Sierra Leone, le Congo ou encore le Tchad, notoirement dotés en ressources naturelles, présentent des indices de développement humain qui sont bien en deçà de la moyenne mondiale. C'est ce que Terry Lynn Karl a qualifié de « paradoxe de l'abondance³⁸ » – et que d'autres appellent « malédiction des ressources » : des économies riches en ressources naturelles mais dont les taux de croissance sont inférieurs, les institutions moins efficaces, et la propension aux conflits violents supérieure à ce que l'on observe dans les pays (relativement) dépourvus de telles ressources³⁹. L'idée n'est pas nouvelle. En effet, dès les années 1960, le comportement rentier de certains Etats était pointé du doigt⁴⁰. Et dans les années 1980, Max Corden

³² Voir IFC, « Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social », 1^{er} janvier 2012 (www.ifc.org/wps/wcm/connect/55d37e804a5b586a908b9f8969adcc27/PS_Spanish_2012_Full-Documents.pdf?MOD=AJPERES).

³³ Voir le site dédié : www.accountability.org/.

³⁴ Voir le site dédié : <https://eiti.org/fr>.

³⁵ M. Ross, « The political economy of the resource curse », *World Politics*, Vol. 51, n° 2, 1999, pp. 297-322. Cité in C. Perla, « ¿Cuál es el destino de los países abundantes en recursos minerales ? Nueva evidencia sobre la relación entre recursos naturales, instituciones y crecimiento económico », Pontificia Universidad Católica del Perú – Documentos de trabajo, n° 242, 2005.

³⁶ G. Wright, J. Czelusta, *Resource Based Growth Then and Now*, Stanford University, juin 2001.

³⁷ Entretien avec un groupe de jeunes universitaires dans le département du César en Colombie, 8 mai 2010.

³⁸ T. L. Karl, *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-States*, Berkeley, University of California Press, 1997.

³⁹ H. Mehlum, K. Moene, R. Torvik, « Cursed by resources or institutions ? », Norwegian University of Science and Technology – Working Paper Series, n° 10, mai 2005, p. 1.

⁴⁰ M. Chatelus, « Policies for development : Attitudes toward industry and services », in H. Beblawi, G. Luciani (dir.), *The Rentier State*, New York, Croom Helm, 1987.

et Peter Neary élaboraient leur théorie de la maladie hollandaise, selon laquelle un afflux accru de devises issues de l'exploitation des ressources naturelles tendait à apprécier la monnaie, à miner d'autant la compétitivité d'autres secteurs et, à moyen terme, à désinstitutionnaliser l'économie toute entière⁴¹. Cependant, là où la littérature sur la malédiction des ressources a mis l'accent initial sur la corrélation entre les situations d'abondance ou de pénurie relative et les rythmes de croissance économique enregistrés⁴², ainsi que sur les politiques macroéconomiques justiciables de cette corrélation, des variables de nature politique ont été progressivement incorporées à l'analyse. Il en va ainsi de l'incidence d'une situation d'abondance sur les normes et les comportements politiques (y compris les conflits armés⁴³), mais également des causes politiques de cette malédiction. Michael Ross estime à cet égard que la présence de grandes quantités de ressources dérivées du pétrole n'incite pas les citoyens à demander des comptes à l'Etat quant à leur usage discrétionnaire⁴⁴. James Robinson et ses collègues⁴⁵ avancent quant à eux qu'il est d'autant plus difficile de parvenir à une extraction durable que le personnel politique, porté vers la recherche de résultats de court terme, tend à favoriser l'extraction rapide et à investir dans d'énormes chantiers publics jamais achevés – communément appelés « éléphants blancs ». L'abondance en ressources naturelles constitue alors un puissant levier d'inefficience en matière de gestion publique, de clientélisme et de corruption.

Le plus souvent, des recommandations politiques découlent de ces diagnostics, qui sont généralement le fait d'experts d'organisations multilatérales ou de chercheurs travaillant avec des ONG. Jusqu'aux années 1990, la peur de la maladie hollandaise inspire des mesures telles que la constitution de fonds de stabilisation (monétaire) et d'épargne dans plusieurs pays, dont certaines sont encore en vigueur de nos jours. En sus des recommandations économiques, le monde académique, les agences de coopération internationale mais aussi les institutions financières – entre autres – promeuvent des réformes politiques et sociales : décentralisation, création de nouvelles incitations pour les élites politiques, renforcement des capacités de l'Etat. L'idée que l'antidote à la malédiction rentière est à chercher dans la consolidation institutionnelle se répand alors largement. Ragnar Torvik plaide pour des institutions promotrices d'épargne publique et de contrôle de l'exécutif – comme des parlements forts⁴⁶ –, tandis que Halvor Mehlum souligne avec d'autres la nécessité d'impulser des politiques et des pratiques favorables au développement du secteur productif⁴⁷. Si la qualité des institutions est initialement appréciée à l'aune de politiques économiques et administratives spécifiques (notamment : protection des droits de propriété, garantie d'un climat favorable aux investissements, réduction des coûts des transactions), des auteurs comme Benn Eifert insistent sur l'importance des régimes politiques⁴⁸. Il ne s'agit pas seulement de promouvoir la démocratie, mais aussi de renforcer les mécanismes de responsabilisation. Pour Paul Collier et Anke Hoeffler, la démocratie est une condition nécessaire mais non suffisante à une croissance soutenable en situation rentière, et peut même s'avérer contre-productive si la compétition électorale ne fait pas l'objet d'un système de *checks and balances* sur l'usage du pouvoir d'Etat par les gouvernants en place⁴⁹.

⁴¹ W. M. Corden, J. P. Neary, « Booming sector and de-industrialization in a small open economy », *The Economic Journal*, n° 92, décembre 1982, pp. 825-848.

⁴² J. D. Sachs, A. M. Warner, « Natural resource abundance and economic growth », Harvard Institute for International Development – Papers n° 517a, 1995.

⁴³ P. Collier, A. Hoeffler, « Greed and grievance in civil wars », *Oxford Economic Papers*, Vol. 56, 2004.

⁴⁴ M. Ross, « Does oil hinder democracy », *World Politics*, n° 53, 2001, pp. 325-362.

⁴⁵ J. A. Robinson, R. Torvik, T. Verdier, « Political foundations of the resource curse », Conférence to celebrate Pranab Bardhan's tenure as editor of the *Journal of Development Economics*, Oslo, 9 mai 2005.

⁴⁶ R. Torvik, « Why do some resource abundant countries succeed while others do not ? », Oxcarre Launch Conference - Oxford University, Oxford, 13 décembre 2007.

⁴⁷ H. Mehlum, K. Moene, R. Torvik, art. cité.

⁴⁸ B. Eifert, A. Gelb, N. Borje Tallroth, « Managing oil wealth : The political economy of oil-exporting countries – why some of them have done so poorly », *Finance and Development*, Vol. 40, n° 1, 2003.

⁴⁹ P. Collier, A. Hoeffler, « Testing the neocon agenda : Democracy in resource-rich societies », *European Economic Review*, Vol. 53, n° 3, 2009, pp. 293-308.

En nourrissant les recommandations d'action publique diffusées par les organisations internationales, l'approche en termes de malédiction des ressources s'est ainsi transformée en un programme, au sens de Campbell, qui guide la prise de décision. Cet agenda inclut la promotion de la participation citoyenne, la décentralisation et la coopération public-privé : c'est ce que Javier Arellano appelle la nouvelle stratégie des industries extractives (NEIE)⁵⁰.

Le rôle de la société civile dans la diffusion de la norme de la transparence au sein de l'industrie extractive

La société civile a été un acteur essentiel de la diffusion des thèses sur la malédiction des ressources comme sur ses antidotes, notamment auprès des entreprises. En 1999, un rapport de GW sur les réseaux de corruption sévissant dans l'exploitation pétrolière en Angola (« A crude awakening ») connaît une médiatisation inédite. Nonobstant le refus initial des entreprises pétrolières comme du gouvernement britannique d'accéder aux revendications de GW lorsque l'affaire éclate, en 2001, la British Petroleum (BP) se dit disposée à révéler les informations relatives aux commissions qu'elle a versées au gouvernement angolais, avant que celui-ci ne menace de mettre fin au contrat avec BP.

Dans la foulée, GW redouble d'efforts pour lancer, avec plusieurs organisations de la société civile, une mobilisation internationale pour la publication des sommes d'argent versées par les compagnies minières aux Etats partenaires. Née en 2002, la coalition Publish What you Pay (PWYP) vise ainsi à inscrire la transparence au cœur des débats sur l'industrie extractive⁵¹. S'y associe aussitôt – et financièrement – Open Society, la célèbre ONG du financier-philanthrope George Soros, bailleur du rapport GW publié un an plus tôt⁵² (ce dernier se fendant même d'une lettre de demande de soutien au Premier ministre britannique). Au Sommet de la Terre tenu à Johannesburg cette même année, Tony Blair annonce la naissance de l'ITIE. Pour Chuck Sudetic, l'appui de Soros comme de Aryeh Neier, président des Open Society Foundations (OSF), catalyse l'émergence d'un mouvement global de réforme de l'industrie extractive par le biais de la promotion de la transparence et de la responsabilité⁵³.

Toujours en 2002, dans l'idée de promouvoir le contrôle citoyen des rentrées fiscales des Etats de l'ex-URSS (où l'on venait de découvrir des réserves de pétrole et de gaz), OSF lance le programme « Caspian Revenue Watch ». Celui-ci s'étendra par la suite à l'ensemble des régions du monde, visant à unir société civile, médias et décideurs politiques dans un même combat contre la malédiction des ressources. Rebaptisé « Revenue Watch » et transformé en ONG à part entière courant 2006, ce programme n'a cessé de pousser à la formation de coalitions pour la transparence des recettes et des dépenses dérivées de l'extraction, et d'appuyer la production scientifique et normative. Ce faisant, il s'est associé à l'occasion des chercheurs de renommée mondiale comme Joseph Stiglitz ou Terry Lynn Karl⁵⁴, et a ainsi mis en évidence les passerelles entre le monde académique et les organisations sociales susceptibles d'être mises au profit de cette cause.

⁵⁰ J. Arellano Yanguas, « A thoroughly modern resource curse ? The new natural resource policy agenda and the mining revival in Peru », Institute of Development Studies, *Working Paper*, n° 300, mars 2008.

⁵¹ Pour plus d'informations sur la coalition, voir A. Klein, *La Coalition Publiez ce que vous payez. Une campagne pour la gestion responsable des ressources naturelles*, Paris, L'Harmattan, 2010.

⁵² T. I. Palley, « Publish What You Pay : Confronting corruption and the natural resource curse », *Open Society Institute*, 1^{er} juillet 2003.

⁵³ Pour plus de détails sur ce processus, voir C. Sudetic, *The Philanthropy of George Soros. Building Open Societies*, New York, Open Society Foundations; PublicAffairs, 2011.

⁵⁴ I. Tamm, C. Lucky, S. Humphreys, *Legal Remedies for the Resource Curse. A Digest of Experience in Using Law to Combat Natural Resource Corruption*, New York, Open Society Justice Initiative, 2005 ; J. Shultz, *Follow the Money. A Guide to Monitoring Budgets and Oil and Gas Revenues*, New York, Open Society Institute, 2005 ; S. Tsalik, A. Schiffrin, *Covering Oil : A Guide to Energy and Development*, New York, Revenue Watch, Open Society Institute, 2005. Oxfam, « Lifting the resource curse. How poor people can and should benefit from the revenues of extractive industries », *Oxfam Briefing Paper*, n° 134, décembre 2009.

Outre les programmes financés par le Revenue Watch Institute (rebaptisé par la suite Natural Resource Governance Institute) et la constitution de groupes veillant à la bonne marche de l'ITIE dans plusieurs pays du monde, la société civile a accouché d'une multitude de projets en matière de suivi budgétaire : le Collège de contrôle et de surveillance des ressources pétrolières (CCSRP) au Tchad ; l'organisation Fundar pour le suivi des revenus pétroliers au Mexique ; Faro en Equateur et Jubileo en Bolivie, qui travaillent dans le même sens ; tout comme d'autres organisations au Pérou et en Colombie sur lesquelles nous reviendrons par la suite.

Il faut également mentionner le rôle des organisations internationales dans la promotion de solutions institutionnelles à la malédiction des ressources, et tout particulièrement de la transparence dans le secteur minier-énergétique. Si, dans les années 1990, le Groupe de la Banque mondiale impulsait déjà à cet effet des réformes sectorielles en Amérique latine dans le cadre du Consensus de Washington, c'est en 2003 qu'est consacrée la notion d'« exigence de gouvernance » (*governance requirement*) en matière de développement durable⁵⁵ ; après quoi le FMI mettra à son tour la thématique à l'ordre du jour⁵⁶.

L'ÉMERGENCE DE LA TRANSPARENCE EN COLOMBIE ET AU PÉROU

Pérou : des conflits socio-environnementaux à la transparence de la rente extractive

Si le Pérou est un pays de forte tradition minière, il connaît à compter de la fin des années 1990 un boom du secteur qui suscite l'attention de divers acteurs. L'évolution du PIB minier, l'expansion territoriale de l'activité extractive, la mise en œuvre de méga-projets comme à Yanacocha – une mine de cuivre, de zinc et de molybdène dans le département d'Ancash (entreprise Antamina) – et les projections autour des gisements de gaz à Cuzco (*proyecto de Camisea*) sont une source d'espoir pour les uns et d'inquiétude pour les autres. A partir de 1997, la jeune organisation civile CooperAcción s'emploie à informer périodiquement les citoyens sur ces questions via le bulletin *Actualidad Minera del Perú*. Elle y recense les premiers conflits sociaux sur le terrain, qui iront grandissant au cours de la décennie suivante. En 1999, la Coordination nationale des communautés du Pérou affectées par l'activité minière (Conacami) tient un premier congrès dont les débats sont orientés sur le droit à la terre, les impacts socio-environnementaux de l'extraction et les stratégies de négociation à adopter lors des conflits afférents. Si la promotion du secteur minier-énergétique jouissait déjà d'un rang prioritaire dans l'agenda du gouvernement d'Alberto Fujimori, c'est la préoccupation généralisée au sujet des impacts de l'industrie extractive qui occupe dès lors le devant de la scène publique. Sa couverture médiatique va croissant, à mesure qu'éclatent plusieurs conflits emblématiques comme à La Oroya (2000), à Tambogrande (2002) ou encore à Yanacocha (2004). Néanmoins, ces derniers sont avant tout traités du point de vue des effets sociaux et environnementaux de ces exploitations, ou de la gestion de la conflictualité. La transparence, l'usage discrétionnaire de la rente minière ou encore le thème de la malédiction des ressources n'y occupent encore qu'une place très marginale.

⁵⁵ World Bank, International Finance Corporation, The World Bank Group's Oil, Gas, Mining and Chemicals Department - Global Mining et al., « Mining reform and the World Bank : Providing a policy framework for development », *Mining and Development*, 2003.

⁵⁶ X. Sala-I-Martin, A. Subramanian, « Addressing the natural resource curse : An illustration from Nigeria », *IMF Working Paper*, n° 03-139, 1^{er} juillet 2003 ; B. Allan, G. Taube, « A guide to avoiding the "resource curse" », *IMF Survey*, Vol. 34, n° 2, février 2005 ; A. Iimi, « Escaping from the resource curse : Evidence from Botswana and the rest of the world », *IMF Staff Papers*, Vol. 54, n° 4, 2007 ; R. Arezki, F. van der Ploeg, « Can the natural resource curse be turned into a blessing ? The role of trade policies and institutions », *IMF Working Paper*, mars 2007.

La tendance s'inverse néanmoins au milieu de la décennie. Le Groupe proposition citoyenne (Grupo Propuesta Ciudadana, GPC), une coalition d'organisations sociales, publie son premier rapport sur la surveillance des industries extractives en mars 2005. C'est le Revenue Watch Institute (RWI), grâce aux prises de contacts avec le GPC opérées par son équipe, qui finance le projet, introduisant ainsi le thème de la transparence dans l'analyse des industries extractives péruviennes. Le rapport fournit des informations relatives à la production, à la distribution et à l'utilisation de la rente issue des mines et des hydrocarbures⁵⁷. S'il contient au départ un aparté sur les conflits socio-environnementaux, suivant en cela la tendance thématique du moment, il se concentrera après sur l'analyse de la rente. Par la suite, le Centre d'études et de promotion du développement (DESCO), l'une des organisations membres de la coalition GPC, rejoint la coalition PWYP ; tout comme l'association Labor, qui s'est associée entre temps au réseau des Amis de la Terre. Parallèlement, l'une comme l'autre intègrent peu à peu le thème de la rente minière dans leurs travaux respectifs : pour Labor, « la promotion de la canalisation des investissements dans le sens du développement de projets productifs ou de services qui coïncident avec des plans communautaires – via des fonds issus des taxes minières – , ainsi que de programmes RSE ou d'autres types de ressources dérivées, est un élément novateur tant pour la prévention que pour la transformation des conflits⁵⁸ ». CooperAcción va elle aussi souligner la nécessité de travailler au service des institutions locales : « la consolidation de la gestion publique de l'activité minière est un facteur déterminant dans la construction d'une gouvernance équilibrée, indépendante et collaborative entre les différents groupes d'intérêts présents dans une zone minière donnée⁵⁹. »

Ces idées sont également l'objet d'un transfert depuis les organisations internationales et les agences de coopération. L'ambassade britannique et la Banque mondiale jouent un rôle-clé dans la promotion de l'ITIE, qui s'implante sur le sol péruvien à partir de 2005. La Société financière internationale (IFI) finance la gestation et la mise en œuvre du projet pour l'amélioration de l'investissement municipal (Mejorando la Inversión Municipal, MIM), d'abord à Cajamarca puis dans d'autres régions. Par ailleurs, les études sur la malédiction des ressources commencent à se faire plus présentes dans le pays. Courant 2009, la section péruvienne d'Oxfam-Amérique, par ailleurs partie prenante de PWYP, diffuse un guide dédié qui met en exergue deux outils privilégiés dans la lutte contre ladite malédiction : la transparence et la responsabilisation. Ces exemples attestent bien de l'existence de vases communicants entre le mouvement international pro-transparence et les organisations sociales nationales.

Au cours de cette même période, d'autres éléments, cette fois à l'échelle nationale et locale, vont jouer en faveur de la reconnaissance du besoin de transparence et de vigilance accru de la rente extractive. De fait, la décentralisation a généré de nouveaux questionnements aussi bien parmi les organisations de la société civile qu'au sein du patronat minier. A partir de 2004, les redevances minières transférées aux autorités locales (50 % de l'impôt sur la rente des opérateurs) sont multipliées par deux. Suivant une approche plus technocratique, et avec l'appui financier du patronat, l'organisation Citoyens informés (Ciudadanos al Día, CAD) publie en 2005 un rapport sur les redevances locales où elle insiste en particulier sur la faible transparence et l'inefficacité relative de l'utilisation de la rente⁶⁰. Aussi les médias relayent-ils l'inquiétude, générale et croissante, engendrée par les impacts les plus visiblement néfastes de l'activité : l'absence de planification, la dépendance vis-à-vis des ressources génératrices de redevances, l'immobilisme fiscal ou encore les piètres compétences gestionnaires des fonctionnaires

⁵⁷ Grupo Propuesta Ciudadana, « Programa de vigilancia ciudadana – Industrias extractivas » : www.propuestaciudadana.org.pe/vigila/industrias-extractivas.

⁵⁸ Voir le site dédié : www.labor.org.pe/info.php/?id_seccion=28.

⁵⁹ J. de Echave, V. Torres, *Hacia una estimación de los efectos de la actividad minera en los índices de pobreza del Perú*, Lima, Pérou, CooperAcción, 2005, p. 131.

⁶⁰ Ciudadanos al Día, *Canon Minero 2005 : situación y perspectivas*, Rapport CAD 39, Lima, 2005. Et ce, alors que le thème y était abordé depuis 2004 : Ciudadanos al Día, *El Canon Minero en el Perú*, Rapport CAD 31, 2004.

locaux. L'annonce d'un projet pilote de mise en œuvre de l'ITIE à l'échelle infranationale fait écho à cette préoccupation nationale dans le cadre de l'agenda international⁶¹.

L'émergence de dispositifs vecteurs de transparence dans la gestion de la rente extractive a donc bien partie liée avec la circulation de normes dérivées de la notion de malédiction des ressources *via* un réseau internationalisé d'organisations publiques et privées qui s'emploient à la combattre. Mais ces mêmes dispositifs ne s'implantent durablement au Pérou que dans la mesure où ils trouvent un terrain favorable dans toute une série de problématiques locales liées à la nouvelle donne décentralisatrice. En résulte un processus de transfert de « savoirs relatifs à des problèmes publics et à certaines stratégies de réponse⁶² », mais dont la mise en œuvre passe par leur adaptation aux réalités du terrain.

Le débat sur les royalties en Colombie : la pénétration tardive du mouvement pour la transparence dans l'industrie extractive

Contrairement au Pérou, la Colombie n'a jamais été reconnue comme étant un pays minier à proprement parler, ni même pétrolier. Or, à compter de la seconde moitié du xx^e siècle, l'exportation de brut se fait plus conséquente, en même temps que l'on commence à produire du carbone et du ferromagnésium en quantités non négligeables. Si ces activités s'accroissent nettement à la faveur du récent boom mondial de l'industrie extractive, les disputes socio-environnementales qui s'y rapportent – et non des moindres – ne datent pas d'hier. Les conflits ayant opposé les entreprises OXY et Ecopetrol à la communauté Uw'a dans les années 2000, puis la mine de Cerrejón à la communauté Wayúu en 2012, les dommages soufferts par plusieurs communautés indigènes dans le département du Putumayo – où opère Texaco depuis les années 1970 – ou dans le Guaviare, ainsi que la résistance déployée par diverses organisations à l'encontre de l'activité minière sur les (hauts-)plateaux de l'Almorzadero dans le Santander, ne sont que quelques exemples parmi tant d'autres⁶³. Nombre d'organisations sociales, comme Conservation International Colombia et Censat Agua Viva, ainsi que des organisations indigènes, telles l'Organisation des peuples indigènes de l'Amazonie colombienne (Opiac), se sont employées à dénoncer activement la mise en péril des droits sociaux et environnementaux par ces industries.

Néanmoins, tout au long de ces années, le traitement de ces conflits ou de ces enjeux socio-environnementaux en tant que problème public, tout comme leur couverture médiatique ont été assez limités. Certes, de temps à autre, la presse recensait quelques conflits du travail et/ou manifestations ici et là, mais l'information en l'espèce était loin d'être systématique. D'aucuns attribuent cet état de fait à l'omniprésence du conflit armé dans l'agenda public colombien, qui a pu contribuer à délégitimer toute forme de protestation collective en assimilant ces acteurs à des groupes hors-la-loi, et à faire de la justice la voie privilégiée du traitement de la question sociale⁶⁴. Et ce, y compris dans le secteur extractif, ainsi qu'en témoignent les poursuites judiciaires entreprises par une communauté du département du Chocó à l'encontre de la firme Muriel Mining, faisant ainsi valoir son droit à la consultation préalable à l'exploitation de tout nouveau site minier.

Pour autant, cela n'a pas empêché une discussion intense et médiatisée sur la gestion des rentes minières et pétrolières, focalisée sur les questions de son utilisation et de son contrôle au niveau local. D'un côté, les médias se sont faits l'écho de scandales à répétition en la matière. L'appropriation de

⁶¹ Dans le cadre du plan d'action pour la mise en œuvre de l'ITIE, la promotion de pilotes régionaux est envisagée à Cusco et à Cajamarca, mais l'idée reste lettre morte jusqu'en 2014, quand elle est relancée à Piura e Moquegua.

⁶² T. Delpuech, « L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art », *Questions de recherche*, n° 27, décembre 2008, p. 27.

⁶³ Voir notamment les cas recensés dans : G. Fontaine, *El precio del petroleo. Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*, Quito, Flacso Ecuador, Instituto Francés de Estudios Andinos, 2003, p. 297.

⁶⁴ S. Daviaud, *L'Enjeu des droits de l'homme dans le conflit colombien*, Paris/Aix-en-Provence, Karthala/Sciences Po Aix, 2010.

ressources publiques par des hommes politiques et des groupes armés illégaux, le financement généreux d'éléphants blancs, mais aussi de fêtes et de cocktails somptueux, ont indiscutablement suscité la désapprobation massive de l'opinion, de plus en plus acquise à l'idée que le nœud de la mauvaise gestion des royalties se situait dans les départements et les municipalités. D'un autre côté, les rapports des institutions nationales se sont mis à abonder en ce sens. Par exemple, celui du Département national de planification (DNP) indique qu'aucune des régions ayant touché le plus de royalties n'est parvenue à afficher un indice de qualité de vie (IQV) satisfaisant. Aussi la médiocrité des niveaux des indicateurs socioéconomiques en général est-elle fondamentalement indissociable de la quantité considérable d'irrégularités recensées dans l'utilisation des royalties⁶⁵.

C'est dans ce contexte de renforcement des institutions municipales, et avec elles du contrôle citoyen sur les royalties qu'émergent des stratégies de promotion de la transparence et de la responsabilisation. Ainsi naissent les Comités de suivi de l'investissement des royalties (CSIR), sous l'impulsion des organes de contrôle fiscal et disciplinaire de l'Etat et avec la bienveillance des compagnies minières ; ou encore les audits visibles (*auditorías visibles*) mises en œuvre par le DNP avec divers alliés régionaux. Dans la même veine, depuis la fin des années 1990, certaines entreprises ont développé, à destination des communautés habitant à proximité de leurs sites d'opération, des programmes de formation à la participation citoyenne et communautaire, et à la surveillance de la gestion publique⁶⁶. D'autres, comme Ecopetrol, ont aussi entrepris de soutenir plus directement les autorités locales dans l'acquisition d'instruments techniques nécessaires à une administration à la fois plus efficiente et plus transparente des royalties perçues. Autant de programmes qui se sont renforcés avec le temps grâce à l'appui de la IFC.

En un sens, l'argumentation déployée ici reprend à son compte l'idée de malédiction des ressources, ajustée au contexte colombien. Cependant, ce référentiel n'est explicite dans aucun des cas considérés. Il ne semble le devenir que beaucoup plus récemment, à mesure que les activités minières en viennent à occuper un rôle prépondérant dans l'économie nationale, que les réformes du secteur des hydrocarbures commencent à porter leurs fruits en matière d'investissement, et que le (premier) gouvernement de Juan Manuel Santos (2010-2014) promeut officiellement le développement de « la locomotive minière-énergétique ». Et de fait, entre 2009 et 2011, plusieurs enquêtes journalistiques et travaux académiques portant sur le paradoxe de l'abondance sont publiés⁶⁷. Des organisations issues de la société civile s'impliquent plus directement dans les débats et les projets relatifs au secteur⁶⁸. Enfin, une série de forums sont organisés dans le pays, bien souvent avec le soutien d'organisations internationales comme la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement (BID).

⁶⁵ Voir les diagnostics réalisés et diffusés via le bulletin *Regalías al día* (notamment le volume 15 datant du 2 décembre 2009), ou encore le document « Propuestas para mejorar la gestión de las regalías en Colombia », élaboré conjointement par le DNP, Ecopetrol et la IFC en mai 2008.

⁶⁶ En 2007, la brésilienne Petrobras-Colombia finançait dans la municipalité de Purificación un projet de formation des organismes communaux sur les dispositions de la loi 743 sur le contrôle citoyen ; BP soutenait à Casanare des programmes de renforcement de la société civile et de promotion de la coexistence pacifique dans les communautés urbaines et rurales ; et en association avec les autorités étatiques, Mineros S.A. développait dans la région du Bajo Cauca (département d'Antioquia) la formation d'équipes de surveillance citoyenne dans les zones environnant la mine qu'elle y exploite, allant même jusqu'à financer la publication des bilans desdits contrôles.

⁶⁷ Mauricio Reina aborde le thème pour City TV en 2009. Cf. www.citytv.com.co/videos/28752/sabe-usted-que-es-la-maldicion-de-los-recursos-naturales-en-2-minutos. Mauricio Gómez produit une chronique pour le journal télévisé *Noticiero CM&* le 26 juillet 2010 sur les royalties dans l'Arauca. Toujours en 2010, Fedesarrollo publie une étude suggérant que la qualité des institutions – notamment fiscales mais aussi de protection des droits de propriété et de développement de la société civile, entre autres – détermine l'impact effectif des royalties sur la croissance des régions productrices : « De meilleures institutions, particulièrement en termes d'Etat de droit, permettent d'inverser la malédiction voire de renforcer l'effet positif de l'exploitation des ressources naturelles. ». G. Perry, M. Olivera, « El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia », *Working Paper*, Fedesarrollo, Vol. 51, mai 2010, p. 20.

⁶⁸ Par exemple, la Fundación Foro Nacional por Colombia devient membre à part entière du Réseau latino-américain sur les industries extractives, recevant dès lors un soutien financier régulier du RWI ; elle publie en 2012 son premier rapport sur la question. Par ailleurs, *Razón pública*, une revue numérique, a également joué un rôle-clé dans sa pleine intégration à l'agenda public colombien (www.razonpublica.com), créant notamment en 2010 la Table du dialogue minier (Mesa de Diálogo Minero), de concert avec la Fundación Avina et l'organisation Gestión Ambiental Estratégica. Voir www.mesadedialogopermanente.org/.

Reste que jusqu'au milieu de la décennie, ce sont les référentiels de la participation et de la lutte contre la corruption qui sont privilégiés par ces différents acteurs, leur travail se limitant essentiellement à l'étude de la rente. Il faut donc relativiser la centralité dont semblent bénéficier depuis lors, dans ce processus d'émergence d'un agenda de transparence dans le secteur minier colombien, tant les critiques de la malédiction des ressources que le mouvement international pro-transparence. Les expériences promues et discutées ici restent malgré tout relativement encadrées – désormais au niveau national et non plus seulement local – et structurées autour de la question des royalties.

CONCLUSIONS

Les modalités d'introduction ou d'émergence de l'agenda de la transparence dans chaque pays de la région conditionnent largement la nature des initiatives mises en œuvre comme des débats qu'elles suscitent. La problématique de la contribution et des impacts du secteur étant historiquement beaucoup plus ancrée au Pérou, une initiative comme l'ITIE – où les sommes que les entreprises versent aux Etats sont connues du public – parvient à bénéficier d'un soutien patronal non négligeable, bien que les acteurs nationaux cherchent à l'adapter à d'autres préoccupations, comme celles relatives à la distribution et à l'usage de la rente. En Colombie, où les débats se sont surtout focalisés sur l'usage de la rente par les autorités locales, l'ITIE a mis beaucoup plus de temps à être acceptée, notamment parce que des questions relatives aux contributions des entreprises, nettement plus taboues dans l'espace public, risquaient d'être soulevées. D'où la primauté des initiatives visant le contrôle citoyen de l'usage des royalties. Ce n'est qu'à partir de la fin des années 2000, alors que les questionnements sur la contribution des entreprises sont devenus beaucoup plus courants et les conflits sociaux plus médiatisés, que l'ITIE commence vraiment à faire sens pour les acteurs étatiques et patronaux. Par ailleurs, la popularité mondiale dont a bénéficié ce standard avec son adoption par des Etats tels que la Norvège, les Etats-Unis et l'Australie a achevé de convaincre le gouvernement colombien d'y adhérer en 2013.

Cet agenda ne soulève pas moins de nouveaux défis. D'abord, alors que la gestion des rentes minière et pétrolière constituait le point focal quasi exclusif des initiatives pro-transparence en Amérique latine et dans le monde, la situation commence à changer. La réforme du standard ITIE en 2013 identifie en effet de nouvelles variables à prendre en compte dans les rapports officiels, notamment : des informations sur les contenus des contrats passés ; des données sur le poids du secteur dans l'économie ; les montants de l'investissement social des entreprises s'il s'agit d'une obligation légale. A cela s'ajoutent les innovations introduites par des Etats comme la Mongolie ou l'Indonésie, qui communiquent aussi au sujet des paiements environnementaux émanant du secteur, ou encore sur la distribution des rentes à l'échelle infranationale. En Amérique latine, plusieurs organisations issues de la société civile cherchent aussi à introduire ces variables, afin de mieux répondre aux demandes émanant des organisations et des communautés locales. En 2012, la signature d'un dixième principe dans la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement en Amérique latine et dans les Caraïbes est venue consacrer les droits des citoyens en matière d'information, de participation et de justice environnementales, avec le soutien de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (Cepal), qui joue ici le rôle de secrétariat technique. Mais ce processus d'élargissement de l'agenda de la transparence doit faire face à la résistance de certains entrepreneurs et institutions gouvernementales.

Par ailleurs, renforcer l'effectivité et la crédibilité de cet agenda implique que les informations véhiculées par ces initiatives soient utilisées pour nourrir les débats et les processus de concertation dans le secteur, pour développer le contrôle citoyen sur ce dernier et enfin pour alimenter l'orientation des politiques publiques, ce qui est loin d'être acquis. Or l'absence de résultats concrets en l'espèce risque d'alimenter les critiques de ceux qui, depuis différentes sphères sociales, proclament que la transparence est devenue une fin en soi et qu'elle aurait en réalité pour principal effet de marginaliser toute discussion sur les impacts du secteur et la nécessité de mieux les réguler.