

Contribuer aux Objectifs de développement durable par une meilleure gestion des ressources naturelles : le cas de l'Initiative pour la Transparence des industries extractives (ITIE)

Par Asmara KLEIN

Docteure en science politique, auteure de *La Coalition « Publiez ce que vous payez »* (PCQVP)

L'Initiative pour la Transparence des industries extractives (ITIE) réunit entreprises extractives, gouvernements et organisations de la société civile pour informer les citoyens des pays riches en ressources de la gestion de leur patrimoine naturel non renouvelable. C'est donc à la fois par sa mission et par sa méthode que l'ITIE participe à l'avancement des Objectifs de développement durable. L'émergence d'un véritable dialogue tripartite mis au service de la publication d'informations dans le secteur extractif compte d'ailleurs parmi les succès de cette initiative, qui a également largement contribué à asseoir le principe de transparence dans une industrie auparavant caractérisée par son opacité. La promesse de l'ITIE de faire advenir un contrôle citoyen grâce à la divulgation d'informations reste cependant à réaliser, notamment en accordant une plus grande attention aux conditions favorisant un usage effectif des données rendues publiques.

Introduction

320 milliards de dollars ! Mise au service du développement, cette somme colossale permettrait aisément de réaliser les 17 Objectifs de développement durable adoptés en 2015 à Addis-Abeba. Elle correspond aux recettes fiscales collectivement déclarées en 2016 par 42 pays membres de l'Initiative pour la Transparence des industries extractives (ITIE) – dont l'Indonésie, le Nigeria ou encore la Colombie – pour l'exploitation de leurs ressources naturelles⁽¹⁾. On peut toutefois douter de voir un jour ces milliards effectivement servir à lutter contre la pauvreté. Paradoxalement, l'abondance de ressources naturelles non renouvelables est plus souvent source de dysfonctionnements institutionnels et économiques que de développement durable. Ce phénomène dit de « la malédiction des ressources naturelles » se caractérise par un taux de corruption élevé, l'absence de développement socio-économique ou encore l'apparition de conflits armés. Fin 2002, cette corrélation malheureuse entre richesse du

sous-sol et faiblesse des institutions publiques a donné naissance à l'ITIE.

L'ITIE rend publics, sur une base volontaire, les paiements (royalties, taxes, bonus, etc.) dont s'acquittent les firmes extractives, d'une part, et les sommes encaissées par les instances publiques, d'autre part. Les États dotés d'hydrocarbures ou de gisements miniers sont invités à rejoindre l'ITIE afin d'informer leurs citoyens des conditions dans lesquelles a lieu l'exploitation de leurs ressources naturelles, et notamment des revenus qui en découlent, grâce à la publication régulière de rapports d'information. L'idée qui sous-tend l'ITIE consiste ainsi à renforcer la possibilité d'un contrôle citoyen des dépenses publiques par la mise en lumière des rentes extractives qui viennent alimenter le budget de l'État.

(1) Source : EITI progress report, 2017, disponible en ligne : https://eiti.org/sites/default/files/documents/eiti_progress_report_2017.pdf

La particularité de l'ITIE repose toutefois sur son modèle de gouvernance dit « multi-acteurs » qui réunit entreprises extractives, gouvernements et organisations de la société civile (OSC). Chaque acteur dispose d'un poids égal dans les instances de décision de l'ITIE, que ce soit au niveau international, par le biais du conseil d'administration, ou au niveau des Comités ITIE locaux. Chaque État membre de l'initiative dispose d'un organe de décision national chargé de superviser la publication régulière des rapports ITIE. Par conséquent, l'ITIE promeut dialogue et coopération tripartite entre divers acteurs impliqués dans la gouvernance du secteur, en plus d'impulser une plus grande divulgation d'informations sur le secteur extractif.

C'est donc à la fois par sa mission et par sa méthode que l'ITIE participe directement à l'avancement des Objectifs de développement durable. Le quinzième anniversaire de l'initiative, en septembre 2017, offrira l'occasion de dresser un premier bilan succinct des avancées apportées par l'ITIE et de celles qui restent encore à faire pour mettre l'ITIE au service du développement durable et ainsi de véritablement améliorer la vie des populations sur le terrain.

Dépasser l'opacité ambiante

Après l'annonce du lancement de l'initiative par le Premier ministre britannique, Tony Blair, au Sommet mondial de la Terre, à Johannesburg, l'ITIE se formalise au fil d'une série de conférences internationales entre 2003 et 2005. Le premier conseil d'administration est nommé en 2006, avec l'établissement d'un secrétariat international à Oslo. Entre-temps, les premiers États riches en ressources annoncent leur intention de rejoindre l'ITIE. Le Pérou, l'Azerbaïdjan et le Nigeria comptent parmi les pionniers. Ils sont cependant vite rejoints par d'autres pays, la plupart africains. L'intérêt des autres parties du globe pour l'ITIE ne sera que tardif, avec l'adhésion des Philippines en 2013 ou encore celle de la Colombie et des États-Unis en 2014. Aujourd'hui, l'ITIE compte 52 États membres.

Le rayonnement actuel de l'ITIE était loin d'être une évidence en 2002. L'industrie extractive se caractérisait alors par une absence presque totale d'informations disponibles publiquement. Hormis quelques exceptions notoires (à l'image de la Norvège), peu de gouvernements de pays riches en ressources mettaient à la disposition de leurs citoyens des données fiables sur les revenus générés par les activités extractives. Souvent considérée comme étant du ressort exclusif de l'État et des élites dirigeantes, la gestion du patrimoine minéral était taboue pour le restant de la population. La demande de transparence, d'abord portée par la société civile⁽²⁾, puis par l'ITIE, a donc rencontré une vague initiale de suspicion de la part des dirigeants politiques et des entreprises privées. Ces dernières craignaient que l'exigence de transparence ne les défavorisât face à leurs concurrents, notamment les entreprises étatiques nationales qui n'auraient pas été soumises aux mêmes contraintes de divulgation. À ce titre, la démarche poursuivie par l'ITIE était révolutionnaire et a entraîné un vrai changement de mentalité dans l'industrie extractive.

Dans de nombreux pays membres, l'ITIE ouvrait pour la première fois la boîte noire du pétrole ou des mines au regard citoyen. Inédits à leurs débuts, ces efforts de transparence se sont normalisés au fil du temps, permettant qu'une quantité toujours croissante d'informations soit mise au jour dans les rapports ITIE. La Norme ITIE a été régulièrement révisée pour intégrer toujours plus d'exigences de divulgation. Depuis 2013, les États qui mettent en œuvre l'initiative doivent fournir une vue d'ensemble de la chaîne de valeur en publiant des informations sur les allocations de permis, les taux de production, le nombre d'emplois créés par le secteur extractif, les paiements sociaux des entreprises, les transactions des entreprises d'État, les transferts infranationaux liés à la rente extractive, la répartition des revenus dans le budget national, etc. À partir de 2020, la divulgation des bénéficiaires effectifs des entreprises détenant des permis d'exploration et/ou de production dans le secteur extractif deviendra obligatoire⁽³⁾. Pris dans un engrenage vertueux, gouvernements et entreprises ont accepté de soutenir ces innovations instiguées par la société civile et dont les répercussions dépassent largement le seul cadre de l'ITIE.

En 2010, par exemple, le Congrès américain s'inspire de l'ITIE pour formuler une législation rendant obligatoire la divulgation des paiements effectués par les entreprises extractives inscrites à la Bourse de New York aux gouvernements hôtes de leurs opérations⁽⁴⁾. L'Union européenne ainsi que les gouvernements norvégien et canadien emboîtent le pas et adoptent des lois similaires en 2013 et 2015. Au sud, certains gouvernements, comme celui de l'Angola, qui refusent de mettre en œuvre l'ITIE, se sentent désormais contraints de rendre disponible un minimum d'informations sur leurs activités pétrolières. En parallèle, on observe chez les entreprises privées une volonté grandissante de transparence qui se traduit par des rapports de responsabilité sociale et environnementale (RSE) de plus en plus étoffés.

La contribution de l'ITIE ne se limite toutefois pas à son influence sur le degré d'acceptabilité du principe de transparence. Fondée sur un modèle de gouvernance inédit, l'ITIE a contribué à asseoir la légitimité de la société civile à intervenir dans la gouvernance des ressources naturelles. L'attribution d'un pouvoir de décision égal aux trois catégories d'acteur – entreprises extractives, gouvernements et société civile – et le respect de l'autonomie de chacun était une condition *sine qua non* pour que la société civile accepte de participer au processus. Surtout, l'instauration du principe d'égalité était

(2) L'ITIE était en réalité une réponse gouvernementale à la campagne « Publiez ce que vous payez » (PCQVP), dont la synthèse remonte à la fin des années 1990. Pour plus d'informations, voir www.publishwhatyoupay.org

(3) Pour une vue d'ensemble des exigences de la Norme 2016, voir : <https://eiti.org/fr/norme/apercu>

(4) Il s'agit de l'amendement 1504 du Dodd-Frank Wall Street Consumer and Protection Act. Malheureusement, la disposition reste inactive depuis 2010, en raison de la résistance de certains groupes pétroliers américains.



Photo © EITI

Réunion du conseil d'administration de l'ITIE (l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives), Oslo, 24 mai 2017.

« Construire un cadre institutionnel permettant de contrebalancer l'inégalité de fait entre les trois catégories d'acteurs – notamment à travers l'octroi d'un droit de veto à chacun des trois collègues – a constitué une première étape importante dans l'établissement d'une coopération tripartite au sein de l'ITIE. »

indispensable à la mise en place d'un véritable dialogue multipartite dans le secteur extractif.

Construire un cadre institutionnel permettant de contrebalancer l'inégalité de fait entre les trois catégories d'acteur – notamment à travers l'octroi d'un droit de veto à chacun des trois collègues – a constitué une première étape importante dans l'établissement d'une coopération tripartite. Une phase d'apprentissage, voire d'apprivoisement mutuel, s'est alors enclenchée. Dans beaucoup de pays, asseoir les trois parties prenantes autour d'une même table était une première. Du côté gouvernemental, par exemple, il a fallu mettre en place une meilleure coordination entre différents corps administratifs. Admettre la critique désormais légitimement exercée par la société civile a également bousculé certaines habitudes régentes. Quant à la société civile, sa participation aux Comités ITIE a requis une certaine professionnalisation afin de pouvoir concourir avec l'expertise technique des entreprises et des fonctionnaires. Surtout, il a fallu maîtriser le jeu des alliances afin de faire évoluer le *statu quo*. Un esprit de coopération a peu à peu remplacé l'attitude antagonique de départ, de sorte que l'ITIE est aujourd'hui souvent mise en avant comme un exemple réussi de partenariat public-privé.

Mettre la transparence au service du développement

Malgré ses accomplissements majeurs, l'ITIE peine à transformer ses réussites en changements concrets pour les citoyens des pays riches en ressources naturelles. Au Nigeria, par exemple, l'ITIE est censée avoir aidé le gouvernement à recouvrir plus de deux milliards de dollars en revenus pétroliers en l'espace de dix ans. Chaque année, les rapports ITIE y révèlent des taxes impayées par les entreprises. En Indonésie, on rapporte une confiance accrue dans le gouvernement central grâce aux publications ITIE. Le gouvernement était auparavant suspecté de transférer une part insuffisante des revenus extractifs aux échelons inférieurs de l'administration, au détriment des gouvernements provinciaux et des universités situées dans les régions extractives auxquels revient une partie des bénéfices tirés du secteur. En Colombie, l'ITIE a favorisé la publication effective des contrats en réponse aux préoccupations citoyennes sur la responsabilité des entreprises. Ces succès intermédiaires cachent néanmoins un manque de changement tangible pour les populations.

Ce constat est confirmé par plusieurs études menées sur l'ITIE⁽⁵⁾ montrant que l'impact de l'initiative se cantonne à un changement dans les perceptions. L'amélioration du score sur l'indice de perception de la corruption publié chaque année par Transparency International ou encore l'accroissement des investissements directs étrangers, à la suite d'une adhésion à l'ITIE, participent d'un certain progrès, mais restent des moyens pour une fin, celle de voir tous les citoyens bénéficier équitablement de leur patrimoine naturel. Certains défis s'opposent à la réalisation de cette promesse, dont le plus grand reste certainement le manque d'utilisation des rapports ITIE.

Une première difficulté qui se pose à ce sujet relève de l'accessibilité des données. Alors que beaucoup de pays ITIE comptent une diversité de langues vernaculaires, les rapports ITIE sont généralement publiés en une seule langue nationale, restant de ce fait inaccessibles pour une grande partie de la population. La distribution de ces informations pose ensuite problème, soit en raison de réseaux Internet défaillants, soit parce que le format ne respecte pas les critères de données ouvertes (*open data*). Le format « .pdf » de la plupart des rapports ITIE empêche en effet un accès libre aux données et leur réutilisation par tous.

Un second obstacle dans l'utilisation des informations ITIE est lié à la technicité des publications, dont l'analyse requiert un niveau d'expertise élevé. Plusieurs organisations s'emploient à former des acteurs de la société civile ou des journalistes pour leur permettre d'étudier avec adresse les rapports ITIE. Cependant, la demande dépasse encore largement l'offre.

La troisième difficulté découle du décalage entre les données fournies par l'ITIE et la préoccupation réelle des citoyens, et surtout des communautés riveraines de sites extractifs. Ces dernières sont demandeuses d'informations se rattachant spécifiquement au site implanté dans leur région. Or, les rapports ITIE ne livrent que rarement des informations désagrégées au niveau du projet, autrement dit par permis d'exploration ou de production. Ensuite, les communautés locales s'inquiètent des répercussions sociales et environnementales des activités extractives. La Norme ITIE n'exige pas toutefois la collecte de ce type d'information. Enfin, beaucoup de citoyens réclament une transparence budgétaire afin de mieux comprendre si les dépenses en lien avec la rente extractive alimentent ou non le développement du pays. Là encore, l'ITIE ne répond pas entièrement aux attentes citoyennes.

Enfin, la plus grande contrainte qui pèse sur l'emploi des rapports ITIE à des fins de responsabilisation des politiques publiques en matière d'extraction est la montée de pratiques autoritaires. Les attaques contre la société civile affectent particulièrement ceux qui luttent pour une gestion plus juste des ressources naturelles⁽⁶⁾. La restriction des droits fondamentaux, tels que la liberté d'expression ou encore d'association, empêche fortement l'apparition d'un débat public critique des décisions prises par les élites politiques et économiques. Dans ce contexte, la publication des rapports ITIE demeure un exercice formel, qui reste sans suite puisqu'elle ne permet pas aux citoyens de demander des comptes aux dirigeants sur la base des informations révélées. Le cas de l'Azerbaïdjan, qui a fini par quitter l'ITIE en début de cette année (2017) en raison de la persécution systématique de la société civile par les autorités, illustre parfaitement cet état de fait regrettable.

Conclusion

L'ITIE a indéniablement contribué à faire bouger les lignes dans le secteur extractif vers plus d'ouverture. En permettant une mise en pratique concrète du principe de transparence, elle a largement favorisé un changement normatif de fond. Les défenseurs de la transparence ne doivent plus aujourd'hui justifier leur demande d'informations. Il revient plutôt aux entreprises et aux gouvernements de justifier de leur refus de publier certaines informations. L'ITIE a été un facteur décisif dans ce renversement de tendance.

Tandis que l'on peut louer ce chemin parcouru, il est aussi important de rappeler que le potentiel transformateur de l'ITIE en faveur d'une amélioration durable des conditions de vie des populations doit encore être démontré. Pour cela, l'ITIE doit notamment accorder une plus grande attention aux conditions d'utilisation des données qu'elle produit.

(5) Une étude récemment réalisée par la GIZ allemande propose une synthèse utile : http://www.bmz.de/rue/en/releases/aktuelle-Meldungen/2016/september/20160923_EITIimpactstudy_Publikation/index.html

(6) Voir, à ce sujet, un rapport publié par CIVICUS et PCQVP, fin 2016 : <http://www.publishwhatyoupay.org/fr/pwyp-resources/en-vers-et-contre-tout/>