

Intégrer les déclarations ITIE : opportunités et risques pour la participation de la société civile

Asmara Klein, Rob Pitman et Matthieu Salomon

Messages clés

- Le Conseil d'administration de l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE), son Secrétariat international, les partenaires de développement, ainsi que de nombreux pays membres et parties prenantes encouragent le passage à des déclarations intégrées, c'est-à-dire l'abandon progressif de rapports ITIE spécifiques classiques en faveur de déclarations systématiques et publiquement accessibles faites par les gouvernements et les entreprises, conformément aux exigences de la norme ITIE.
- Une telle intégration peut potentiellement renforcer la capacité de la société civile d'exercer un contrôle effectif de la gouvernance des ressources naturelles, et d'exiger des améliorations dans ce domaine, grâce à des données plus actuelles, plus pertinentes et mieux reliées aux processus de prise de décision affectant directement la vie des populations. À condition d'inscrire des actions de sensibilisation, de consultation et de participation dans les processus d'élaboration des politiques sectorielles publiques comme commerciales, l'intégration peut favoriser l'émergence de meilleurs canaux de participation pour la société civile dans le secteur.
- Dans un contexte de crispation démocratique dans de nombreux pays, une partie de la société civile est toutefois inquiète de voir l'intégration mettre en péril les fondamentaux multipartites de l'ITIE. À défaut de reconnaître ces craintes et de les apaiser, le processus d'intégration risque de conduire la société civile à se détourner de l'initiative.
- C'est pourquoi les acteurs engagés dans la gouvernance de l'ITIE, notamment son Conseil d'administration et son Secrétariat international, les partenaires de développement ainsi que les groupes multipartites nationaux, doivent prendre en compte les préoccupations que peut susciter l'intégration concernant la participation de la société civile, et y apporter des réponses convaincantes :
 1. en adhérant aux règles qui régissent les requêtes d'intégration, le fonctionnement du groupe multipartite et la participation de la société civile, telles qu'énoncées dans le Protocole de la société civile, à chaque étape du processus d'intégration ;
 2. en introduisant des mécanismes de sensibilisation, de consultation et de participation de la société civile dans les plans d'intégration, en sus des considérations purement techniques relatives aux déclarations, et en mettant en œuvre des processus garantissant un accès aisé aux déclarations, afin que celles-ci puissent contribuer au débat public ; et
 3. en élaborant des procédures d'assurance qualité des données, afin de s'assurer que toutes les parties prenantes considèrent les déclarations intégrées comme crédibles et fiables.

Le passage à des déclarations intégrées joue un rôle central pour l'avenir de l'ITIE, une norme mondiale qui a pour vocation de promouvoir la transparence et la redevabilité dans l'industrie pétrolière, gazière et minière. Une telle intégration, c'est-à-dire l'abandon progressif de rapports spécifiques classiques pour compiler les déclarations ITIE en faveur de déclarations systématiques et publiquement accessibles faites par les gouvernements et les entreprises conformément aux exigences de la Norme ITIE, peut potentiellement améliorer l'actualité, la pertinence contextuelle et la qualité des données publiées. Bien que les changements attendus offrent diverses opportunités de renforcer le rôle de la société

civile, bien des acteurs au sein de cette dernière s'inquiètent aussi de voir l'intégration compromettre la nature multipartite de l'ITIE. Dans le contexte plus large d'attaques persistantes contre les libertés fondamentales, les valeurs démocratiques et le dialogue ouvert entre gouvernants et gouvernés (ci-après le terme « espace civique » englobera ces différentes notions), la crainte est grande de voir la société civile progressivement mise à l'écart de la prise de décision nationale relative à la gestion des ressources naturelles.

Cette note de travail a pour objectif de contribuer au débat naissant sur l'intégration des déclarations ITIE, à travers une analyse détaillée des opportunités et des risques qui en découlent pour la société civile. Ce faisant, nous espérons suggérer des pistes d'action aux acteurs impliqués dans les processus ITIE, notamment son Conseil d'administration, son Secrétariat international, les partenaires de développement et les groupes multipartites nationaux, afin de répondre aux préoccupations de la société civile, encourager la participation de celle-ci aux processus d'intégration, et surtout, de promouvoir la généralisation de la consultation et de la participation de la société civile en tant que telles. Pour ce faire, nous commençons par expliquer en quoi consiste l'intégration. Nous présentons ensuite quatre opportunités et trois préoccupations clés fréquemment soulevées en lien avec le rôle de la société civile dans les processus ITIE. Pour chacune de ces préoccupations, nous identifions différents moyens permettant aux acteurs desdits processus d'appuyer, en particulier au niveau national, une participation pleine, active et effective de la société civile dans la transition vers des déclarations intégrées. Les approches suggérées s'appliquent à toutes les étapes de l'intégration, depuis la planification et la procédure de demande jusqu'à la supervision de la mise en œuvre.

Encadré 1 – Terminologie

Afin de décrire les changements associés au processus d'intégration, cette note de travail fait la distinction entre :

- **Rapportage ITIE classique**, c'est-à-dire la méthode de déclaration employée de longue date dans la plupart des pays membres, consistant à publier un rapport, généralement annuel.
- **« Intégration » ou « déclarations systématiques¹ »** font référence à l'objectif final de satisfaire les exigences de la Norme ITIE non plus par la publication de rapports spécifiques classiques mais par les déclarations régulières et publiquement accessibles faites par les gouvernements et les entreprises. Ces déclarations dites « intégrées » pourront notamment reprendre les données livrées dans les comptes publics et rapports annuels, ainsi que celles issues de portails d'information et d'autres initiatives de données ouvertes.

COMPRENDRE LE PROCESSUS D'INTÉGRATION

Bien que le rapportage ITIE classique ait produit un volume de données sans précédent, toutes les parties prenantes, y compris la société civile, constatent que ces données sont souvent obsolètes, présentées sous des formats inadaptés à leur analyse subséquente, et coupées des processus de décision gouvernementaux ainsi que des activités des entreprises. L'intégration des déclarations se propose de résoudre ces problèmes. Pour ce faire, elle vise à (i) centrer les processus ITIE sur l'amélioration et l'intégration des systèmes de déclaration existant au sein des gouvernements et des entreprises, plutôt que de passer son temps à compiler de longs rapports, et (ii) permettre aux citoyens d'accéder à des données plus à jour, pertinentes et utiles concernant la gestion des ressources pétrolières, gazières et minières dans leur pays. En 2018, le Conseil d'administration de l'ITIE a donc convenu que tous les pays membres devaient établir un plan de travail définissant les étapes propres au

1 Certains documents de l'ITIE, comme la note d'orientation de 2018 intitulée « Encourager les divulgations systématiques », font une distinction supplémentaire entre déclarations intégrées et systématiques. Nous suivons cependant les définitions de la Norme de 2019 (ci-après, la « Norme »), qui emploie ces qualificatifs de façon interchangeable.

passage à l'intégration des déclarations via les systèmes des entreprises et gouvernements sur un horizon de trois à cinq ans, ainsi que les coûts correspondants.²

Évolution de l'approche

La Norme 2016 de l'ITIE donnait aux groupes multipartites nationaux la possibilité de demander l'autorisation du Conseil d'administration en vue de passer à des déclarations intégrées, c'est-à-dire des déclarations systématiques et publiquement accessibles faites par les gouvernements et les entreprises, conformément au point 4.9 de cette Norme. Les conditions d'éligibilité définies pour ce faire plaçaient cependant la barre très haut, stipulant que les pays demandeurs devaient démontrer (i) la déclaration régulière et détaillée des données requises par la Norme³, et (ii) le contrôle crédible et indépendant des données financières requises, dans le respect des normes internationales en la matière. Très peu de pays étaient alors en mesure de satisfaire à cette approche du « tout ou rien » imposant le respect strict de l'intégralité des dispositions de la Norme. Un seul pays, la Norvège, avait pu effectivement soumettre une demande de passage à des déclarations intégrées auprès du Conseil d'administration⁴ et obtenir son approbation en octobre 2017.⁵

La Norme 2019 délaisse cette approche du « tout ou rien » en offrant plus de flexibilité aux groupes multipartites nationaux, qui peuvent désormais introduire une demande de passage à des déclarations intégrées pour des exigences spécifiques de la Norme. Ceci offre aux pays membres la possibilité d'opérer une transition progressive vers l'intégration. Dans le même temps, le point 4.9 de la Norme a été revu pour introduire des garanties et imposer à toute demande de passage à des déclarations intégrées de confirmer :

- (i) les raisons justifiant toute dérogation à la procédure imposée par la Norme ;
- (ii) la déclaration systématique et suffisamment détaillée des données requises par la Norme ;
- (iii) le contrôle crédible et indépendant des données financières conformément aux normes internationales ; et
- (iv) la conservation d'un historique suffisant pour les données déclarées.

Ces nouvelles règles plus flexibles devraient permettre à un plus grand nombre de pays d'introduire une demande de passage à des déclarations intégrées, au moins pour une partie des données requises par la Norme.

Comment intégrer les déclarations ITIE

En 2016, le Conseil d'administration de l'ITIE a approuvé une procédure d'intégration, définie dans le document intitulé « Procédure convenue pour des divulgations intégrées⁶ ». Conformément à cette procédure, tout groupe multipartite national souhaitant passer à des déclarations intégrées doit commencer par faire réaliser une étude de faisabilité rigoureuse par un organisme indépendant et techniquement compétent.⁷ Pour garantir que ces études de faisabilité respectent certaines normes de base, le Secrétariat international a publié un modèle de cahier des charges (« Termes de référence »), que les pays membres

2 ITIE, *Encourager les divulgations systématiques* (2018), p. 4 (eiti.org/files/documents/fr_encouraging_systematic_disclosure_brief.pdf).

3 Cela a été interprété comme signifiant l'intégralité des données requises par la Norme de 2016.

4 ITIE, *Demande d'intégration de la Norvège* (2017) (eiti.org/fr/document/demande-dintegration-norvege).

5 ITIE, *The Board accepted Norway's mainstreaming request and implementation request* (2017) (eiti.org/BD/2017-49).

6 EITI, *Procédure convenue pour des divulgations intégrées* (2016) (eiti.org/files/documents/fr-agreed-upon-procedure-for-mainstreamed-disclosures_0.pdf).

7 Des études de faisabilité ont été finalisées pour le Kazakhstan, le Kirghizistan, la Mongolie et la Norvège. Elles sont disponibles ici : <https://eiti.org/fr/divulgation-systematique#feasibility-studies>.

peuvent adapter selon leurs besoins.⁸ Une fois l'étude de faisabilité finalisée, le groupe multipartite doit établir un plan de travail, en d'autres termes un calendrier détaillé pour envisager les déclarations et l'assurance qualité des données (« *schedule for disclosure and assurance* »). Ce plan de travail doit clarifier les points de la Norme couverts par le projet d'intégration, les modalités de mise en œuvre des déclarations intégrées (notamment les besoins de renforcement des capacités et d'assistance technique), et les dispositions prévues concernant tout obstacle légal ou réglementaire potentiel.

Une fois approuvé par le groupe multipartite, ce plan de travail constitue l'épine dorsale de la demande de passage à des déclarations intégrées devant être soumise au Conseil d'administration de l'ITIE. Une fois cette demande approuvée, le groupe multipartite peut lancer la mise en œuvre du plan de travail. Les données couvertes par des déclarations intégrées peuvent être retirées du rapportage ITIE classique, mais demeurent soumises au contrôle permanent du groupe multipartite et du Conseil d'administration. La plupart des pays membres de l'ITIE passeront à des déclarations intégrées de façon progressive et continueront donc vraisemblablement, à moyen terme, à publier des rapports ITIE traditionnels.

En parallèle à la procédure formelle d'intégration, plusieurs pays travaillent déjà à l'élaboration de leurs propres portails d'information et outils de communication, reprenant notamment des données exigées par la Norme. Dans certains pays, ce travail a été déclenché par le processus ITIE ou y est étroitement associé. C'est le cas du Kazakhstan, où les entreprises de l'industrie extractive utilisent un système en ligne automatisé pour fournir les informations requises par la Norme concernant les paiements d'impôts, les dépenses non-fiscales et sociales ainsi que d'infrastructure.⁹ Ailleurs, l'élaboration de portails d'information est intervenue en dehors du cadre de la Norme ITIE. C'est le cas du Mexique, où le site Internet de la Commission nationale des hydrocarbures (Rondas Mexico) publie des informations sur les adjudications et les licences conformes aux exigences de la Norme concernant l'attribution des contrats et des licences ainsi que les registres inventoriant ces dernières. La Norme 2019 permet aux groupes multipartites d'insérer des renvois à ces portails d'information dans les rapports ITIE classiques, à la condition que ces divulgations remplissent toutes les exigences de la Norme. Par conséquent, que l'élaboration de tels portails et outils de communication s'inscrive ou non dans la procédure ITIE, il est dans l'intérêt des groupes multipartites de veiller à ce que ces projets respectent les exigences de la Norme, puisque cela renforce la mise en œuvre de cette dernière et contribue à simplifier le passage à des déclarations intégrées.

DÉCLARATIONS INTÉGRÉES : OPPORTUNITÉS ET RISQUES POUR LA PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Le passage à des déclarations intégrées est perçu comme présentant différentes opportunités et risques pour la participation de la société civile dans les processus ITIE.

Opportunités

Des informations plus à jour, pertinentes et utiles

Tandis que le rapportage traditionnel a joué un rôle important dans la collecte centralisée de données sur le secteur extractif, l'intégration peut s'appuyer sur ces efforts pour pourvoir la société civile et d'autres parties prenantes avec des informations plus ponctuelles, pertinentes et utiles, et ce de trois façons. Tout d'abord, l'intégration offre aux gouvernements et aux entreprises l'opportunité de présenter des données en temps réel, et donc d'éliminer le délai d'un à deux ans allant de pair avec la compilation des

8 ITIE, *Terms of Reference: EITI systematic disclosure feasibility study* (2018) (eiti.org/document/terms-of-reference-eiti-systematic-disclosure-feasibility-study).

9 EY, *Feasibility study: Systematic disclosures of EITI data in Kazakhstan* (2017), p. 5 (eiti.org/sites/default/files/documents/eiti_mainstreaming_kz_final_report_from_ey_eng.pdf).

rapports classiques actuels. Ensuite, l'intégration permet aux gouvernements et aux entreprises de réduire leur dépendance vis-à-vis des déclarations sous format papier ou PDF, en faveur de solutions qui facilitent l'extraction des données et leur analyse. Enfin, l'intégration peut offrir aux citoyens et aux organisations de la société civile un accès plus intuitif aux informations sur le secteur extractif, en leur permettant de consulter directement l'agence gouvernementale compétente ou l'entreprise concernée pour obtenir les données dont ils ont besoin.

Des responsabilités de divulgations ITIE rendues plus claires

Dans le cadre du rapportage ITIE classique, le groupe multipartite national joue un rôle de garant, en veillant au respect de la Norme et en s'assurant que le gouvernement et les entreprises fournissent les informations requises. Le groupe multipartite a aussi pour responsabilité de veiller à ce que les déclarations interviennent par le biais de la publication de rapports. Cette double responsabilité expose le groupe multipartite à des critiques lorsque les exigences de la Norme ne sont pas remplies, même si ces défaillances résultent d'une coopération insuffisante de la part d'agences gouvernementales ou d'entreprises. Or, compte tenu du prestige parfois associé à la réussite du processus ITIE dans certains pays, être injustement jugé responsable des défaillances de ce processus peut avoir de lourdes conséquences pour la crédibilité nationale des défenseurs de la transparence siégeant au sein des groupes multipartites. Injustement, car il est par exemple arrivé que des entités déclarantes exploitent la définition peu claire des responsabilités concernant les déclarations ITIE pour retarder ou refuser la publication de leurs données. A l'inverse, l'intégration assigne clairement la responsabilité de divulgation des données aux organismes gouvernementaux et pour certaines informations aux entreprises, qui sont les détenteurs initiaux des informations requises.

Plus de temps dédié à impulser des réformes

Pour autant que l'espace civique soit protégé conformément au « Protocole relatif à la participation de la société civile dans l'ITIE » (ci-après « Le Protocole de la société civile »), les changements introduits par des déclarations intégrées offrent aux acteurs de la société civile une importante opportunité de réévaluer et de revoir leurs objectifs dans le cadre de l'ITIE. Par leur implication dans les groupes multipartites nationaux, les organisations de la société civile peuvent en principe prendre part à toute une série d'activités de planification, de supervision, d'analyse et de conseil. Dans la pratique toutefois, la préparation des rapports ITIE annuels accapare le temps dont disposent les groupes multipartites, et par extension celui dont disposent les acteurs de la société civile. Une disparition progressive de cette tâche fastidieuse grâce à des déclarations intégrées dégagerait donc du temps pour permettre aux groupes multipartites de se concentrer sur des activités, dont l'impact est pressenti comme plus significatif, notamment :

- l'établissement du périmètre de divulgation afin d'étendre les efforts de transparence ;
- la supervision des procédures d'assurance qualité des données, afin de s'assurer que les informations fournies par les gouvernements et les entreprises répondent aux exigences de la Norme ;
- l'analyse des besoins des différents utilisateurs des données et la conception de systèmes d'information répondant à ces besoins ;
- la diffusion des informations recueillies auprès d'un plus large public et la promotion du débat public concernant la gestion des ressources naturelles du pays ;
- l'analyse des données déclarées et l'élaboration de recommandations pour encourager les réformes du secteur extractif ; et

- la protection du rôle de la société civile dans la gouvernance des ressources naturelles.

Une meilleure reddition de compte grâce à un dialogue plus ouvert entre société civile et entités déclarantes

Enfin, pour autant que des actions de consultation et de participation soient inscrites dans les projets d'intégration, le passage à des déclarations intégrées offre aux citoyens et aux acteurs de la société civile n'étant pas immédiatement impliqués dans les groupes multipartites l'opportunité de directement influencer les activités des entreprises et l'élaboration des politiques publiques dans le secteur. Des actions de consultation et de participation peuvent aider les citoyens et les organisations de la société civile à mieux comprendre les rôles, les activités et les objectifs des pouvoirs publics et des entreprises, et donc leur permettre de mieux faire valoir leurs positions et de formuler des exigences plus concrètes et réalisables dans les débats que génère la gouvernance des industries extractives. De telles activités permettent aussi aux fonctionnaires et aux représentants des entreprises de mieux comprendre les préoccupations et les besoins des citoyens et de la société civile. Comme le démontre l'exemple du Mexique ci-dessous (encadré 2), la consultation et la participation peuvent également aider les institutions à changer la façon dont elles travaillent et perçoivent leur mission. Le résultat se traduit par un soutien appuyé et prolongé aux efforts de transparence et de redevabilité au-delà du soutien politique à la mise en œuvre de la Norme ITIE. En sus de favoriser plus de transparence, le passage à des déclarations intégrées peut directement influencer la façon dont les entités déclarantes conduisent leurs activités et, dans le cas des institutions de l'État, les services qu'elles procurent aux citoyens.

Encadré 2 – Le cas de la CNH au Mexique : changer la culture institutionnelle par la participation directe des citoyens et de la société civile

En janvier 2017, la Commission nationale des hydrocarbures (CNH) du Mexique s'est engagée dans un processus participatif visant à améliorer la transparence des contrats, y compris de leur octroi et de leur exécution. La pièce maîtresse de ce projet est le site Internet Rondas México, qui s'efforce de publier toutes les informations relatives aux contrats d'extraction d'hydrocarbures octroyés depuis 2014.¹⁰ Élaboré en dehors du cadre de la Norme ITIE, le site Rondas México publie des données dont certaines figurent parmi les exigences de la Norme, et est aujourd'hui devenu l'une des principales sources d'informations sur les hydrocarbures au sein du portail ITIE Mexique. Les équipes de la CNH ont compris dès le début qu'elles devaient impliquer les acteurs de la société civile dans la conception, la mise en œuvre, le contrôle et l'évaluation des divulgations, afin d'en renforcer l'impact. Début 2017, elles ont donc invité plusieurs organisations de la société civile à constituer un groupe d'évaluation destiné à diriger ces activités. Interviewé par NRG, Sergio Pimentel Vargas, commissaire à la CNH, relève que cette approche transparente « a amélioré les relations entre la société civile et la CNH, et a aidé cette dernière dans le suivi des obligations qu'elle a faites inscrire dans la loi¹¹ ». Cet exemple montre que le passage à des déclarations intégrées peut parfaitement se faire en continuant d'inclure la société civile. En l'occurrence, cela a été possible parce que le commissaire et les équipes de la CNH se sont montrés proactifs pour inclure la société civile tout au long du processus.

10 Voir rondasmexico.gob.mx/

11 Sergio Pimentel Vargas, interview menée par NRG, février 2019.

Risques

Une approche multipartite potentiellement compromise

L'une des préoccupations principales de la société civile est que le passage à des déclarations intégrées risque de compromettre l'approche multipartite qui forme la pierre angulaire du processus ITIE. Cette appréhension est particulièrement forte dans les pays où les organisations de la société civile ont de plus en plus de mal à jouer leur rôle de contrôle critique.¹² Dans certains contextes, ces préoccupations ont été par ailleurs exacerbées par les interprétations qui ont accompagné la demande d'intégration de la Norvège. L'encadré 3 explique néanmoins pourquoi ce dossier n'a qu'une pertinence limitée pour le débat actuel autour de l'intégration. Quoiqu'il en soit, le Conseil d'administration, le Secrétariat international, ainsi que certains partenaires de développement et parties prenantes nationales, souhaitant ardemment voir l'intégration progresser, ceci ouvre la voie à une dégradation du modèle multipartite, à au moins deux égards.

Tout d'abord, cet élan en faveur de l'intégration pourrait pousser le Conseil d'administration à approuver des demandes d'intégration, sans suffisamment analyser si le pays demandeur respecte fidèlement les exigences de la Norme concernant la supervision multipartite. Deuxièmement, il existe un risque que certains gouvernements profitent de l'élan généralisé en faveur de l'intégration pour évincer les processus multipartites. Les libertés fondamentales sont mises en péril dans bon nombre de pays membres de l'ITIE. Une analyse de l'alliance CIVICUS montre ainsi qu'en octobre 2019, il existait de graves restrictions dans 39 des 52 pays alors membres.¹³ Avec l'adoption du Protocole de la société civile en 2015, le Conseil d'administration de l'ITIE a introduit des critères destinés à évaluer la capacité de la société civile à prendre part au processus ITIE et à prendre position concernant la gouvernance des ressources naturelles.¹⁴ Depuis lors, le Conseil d'administration n'a cependant pu arrêter une interprétation claire desdits critères. De ce fait, la position du Conseil d'administration quant à la protection de la société civile a parfois pu être difficile à comprendre. De plus, identifier les menaces que l'intégration peut faire peser sur la participation de la société civile pourrait s'avérer particulièrement difficile, étant donné le caractère progressif et les longues périodes de mise en oeuvre de ces processus.

12 Amnesty International, *Des lois conçues pour museler. La répression mondiale des organisations de la société civile*, 2019

13 En octobre 2019, le CIVICUS Monitor évaluait l'espace civique comme « obstrué/entravé » dans 24 pays membres, comme « réprimé » dans 13 pays membres et comme « fermé/annihilé » dans deux d'entre eux. Dans ces pays, les citoyens sont gravement entravés dans l'exercice effectif de leurs droits fondamentaux de liberté d'expression, de manifestation et d'association.

14 EITI, *Protocole relatif à la participation de la société civile* (2015), eiti.org/fr/document/protocole-relatifparticipation-societe-civile

Encadré 3 – Le cas exceptionnel de la Norvège

A ce jour, la Norvège reste le seul pays de mise en œuvre à avoir soumis une demande d'intégration complète des données ITIE. Deux aspects exceptionnels de cette demande et de son approbation en octobre 2017 en limitent toutefois l'applicabilité à d'autres contextes¹⁵ et explique pourquoi la Norvège n'est pas forcément un bon exemple pour les autres pays membres.

Tout d'abord, contrairement à la procédure convenue pour le passage à des déclarations intégrées, le groupe multipartite national n'a pas approuvé la demande de la Norvège. Lors de l'examen de cette demande, le Conseil d'administration de l'ITIE a tenu compte du retard causé par un blocage au sein du groupe multipartite concernant les mécanismes d'assurance qualité des données. Afin de faire avancer les choses, l'approbation du Conseil d'administration a pris la forme d'un compromis : la demande a été acceptée à la condition que le gouvernement collabore avec la société civile afin de convenir d'une approche d'assurance qualité respectant les exigences de la Norme pour les données reprises dans les déclarations ITIE des entreprises.

Deuxièmement, la demande norvégienne d'intégration s'est accompagnée d'une autre demande visant à démanteler le groupe multipartite. Il importe ici de relever que la décision de suppression du groupe multipartite n'a été approuvée qu'après une analyse détaillée du contexte norvégien, qui a confirmé les nombreuses possibilités d'interaction déjà en place pour permettre à la société civile de dialoguer avec le gouvernement et les entreprises, et d'exprimer ses positions concernant la gouvernance des ressources naturelles. En outre, il existait un consensus parmi l'ensemble des parties prenantes locales quant au caractère superflu du groupe multipartite. La suppression de ce dernier n'était donc pas considérée comme une menace pour l'espace civique et l'influence de la société civile.

Le fait que l'approbation du Conseil d'administration ait, dans ces deux cas, suscité de tels débats, malgré la solidité des institutions démocratiques de la Norvège, devrait dans une certaine mesure apaiser les craintes de la société civile de voir les demandes de pays où cette dernière est moins bien protégée échapper à un examen strict.

Recommandations

- Le Conseil d'administration de l'ITIE doit faire respecter les règles et exigences de la Norme dans le cadre des processus de demandes d'intégration. Lorsque les demandes de passage à des déclarations intégrées s'écartent de la procédure convenue, le Conseil d'administration doit procéder à une analyse approfondie afin d'identifier d'autres solutions de qualité équivalente et garantissant la pleine participation de la société civile. Lorsque de telles solutions ne peuvent être identifiées, le Conseil d'administration doit rejeter la demande. Le Conseil d'administration et le Secrétariat international de l'ITIE ainsi que les partenaires de développement doivent garder à l'esprit que la flexibilité accordée par la version 2019 de la Norme de l'ITIE facilite les progrès des pays membres en vue de divulgations systématiques. Cet assouplissement des exigences devrait conduire un plus grand nombre de pays à soumettre des demandes. Cela devrait réduire le besoin de démontrer des avancées rapides en matière d'intégration et permettre au Conseil d'administration et au Secrétariat international de l'ITIE ainsi qu'aux partenaires de développement de respecter la Norme de l'ITIE pour toutes les demandes, tout en garantissant une participation adéquate de la société civile tout au long du processus.
- Face aux inquiétudes grandissantes concernant le respect des libertés fondamentales, le Conseil d'administration et le Secrétariat international de l'ITIE doivent tout particulièrement veiller à faire respecter le Protocole de la société civile tout au long du processus d'intégration. Ceci peut passer par le rétablissement du Comité de réponse rapide, la conduite d'enquêtes approfondies pour chaque demande et durant le processus de validation, ou encore des visites plus fréquentes du Secrétariat visant spécifiquement à évaluer l'espace civique. Le Conseil d'administration et le Secrétariat international doivent prendre soin de s'assurer que la participation de

15 ITIE, « *The Board accepted Norway's mainstreaming request and implementation request* ».

la société civile est facilitée, non seulement au terme de la procédure d'intégration, mais aussi durant sa conception et son opérationnalisation, afin de garantir la création de solutions efficaces et adaptées.

La sensibilisation, la consultation et la participation négligées

Dans le cadre du rapportage ITIE classique, les groupes multipartites nationaux ont trois responsabilités principales :

- **Déclarations.** Ils désignent un administrateur indépendant chargé de recueillir et de compiler les informations nécessaires aux déclarations, et supervisent le travail de ce dernier.
- **Assurance qualité des données.** Ils conviennent d'une procédure propre à garantir des données et des déclarations fiables et dignes de confiance.
- **Sensibilisation, consultation et participation.** Ils entretiennent un espace de consultation et de participation pour toutes les parties prenantes, et veillent à mener des actions de sensibilisation et de dialogue concernant la gouvernance des ressources extractives.

Or, telle qu'actuellement promue, l'intégration se concentre largement sur les déclarations et l'assurance qualité des données et néglige les aspects liés à la sensibilisation, la consultation et la participation. Par exemple, l'outil de déclaration systématique (« Boîte à outils divulgation systématique ») créé pour aider les pays membres à identifier les données ITIE déjà publiées dans un autre cadre ne fait aucune référence aux activités de communication et de sensibilisation.¹⁶ De façon similaire, le modèle de cahier des charges (« Termes de référence ») établi pour les études de faisabilité des déclarations systématiques se concentre principalement sur l'identification des données ITIE déjà publiées via les systèmes gouvernementaux et des entreprises.

Par ailleurs, bien que le renforcement de la participation des parties prenantes (« *strengthening stakeholder engagement and making participation more effective* ») soit envisagé dans la section sur la portée des travaux (« *Scope of work* ») dudit cahier des charges (dans la version anglaise uniquement à l'heure où nous rédigeons ces lignes), il ne l'est qu'à titre facultatif.¹⁷ Qui plus est, aucune des quatre études de faisabilité (Kazakhstan, Kirghizistan, Mongolie et Norvège) finalisées et publiées sur la page web de l'ITIE consacrée aux déclarations systématiques n'envisage le travail de communication et de sensibilisation relatif aux déclarations ITIE.¹⁸ Pareillement, le plan de travail que les pays sont tenus d'établir selon la procédure d'intégration convenue est uniquement décrit comme un programme visant les déclarations et l'assurance qualité des données (« *schedule for disclosure and assurance* »). Il n'est fait aucune mention de la communication et de la sensibilisation ; que dire donc de la consultation et de la participation.

Il est évidemment naturel de débiter une procédure d'intégration par l'analyse des mécanismes de déclaration et d'assurance qualité des données. Se concentrer uniquement sur ces aspects des déclarations ITIE présente toutefois le risque que certains gouvernements et entreprises négligent d'accorder une attention adéquate à l'analyse des modalités d'action en vue de la sensibilisation, de la consultation et de la participation. En l'absence d'une telle analyse, il existe d'une part un risque de voir le travail de communication et de sensibilisation relégué aux seuls groupes multipartites, et par conséquent coupé des entités déclarantes. D'autre part, ces dernières ainsi que les groupes multipartites risquent alors de ne pas affecter des budgets adéquats à ces actions cruciales

16 ITIE, *Boîte à outils divulgation systématique* (2017) (<https://eiti.org/fr/document/boite-outils-divulgation-systematique>).

17 Voir aussi « *Objective of the assignment* », point 5, p. 3 et « *Scope of work* », point (4) (ii), p. 5 (eiti.org/document/terms-of-reference-eiti-systematic-disclosure-feasibility-study).

18 Ces quatre études de faisabilité sont disponibles ici : <https://eiti.org/fr/divulgation-systematique>.

de communication et de sensibilisation, qui pourraient dans ces circonstances purement et simplement disparaître. Dans les deux cas, l'opportunité qu'offre l'intégration d'élargir la consultation et la participation de la société civile serait compromise, directement et indirectement. Au vu des difficultés déjà bien documentées de voir la divulgation engendrer une utilisation effective des données publiées à des fins de reddition de compte¹⁹, un tel développement viendrait confirmer ceux qui dénoncent déjà l'ITIE comme un outil qui ne réussit qu'à produire un « vernis de bonne gouvernance » plutôt que des réformes véritables, faute d'un travail adéquat de communication et de sensibilisation, ou d'un espace de débat et de dialogue suffisamment libre et ouvert. Dans leurs manifestations les plus graves, ces lacunes peuvent provoquer une perte de confiance généralisée à l'égard de la transparence, faisant le jeu des acteurs dont les conflits d'intérêt les poussent à légitimer des dérogations substantielles à la Norme ITIE.²⁰

Recommandations

- Le Conseil d'administration doit établir clairement que les demandes de passage à des déclarations intégrées doivent respecter les exigences de la Norme, y compris celles qui se rapportent au travail de sensibilisation, de consultation et de participation, et non uniquement en matière de divulgation et d'assurance qualité des données.²¹ Le Conseil d'administration doit vérifier que ces exigences sont dûment prises en compte dans le processus d'approbation des demandes de passage à des déclarations intégrées, et la validation doit permettre d'évaluer l'efficacité des mécanismes employés. Le Comité de mise en oeuvre doit veiller à ce que ces exigences se reflètent dans les outils et signes officiels, notamment l'outil de déclaration systématique (« Boîte à outils divulgation systématique ») et le modèle de cahier des charges (« Termes de référence ») couvrant les études de faisabilité sur les déclarations ITIE systématiques..
- Les groupes multipartites nationaux doivent veiller à couvrir les actions de sensibilisation, de consultation et de participation dans les études de faisabilité des déclarations systématiques ainsi que dans les plans de travail annuels, lorsqu'ils préparent les budgets destinés au travail d'intégration.
- Dans les pays où les agences gouvernementales n'ont qu'une courte expérience du travail de communication, de sensibilisation, de consultation et de participation, les partenaires de développement doivent anticiper des besoins de financement et d'assistance technique actuellement non satisfaits dans ces domaines.

La confiance dans les procédures d'assurance qualité des données érodée

Une autre préoccupation soulevée par la société civile et d'autres parties prenantes concernant les déclarations intégrées est que le nombre de ministères impliqués et la réduction du rôle de l'administrateur indépendant sont de nature à compromettre la qualité et la crédibilité des données. Dans le cadre du rapportage ITIE classique, le groupe multipartite charge un « administrateur indépendant » de recueillir les données et de veiller à l'assurance qualité. Bien que la supervision du travail de cet administrateur indépendant puisse être complexe et fastidieuse, l'approche a dans bien des cas contribué à largement asseoir la crédibilité des données ITIE. En particulier dans les contextes où les informations diffusées par le gouvernement et/ou les entreprises sont jugées peu fiables, impliquer une tierce partie neutre dans l'établissement des déclarations à l'ITIE

19 Anja Rudiger, *Fiscal Transparency and Accountability, Research Note for the Fiscal Future's Scenario Planning Workshops* (Carnegie Endowment for International Peace, 2018) (www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/state-of-the-field-review-fiscal-transparency-and-accountability-2018.pdf).

20 Robert Bourgoing, Daniel Kaufmann, *Zombie Transparency: Lessons from the Extractive Industries* (AidInfoPlus, 2016) (aidinfoplus.org/zombie-transparency-lessons-from-the-extractive-industries/).

21 Il importe de souligner que la communication et la sensibilisation constituent déjà des exigences clairement inscrites dans la Norme ITIE. Il n'est donc pas nécessaire de modifier la Norme, mais simplement de refléter clairement ces exigences dans l'évaluation des demandes d'intégration et dans la mise en œuvre de la procédure d'intégration.

a permis de renforcer la confiance en ces dernières. Sachant que l'intégration conduira les agences gouvernementales et les entreprises à directement assumer bon nombre des activités jusque-là confiées aux administrateurs indépendants, les groupes multipartites doivent déterminer comment ils prévoient de faire respecter les exigences d'assurance qualité, afin de préserver la crédibilité des déclarations ITIE intégrées.

Deux grands défis se posent à cet égard. Le premier est d'ordre pratique. Le nombre d'entités déclarantes à prendre en compte dans la plupart des pays membres impose de définir comment le groupe multipartite garantira le respect de la Norme, par chacune de ces entités déclarantes et pour chaque déclaration intégrée. Les études de faisabilité existantes (Kazakhstan, Kirghizistan et Mongolie) montrent qu'à défaut de portails centralisés de publication des données, l'intégration imposera aux groupes multipartites d'évaluer la qualité des déclarations de différentes agences gouvernementales et entreprises paraétatiques, ainsi que de dizaines d'entreprises privées. Le second défi a trait à la crédibilité. Les groupes multipartites nationaux vont devoir élaborer des procédures garantissant le consensus quant à (i) la fiabilité des déclarations et (ii) la légitimité de toute recommandation faite à des entités déclarantes afin d'aligner leurs déclarations sur les exigences de la Norme.

Recommandations

- Les groupes multipartites doivent élaborer des procédures d'assurance qualité des données susceptibles de contrôler efficacement que toutes les entités déclarantes respectent leurs engagements en vertu de la Norme ITIE, et ce pour chaque déclaration intégrée. Toutes les parties prenantes doivent s'efforcer de parvenir à un consensus quant à la crédibilité de ces procédures, afin de préserver la confiance dans les informations transmises à l'ITIE et garantir le respect de toute recommandation faite à des entités déclarantes en vue d'aligner leurs déclarations sur les exigences de la Norme. Il est par conséquent crucial pour la société civile de pouvoir prendre une part active dans la détermination de ce qui est intégré, et comment. Cet alignement doit intervenir dans tous les organes gouvernementaux et pour toutes les entreprises concernés, ce qui pourra nécessiter des actions supplémentaires de renforcement des capacités ainsi qu'un soutien des donateurs aux ministères. Dans les pays où les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques sont solides, il peut être possible d'inscrire ces activités dans les processus nationaux de contrôle. Ailleurs, il pourra s'avérer nécessaire de faire appel à des « administrateurs indépendants » dont le rôle serait redéfini afin de procéder à des évaluations.

CONCLUSION

Cette note de travail s'efforce de contribuer au débat naissant concernant l'intégration des déclarations ITIE, en se penchant en détail sur les opportunités et les risques que celle-ci pose pour la participation de la société civile. Nous avons montré que le passage à des déclarations intégrées, pour autant d'être correctement mis en œuvre, présente plusieurs avantages potentiels pour toutes les parties prenantes, en particulier la société civile. Le processus offre en effet l'opportunité d'ouvrir de nouvelles voies plus directes de consultation et de participation de la société civile dans l'élaboration des politiques sectorielles, des opérations commerciales et de la gouvernance des ressources naturelles. Il n'existe toutefois aucune garantie. Le passage à la divulgation systématique soulève aussi des craintes et la société civile pourrait bien ne pas être en mesure de pleinement prendre part à cette transition importante dans la mise en œuvre de la Norme ITIE. Pour concrétiser les opportunités de l'intégration, tant pour l'ITIE dans son ensemble que pour la société civile en particulier, les acteurs engagés dans la gouvernance de l'ITIE (notamment son Conseil d'administration et son Secrétariat international, les partenaires de développement et les groupes multipartites) doivent reconnaître les problématiques qui se posent et prendre les mesures requises

pour les résoudre, à toutes les étapes de la transition (planification, demande et mise en œuvre). Pour ce faire, il convient :

- 1 d'adhérer, tout au long du processus, aux règles et procédures de l'ITIE régissant les demandes d'intégration, les groupes multipartites et la participation de la société civile, en accord avec le Protocole relatif à la participation de la société civile ;
- 2 d'introduire des mécanismes de sensibilisation, de consultation et de participation de la société civile dans les plans d'intégration, en sus des considérations purement techniques relatives aux déclarations, et de mettre en œuvre des processus garantissant un accès aisé aux déclarations, afin que celles-ci puissent contribuer au débat public ; et
- 3 d'élaborer des procédures d'assurance qualité des données, afin de s'assurer que toutes les parties prenantes considèrent les déclarations intégrées comme crédibles et fidèles.

REMERCIEMENTS

Les auteurs souhaitent remercier celles et ceux qui ont contribué à la production de cette note de travail, à travers la consultation publique menée en 2019. De nombreuses personnes ont également apporté leur contribution dans le cadre d'interviews formelles et informelles, de même qu'en révisant nos premiers jets, à savoir Sam Bartlett (Secrétariat international de l'ITIE), Marte Briseid (NORAD), Ousmane Dème (Banque mondiale), Alan Detheridge (Conseil d'administration NRG), Ana Carolina Gonzalez Espinosa (Ford Foundation), Amelia Evans (MSI Integrity), Laura Gaitan (Transparencia por Colombia), Diana Kaissy (LOGI, Liban), Cielo Magno (Conseil d'administration NRG), ainsi qu'Elisa Peter et Tatyana Sedova (Secrétariat international Publiez ce que vous payez). Nous exprimons également notre gratitude à nos collègues de NRG pour leurs contributions et commentaires, notamment Emanuel Bria, Hosana Chay, Galib Efendiev, Alonso Hidalgo, Rebecca Iwerks, Daniel Kaufmann, Marie Lintzer, Dorjdari Namkhajantsan, Edna Osei, Aye Kyithar Swe et Erica Westenberg.

À PROPOS DES AUTEURS

Asmara Klein est responsable du programme pour l'espace civique au sein de NRG (*Natural Resource Governance Institute*). Rob Pitman et Matthieu Salomon sont responsables de programmes gouvernance au sein de NRG.

L'Institut de gouvernance des ressources naturelles (NRG, Natural Resource Governance Institute) est une organisation indépendante à but non lucratif qui aide les populations à tirer le meilleur parti des richesses pétrolières, gazières et minières de leur pays, grâce à la recherche appliquée ainsi qu'à des approches innovantes de renforcement des capacités, de conseil technique et de plaidoyer.
Pour en savoir plus, rendez-vous sur www.resourcegovernance.org.