

Publions Ce Que Nous Avons Appris

Une évaluation de la coalition Publiez
Ce Que Vous Payez

Mabel van Oranje et Henry Parham

Copyright © 2009 Mabel van Oranje et Henry Parham
Tous droits réservés.

Pour plus d'informations sur Publiez Ce Que Vous Payez, veuillez vous rendre à
l'adresse suivante :
www.publishwhatyoupay.org

Pour contacter les auteurs, veuillez envoyer un courriel à :
henry.parham@gmail.com

Impression et mise en page du texte par Judit Kovacs | Createch Ltd.

Sommaire

Les industries minière, gazière et pétrolière sont une source de revenus importante pour les gouvernements de plus de 50 pays dans le monde. Paradoxalement, bien que la plupart de ces derniers soient riches, la majorité de leur population vit dans la pauvreté. L'absence de transparence dans les paiements et la réception des revenus liés aux ressources naturelles a favorisé la corruption et la mauvaise gestion de ces ressources dans ces pays. Si les citoyens sont informés du montant perçu par le gouvernement pour l'extraction des ressources naturelles du pays, il devient plus aisé de contrôler la manière dont ces revenus sont dépensés. Ces recettes peuvent être utilisées par la suite pour réduire la pauvreté et favoriser la croissance et le développement économiques.

La coalition Publiez Ce Que Vous Payez (PCQVP) a été créée en 2002 par un petit groupe *ad hoc* de représentants d'ONG basées à Londres pour s'attaquer à la « malédiction des ressources » en luttant pour une plus grande transparence et obligation de rendre des comptes en matière de gestion des revenus tirés des industries minières, gazières et pétrolières. Après sept années d'existence, la coalition PCQVP est devenue un réseau mondial comprenant plus de 350 organisations communautaires, ONG internationales, et organisations professionnelles, et une trentaine de coalitions de la société civile nationale travaillant ensemble pour atteindre le même objectif.

L'idée de *Publiez Ce Que Vous Payez* est issue des réunions avec les militants de la société civile et d'autres personnes désirant vivement obtenir plus d'informations sur la création de la coalition PCQVP et sur son rôle visant à placer la question de la transparence des revenus tirés des industries extractives (pétrole, gaz, et mines) au sein de l'agenda international. Le rapport analyse les origines et la structure de PCQVP, évalue l'efficacité de ses efforts en matière politique et de mobilisation, et étudie comment la Coalition s'est développée au niveau international. En ce sens, le rapport ne relate pas que l'histoire de PCQVP, mais se présente sous la forme d'un outil pratique qui met en lumière la manière dont PCQVP a réussi et a surmonté les défis auxquels il a dû faire face entre 2002 et 2007. En outre, le rapport examine plusieurs questions que la coalition PCQVP doit traiter si elle veut continuer à atteindre des résultats à l'avenir.

Les efforts de la coalition PCQVP ont permis d'obtenir des améliorations significatives au niveau des politiques et pratiques des gouvernements et sociétés sur la communication des paiements et des revenus tirés des industries minière, gazière et pétrolière. Les activités de la Coalition ont permis aux citoyens des pays en développement riches en ressources naturelles d'avoir un accès plus large aux informations nécessaires pour imposer à leur gouvernement de leur rendre des comptes.

PCQVP a joué un rôle de catalyseur en mettant au centre de l'agenda des gouvernements, des sociétés, des investisseurs, des bailleurs de fonds et des organisations internationales la transparence des revenus tirés des ressources naturelles. Suite au travail de PCQVP, des initiatives ont été mises en œuvre pour améliorer la transparence des revenus par le biais de mesures volontaires et obligatoires. Les membres de la coalition ont joué un rôle essentiel dans la mise en œuvre de l'Initiative de Transparence des Industries Extractives (ITIE), un processus international multipartite dont l'objectif est de vérifier et publier les paiements versés par les sociétés et les revenus des gouvernements issus des secteurs minier, pétrolier et gazier. PCQVP a également joué un rôle central dans le développement et l'expansion de l'ITIE après son lancement. L'action des membres de la coalition a été essentielle pour obtenir l'appui de plus de gouvernements, entreprises et acteurs de la société civile envers l'ITIE. Le travail de PCQVP s'est révélé déterminant au moment de rendre les parties prenantes de l'ITIE responsables de l'exécution de leurs engagements envers plus de transparence dans les paiements et les revenus.

Plusieurs facteurs ont contribué au succès de PCQVP. Premièrement, le message sous-jacent de PCQVP est simple et fort : les citoyens des pays riches en ressources naturelles ne devraient pas être pauvres. La campagne a été lancée car les citoyens ont le droit de connaître les richesses générées par l'extraction des ressources naturelles. La Coalition est parvenue à placer cette question au sein de l'agenda politique et commercial car ses objectifs sont parfaitement clairs et irréfutables : pour améliorer la gouvernance, réduire la corruption et sortir les citoyens de la pauvreté, les gouvernements des pays en développement riches en ressources naturelles doivent être tenus responsables de la gestion des revenus tirés de l'extraction minière, du pétrole et du gaz. La transparence des revenus et des paiements est une condition préalable fondamentale pour atteindre cet objectif.

En second lieu, la structure organisationnelle de PCQVP lui permet d'obtenir des résultats concrets et de créer un fort sentiment d'appropriation parmi ses membres. La Coalition a regroupé les rôles divers et complémentaires de ses membres et a utilisé à son avantage cette différence, tant en termes stratégiques qu'opérationnels. Ainsi, les

membres de la coalition ont mis en commun leurs forces et si cela s'avérait nécessaire, ont fait part ouvertement de leurs faiblesses.

Troisièmement, le fonctionnement de PCQVP repose sur une bureaucratie réduite au minimum. Des procédures plus formelles de gestion de la planification stratégique et de la mobilisation ont été introduites seulement en cas de nécessité, en réponse au fort développement de la Coalition au niveau mondial. Les rapports entre les membres au niveau international se sont caractérisés par la quasi absence de friction et de concurrence. Les membres de la coalition sont encouragés à utiliser leurs propres ressources, tant humaines que financières, afin de contribuer à l'action de PCQVP, ce qui peut expliquer ce manque d'antagonismes. À aucun moment les activités de PCQVP n'ont été financées par un budget centralisé. Ainsi, les membres de la coalition n'ont pratiquement jamais rivalisé pour l'obtention de fonds. En conséquence, les membres ont pu se concentrer sur les objectifs politiques et la mobilisation, bénéficier des avantages des organisations partenaires travaillant dans la même direction et développer un fort sentiment d'appropriation vis-à-vis de la campagne.

Au cours de la préparation de ce document, un facteur du succès de PCQVP est ressorti dans presque tous les entretiens : les individus font la différence. Lors de sa création en 2002, PCQVP a profité de l'action d'individus qui étaient prêts à prendre des risques. Ils étaient disposés à collaborer avec d'autres personnes malgré leurs différences de points de vue car ils partageaient tous le même objectif fondamental. Aucun individu ou groupe ne recherchait la gloire ou le mérite : c'était un travail d'équipe et tous les succès étaient partagés. De même, le mouvement en faveur de la transparence des revenus n'aurait jamais décollé sans l'action de plusieurs représentants extrêmement motivés des industries extractives, des gouvernements et des institutions internationales. Les efforts de quelques individus qui se sentaient fortement concernés par ce sujet et qui ont agi de l'intérieur pour que cette politique soit soutenue, ont été déterminants afin que la transparence des revenus fasse partie intégrante de l'agenda international.

L'un des principaux facteurs ayant favorisé le développement de la coalition PCQVP consiste en la solidité de son objectif fondamental qui complétait les priorités locales existantes des militants de la société civile défendant la bonne gouvernance et la responsabilité de l'entreprise. La croissance de la coalition PCQVP était intentionnelle : il s'agissait, au cours des premières années, d'une initiative dont Londres était le centre. Par la suite, PCQVP s'est étendu à des organisations de la société civile du monde entier et depuis, le développement à l'international est resté la priorité principale. Les bailleurs de fonds et les ONG internationales ont mobilisé de plus en plus de ressources pour appuyer les organisations locales de la société civile à l'aide de programmes d'assistance

technique et de renforcement des capacités. Plusieurs mécanismes de partage des informations ont été utilisés pour permettre aux groupes locaux de rencontrer d'autres militants afin de tirer parti de leurs expériences et de coordonner les efforts de mobilisation.

Toutefois, la Coalition a rencontré quelques difficultés au niveau opérationnel. La participation efficace de tous les membres s'est heurtée aux barrières linguistiques, à l'isolement géographique, à l'absence d'accès aux technologies, à l'insuffisance de financements, au manque de ressources et à l'inadéquation des capacités techniques. Plusieurs militants ont été harcelés, intimidés et emprisonnés en raison de leur travail. Des litiges ont eu lieu au niveau interne entre les membres de la coalition en raison du manque d'encadrement et parfois pour des luttes de pouvoir. Dans certains pays, les groupes de la société civile ont critiqué cette campagne considérée comme élitiste, n'impliquant la participation que de quelques personnes (souvent représentant les ONG les plus en vue et disposant de ressources importantes) et n'agissant pas au niveau local. Pendant plusieurs années, en raison de la structure et des méthodes de travail informelles et imprécises de PCQVP, son action s'est caractérisée par un déficit démocratique, ce qui a empêché de nombreux membres, notamment dans les pays en développement, de contribuer au processus de décision et à la planification stratégique. La Coalition n'a pas su saisir les opportunités de progresser sur la question de la divulgation obligatoire par les entreprises du secteur pétrolier et gazier car elle a consacré trop de temps et d'énergie à l'ITIE. Cette dernière prévoyait que la divulgation serait volontaire. Il n'existait aucun plan d'action international clair pour coordonner les efforts de mobilisation de manière proactive. Les leçons tirées de ces expériences sont résumées dans ce rapport.

Le lancement de PCQVP s'est réalisé dans un contexte prometteur. Au début du XXI^e siècle, la transparence et la bonne gouvernance sont devenues des priorités pour de nombreuses institutions internationales. Les recherches universitaires et des ONG ont mis en évidence le niveau élevé de corruption, la mauvaise gestion et la souffrance humaine dans les pays riches en pétrole et en minerais, renforçant la crédibilité des demandes de PCQVP. Plusieurs initiatives internationales telles que l'Examen des industries extractives, le Processus de Kimberly et les Principes volontaires sur la sécurité et les droits de l'Homme, ont favorisé le lancement de l'ITIE. Les répercussions de la décision de BP de publier en 2001 le montant des fonds qu'elle versait au gouvernement angolais ont mis en lumière la question de la transparence des revenus, attiré l'attention des médias du monde entier et provoqué des ondes de choc dans l'ensemble des industries extractives.

La coalition PCQVP a réussi à mettre rapidement cette question au sein de l'agenda international. Plusieurs organes internationaux ont reconnu l'importance de la transparence des revenus, y compris le G8, l'Union européenne, la Banque mondiale, le FMI et le Conseil des normes comptables internationales (IASB). Cette question a particulièrement attiré l'attention de M. Tony Blair, premier ministre du Royaume-Uni. La transparence des revenus a intéressé M. Blair car il s'agissait non seulement de réduire la pauvreté, de responsabiliser les entreprises et la gouvernance, mais également parce que la sécurité énergétique était en jeu. La pression exercée par PCQVP sur le gouvernement et les entreprises du secteur extractif du Royaume-Uni a culminé par la création en 2003 de l'ITIE. PCQVP a réussi à inclure la participation de la société civile comme composante centrale de l'ITIE.

Bien que la coalition PCQVP ait obtenu de bons résultats dans un bref délai, il reste encore beaucoup de travail à faire. Il existe pratiquement un soutien universel à la politique visant à accroître la transparence des revenus et des paiements, mais sa mise en œuvre dans les entreprises et les gouvernements hôtes et d'origine* demeure lente. Le danger que la transparence soit exclue des priorités de l'agenda commercial et politique est réel. Les militants de la société civile de nombreux pays continuent de subir des menaces. La participation de la société civile, au sens fort du terme, c'est-à-dire lorsqu'elle peut traiter d'égal à égal avec les sociétés et autres parties prenantes, reste menacée dans de nombreux pays dans lesquels les gouvernements sont moins enclins à ce type d'engagement.

Le défi principal rencontré par PCQVP reste le combat contre les intérêts particuliers des gouvernements et des entreprises cherchant à préserver le manque de transparence. Même lorsque des progrès sont réalisés au niveau du pays sur la question de la transparence, le défi pour PCQVP est de s'assurer que le public ait accès à l'information sur les paiements réalisés par chacune des entreprises. Le contrôle de la mise en œuvre de l'ITIE reste une priorité importante pour PCQVP, mais la Coalition devra également continuer à faire pression sur les gouvernements et les entreprises afin qu'ils améliorent la diffusion de l'information sur ce sujet. Il s'agit par conséquent de poursuivre les efforts à une plus vaste échelle de mobilisation, de cibler les réglementations sur les entreprises (règles de cotation boursière), les normes comptables et les exigences en matière de financement des organismes de crédit à l'exportation, des banques du secteur privé, des institutions d'investissement, des banques régionales de développement et des institutions financières internationales. PCQVP rencontrera également des difficultés pour faire progresser l'agenda en matière de transparence des

contrats et des licences puisqu'il existe aujourd'hui très peu de mécanismes internationaux disponibles pour atteindre ces objectifs.

Au niveau organisationnel, un effort important a été réalisé dans les pays en développement pour poursuivre l'action de PCQVP, grâce au soutien du développement de coalitions autonomes de la société civile nationale. Pour PCQVP, le défi consiste à poursuivre le transfert de responsabilités à des groupes travaillant au niveau local, tout en continuant à collaborer avec ces derniers au niveau international dans le cadre d'efforts de formation et de mobilisation. L'efficacité à long terme de PCQVP dépend également du renforcement des capacités de la société civile. Si les citoyens n'ont pas une connaissance et une expertise suffisamment importante pour contrôler et examiner les données des entreprises relatives aux budgets, aux contrats et aux paiements, leur capacité à exiger une reddition des comptes par les gouvernements sera limitée. La protection des militants de la société civile est également un facteur essentiel pour que ces groupes puissent réaliser leurs activités de manière libre et ouverte, et favoriser un véritable changement.

La coalition Publiez Ce Que Vous Payez a obtenu d'importantes avancées et s'est développée avec succès en seulement sept années. Bien qu'un certain nombre de facteurs externes, échappant à son propre contrôle, l'aient aidé à placer la transparence des revenus au sein de l'agenda international, ses structures organisationnelles, la déontologie professionnelle et l'effort du personnel ainsi que la force du message véhiculé par sa campagne, sont des facteurs qui lui ont permis de tirer parti de ces opportunités. Les membres de la coalition se sont engagés dans un partenariat influent et d'égal à égal avec les gouvernements, les entreprises, les institutions internationales et les bailleurs de fonds, et leur action s'est révélée très efficace en apportant de réels changements dans la manière dont les pays riches en ressources naturelles et les industries extractives se comportent.