

« La suspension des pays à l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives (ITIE) : Éléments de décision ».

Par Maître Jean Claude KATENDE

Président National de l'ASADHO et Coordonnateur de Publiez ce Que Vous Payez/RD- Congo.

L'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives (ITIE) est une initiative à laquelle les pays adhèrent de manière volontaire. Dès qu'un pays y a adhéré, il est appelé à respecter les principes et critères de l'ITIE et à remplir 20 exigences tels que fixées par les nouvelles règles, éditées en 2011. Ces exigences touchent aussi bien à l'adhésion, qu'à l'obligation de continuer à satisfaire aux exigences de la conformité. Ces exigences concernées aussi la divulgation, la diffusion, l'évaluation et la validation.

Le Conseil d'Administration de l'ITIE, en sa qualité de gardien de la norme internationale de transparence, peut suspendre de manière temporaire ou radier tout pays membre qui ne se conforme pas à ses principes.

Lorsque le Conseil d'Administration se décide de suspendre un pays, comment procède-t-il ? Quels sont les éléments sur lesquels il fonde sa décision ? Telles sont les questions aux quelles cet article va répondre.

Avant d'arriver à la décision, parlons d'abord de la suspension elle-même.

I. LA NATURE DE LA SUSPENSION.

La suspension d'un pays mettant en œuvre l'ITIE peut être « une suspension volontaire temporaire » ou « une suspension temporaire ».

▪ La suspension volontaire temporaire.

Au regard de la Note-Directive¹ n°5, c'est une suspension qui peut être demandée par les pays qui connaissent une instabilité politique exceptionnelle ou qui sont en conflit. Elle doit être demandée pour une durée d'une année. Cette demande, qui comporte les avis du Groupe Multipartite, est introduite auprès du Secrétariat International qui, à son tour, devra la soumettre au Conseil d'Administration pour décision.

Le Gouvernement qui a introduit la demande de suspension volontaire peut aussi solliciter la levée de cette suspension auprès du Conseil d'Administration à tout moment via le Secrétariat International. Il devra apporter la preuve des mesures adoptées par les parties prenantes pour redémarrer le processus de validation de l'ITIE, ainsi que le plan de travail pour atteindre le statut de conformité.

En levant la suspension, le Conseil d'Administration peut maintenir la date butoir de déclaration ou de validation ou fixer une nouvelle date.

La Côte d'Ivoire (Pays Candidat) illustre bien le cas de suspension volontaire temporaire. En date du 23 mars 2011, le Conseil national de l'ITIE de la Côte d'Ivoire avait informé le Secrétariat international de l'ITIE de sa décision de demander la suspension volontaire du statut de pays Candidat, à cause notamment des difficultés de fonctionnement du groupe multipartite. Cette suspension n'était pas devenue effective à cause du développement positif de la situation politique en Côte d'Ivoire.

¹ Qu'est ce qu'une note-directive ? C'est un acte que prend le Conseil d'administration et dans lequel il doit des instructions ou des orientations concernant une question liée à la mise en œuvre de l'ITIE.

▪ **La suspension temporaire**

Au regard de la même Note-Directive n°5, la suspension temporaire est prise par le Conseil d'Administration dès que le Secrétariat International lui fournit des informations selon lesquelles un pays viole ou applique très peu les principes et critères de l'ITIE. Ce n'est pas une suspension demandée par le pays mettant en œuvre l'ITIE. Elle est prise par le Conseil d'Administration pour protéger la norme ITIE.

Le Yémen (Pays Conforme) est le cas qui illustre bien ce cas.

Par la circulaire du Conseil d'Administration n°97, le Yémen, compte tenu de la situation d'instabilité ou de conflit exceptionnel, a été invité à présenter une demande de suspension volontaire temporaire pour un an au maximum. Si aucune demande n'était reçue par le Secrétariat International dans les deux semaines suivant la notification, le Yémen allait être suspendu. Le 04 avril 2011, le Groupe Multipartite du Yémen a rejeté d'une suspension volontaire lui proposée par le Conseil d'Administration. C'est dans ces conditions que ce pays a été suspendu lors de la réunion du Conseil d'Administration tenue à Amsterdam en juin 2011.

Le Madagascar est un autre pays qui a été suspendu par le Conseil d'Administration lors de sa réunion tenue du 25 au 26 Octobre 2011 à Jakarta, en Indonésie, à cause de la situation internationale de son Gouvernement².

II. LES ELEMENTS DE LA DECISION DE SUSPENSION

A ce stade, nous nous devons de préciser que l'ITIE n'est pas une organisation ou une institution politique. Elle n'est pas une organisation de la nature de l'Organisation des Nations Unies ou de l'Union Africaine capable de prendre des sanctions contre un pays membre pour des raisons politiques. L'ITIE devra au moins établir une certaine collaboration avec ses institutions politiques dans la mesure où certains aspects des questions qu'elles gèrent sur le plan politique pourraient avoir une incidence sur la mise en œuvre de l'ITIE dans certains pays. Il appartient au Conseil d'Administration de définir quel type de collaboration, l'ITIE peut établir avec ces institutions politiques.

Ainsi, la décision de suspension d'un pays mettant en œuvre l'ITIE ne peut être prise qu'en considération du non respect ou de la violation par lui des principes et critères de l'ITIE. Seule la mise en œuvre de l'ITIE qui ne satisfait pas aux exigences peut justifier la suspension temporaire d'un pays membre. Les raisons politiques ne peuvent être prises en compte que dans la mesure où elles ont un impact négatif sur la mise en œuvre de l'ITIE ou sur le fonctionnement du Groupe Multipartite.

Au regard de ce qui vient d'être dit, voyons en détail les éléments qui ont fondé la suspension de certains pays à ce jour.

▪ **La Côte d'Ivoire.**

La situation politique et sécuritaire connue par la Côte d'Ivoire après les élections présidentielles de novembre 2010, a été déterminante dans la demande de suspension temporaire volontaire introduite par le Comité National de l'ITIE auprès du Secrétariat International. Prise à elle-même cette situation politique ne pouvait pas justifier la décision du Conseil d'Administration. La suspension a été accordée parce que ladite situation avait compromis la mise en œuvre effective des principes et critères de l'ITIE

² Le Gouvernement de Madagascar n'est pas reconnu par certaines institutions internationales telles que l'Organisation des Nations Unies, l'Union Africaine, l'organisation internationale de la Francophonie et la Communauté de Développement de l'Afrique australe.

par la Côte d'Ivoire. Elle avait provoqué des divisions politiques au sein du Groupe multipartite, les membres étaient affectés par les clivages politiques (Laurent GBAGBO et Alassane OUATTARA). Les membres du Comité National rencontraient des difficultés pour travailler de manière effective à cause de la précarité de la situation sécuritaire.

Ce chapelet de problèmes ne pouvait pas permettre que les parties prenantes participent de manière pleine, indépendante et effective à la mise en œuvre de l'ITIE. Voilà pour quoi il paraissait bon pour le groupe multipartite de demander la suspension. Mais l'engagement pris par le Président Ouattara de relancer la mise en œuvre de l'ITIE n'a pas permis au Conseil d'Administration de statuer sur la demande.

▪ **La Guinée Conakry**

A cause de la situation socio politique difficile qui prévalait en Guinée avant l'élection du président Alpha CONDE en 2010, la Guinée avait sollicité et obtenu auprès du Conseil d'Administration de l'ITIE la suspension volontaire de son statut de pays candidat pour une durée d'une année dont l'échéance était fixée au 18 décembre 2010.

En novembre 2010, la Guinée avait écrit au Conseil d'Administration de l'ITIE pour demander la levée de cette suspension. Cette demande était justifiée par l'engagement pris par le nouveau gouvernement guinéen de poursuivre la mise en œuvre de l'ITIE.³

▪ **Le Yémen.**

La situation politique et sécuritaire au Yémen était très préoccupante. Elle entravait la participation libre et pleine des représentants de la société civile à la mise en œuvre de l'ITIE. Plusieurs actions posées par le Gouvernement Yéménite, telles que la fermeture des organisations de médias, affectaient la contribution de la société civile à l'avancement de l'ITIE. Dans ces conditions, les organisations de la société civile ne jouissaient pas de la liberté d'expression utile à leur participation au débat public sur la gestion des revenus issus des industries extractives.

La situation presque insurrectionnelle qui prévaut au Yémen n'est pas de nature à favoriser la mise en œuvre effective de l'ITIE. Elle ne favorise pas l'application de la Note-Directive n°6 du Conseil d'Administration qui contient des recommandations sur la participation de la société civile à l'ITIE.

La situation au Yémen ne facilite pas le respect des principes, critères et exigences ITIE ci-dessous :

Principe 12 de l'ITIE stipule que « Toutes les parties prenantes(...) ont des contributions importantes et pertinentes à apporter pour faire progresser les principes et normes de l'ITIE ».

Critère 5 de l'ITIE stipule que « La société civile participe activement à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation de ce processus et apporte sa contribution au débat public ».

Exigence 6 de l'ITIE charge le gouvernement «de s'assurer que la société civile participe pleinement, effectivement et de manière active et indépendante au processus ».

Ainsi, le Yémen n'était pas suspendu pour des raisons politiques mais parce que la situation politique rendait difficile voire impossible la mise en œuvre des principes et critères de l'ITIE. Les représentants de la société civile, particulièrement, ne jouissaient plus de la liberté d'expression nécessaire à la participation libre et indépendante de la société civile.

³ Par la lettre du Ministre des Mines et de la géologie adressée au Conseil d'Administration de l'ITIE en date du 03 février 2011, le Gouvernement guinéen avait pris l'engagement de poursuivre la mise en œuvre de l'ITIE.

▪ **Le Madagascar.**

Depuis la prise de pouvoir par Monsieur Andry RAJOELINA à Madagascar en 2009, le Gouvernement qu'il a mis en place n'a pas été reconnu par la Communauté Internationale notamment par l'Organisation des Nations Unies, l'Union Africaine, la Communauté de Développement de l'Afrique australe.

Malgré la non reconnaissance du Gouvernement de Madagascar, le Groupe Multipartite continuait à se réunir et à travailler assidûment à la mise en œuvre des principes et critères de l'ITIE. A la réunion du Conseil d'Administration à Amsterdam, une prolongation de délai a été accordée au Groupe Multipartite pour lui permettre d'achever le processus de validation. Son rapport de validation a été soumis au Secrétariat avant la réunion de Jakarta.

Pour dire que la situation politique de ce pays n'avait pas d'impact négatif significatif sur le fonctionnement du Groupe Multipartite. Ce qui nous met devant une situation différente de celles de la Côte d'Ivoire et de Yémen.

Lors de la réunion du Conseil d'Administration de Jakarta, la suspension du Madagascar, avait suscité des débats très intéressants et cela dans un esprit de consensus qui a toujours régné au sein du C.A.

Mais la décision de suspendre le Madagascar continuera à soulever plusieurs questions dont les principales sont :

- Quels sont les principes et critères de l'ITIE qui ont été violés par le Madagascar ?
- Quel impact la non reconnaissance internationale du gouvernement malgache a eu sur la mise en œuvre de l'ITIE dans ce pays ?
- Est-ce que tout gouvernement non reconnu au niveau international est incapable de mettre en œuvre les principes et critères de l'ITIE ?

Le débat sur ces questions et bien d'autres restera ouvert pendant longtemps.

III. LES ROLES DES PARTIES PRENANTES PENDANT LA PERIODE DE SUSPENSION

▪ **Le rôle du Gouvernement et du Groupe Multipartite**

La suspension n'est pas un moment de repos pour le Gouvernement et les parties prenantes. Au cours de cette période le Gouvernement du pays suspendu et le Groupe Multipartite travaillent à l'élaboration et à la mise en œuvre des mesures correctives exigées par le Conseil d'Administration.

Pour ce faire, le Secrétariat International peut leur offrir une assistance technique.

▪ **Le rôle de la société civile.**

La suspension d'un pays est aussi un moment propice pour la société civile de travailler sur certains aspects de la mise en œuvre de l'ITIE. Concrètement c'est par :

- **Le renforcement des capacités**

Seule une société civile bien formée et informée sur l'ITIE et les autres questions connexes peut participer de manière effective et indépendante à la mise en œuvre de l'ITIE. Cependant dans beaucoup

de pays, les organisations de la société civile qui participent à la mise en œuvre de l'ITIE n'ont pas les capacités nécessaires pour contribuer de manière pertinente au débat sur les revenus des industries extractives.

Une société civile avertie peut profiter de la suspension du pays pour renforcer ses capacités en sorte que quand le processus reprendra qu'elle soit à mesure d'y contribuer et de l'influencer positivement.

Compte tenu du fait que la suspension peut réduire l'attention des organisations internationales et des partenaires au développement à la mise en œuvre de l'ITIE, il est important que le Secrétariat International examine avec la société civile du pays suspendu les besoins en formation requis durant cette période et voir de quelle manière cela peut se faire.

- Le plaidoyer auprès des institutions nationales et internationales

La société civile peut mener le plaidoyer auprès des instances nationales afin que les mesures correctives exigées par le Conseil d'Administration soient non seulement élaborées mais aussi mises en œuvre par le Groupe Multipartite. Ceci pourrait permettre au pays de solliciter la levée de la suspension. Le même plaidoyer peut être fait auprès des partenaires au développement pouvant apporter une assistance technique ou financière au pays pour qu'il exécute facilement les devoirs lui impartis.

- Le suivi des revenus issus des industries extractives.

La suspension d'un pays à l'ITIE n'entraîne pas la dispense pour les industries extractives de payer les taxes et impôts au Gouvernement.

Pendant cette période, il n'était pas interdit à la société civile de recueillir des données relatives au paiement des impôts et taxes auprès des industries extractives et des régies financières afin de les rapprocher et d'établir ses propres rapports.

Les organisations de la société civile peuvent faire ce travail avec l'assistance technique des organisations nationales ou internationales spécialisées sur la transparence des revenus des industries extractives.

Cette option a l'avantage de permettre à la société civile de continuer à travailler sur la question de transparence des revenus des industries extractives en attendant la levée de la suspension.

IV. LES CONSÉQUENCES DE LA SUSPENSION D'UN PAYS METTANT EN ŒUVRE L'ITIE.

La décision de suspension peut entraîner des conséquences qui peuvent être positives et ou négatives pour le pays suspendu.

▪ Les conséquences positives.

Si le Gouvernement et le Groupe Multipartite considèrent de manière positive la décision de suspension, celle-ci peut constituer un moment capital qui leur permettra d'évaluer le processus, d'en dégager les forces, les faiblesses et de prendre des mesures correctives exigées par le Conseil d'Administration.

Une décision de suspension considérée positivement peut générer des nouvelles énergies pour une mise en œuvre de l'ITIE dans le respect des principes et des critères. C'est aussi un moment propice pour les parties en ce qu'elles peuvent profiter de celui-ci pour améliorer leur participation au processus.

▪ Les conséquences négatives.

La suspension d'un pays peut conduire à une situation désastreuse si le Gouvernement et le Groupe Multipartite n'y prennent pas garde. Si, à la date butoir, ils n'ont pas pris les mesures correctives demandées par le Conseil d'Administration, il y a risque que le pays soit rayé de la liste des pays mettant en œuvre l'ITIE. C'est ce que stipule la Note Directive n°5 *« La suspension d'un pays mettant en œuvre l'ITIE est un mécanisme temporaire. Le Conseil d'administration de l'ITIE devra fixer une date-butoir avant laquelle le pays devra réagir aux violations des principes et critères de l'ITIE. Si le Conseil d'administration de l'ITIE estime que des mesures correctives ont été prises au cours de cette période, la suspension sera levée...Si le problème n'est pas résolu à la satisfaction du Conseil d'administration de l'ITIE avant l'échéance fixée, le pays sera rayé de la liste »*.

La radiation d'un pays est une situation qui peut engendrer la méfiance du peuple et des partenaires au développement à vis-à-vis du pays et de ses dirigeants.

Il faut reconnaître aussi que la suspension volontaire peut être démoralisante pour les parties prenantes en sorte qu'elles peuvent être amenées à abandonner la mise en œuvre de l'ITIE.

V. CONCLUSION

A long terme, le sérieux et la pertinence de l'Initiative de Transparence des Industries Extractives résideront dans sa capacité à faire respecter ses principes et critères, et à rester la norme internationale de transparence. Elle devra éviter de devenir une institution politique du genre des Nations Unies ou l'Union Africaine. Elle devra veiller à ce que ses décisions soient intimement liées à ses objectifs de promouvoir et de protéger la transparence des industries extractives à travers le monde.

Toute décision de suspension d'un pays mettant en œuvre l'ITIE devra principalement s'appuyer sur le non respect ou la violation par ledit pays des principes et critères de l'ITE.

La décision de suspension prise conformément aux objectifs de l'ITIE devra être acceptée par le Gouvernement et le Groupe Multipartite. Ils devront profiter de cette suspension pour exécuter les devoirs prescrits par le Conseil d'Administration et pour améliorer la mise en œuvre de l'initiative.

Les autres parties prenantes particulièrement la société civile devra aussi profiter de la suspension pour renforcer ses capacités en matière de transparence. Ce qui lui permettra de participer de manière effective, pleine et indépendante à la mise en œuvre de l'ITIE.

Pendant cette période les parties prenantes devront rester en contact avec le Secrétariat International pour obtenir de lui toute assistance nécessaire à l'exécution des devoirs prescrits par le Conseil d'Administration.

Il est aussi important de souligner que le Gouvernement et le Groupe multipartite devront se mettre au travail immédiatement après la signification de la décision de suspension. Ils devront éviter tout retard dans l'exécution des devoirs prescrits. Ils ne doivent pas oublier que si, au terme de la période de suspension, les devoirs ne sont pas réalisés, le pays sera radié de la liste. Ce qui est une situation très grave dans un monde où la transparence est de plus en plus exigée tant par les peuples que par les partenaires au développement