

Parlons pétrole

Bilan intermédiaire de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE) dans la région d'Afrique Centrale*

Heidi Feldt/Axel Müller

«Nous partageons la même conviction que l'exploitation prudente des richesses en ressources naturelles devrait constituer un moteur important pour la croissance économique durable qui contribue au développement durable et à la réduction de la pauvreté mais qui, faute d'une bonne gestion, peut avoir des répercussions défavorables sur le plan économique et social.» (1er principe de l'ITIE)

En l'an 2000, des organisations de la société civile (OSC) ont lancé la campagne «Publiez Ce Que Vous Payez» (PCQVP) pour obliger les compagnies et les gouvernements à rendre publiques les paiements et recettes tirés de l'exploitation de ressources naturelles. L'objectif étant de renforcer la transparence des flux financiers, de réduire la corruption et davantage investir dans l'éradication de la pauvreté, dans les pays pauvres bien que riches en ressources naturelles. L'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE) a adopté cette idée et réalisé pour son déploiement un cadre d'orientation correspondant. En effet, la transparence dans le secteur des ressources naturelles a été considérée comme un moyen certes important, mais insuffisant quand il s'agit d'améliorer la gouvernance des ressources naturelles.

Lancée par le gouvernement britannique lors du Sommet Mondial sur le Développement Durable de 2002 à Johannesburg, l'initiative a vu l'appui politique qui lui a été accordé, s'accroître rapidement. Désormais, l'ITIE est appuyée par une coalition inhabituellement large de gouvernements, d'organisations de la société civile, d'entreprises, de fonds d'investissement ainsi que de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International.

Depuis, près de dix ans se sont écoulés, aussi est-il temps de faire un point. L'initiative ITIE a-t-elle effectivement contribué à renforcer la transparence des flux de paiement dans les pays riches en ressources naturelles, à réduire la corruption, à élargir la marge de manœuvre de la société civile, à consolider la gouvernance des ressources naturelles et en définitive, à réduire la pauvreté ?

Brot für die Welt (Pain Pour le Monde), Misereor et Global Policy Forum Europe se sont associés à des partenaires pour se pencher sur quelques-unes de ces questions en analysant le déploiement de l'ITIE dans la région de l'Afrique Centrale (République Démocratique du Congo, République du Congo, Gabon, Guinée équatoriale, République Centrafricaine, Cameroun et Tchad). Notons que ces analyses n'ont pas été effectuées au nom des organisations de la société civile des pays cités. Notre étude se veut plutôt complémentaire et vise à appuyer les OSC de ces pays.

* La présente publication est la version abrégée d'un rapport plus détaillé dont la publication est prévue pour mai 2011.

Tableau : L'ITIE dans les pays d'Afrique Centrale

Pays	Adhésion à l'ITIE ⁽¹⁾	Statut ITIE ⁽¹⁾	Nombre de rapports publiés ⁽¹⁾	Indice de transparence RWI (en %) ⁽²⁾	Indice de perception de la corruption (rang sur un total de 178 pays) ⁽³⁾
Cameroun	2005	Proche de la conformité	3	41,8	146
République du Congo	2007	Candidat	2	n.c.	154
République Démocratique du Congo	2007	Proche de la conformité	1	22,5	164
Tchad	2010	Candidat	-	n.c.	171
Gabon	2005	Proche de la conformité	3	41,8	110
République Centrafricaine	2007	Candidat	1	n.c.	154

(1) Source : www.eiti.org

(2) Source : Revenue Watch Institute: Revenue Watch Index 2010 (www.revenuwatch.org/rwindex2010/rwindex.html).

100 % signifie transparence absolue des recettes publiques provenant du secteur extractif, 0% signifie non-transparence absolue.

(3) Source : Transparency International: Indice de perception de la corruption 2010 (www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010).

1 Situation initiale : l'ITIE dans la région de l'Afrique Centrale

L'état d'avancement du processus de mise en application de l'ITIE dans les différents Etats d'Afrique Centrale varie selon le pays (voir tableau).

Tous les pays de la région ont adhéré à l'ITIE, le Cameroun et le Gabon l'ont déjà adopté depuis 2005. Le Tchad aspire à l'adhésion et a été officiellement reconnu comme candidat en 2010. La République Démocratique du Congo (RDC), le Cameroun et le Gabon ont pour leur part atteint le statut «proche de la conformité». La Guinée équatoriale a été acceptée candidate ITIE en 2007 pour en être de nou-

veau exclue en 2010 pour cause de non-respect du délai établi pour la vérification de la conformité aux normes ITIE (validation).

Jusqu'ici, plusieurs rapports de l'ITIE ont été publiés, que ce soit au Cameroun, au Gabon ou encore en République du Congo. La République Centrafricaine et la RDC ont chacune publié un rapport. Les conditions de base pour le processus ITIE, telles que la mise en place d'un comité d'orientation multipartite, l'élaboration et le financement de plans de travail, ont été réunies dans tous les pays ITIE.

Mentions légales

Auteurs: Heidi Feldt (h.feldt@t-online.de) et Axel Müller (axel.mueller77@googlemail.com)

Editeurs:

Brot für die Welt
Staffenbergstraße 76
70184 Stuttgart
Allemagne
Contact : Martin Quack

MISEREOR
Mozartstraße 9
52064 Aix-la-Chapelle
Allemagne
Contact : Elisabeth Strohscheidt

Global Policy Forum Europe
Königstraße 37a
53115 Bonn
Allemagne
Contact : Jens Martens

2 Bilan intermédiaire : Impacts de l'ITIE dans la région de l'Afrique Centrale

Pour mesurer l'impact que l'ITIE a eu jusqu'ici dans la région de l'Afrique Centrale, les trois hypothèses suivantes ont été vérifiées. Elles découlent de la déclaration de principe de la coalition PCQPV et constituent la base de l'engagement de la société civile dans le processus ITIE.*

1^{ère} hypothèse : L'ITIE stabilise ou élargit la marge de manœuvre politique de la société civile dans le secteur extractif des pays en développement riches en ressources naturelles.

Critères d'évaluation

- » Les OSC sont des membres à part entière du comité d'orientation multipartite. Elles sont invitées à toutes les sessions, convenablement représentées dans la structure et désignent elles-mêmes leurs représentants. Les membres de la société civile peuvent s'exprimer librement et adresser ouvertement leurs critiques au sein du comité de l'ITIE.
- » Les OSC accèdent librement à la presse et sont citées par la presse dans le contexte de l'ITIE.
- » Les contacts entre gouvernements, entreprises et OSC sont établis, consolidés et servent également à résoudre d'autres problèmes.

Résultats

La société civile, une partie de la structure ITIE

Les représentants de la société civile auprès des comités ITIE nationaux se considèrent comme membres reconnus. Ils sont intégrés dans les structures. Ainsi, les représentants de la coalition PCQPV au Cameroun, au Gabon, au Congo, en RDC, au Tchad et en République Centrafricaine sont chacun membres des comités ITIE nationaux respec-

tifs. En République du Congo et au Tchad, chacune des parties société civile et entreprises désigne un vice-président auprès du comité ITIE. Au Tchad, la présidence du «comité de pilotage» revient à la société civile. La participation de la société civile au comité est stipulée par un décret. Cela dit, le Tchad et la RDC sont les seuls pays où les organisations de la société civile choisissent leurs représentants de façon indépendante. Cela vaut également, en partie, pour le Cameroun et la République du Congo, sachant que quelques représentants des OSC y sont directement nommés par le gouvernement. En conséquence, des positions divergentes sont représentées au sein du groupe des OSC.

L'accès à la presse nationale et internationale s'est amélioré en RDC, au Congo, au Cameroun et au Tchad. La presse informe sur l'initiative et le travail des OSC qui de ce fait, sont de plus en plus reconnues par l'opinion publique comme acteurs de taille dans le domaine des industries extractives.

L'ITIE, une plateforme de discussion

Selon les représentants des OSC que nous avons interrogés dans les différents pays, le plus grand mérite de l'ITIE réside dans le fait que cette initiative fournit une plateforme sur laquelle peuvent être abordés tous les problèmes inhérents au secteur extractif.

Selon eux, aucune des discussions sur l'exploitation pétrolière et minière, les recettes provenant des ressources naturelles et leur utilisation, n'aurait été possible sans l'ITIE. S'il y a dix ans encore, ces thèmes étaient tabous, aujourd'hui, ils ne peuvent plus être refoulés. Aussi est-il au moins désormais possible de poser la question suivante en République du Congo : «Pourquoi restons-nous aussi pauvres malgré les bénéfices tirés du secteur extractif ?»

L'ITIE assure une fonction protectrice pour les activistes

En dépit de l'élargissement de leur marge de manœuvre, des répressions ouvertes sur les représentants de la société

* Dans le cadre de notre étude, nous avons vérifié ces hypothèses sur la base de la mise en œuvre de l'ITIE notamment au Cameroun, en République du Congo et en RDC. Nous nous sommes également penchés sur la situation au Tchad, dernier pays en date à se porter candidat à l'adhésion, et où le processus ITIE a présenté une certaine dynamique. Par ailleurs, nous avons effectué en décembre 2010 un séjour de recherches au Cameroun et y avons interviewé, sur la base d'un guide d'entretien, tous les groupes d'intérêt du processus ITIE. Les analyses sur les autres pays de la région (République du Congo, Tchad, République Démocratique du Congo, Gabon et République Centrafricaine) reposent aussi bien sur des interviews individuelles que sur les données marquées sur un questionnaire que nous avons envoyé aux représentants de la société civile dans le cadre du processus ITIE. Parallèlement, nous avons exploité divers documents tels que les rapports ITIE et les rapports de validation.

civile ont été maintes fois observées par le passé, notamment en RDC, au Gabon et en République du Congo. Selon les organisations de la société civile, la nette réduction en nombre de ces abus est le fruit aussi bien de l'initiative ITIE que de la force mobilisatrice des coalitions PCQVP et de leurs membres respectifs de par le monde, qui se sont énormément engagés en faveur de la protection des activistes. Sans cette protection, le travail de ces derniers aurait été fortement compromis et une participation active de la société civile à l'ITIE beaucoup plus difficile.

Danger de la cooptation

Cela étant, quelques-un(e)s des représentant(e)s des OSC étaient d'avis que l'initiative ITIE favoriserait le danger d'une cooptation insidieuse de la société civile par le gouvernement. Référence a été faite aux paiements de per diem pour la participation aux sessions des comités nationaux ITIE et à leurs groupes de travail respectifs ainsi que pour les trajets vers les conférences. De plus, les gouvernements exercent une pression « implicite » sur plusieurs OSC des pays ITIE en exigeant d'elles un comportement « patriotique ». Aussi est-il souvent suggéré aux membres des OSC d'exprimer leur critique en interne et non en public dans le cas où le comité d'orientation multipartite a déjà pris une décision sans avoir tenu compte de la position d'une organisation donnée.

Plusieurs représentants des OSC sont conscients du danger de la cooptation. Toutefois, plusieurs des personnes interrogées ont affirmé que cette question ne faisait l'objet d'aucune discussion ouverte.

Conclusions

- » L'ITIE a stabilisé la marge de manœuvre politique de la société civile dans le secteur extractif. Les OSC sont acceptées comme parties prenantes, participent au processus et peuvent présenter leurs positions au sein de l'ITIE. Elles sont certes soumises à la pression « implicite » des gouvernements dans la plupart des pays de la région. Toutefois, les interventions menées par le Conseil d'Administration de l'ITIE internationale, la coalition PCQVP et des organisations internationales ont permis de réduire les arrestations, interdictions de sortie du territoire ou autres formes de répression ouverte.
- » Les OSC sont en mesure de remplir leur fonction de contrôle et de surveillance (watchdog), mais voient le danger de la cooptation.
- » La meilleure protection contre la cooptation est de gérer ce danger de façon ouverte et réfléchie. Ainsi, ce thème devrait être ouvertement discuté au sein de

la coalition PCQVP et ce, dans le cadre d'un échange d'expériences entre les parties prenantes.

2^{de} hypothèse : L'ITIE contribue à rendre plus transparents les flux de paiement effectués dans le secteur extractif – et par voie de conséquence, à renforcer sur le moyen terme l'obligation des gouvernements de rendre des comptes, pour multiplier sur le long terme les ressources dédiées à éradiquer la pauvreté.

Critères d'évaluation

- » Les OSC s'appuient sur les rapports de l'ITIE pour renforcer l'obligation des gouvernements à rendre des comptes.
- » Partant des rapports de l'ITIE, les OSC peuvent vérifier les paiements que les industries extractives versent dans le budget de l'Etat.
- » Dans le cadre du processus ITIE (ex. dans les rapports de l'ITIE) sont mis à jour les écarts entre les paiements reçus par l'Etat et les recettes publiques déclarées. Ces écarts se réduisent au fil des années.

Il n'a pas été possible d'analyser dans le cadre de la présente étude si l'initiative ITIE va mobiliser à long terme davantage de ressources pour lutter contre la pauvreté dans les pays concernés.

Résultats

Notoriété et déploiement de l'initiative

Grâce à l'ITIE, les pays concernés ont pour la première fois dans leur histoire, vu la publication officielle de chiffres provenant du secteur pétrolier et minier. Ce fait est perçu comme un pas important dans l'effort de garantir plus de divulgations et de transparence dans le secteur des ressources naturelles. Cela étant, l'ITIE demeure inconnue du grand public des pays concernés. Jusqu'à présent, les informations restent réservées à un petit groupe de la population.

Qualité et importance des rapports de l'ITIE

Les rapports nationaux constituent une composante centrale du processus ITIE. En principe, tous les groupes d'intérêt voient une grande avancée dans le fait que des chiffres sont désormais présentés et que les recettes provenant du secteur extractif peuvent être prouvées. Cela

étant, les représentants de la société civile critiquent le manque de pertinence des rapports élaborés jusqu'ici, arguant que ceux-ci ne contiennent que des données agrégées et incomplètes. Seule exception, le rapport de la RDC dans lequel tous les flux de paiement sont énumérés pour chaque entreprise. En revanche, les chiffres agrégés sur les recettes et dépenses n'auraient, selon eux, «rien à voir avec la vie de la population» (représentant d'ONG au Cameroun). Rares sont les fois où les rapports reflètent les recettes effectives générées par les ressources naturelles d'un pays. En République du Congo, en République Centrafricaine et au Cameroun, un grand nombre de multinationales ne sont pas associées à l'ITIE. A cela s'ajoute le rôle important joué par le secteur informel en RDC et en République Centrafricaine, rôle jusqu'ici ignoré dans les rapports de l'ITIE – également pour des raisons techniques. Les flux de paiement figurant dans les rapports présentent par ailleurs de grandes divergences entre les paiements des multinationales d'une part et les recettes publiques d'autres part, sans que ces écarts ne fassent l'objet d'aucun commentaire dans lesdits rapports.

Aussi les chiffres publiés ne reflètent-ils que peu les recettes réelles du secteur. D'une part, le retracement de ces chiffres dans le budget de l'état ne peut être pratiqué, d'autre part, il est impossible d'affirmer comment ces paiements provenant des industries extractives sont-ils utilisés. Par ailleurs, il est impossible de vérifier, sur la base des rapports de l'ITIE même, si ceux-ci contribuent ou non à la réduction de la corruption dans le secteur.

Conclusions

- » Le fait que les rapports ITIE publiés jusqu'ici ne sont pas suffisamment pertinents pour la population des différents pays concernés peut devenir un problème central pour le processus ITIE. De fait, les rapports sont à peine utilisés au-delà du cercle restreint de l'ITIE. Si la transparence doit être non pas l'objectif mais le moyen permettant une meilleure gouvernance dans le secteur des ressources naturelles alors, les informations sur l'ITIE dans les pays concernés doivent faire l'objet d'une dissémination d'une bien plus grande envergure.
- » La société civile désire surtout que soient publiées, non pas uniquement des données agrégées mais aussi des informations sur les projets et les entreprises. Car en fin de compte, la mise en œuvre de l'ITIE doit s'effectuer non seulement à l'échelle nationale mais aussi locale (plus proche de la population).
- » Pour réaliser une vérification des recettes et des dépenses de l'argent provenant du secteur extractif, il est judicieux d'associer étroitement la participation

au processus ITIE à un suivi budgétaire global. Au Tchad, il existe par exemple un comité de contrôle pour les recettes provenant du secteur minier dont les fonctions sont complémentaires à celles de l'ITIE.

3^{ème} hypothèse : L'ITIE permet de lancer d'autres réformes du secteur extractif qui sont considérées nécessaires sur le plan national

L'objectif de l'ITIE est la transparence des flux d'argent générés par les ressources naturelles, qui représente un premier pas important vers l'amélioration de la gouvernance dans le secteur. Cela dit, il faut garder en tête que la transparence à elle seule ne suffit pas à accroître les effets de développement apportés par la richesse en ressources naturelles. Ainsi, l'hypothèse se formule comme suit : l'ITIE permet de lancer d'autres réformes du secteur extractif qui sont considérées nécessaires sur le plan national.

Critères d'évaluation

- » Parallèlement au règlement concernant la publication des flux de paiement, d'autres lois de réforme ont été mises en œuvre dans les pays ou au moins, proposées et discutées dans les parlements.

Résultats

De manière générale, force est de constater que jusqu'ici, l'ITIE n'a pas permis de lancer de réformes importantes dans les pays de l'Afrique Centrale.

Cela étant, la société civile a toujours suggéré de façon répétée, des initiatives et discussions sur des réformes, telles que l'élaboration d'une loi ITIE (ex. comme au Nigéria), l'intégration de l'ITIE dans les nouveaux contrats passés avec des multinationales d'exploitation de ressources naturelles ou encore, l'ancrage de l'ITIE dans la Constitution. Ces discussions sont en cours au sein de différents comités d'orientation multipartites et pourraient bientôt mener à des changements dans ce domaine. Toutefois, tout dépend surtout de la volonté politique des gouvernements respectifs.

Dans certains cas, le processus ITIE a contribué à la poursuite de réformes dans le secteur extractif, tel qu'en RDC. Dans ce pays, les OSC voient dans le fait que les contrats passés dans le secteur minier ont été vérifiés, le fruit, entre autres, du processus ITIE.

Sur le plan régional, la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) souhaite harmoniser la législation du secteur minier au sein des pays

membres. Ici également, l'ITIE est perçue comme précurseur de la réforme.

Conclusions

» Même si jusqu'ici, l'ITIE n'a pas été à l'origine des réformes substantielles dans le secteur extractif, les

diverses parties prenantes sont toutefois unanimes pour considérer que l'ITIE est une plateforme permettant de préparer le terrain pour d'autres réformes dans le secteur extractif.

3 Recommandations pour l'avenir de l'ITIE

1. Pour garantir l'avenir de l'ITIE, il est essentiel d'améliorer la pertinence, l'impact et la dissémination des rapports nationaux de l'ITIE. Les mesures suivantes sont nécessaires à cette fin :

- » Toutes les entreprises du secteur extractif d'un pays doivent sans exception, s'associer au processus ITIE. Ceci représentant l'unique moyen de saisir des informations exhaustives et complètes. Pour ce faire, il est impératif d'adopter les bases réglementaires appropriées au niveau national.
- » La publication de données désagrégées et classifiées par projet et entreprise est nécessaire pour permettre un minimum de traçabilité des paiements.
- » Les écarts entre les paiements déclarés des entreprises et les recettes publiées des gouvernements doivent être expliqués à travers l'ITIE.
- » Les rapports doivent être traduits et disséminés dans une langue compréhensible pour élargir l'ensemble des lecteurs au-delà du cercle restreint d'initiés. Cette mesure fait certes déjà partie des critères de l'ITIE mais son déploiement devrait encore être renforcé.
- » Là où cela est judicieux, l'ITIE devrait également être mise en œuvre sur les plans local et régional pour ainsi se rapprocher à la réalité de la population sur le terrain.
- » Les rapports devraient tenir compte du secteur informel. En effet, ce secteur représente dans certains pays une importante branche économique et génère une grande partie des recettes provenant des ressources naturelles.

2. Des analyses menées dans la région de l'Afrique Centrale, il ressort que le renforcement de la transparence des flux de paiement réalisés dans le cadre d'ITIE ne permet de résoudre qu'une petite partie des problèmes des pays riches en ressources naturelles. Cette transparence, il est essentiel de la renforcer tout au long de la chaîne de créa-

tion de valeurs afin de rendre publiques les relations entre les compagnies d'exploitation des ressources naturelles et les autorités étatiques et ainsi, d'entraver à la corruption. Par ailleurs, il existe un grand besoin en institutions fortes qui soient en mesure de sanctionner la corruption. Jusqu'à présent, cette mesure ne constitue pas une composante de l'ITIE. La Banque Mondiale, avec son modèle «EITI++», a certes déjà visé le renforcement de la transparence tout au long de la chaîne de création de valeurs sans qu'elle ne l'ait appliquée de façon cohérente. Il serait ainsi indispensable de continuer à développer l'ITIE de façon à ce que cette initiative serve à la réduction de la corruption et à une gouvernance améliorée des ressources naturelles. L'introduction de «normes premium» au sein de l'ITIE pourrait par exemple y contribuer. A cette fin, il est essentiel que les gouvernements des pays riches en ressources naturelles manifestent une véritable volonté politique.

3. Les groupes PCQVP qui sont dans les comités de l'ITIE et y jouent un rôle actif doivent continuer à être appuyés. En d'autres termes, le renforcement de leurs capacités techniques (capacity development) est tout aussi nécessaire que l'appui financier dont ils ont besoin. C'est uniquement de cette manière que ces groupes seront en mesure de remplir leur fonction de «watchdog» et de faire avancer l'initiative de façon constructive.

La protection des activistes issus de la société civile dans les comités ITIE nationaux est essentielle pour permettre aux organisations de la société civile d'exercer leur fonction de contrôle et ainsi, de conférer au processus la crédibilité nécessaire. Les gouvernements – ceux des pays riches en ressources naturelles aussi bien que ceux des pays appuyant l'ITIE – doivent par conséquent assurer la protection absolue des activistes issus de la société civile au sein des comités de l'ITIE.