

Nouvelles initiatives de la société civile pour la gestion des ressources en Afrique

Par Pr. Peter EIGEN

Fondateur de Transparency International, ancien président de l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE-EITI) et co-fondateur de la Humboldt-Viadrina Governance Platform ⁽¹⁾

Les initiatives de la société civile en Afrique sont nombreuses. Plusieurs d'entre elles se fondent sur le dialogue multipartite entre gouvernement, entreprises et société civile organisée, sur le modèle de ce que Transparency International, puis l'ITIE, ont promu et continuent de promouvoir. Des initiatives prometteuses, dans la pêche et l'électrification, permettent de mettre en œuvre ce modèle, que défend aussi à un haut niveau l'Africa Progress Panel.

La société civile en Afrique, dans l'acception moderne de ce terme, joue un rôle de plus en plus important depuis les années 1990. Lorsque j'ai fondé Transparency International, le premier et le plus grand mouvement international de lutte contre la corruption, j'ai été soucieux de travailler d'emblée avec des Africains qui ont très tôt fondé des sections nationales de notre mouvement dans différents pays d'Afrique. Transparency International est aujourd'hui présent dans vingt-sept pays d'Afrique : au Bénin, au Burundi, au Cameroun, en Côte d'Ivoire, en République démocratique du Congo, en Éthiopie, au Ghana, au Kenya, au Liberia, à Madagascar, au Malawi, au Maroc, à Maurice, au Mozambique, au Niger, au Nigeria, en République du Congo, au Rwanda, au Sénégal, aux Seychelles, en Sierra Leone, en Afrique du Sud, au Togo, en Tunisie, en Ouganda, en Zambie et au Zimbabwe. La diversité de ces pays et régions d'Afrique montre à quel point certains idéaux peuvent unir des sociétés très différentes les unes des autres, et atteste la réalité d'une société civile africaine qui traverse les frontières. Lorsque Transparency International a été fondé en 1993, on ne parlait nulle part de corruption dans les rencontres internationales et les traités entre États. Seulement quatre ans plus tard, en 1997, sous l'égide de l'OCDE, une convention était signée qui prohibait la corruption de responsables publics dans le commerce international et, en 2005, la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC) était signée et a depuis lors été ratifiée par un grand nombre d'États du monde, dont la plupart de ceux d'Afrique.

La transparence dans les industries extractives

Si les instruments juridiques existent désormais pour permettre une plus grande transparence de la vie publique, nombre d'entre eux ne sont pas bien mis en œuvre ; il reste donc beaucoup à faire dans ce domaine. L'enjeu économique est en effet de taille, car l'opacité des contrats ou des accords fiscaux permet souvent à un tout petit nombre de s'approprier la rente des ressources naturelles dans de nombreux pays, et particulièrement en Afrique, si riche en ressources. C'est pour lutter là contre et permettre une meilleure utilisation des ressources qu'a été créée l'ITIE (Initiative pour la transparence dans les industries extractives, EITI en anglais) en 2006, avec le soutien du G8. L'idée de base était alors très simple, d'une simplicité comptable : réconcilier dans chaque pays membre de l'Initiative, par le travail d'un groupe réunissant les différentes parties prenantes que sont le gouvernement, les entreprises et la société civile organisée, les paiements réalisés par les entreprises extractives au profit des instances publiques et les paiements reçus par les instances publiques de la part des entreprises extractives. Cette seule réconciliation prend souvent plusieurs années, mais une fois qu'elle est réalisée et publiée, la société civile sait ce qui revient à la puissance publique dans les activités d'extraction, peut éventuellement réclamer aux entreprises davantage de paiements, et demander aux entités publiques des comptes sur la manière dont l'argent ainsi collecté est ensuite dépensé.

L'ITIE est une initiative internationale qui réunit les entreprises, les gouvernements des pays sièges de ces entreprises et des pays où elles opèrent, et les organisations de la société civile. Le travail se faisant à l'échelle de chaque

(1) L'auteur remercie François Valérian pour son aide.



Photo © Andrew McConnell/PANOS-REA

Un carrefour dans le centre de la ville de Kampala, capitale de l'Ouganda.

« La diversité des pays et régions d'Afrique dans lesquels Transparency International, première organisation mondiale de lutte contre la corruption, est présente, montre à quel point certains idéaux peuvent unir des sociétés très différentes les unes des autres, et atteste la réalité d'une société civile africaine qui traverse les frontières. »

État, ce sont les États des pays d'extraction minière qui décident de rejoindre l'Initiative. L'ITIE ne se limite pas aux pays en voie de développement, puisque la Norvège, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et l'Allemagne l'ont rejointe en tant que pays d'extraction. Cependant, sur la cinquantaine de pays participants, la plupart sont en développement et l'Afrique est le continent le plus représenté avec le Burkina Faso, le Cameroun, le Tchad, la Côte d'Ivoire, la République démocratique du Congo, l'Éthiopie, le Ghana, la Guinée, le Malawi, le Mali, la Mauritanie, le Mozambique, le Nigeria, la République du Congo, Sao Tomé e Príncipe, le Sénégal, les Seychelles, la Sierra Leone, la Tanzanie, le Togo et la Zambie. Durant le temps de ma présidence de cette Initiative, de 2006 à 2011, je me suis attaché à faire de l'ITIE un standard de gouvernance des flux financiers en provenance des industries extractives, ainsi que le modèle d'une nouvelle forme de gouvernance que nous avons appelée depuis lors le « trialogue », conférence permanente et institutionnalisée entre les trois parties que sont les gouvernements, les entreprises et la société civile.

Le succès de l'ITIE, obtenu en peu d'années, incite évidemment à transposer le modèle du trialogue à des activités économiques distinctes des industries extractives. Deux nouvelles initiatives ont ainsi vu le jour récemment,

la FiTI (Fisheries Transparency Initiative) pour la pêche et LEAP (Local Electricity Access Programme) pour l'accès à l'électricité.

La transparence dans la pêche

La FiTI, dont la Humboldt-Viadrina Governance Platform assure le secrétariat international, a repris le principe de l'ITIE avec un standard précisant quelles informations liées à la pêche les autorités publiques doivent publier en ligne. Ces informations, partagées entre le gouvernement et les petites ou grandes entreprises, permettent d'organiser la transparence à la fois sur la gestion nationale du secteur tout entier et sur les activités des pêcheurs et entreprises de pêche.

Ce standard n'a pas été concocté en quelques heures d'un travail de bureau. Il est le résultat de longues discussions, échelonnées sur près de deux ans, entre les membres du Groupe consultatif international de la FiTI, comprenant des représentants des gouvernements, d'organisations de pêche à grande et à petite échelle, d'organisations multinationales et régionales de gestion de la pêche ainsi que de groupes de la société civile travaillant dans le domaine de la pêche et de la conservation marine.



Une institutrice de la région des Lacs, faisant la lecture à ses enfants en utilisant une lampe portable à énergie solaire.

« L'électrification en Afrique est bien évidemment une priorité pour assurer l'avenir du continent. »

Comme le standard de l'ITIE, celui de la FiTi évoluera encore avec le temps, et ce sera le rôle du conseil d'administration de la FiTi de réexaminer le standard en ayant la possibilité de l'améliorer.

Le standard de la FiTi définit douze exigences de transparence qui s'appliquent à tous les pays :

- registre public des lois, règlements et documents officiels nationaux en matière de pêche ;
- résumé des lois et des décrets relatifs aux accords fonciers au sein des pêches ;
- publication de tous les accords étrangers d'accès à la pêche ;
- publication des rapports nationaux existants concernant l'état des ressources halieutiques ;
- registre public en ligne des navires à grande échelle autorisés, comprenant également des informations sur leurs paiements et les captures enregistrées ;
- informations relatives au secteur à petite échelle, comprenant le nombre de pêcheurs, leurs captures et les transferts de fonds au profit de l'État ;
- informations relatives au secteur de la pêche post-capture et au mareyage ;
- informations relatives aux efforts d'application de la loi, comprenant une description des efforts réalisés pour veiller au respect des lois de la part des pêcheurs ainsi qu'un rapport des infractions commises dans le secteur ;

- informations relatives aux normes de travail au sein du secteur des pêches ;
- informations relatives aux transferts gouvernementaux et aux subventions accordées au secteur de la pêche ;
- informations relatives à l'aide officielle au développement concernant les projets du secteur public liés aux pêches et à la conservation marine ;
- informations relatives aux efforts du pays considéré concernant la transparence sur la propriété effective des entreprises.

Tous les pays participant à l'Initiative ne sont pas obligés de posséder dès le début des données exhaustives concernant chaque exigence de transparence. En revanche, les autorités publiques doivent divulguer les informations qu'elles possèdent et doivent, avec le temps, faire preuve d'amélioration là où les données sont manquantes. La FiTi a en effet été conçue pour que tous les pays puissent la mettre en œuvre, y compris ceux dont les ressources destinées à la collecte d'informations sont limitées et qui seront donc aidés dans leur collecte par la FiTi.

Comme pour l'ITIE, on forme dans le pays un groupe multipartite avec des représentants du gouvernement, des entreprises et de la société civile organisée. Ce groupe rédige des rapports annuels sur l'accessibilité et l'exhaustivité des informations mises en ligne. L'incitation est forte pour l'État à développer et à renforcer ses systèmes de

collecte et de publication des informations, car l'adhésion à la FiTI crée évidemment une attente ainsi qu'une émulation entre les États participants.

Enfin, il va de soi que les informations désirées sur la pêche à grande échelle sont plus détaillées que sur la pêche pratiquée à petite échelle.

L'électrification, une priorité clé pour l'Afrique

L'électrification en Afrique est bien évidemment une priorité pour assurer l'avenir du continent, comme le rappelle le septième Objectif de développement durable des Nations Unies. L'Africa Progress Panel (APP), sous l'égide de Kofi Annan, avait d'ailleurs mis en évidence dans son rapport, *Lights, Power, Action. Electrifying Africa* (mars 2017), l'exclusion d'un tiers des Africains du réseau électrique et le besoin urgent de « renforcer et d'augmenter l'approvisionnement en électricité, tout en intégrant les énergies renouvelables ».

La pénurie d'électricité dans les villages et les villes d'Afrique a en effet des conséquences désastreuses sur les entreprises, la scolarisation, l'approvisionnement alimentaire, les services hospitaliers, avec des effets souvent mortels.

Or, même si le secteur de l'électricité bénéficie dans plusieurs pays de programmes de grande envergure, sa gouvernance ne fait pas l'objet de l'attention nécessaire et il n'existe actuellement dans ce secteur ni dialogue multipartite ni gouvernance institutionnalisée avec nos trois parties que sont le gouvernement, le secteur privé et la société civile.

Le projet LEAP, porté lui aussi par la Humboldt-Viadriana Governance Platform, a été conçu pour contribuer à une meilleure fourniture d'électricité aux communautés locales, avec un accent particulier sur la mise en œuvre en Afrique australe. LEAP vise à améliorer la gouvernance et la responsabilisation du secteur, à renforcer le dialogue avec les parties prenantes et à instaurer la confiance, à lutter contre le népotisme et la corruption, et à améliorer le climat d'investissement.

Pour y parvenir, LEAP organisera des groupes multipartites au niveau communautaire, épaulés par des groupes consultatifs techniques dans les capitales.

LEAP en est à un stade encore très précoce de son développement, puisque le standard doit encore être développé dans le cadre de discussions entre plusieurs pays de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC). Ensuite, la mise en œuvre du LEAP sera testée dans des pays pilotes appropriés et volontaires de la SADC avant une éventuelle expansion dans la région. La

Zambia Governance Foundation a d'ores et déjà accepté de rejoindre LEAP avec un programme pilote en Zambie, programme pour lequel les recherches de financements sont en cours.

LEAP ne peut prétendre remplacer les efforts importants des grandes organisations, mais cherche plutôt à les compléter en comblant les lacunes qu'elles ont laissées, au plus près des citoyens et des consommateurs finaux. Son cadre de gouvernance est de nature à rassurer les investisseurs, et, bien entendu, et surtout, à permettre que les efforts d'électrification contribuent au mieux aux besoins de développement tels que les formulent les communautés locales et la société civile.

L'Africa Progress Group, avec la société civile pour le développement de l'Afrique

On le voit bien avec ces quelques initiatives de la société civile, les enjeux auxquels elles s'efforcent de répondre sont communs à de nombreux États et transcendent donc les frontières, de même que la société civile les transcende, peut-être encore plus en Afrique qu'en Europe du fait de l'existence des langues communes que sont l'anglais, le français, l'arabe ou encore le portugais. Il est important d'organiser quelques lieux de dialogue à haut niveau, où la concertation tripartite puisse naître et se développer de manière sereine. C'était l'objectif poursuivi par Kofi Annan lorsqu'il fonda en 2007 l'Africa Progress Panel, devenu, en 2017, l'Africa Progress Group. J'ai l'honneur de coprésider ce groupe, aux côtés de l'ancien président nigérian Olusegun Obasanjo. Nous avons à nos côtés l'ancienne présidente libérienne Ellen Johnson Sirleaf, Strive Masiyiwa, le fondateur et président d'Econet Wireless, le grand géographe africain Akin Mabogunje et l'ambassadeur singapourien Barry Desker. L'Africa Progress Group a débuté son travail par trois réunions tenues à Abeokuta, au Nigeria, la dernière de ces réunions étant consacrée aux politiques démographiques africaines.

Nous espérons que les expériences de vie des membres de l'Africa Progress Group leur donneront une très forte capacité d'accéder au monde de la politique, des affaires, de la diplomatie et de la société civile, et ce aux plus hauts niveaux en Afrique et dans le monde. Ce groupe fonctionnera ainsi comme un espace politique unique, qui lui permettra d'influencer divers décideurs. Le groupe dispose de vastes réseaux d'analystes politiques et de groupes de réflexion en Afrique et dans le monde. En rassemblant les dernières idées issues de ces réseaux de connaissances et de réseaux politiques, l'Africa Progress Group devrait contribuer à l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes à même de favoriser la transformation du continent.