

Mars 2016

De la transparence dans les industries extractives

Fin février 2016, Lima accueillait la 7^{ème} conférence internationale de l'ITIE, l'Initiative pour le Transparence des Industries Extractives, née en 2002. C'est dans un contexte de chute des prix des métaux que 1200 représentants des entreprises, États et société civile de plus de 100 pays se sont réunis autour du concept clé de transparence.

Pourquoi l'ITIE ?

« Les ressources naturelles d'un pays, telles que le pétrole, le gaz ou les minerais, appartiennent à ses citoyens » pouvons-nous lire dans le rapport 2016¹ de l'ITIE. Ces derniers devraient donc en toute logique bénéficier des revenus de leur exploitation. Et pourtant l'on constate que la majorité des pays producteurs sont victimes de la « malédiction des ressources ». Malgré la richesse de leur sous-sol, les populations sont maintenues dans un état de pauvreté aigüe². **75% des personnes en situation de pauvreté dans le monde vivent dans des pays riches en ressources extractives.**

L'ITIE a été pensée sur base de ce constat accablant et vise à améliorer la gouvernance des ressources naturelles dans le monde à travers plus de transparence. Aujourd'hui, 49 pays mettent en œuvre la norme ITIE et parmi ceux-ci, 31 sont reconnus conformes³. Ils s'engagent ainsi à divulguer l'information ayant trait aux paiements d'impôts, aux licences, aux contrats, à la production et à d'autres éléments clés liés à l'exploitation des ressources. Le but est que les citoyens puissent avoir accès à ces informations et demandent des comptes à leurs dirigeants sur l'allocation de ces ressources.

La transparence est donc comprise comme l'ouverture et la divulgation publique des paiements entre entreprises

¹ <https://eiti.org/files/rapportdesuivi.pdf>

² Voir l'analyse de Justice et Paix, « Guerres et GSM », <http://www.justicepaix.be/Guerres-et-GSM>

³ Est reconnu « conforme » un pays qui satisfait à toutes les exigences de l'ITIE et dont le niveau de divulgation et de contrôle des données est jugé satisfaisant. Avant d'être conforme, un pays est dit « candidat ». Pour cela, il doit remplir 5 exigences d'inscription à l'ITIE.

et gouvernement permettant d'atténuer la corruption et d'installer la confiance entre les acteurs. Elle doit s'accompagner de débats et de dialogue sur les dépenses des recettes issues de ressources non renouvelables. L'ITIE ne prétend pas résoudre le problème de la malédiction des ressources à elle seule. Elle propose un forum de dialogue et une plateforme pour mettre en place des réformes plus étendues.

Le cas du Pérou

Le Pérou est reconnu pays conforme à l'ITIE. Pourtant, le manque de transparence fait encore partie des causes engendrant des conflits sociaux. Rappelons au passage que l'on en dénombre plus de 200 au Pérou depuis plusieurs années, la plupart en lien avec des préoccupations environnementales⁴.

Un exemple parlant est le cas de *Las Bambas*. Ce mégaprojet d'exploitation de cuivre situé dans la région d'Apurimac a débuté ses opérations il y a peu, sur fond de conflit social. Entre 2013 et 2015, l'entreprise chinoise MMG (ayant racheté le projet lors de la fusion de Glencore avec Xstrata) a effectué une série de changements, jugés non substantiels, au projet initial sans en informer la population. Une fois au courant, les communautés inquiètes ont demandé à maintes reprises des explications sur les impacts de ces changements aux autorités politiques et à l'entreprise, en vain. Fin septembre 2015, un conflit a éclaté entre la population et les forces de police et s'est

⁴ Voir l'analyse de Justice et Paix, « Mission économique belge au Pérou : à quel jeu joue-t-on ? », <http://www.justicepaix.be/Mission-economique-belge-au-Perou-a-quel-jeu-joue-t-on-882>

soldé par un bilan de 3 morts et des dizaines de blessés.

Au Pérou, ce cas n'est pas isolé et prouve que plus que des données financières, les populations ont le droit d'avoir accès à des données de type socio environnementales. La société civile plaide en ce sens.

Si certaines avancées institutionnelles en matière d'accès à l'information, comme l'ITIE, et de protection de l'environnement ont eu lieu pendant le « supercycle » des matières premières⁵, la chute des prix connue aujourd'hui fait craindre un recul. Le contexte actuel devrait être l'occasion de repenser le modèle économique basé sur l'exploitation intensive de ressources extractives. À l'inverse, l'on constate dans différents pays, tel que le Pérou, une intensification de la production, faisant craindre une *course vers le bas*⁶. Les pays producteurs, en concurrence pour attirer les investisseurs étrangers, reviennent sur les avancées acquises pour présenter des conditions fiscales moins contraignantes aux entreprises. Des mesures sont déjà visibles dans différents pays d'Amérique latine (Brésil, Equateur, Pérou, Colombie...) limitant les capacités des citoyens à participer au processus de décision dans le secteur extractif. L'ITIE se doit de maintenir ses ambitions à un niveau élevé malgré les pressions que subit ce secteur.

La position de la société civile, libre et indépendante ?

⁵ Entre 2003 et 2011, les matières premières ont connu des prix élevés ce qui impliqua une réduction de la pauvreté dans les pays producteurs. La région latino-américaine n'est cependant pas parvenue à profiter de cette période pour améliorer durablement la qualité de ses services publics et diversifier son économie.

⁶ Expression utilisée par le Réseau latino-américain des industries extractives dans son dernier rapport pour signifier le recul en matière de gouvernance des industries extractives.

La singularité de l'ITIE est la place donnée à la société civile, acteur représenté au même titre que les États et les entreprises dans le groupe multipartite chargé de la mise en œuvre et du suivi de l'ITIE. La formation de ce groupe est une condition indispensable pour devenir pays candidat à l'ITIE. La participation libre et indépendante de la société civile au processus ITIE est évaluée lors de la candidature d'un pays ainsi que lors d'évaluations régulières. Le Conseil d'administration de l'ITIE peut aussi soulever des préoccupations particulières sur la situation de la société civile dans un pays spécifique.

Un *protocole société civile* intégré à la Norme ITIE 2016⁷ vient clarifier 5 principes que sont tenus de respecter les pays membres : « expression, opération, association, participation et accès aux processus décisionnels publics ». Pourtant, l'on observe dans de nombreux pays membres de l'ITIE des transgressions flagrantes à ce protocole.

L'Azerbaïdjan a par exemple été rétrogradé de pays conforme à pays candidat en 2015 au vu des conditions exécrales dans lesquelles exerce la société civile. Beaucoup d'activistes sont interdits de quitter le territoire et leurs avoirs bancaires sont gelés. Ils ne peuvent communiquer publiquement. Le gouvernement a restreint l'accès à des financements étrangers pour les organisations de la société civile. Malgré sa sanction, peu d'améliorations ont été observées jusqu'à aujourd'hui.

Ces difficultés rencontrées par la société civile ne sont pas propres à l'Azerbaïdjan. Nombreux sont les pays où la société civile n'évolue pas librement. Lors de son intervention à Lima, Daniel Kaufmann⁸ a même été jusqu'à dire qu'aucune amélioration de l'espace civique n'avait été observée dans les pays entrant dans l'ITIE.

⁷ https://eiti.org/files/french_eiti_standard.pdf, p. 42.

⁸ Président de l'Institut de gouvernance des ressources naturelles

Lors des conférences mondiales de l'ITIE organisées tous les 3 ans, la place de la société civile semble aussi quelque peu marginalisée. Les sessions organisées par la société civile n'ont pas lieu durant les 2 jours officiels de la conférence mais autour de ceux-ci.

Cette année à Lima, un incident est advenu avec la société civile rassemblée sous la coupole de *Publish What You Pay*⁹ (PWYP). Ses membres ont décidé de boycotter l'assemblée générale à la veille de la conférence. Ils dénonçaient l'ajout illégitime d'un candidat à la liste de ses représentants de la société civile au nouveau Conseil de l'ITIE¹⁰. Les nominations de la société civile au Conseil d'administration de l'ITIE sont normalement coordonnées par un comité indépendant, convoqué par la coalition *Publish What You Pay*, avec l'appui de 800 organisations à travers le monde. La société civile a regretté que la Présidente de l'ITIE Clare Short ne reconnaisse pas le vice de procédure et poursuive l'assemblée générale, en l'absence de la majorité des intervenants de la société civile.

À travers ces actes, ce sont les principes mêmes de l'ITIE qui ont été bafoués. L'indépendance de la société civile s'est vue transgressée sans que cela ne suscite une réelle inquiétude de la part des membres du Conseil d'administration. Le 6^{ème} candidat a été finalement retiré de la liste, bien que tardivement. Cet événement a malheureusement compromis la pleine participation de la société civile au sommet et la confiance mutuelle. Pourtant, comme le rappelait

⁹ *Publish What You Pay* est un collectif de plus de 800 organisations à travers le monde qui lutte pour plus de transparence financière dans les industries extractives.

¹⁰ Le Conseil d'administration supervise l'initiative ITIE. Il est composé de pays qui mettent en œuvre l'ITIE, de représentants d'entreprises et de la société civile.

Jean-Claude Katende¹¹ de RD.Congo, « la société civile est la gardienne de l'ITIE », elle qui n'a pas d'intérêt économique à défendre dans ce processus multipartite.

Des Rapports aux résultats

Le slogan phare de la conférence de Lima en février 2016 exprimait « la nécessité de passer des rapports aux résultats ». Si l'ITIE se limite à la publication de rapports, elle fait partie du problème et non de la solution, a dit le Président d'Oxfam Amérique, Raymond Offenheiser. Il est de la responsabilité du gouvernement de les rendre accessibles et lisibles aux citoyens. Ces rapports doivent être la base de l'adoption de nouvelles mesures, de lois qui engendrent des changements concrets dans la vie des populations.

Ces changements seront possibles si l'étendue des données à publier inclut également des données socio-environnementales. Ces données peuvent concerner les paiements versés aux gouvernements par les entreprises extractives, en lien avec des données sociales ou environnementales, ou encore les impacts potentiels et réels des activités extractives. Souvent existantes dans les sphères politiques, ces données ne sont pas toujours accessibles à la population. L'ITIE pourrait se convertir en plateforme rassemblant ces informations. Sans compter que ces données s'inscrivent dans les agendas plus globaux des Objectifs du Développement Durable et des Conférences des Parties pour le Climat des Nations-Unies dans lesquels les pays sont engagés.

Ces allusions au défi plus global que représente le réchauffement climatique dont dépend directement le futur de l'extraction des ressources étaient

¹¹ Coordonnateur nationale de la coalition *Publish What You Pay* en RD. Congo

étrangement absentes de la conférence ITIE. « Si nous voulons conserver la température en-dessous des 2°C, 2/3 des réserves fossiles prouvées doivent être laissées dans le sol », explique l'Agence Internationale de l'Energie¹². Les pays occidentaux se doivent de montrer l'exemple en commençant par laisser les ressources dans le sol, plutôt que de l'exiger aux pays du Sud a dit Paul Collier¹³, présent à Lima.

Ces défis ne pourront être affrontés qu'à travers une vision commune a rappelé la CEPAL¹⁴ lors de cet évènement. À travers son *Pacte régional pour l'égalité*, l'organisation planifie de créer un centre sur la gouvernance des ressources naturelles de l'Amérique latine et des Caraïbes à partir duquel seront générées des propositions collectives en vue d'une exploitation responsable des ressources.

Justice et Paix soutient ces efforts de coordination au niveau régional pour une gouvernance des ressources naturelles plus responsable décidée en concertation avec les populations locales. La transparence au niveau socio environnemental nous semble capitale en ce sens. L'ITIE se doit d'aller plus loin et de passer de la suggestion à la contrainte des pays signataires à ce niveau. Plus largement, *Justice et Paix* plaide pour plus de transparence autour de la chaîne d'approvisionnement des minerais. D'où viennent les minerais que nous, citoyens du Nord, consommons au quotidien ? Ce plaidoyer, nous continuerons de le mener afin que les citoyens puissent poser des actes de consommation en ayant toutes les données en main.

Auteur :
Géraldine Duquenne

¹² Voir analyse « Quel futur pour le pétrole face au réchauffement climatique ? », <http://www.justicepaix.be/Quel-futur-pour-le-petrole-face-au-rechauffement-climatique>

¹³ Professeur d'économie à l'Université d'Oxford

¹⁴ Commission Economique Pour l'Amérique latine et les Caraïbes, commission régionale des Nations-Unies.



ANALYSE

Publié avec le soutien de la
Fédération Wallonie-Bruxelles



Ed resp : Axelle Fischer, Commission Justice et Paix
31/6, Rue Maurice Liétart - 1150 Bruxelles – Belgique
Tél : +32 (0)2 738 08 01 – IBAN : - BE30 0682 3529 1311
www.justicepaix.be - info@justicepaix.be