

Evaluer l'impact de l'ITIE sur la transparence des revenus issus des ressources naturelles

Cette version : 02.02.09

1. Note de synthèse	1
2. Contexte	2
3. Introduction	3
4. L'ITIE aujourd'hui : Les opinions des parties prenantes	4
5. L'ITIE au Cameroun	8
6. Recommandations : La route à suivre	12
Annexe 1 - Analyse de classement	14
Annexe 2 - Questionnaire des participants	17

1. Note de synthèse

L'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE) est arrivée à un point déterminant de sa courte histoire. Plusieurs pays candidats sont sur le point d'atteindre la « validation », marquant leur conformité aux politiques et procédures de l'ITIE. C'est dans ce contexte qu'en novembre 2008 le Secrétariat de l'ITIE a demandé à Rainbow Insight de réaliser une évaluation de l'impact de l'initiative. Elle analysera son rôle d'outil de la politique publique, et de mécanisme d'encouragement de l'engagement multipartite pour les revenus issus des ressources naturelles, avec l'objectif de présenter les résultats de l'évaluation lors de la Conférence internationale de l'ITIE à Doha en février 2009.

Nous avons trouvé que l'ITIE contribuait directement et indirectement à la « bonne gouvernance » des revenus issus des ressources naturelles. Tout d'abord, elle établit une norme naissante pour la déclaration des revenus issues des ressources naturelles par les entreprises et les gouvernements. Ensuite, elle fournit un modèle de dialogue multipartite sur les questions déterminantes de la politique publique dans les pays candidats. Et, au niveau international, l'ITIE établit un réseau de fonctionnaires, de cadres commerciaux, et de représentants de la société civile qui partagent un engagement à la transparence des revenus, dans l'espoir d'encourager le développement économique et la réduction de la pauvreté.

Parallèlement, l'ITIE continue à affronter certains défis. Le plus important étant que pas un seul des pays attendus de passer au processus de validation en 2010 n'ait encore été « validé ». La première priorité du Secrétariat et du Conseil d'administration de l'ITIE doit être d'assurer que les pays candidats réalisent la validation tout en préservant la légitimité et la crédibilité du processus. L'ITIE doit également pouvoir répondre à la crise financière mondiale, entraînant la baisse du cours des matières premières - y compris du pétrole, et une forte réduction du financement de nouveaux projets de ressources naturelles. Dans ce contexte, les gouvernements pourront se sentir moins contraints de suivre la voie de la validation ITIE, ou pourront manquer de ressources financières internes nécessaires pour atteindre cet objectif. Si le Secrétariat de l'ITIE et le Conseil d'administration remarquent une diminution de l'engagement à l'initiative en conséquence des défis financiers que les gouvernements doivent affronter, il devront réagir rapidement avec non seulement des arguments appropriés, mais aussi une série de nouvelles motivations.

2. Contexte du rapport

En novembre 2008, l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE) a demandé à Rainbow Insight de réaliser une « évaluation de son impact », à présenter lors de la Conférence internationale de l'ITIE à Doha en février 2009. L'« impact » est non seulement l'étendue de l'émergence de l'ITIE comme « norme mondiale » de la transparence des revenus issus des ressources naturelles, mais aussi le rôle de l'initiative dans l'encouragement du dialogue multipartite pour les questions déterminantes de la politique publique. Cette évaluation est largement qualitative et se repose sur : l'examen de documents publiés ; un questionnaire écrit et une série d'entretiens avec les parties prenantes de l'ITIE (y compris les membres du Conseil d'administration, les cadres industriels, les fonctionnaires, et les membres de la société civile mondiale) ; et la visite d'un pays candidat de l'ITIE (Cameroun).

Cependant, le Secrétariat de l'ITIE a découragé Rainbow Insight de réaliser une « analyse de contenu » des reportages médiatiques sur l'initiative, qu'un nombre d'organisations ont utilisé conjointement avec leurs évaluations d'impact, pour évaluer les perceptions publiques d'une organisation pour une période donnée. À l'avenir, cet exercice pourrait se montrer particulièrement utile vu la préoccupation du Secrétariat de l'ITIE sur le rôle de « norme mondiale » de l'initiative. (Nous notons « l'augmentation de la sensibilisation » dont des mentions de l'ITIE dans The Financial Times parmi les Indicateurs de performance clés (IPC) « indicatifs » du Secrétariat. Le Secrétariat affirme également qu'il « suit les références à l'ITIE dans une gamme étendue de publications » mais nous ne savons pas si ce suivi comprend une analyse de contenu). De plus, nous avons été incapables de réaliser une analyse statistique ou économétrique de l'influence indépendante de l'ITIE sur la transparence budgétaire, en raison du manque de données ou d'« observations » concrètes (aucun pays n'a encore été validé conforme à l'ITIE) ; en l'occurrence, l'analyse statistique et économétrique « résiduelle » de l'ITIE serait ambitieuse en vue des autres initiatives complémentaires dont les objectifs sont complémentaires (ex. les efforts de promotion continus de la Transparence des revenus issus des ressources du FMI), et demanderaient davantage de ressources et de temps que possible pour ce présent rapport.

L'évaluation fournie ici est produite par Rainbow Insight, et le Conseil d'administration et le Secrétariat de l'ITIE n'acceptent pas la responsabilité de ses trouvailles ou conclusions.

3. Introduction

Les spécialistes des sciences sociales ont un jour parlé de la dotation de ressources naturelles d'un pays comme « bénédiction ». Mais ces dernières années, on a surtout parlé de « malédiction ». La « malédiction des ressources naturelles » a deux composants, l'un économique, l'autre politique. Le composant économique, souvent appelé « le syndrome hollandais », fait souvent allusion aux effets néfastes de l'exploitation des ressources naturelles dans les secteurs traditionnels de l'économie. Lorsqu'un pays développe et vend ses ressources naturelles, le taux d'échange peut augmenter, rendant les secteurs cotés en bourse moins compétitifs. Les outils de la politique économique doivent être utilisés pour enrayer la hausse du taux d'échange afin de maintenir les secteurs traditionnels.

Cependant, les effets prétendus des ressources naturelles sur la politique d'un pays sont encore plus pernicioeux. Plusieurs effets différents ont été analysés. Tout d'abord, on dit que lorsque l'économie d'un pays dépend de la richesse de ses ressources naturelles, le gouvernement a tendance à réduire ou éliminer ses impôts sur le revenu, ce qui brise un lien fondamental entre l'État et ses citoyens. Lorsque les citoyens ne paient plus d'impôts, le gouvernement se sent moins contraint de déclarer l'utilisation des recettes pétrolières. Ensuite, dans les pays très riches en ressources naturelles, la politique se concentre sur l'accès aux richesses, et le pouvoir se centralise davantage. Ainsi, les gouvernements deviennent autoritaires, et l'établissement d'institutions démocratiques et de la transparence deviennent difficiles. Finalement, les gouvernements enrichis par les recettes importantes des ressources naturelles ont tendance à être corrompus, vue l'énorme richesse en jeu. En conséquence de cette « malédiction » des ressources, les économies qui dépendent de leurs ressources naturelles n'ont pas pu jouir d'un développement et de la réduction de la pauvreté à long terme, puisque leurs fonds se sont écoulés des projets qui auraient soutenu une croissance étendue.

L'ITIE a été créée pour aider à affronter les défis des pays qui n'ont pas su profiter des avantages de l'abondance potentielle, malgré leurs richesses en ressources naturelles. La méthode fondamentale qu'elle emploie pour affronter les problèmes de ces économies est l'introduction d'une meilleure transparence dans les recettes des ressources naturelles et les budgets gouvernementaux. L'objectif de l'ITIE est tout simplement d'assurer que les citoyens puissent rapprocher ce qui entre dans leur économie (les recettes) et les comptes du gouvernement (les dépenses), afin que l'industrie et l'État soient plus responsables envers ceux qui devraient en fin de compte bénéficier des richesses issues des ressources nationales.

L'ITIE souhaite en grande partie avancer son objectif de transparence en demandant aux « pays candidats » de passer un « processus de validation ». Jusqu'à présent, aucun pays

candidat n'a encore été validé, ce qui préoccupe fortement les parties prenantes ; voir ci-dessous. Le processus de validation demande à un « validateur » de répondre à 18 questions au sujet de la gouvernance des ressources naturelles d'un pays, ce qui va bien au-delà du rapprochement du flux de fonds et qui incorpore également la diffusion d'informations sur ces flux à la « société civile », par exemple.

Dans la partie suivante, nous allons présenter les opinions d'une gamme étendue de parties prenantes sur l'ITIE et sur son impact actuel. Ensuite, nous allons réaliser l'étude de cas d'un pays candidat, le Cameroun, afin de présenter une analyse plus détaillée des questions soulevées « sur le terrain ». En conclusions, nous proposons quelques recommandations au Conseil d'administration et au Secrétariat de l'ITIE.

4. L'ITIE aujourd'hui : Les opinions des parties prenantes

Nous pouvons résumer les opinions rassemblées comme suit : L'ITIE est considérée un succès simplement par le fait qu'elle existe, avec une infrastructure, des processus, des politiques et des procédures établis. Les parties prenantes estiment que les progrès des pays du statut de candidat vers la validation sont désormais d'une importance primordiale. On convient également que le Secrétariat de l'ITIE doit formaliser et s'engager à une série d'indicateurs de performance clés (IPC) ou critères, pour permettre aux parties prenantes de savoir s'il satisfait ses objectifs publiés. En effet, un grand nombre de parties prenantes – dont quelques membres du Conseil d'administration – ignoraient l'existence des IPC (indicatifs) déjà publiés par le Secrétariat!

Gain de confiance de l'ITIE

Nous avons noté que l'ITIE avait gagné la confiance des institutions financières internationales (IFI), des Nations Unies, du secteur institutionnel, des représentants de la société civile, et bien entendu d'un nombre de gouvernements autour du monde. Il faut surtout reconnaître le rôle de l'ITIE dans l'encouragement du dialogue entre les gouvernements et la société civile dans un nombre de pays où il n'avait pas existé. À travers l'encouragement d'un tel dialogue, l'ITIE a ouvert le dialogue pour d'autres parties prenantes similaires dans d'autres domaines.

L'ITIE a également augmenté la sensibilisation de l'importance de la transparence et ses liens au développement durable. L'existence de l'ITIE, en tant qu'organisation multipartite, dans laquelle la transparence peut être abordée ouvertement, est en elle-même une réussite. Autrefois, dans beaucoup de pays, les recettes issues des ressources naturelles étaient classées comme « secrets de l'État » et placées « hors budget », et l'introduction de l'ITIE a profondément influencé la capacité du public d'analyser la politique fiscale.

Le développement de la validation et de l'engagement - le juste équilibre

Parallèlement, les parties prenantes de l'ITIE conviennent que le développement de la validation avance lentement, et que la validation est d'une importance primordiale pour la conformité. On implique manifestement que les pays n'avancent pas assez vite vers la conformité. Cependant, les parties prenantes reconnaissent également qu'il faut éviter de mettre trop de pression aux gouvernements de s'engager à la validation, puisque le processus pourrait ainsi manquer de légitimité et d'appropriation.

L'élargissement de la participation

Les parties prenantes ont également remarqué qu'un nombre important de pays producteurs de pétrole n'étaient pas (encore) engagés, dont l'Arabie Saoudite et l'Iran. Le fait que la Norvège était l'unique pays candidat de la validation parmi les pays industrialisés n'a pas échappé aux observateurs. Un grand nombre de parties prenantes a ajouté que l'ancien Premier ministre Tony Blair aurait dû « montrer le chemin » en 2002, en demandant au Royaume-Uni d'adopter l'ITIE. Certaines parties prenantes ont ajouté que cette critique étant d'autant plus pertinente vue la crise financière mondiale actuelle, qui selon certains observateurs a été en partie entraînée par le manque de transparence dans le secteur financier du monde industriel. Bref, la distinction d'autrefois entre la gouvernance économique du monde industriel et du monde en voie de développement est moins nette que dans le passé.

De l'autre côté, les parties prenantes ont fortement loué l'influence continue de l'ITIE en Afrique. Bien que la mise en oeuvre soit mitigée selon les parties prenantes, certains pays faisant de bons progrès et d'autres stables, son influence globale est plutôt bénéfique. Des preuves supplémentaires sont fournies ci-dessous, dans la présentation de l'« étude de cas » d'un pays candidat, le Cameroun.

L'efficacité des politiques et procédures

Les parties prenantes conviennent que les politiques et procédures de l'ITIE sont globalement efficaces et appropriées. Les outils et mécanismes établis et incorporés au Livre source et au Guide de validation, clarifient le rapport entre l'ITIE et ses processus. Les critères sont objectifs, et le Guide de validation, par exemple, fournit une trousse à outils utiles aux pays en cours de mise en oeuvre. Bien entendu, les pays candidats affrontent des problèmes au niveau opérationnel lorsque la mise en oeuvre n'est pas réalisée systématiquement, et avec le niveau d'engagement nécessaire - et les parties prenantes ont souligné que l'incorporation des principes de l'ITIE dans une économie nécessitait l'engagement majeur des pays candidats.

La participation et l'engagement des parties prenantes

L'ITIE doit une grande partie de son succès aux actions de son Conseil d'administration et de son Secrétariat. Le Conseil d'administration a rassemblé trois collègues clés : les gouvernements, les entreprises, et la société civile. Le succès du maintien de l'engagement parmi ces parties prenantes est extrêmement significatif. Il faut attribuer le mérite au Conseil d'administration d'avoir établi des normes aussi élevées pour la surveillance du développement de l'infrastructure, des processus et de la documentation. Le Conseil d'administration a également reconnu les difficultés sous-jacentes d'une pression excessive exercée sur les pays candidats, tout en essayant de maintenir l'élan de l'initiative : l'équilibre est fragile. Parallèlement, certaines parties prenantes ont avancé que les pays candidats étaient sous-représentés au Conseil d'administration, et que les discussions du Conseil d'administration étaient dominées par les débats entre la société civile et les

représentants institutionnels. De plus, les rapports de travail entre le Conseil d'administration et la Banque mondiale - qui ne siège pas formellement au Conseil d'administration - pourraient être améliorés afin d'accomplir une meilleure cohérence et efficacité, surtout en vue du fait que la Banque joue un rôle important dans la gestion des fonds d'assistance technique.

Le travail du Secrétariat est largement loué par les parties prenantes de l'ITIE. Le personnel est considéré aimable, serviable, professionnel et enthousiaste. Mais surtout, il est largement jugé qu'il soutient le Conseil d'administration et les pays, équilibrant son travail pour servir les deux selon les besoins. On reconnaît que le Secrétariat a accompagné l'ITIE à travers la difficile phase de « lancement ». Le Secrétariat est pleinement exploité et atteint de problèmes de capacité. Étant donné le besoin d'améliorer la diversité du Secrétariat au niveau des genres, des origines ethniques et de la représentation hémisphère Nord/Sud, l'opportunité se présente pour le développement d'un programme de roulement d'affectation provisoire pour les représentants de haut-vol des secteurs des ONG, du gouvernement et institutionnel. Cette méthode soulagerait les problèmes de capacité, en fournissant une contribution à court terme au problème de diversité, et présenterait une opportunité prestigieuse au secteur des ONG, du gouvernement et institutionnel, dans un cadre multipartite exceptionnel.

Renforcement des capacités

À l'avenir, il faudra que le Secrétariat se concentre davantage sur les questions de renforcement des capacités dans les pays ITIE. Un nombre très réduit d'individus dans ces pays (ou dans les nations industrielles avancées) ont l'expérience nécessaire pour examiner les rapports du conciliateur et du validateur ; l'analyse de ces rapports demande des connaissances détaillées de comptabilité dans le domaine des ressources naturelles et des budgets gouvernementaux. Bien que certaines ONG telles que Publiez ce que vous payez tentent d'aborder ces points faibles dans les nations en voie de développement, l'ITIE devra faire face à ce défi lorsqu'un nombre croissant de personnes « demandera » de mieux comprendre les comptes nationaux.

La validation est la question principale

L'ITIE doit peut-être affronter le problème principal du processus de validation, et le fait incontournable que pas un seul pays n'a encore été validé. De plus, la grande majorité de parties prenantes interrogées n'est pas convaincue que la validation sera rapide au cours des prochaines années. Cette croyance repose sur plusieurs raisons, dont les contraintes de capacité au niveau des pays candidats (techniques et financiers), la peur que l'ITIE « pourrait perdre son élan » surtout en vue de la crise financière, et le manque de « réclamations » de l'ITIE parmi les parties prenantes principales. Puisque plusieurs pays candidats sont au bord de la validation, le Conseil d'administration et le Secrétariat doivent aborder le problème d'assurer qu'un nombre de ces pays surmontent cette étape et passent à la validation, dans l'espoir de faire « boule de neige » avec les autres candidats pour rapidement passer à la validation.

Par définition, la validation ITIE doit se faire pour le « bien du club », en distinguant clairement les « membres » et les ceux qui ne le sont pas. Peut-on fournir des motivations supplémentaires de validation aux candidats ? Beaucoup de parties prenantes ont noté que les motivations à long terme pour la validation ITIE (ex. « une meilleure transparence » « un développement durable », « la réduction de la pauvreté ») étaient vagues, et qu'il était difficile de créer un rapport entre l'ITIE et ces résultats.

Les parties prenantes ont également soulevé quelques questions sur le processus de validation. La plus grande préoccupation étant le fait que les validateurs seraient payés par les gouvernements des pays candidats, et que leur objectivité serait ainsi mise en cause. De plus, étant donné que plusieurs validateurs « approuvés » sont des sociétés de comptabilité, on craint que celles-ci se concentreront davantage sur les chiffres que sur les questions générales d'engagement de la société civile ; qu'elles ne « verront que l'arbre qui cache la forêt ». Cependant, un grand nombre de parties prenantes espère que le processus de validation aura un effet positif sur la transparence des recettes issues des ressources naturelles en particulier, ce qui en fin de compte est l'objectif principal de l'ITIE.

La position unique de l'ITIE

Globalement, l'ITIE s'est forgée une place unique dans ce qu'une partie prenante a nommé l'« industrie de la transparence » de la communauté internationale. Elle est bien plus connue que la Partnership Against Corruption Initiative (PACI) du Forum économique mondial par exemple, et elle est largement soutenue par des ONG telles que Revenue Watch et Publiez ce que vous payez. Elle a aidé à placer l'ITIE au premier plan de la « bonne gouvernance » et sa structure de gouvernance multipartite est fonctionnelle et efficace. Au-delà de l'effet de l'ITIE sur la transparence des revenus issus des ressources naturelles, beaucoup de parties prenantes la voient comme modèle de dialogue. En somme, la majorité des parties prenantes sont optimistes quant à l'ITIE et son avenir. Cependant, la validation définira l'avenir. Si seuls quelques pays passent à la validation au cours des prochaines années, et abandonnent le processus après la validation, l'avenir de l'ITIE sera morose.

5. L'ITIE au Cameroun - Étude de cas du pays

En 2008, le Cameroun est arrivé 141^e (sur 180) dans l'Indice de perception de la corruption de Transparency International. Ces dernières années, un nombre de facteurs ont cependant apporté le gouvernement à affronter ses problèmes de gouvernance. L'inclusion du Cameroun au programme des Pays pauvres très endettés (PPTE) par exemple, nécessite qu'elle produise des « documents stratégiques de réduction de la pauvreté » pour le Fonds monétaire international (FMI), et de présenter toute une gamme de mesures de « bonne gouvernance » dont des politiques et procédures pour aborder la corruption. Le FMI (avec la Banque mondiale) a joué un rôle principal à encourager le Cameroun à introduire une meilleure transparence des revenus issus des ressources naturelles, et l'on peut comprendre la décision du pays de mettre en oeuvre l'ITIE en 2005 dans ce contexte politique économique plus large.

Un des défis de ceux qui recherchent une meilleure transparence de la déclaration des revenus issus des ressources naturelles du Cameroun - en particulier, son pétrole - est la complexité des Contrats de partage de production (CPP). Il en vaut la peine de consacrer un moment à la description du CPP pour donner une meilleure idée aux parties prenantes des défis que l'initiative doit affronter à éclairer un secteur industriel très complexe. Les

entreprises pétrolières exploitantes au Cameroun doivent partager leur production avec la Société Nationale des Hydrocarbures (SNH) contrôlée par le gouvernement ; selon le FMI, le partage est en moyenne 63/37 avec la part majoritaire revenant à la SNH. Parallèlement, les CPP demandent un partage des coûts opérationnels institutionnels, et un « revenu minimum » garanti pour les entreprises pétrolières pour les motiver à l'exploitation à haut risques. Le flux de fonds entre la SNH, le gouvernement camerounais, et les entreprises n'est donc pas facile.

De plus, selon le rapport du Fonds monétaire international, le gouvernement n'avait pas fourni d'informations régulières sur les paiements budgétaires effectués par la SNH jusqu'en 2005. Ainsi, la décision du gouvernement de mettre en œuvre l'ITIE coïncide avec la pression du FMI de fournir des informations plus détaillées sur les revenus du gouvernement. Bien entendu, le gouvernement pourrait également profiter de l'introduction d'une meilleure transparence dans la SNH.

Le FMI propose que « trois questions principales relatives au transfert des revenus pétroliers affaiblissent la transparence des opérations budgétaires... Tout d'abord, le gouvernement doit recevoir les revenus rassemblés de la SNH à la fin de chaque mois, basés sur les recettes nettes du mois... Mais en réalité, la SNH réalise des précomptes supplémentaires... Ensuite, les paiements de la SNH reçus par le gouvernement sont réduits par le montant des avances de la SNH en réponse aux demandes de paiement urgents du gouvernement... Ce système d'avances d'argent par la SNH dénature l'élaboration de la loi budgétaire... Le troisième problème du transfert des revenus pétroliers se rapporte au manque de clarté du transfert des dividendes reçus par la SNH. »

C'est dans ce contexte de manquement aux obligations que l'ITIE est arrivée lorsque le Cameroun a annoncé son intention d'être conforme en mars 2005. Comme dans les autres pays candidats, le gouvernement a dû nommer un Secrétariat technique et un Comité national multipartite, qui fournirait la vue d'ensemble du processus. Ces démarches réalisées, le Cameroun doit organiser une série de réunions publiques au sujet du processus ITIE, et choisir un « conciliateur » pour examiner le flux de fonds entre les entreprises pétrolières et le gouvernement. En janvier 2009, le Secrétariat technique a présenté deux réconciliations du secteur pétrolier camerounais, l'une pour la période 2001-2004 (émise en novembre 2006), et l'autre pour 2005 ; la dernière fut émise en mars 2007. Par conséquent, le Comité national et les parties prenantes extérieures furent préoccupés par le retard des déclarations, qui fournit des « chiffres historiques » mais des questions continues sur le budget actuel.

La situation au Cameroun reflète nos conclusions à plus grande échelle concernant l'ITIE tirées de notre questionnaire et entretiens avec les parties prenantes. Le travail du Secrétariat international a surtout été fortement loué (Le Secrétariat technique est un individu du ministère de la Finance avec une expérience considérable dans le secteur pétrolier) et le rôle de l'ITIE à provoquer le dialogue multipartite sur les revenus pétroliers. L'ITIE a été fortement louée pour son inclusion des revenus pétroliers au budget et pour avoir permis d'en discuter ouvertement ; auparavant, ils étaient classés parmi les « secrets d'État ». Lors des entretiens, on a largement trouvé que « l'ITIE avait créé un modèle de dialogue entre le gouvernement, l'industrie, et la société civile. »

Cependant, des doutes importants sur le processus ITIE furent exprimés au Cameroun, dont certains, certes, reflètent la confusion sur l'objectif fondamental de l'initiative. Il y a avait plusieurs préoccupations autour des rapports de rapprochement. Tout d'abord, on a prétendu que certains paiements des entreprises pétrolières au gouvernement n'avaient pas été déclarés (par exemple, les paiements pour acquérir des bails pétroliers) ; dans la mesure où les paiements « hors budget » de ces bails sont largement effectués en avance aux fonctionnaires, cet écart saperait l'objectif de l'ITIE. Ensuite, lorsque le conciliateur a identifié des « différences » entre les déclarations des revenus pétroliers de la SNH et du gouvernement, il n'a expliqué qu'une portion de ces différences (spécifiquement les

différences dues aux raisons « techniques », par exemple au cours de l'année civile utilisée pour la déclaration ou à cause des taux d'échange utilisés). Enfin, certaines parties prenantes ont mis en doute la valeur des déclarations « agrégées » et « désagrégées » des revenus du secteur pétrolier, reflétant un débat ITIE plus étendu.

D'autres préoccupations furent exprimées sur la capacité du public au Cameroun de comprendre les chiffres publiés, et en effet, le Comité national de l'ITIE reconnaît la nécessité d'un effort de communication majeur pour introduire l'ITIE à la nation et aider à augmenter la capacité afin que son travail soit largement compris. Cet écart de communication est en train d'être abordé, avec l'introduction d'un site web et à travers des discussions continues avec les représentants de la société civile, y compris les représentants de haut-vol des groupes religieux du Cameroun.

De plus, beaucoup de parties prenantes ont affirmé que l'ITIE devait travailler rapidement afin d'assurer que toutes les ressources naturelles soient incluses à l'initiative. Par exemple, le pays est doté d'un riche secteur forestier et d'un secteur minier potentiellement énorme. Quant au dernier, les parties prenantes ont exprimé l'importance de l'adresser à l'ITIE avant le commencement de l'exploitation minière industrielle à grande échelle ; aujourd'hui, l'exploitation minière reste largement artisanale.

Cependant, la question prédominante des parties prenantes de l'ITIE au Cameroun a été « que fait-on des revenus pétroliers ? » Comme l'a dit une des parties prenantes, « On ne peut pas parler des revenus pétroliers sans demander comment ces revenus sont dépensés. » Bien que ce soit un sujet pouvant être abordé par l' « ITIE ++ », le mandat actuel de l'ITIE ne fournit pas de directives précises pour les dépenses publiques à présent.

Dans l'ensemble, il semblerait que le Cameroun soit prêt à passer à la validation en mars 2010. Son Secrétariat technique est un expert du secteur pétrolier, et le gouvernement reste engagé à sa conformité à l'ITIE, ce qui pourrait être utile au niveau domestique et international. Sur le plan domestique, il n'y a aucun doute que la corruption est un problème de plus en plus important au Cameroun, et que ce problème met en cause la confiance au gouvernement. Sur le plan international, la production pétrolière du Cameroun est en déclin depuis dix ans, et de nouveaux investissements sont nécessaires pour le développement de champs pétroliers en eau profonde coûteux. Dans la mesure où les entreprises pétrolières internationales demandent maintenant la conformité à l'ITIE, celle-ci est automatiquement incluse aux investissements majeurs. De l'autre côté, si l'ITIE manque d'aborder les accusations de « paiements manquants » et de convaincre ses parties prenantes que les chiffres déclarés sont valables, elle pourrait se rendre vulnérable au scepticisme, et perdre sa légitimité et sa crédibilité en cours de route.

6. Recommandations : La route à suivre

L'ITIE est sans doute arrivée à un moment critique de son histoire ; en effet, il se peut que ce soit l'une des raisons de l'évaluation actuelle de son impact. Bien que les parties prenantes se soient montrées « patientes » avec l'initiative et largement compréhensives du fait que le Conseil d'administration et le Secrétariat ont mis plusieurs années à apprendre à opérer et établir les politiques et procédures nécessaires à un processus de validation légitime et crédible, ces mêmes parties prenantes souhaitent désormais voir des progrès dans la conformité des pays.

La crise financière mondiale

La crise financière mondiale a assurément compliqué les perspectives de l'ITIE. Les pays autour du monde se tournent vers la priorité de la stabilisation économique, et mettent en pause presque tous les autres éléments. Les bas prix pétroliers entraînent la mise en attente des nouvelles exploitations pétrolières et les projets de production, vu le manque de financement des projets. Ces chocs exogènes pourront entraîner une réduction des contraintes des pays candidats à avancer et se soumettre au processus de validation.

Motiver la conformité

Étant donné tous ces éléments, nous pensons que le Conseil d'administration et le Secrétariat de l'ITIE, ainsi que les institutions financières internationales (IFI) et les autres parties prenantes engagées, doivent se concentrer à assurer qu'un groupe significatif de pays candidats passent à la conformité au cours des prochaines années. L'objectif doit être de créer un groupe de base de pays, un « club », qui distingue clairement les candidats et les pays conformes. Le Conseil d'administration, le Secrétariat et les IFI devront réfléchir à offrir de forts avantages (ou de « haut-vol ») de court terme aux gouvernements participant à la validation, ou des avantages plus faibles à long terme qui doivent actuellement motiver la conformité ITIE. Bien que nous n'ayons pas d'idées spécifiques sur la nature de ces avantages, ils pourraient inclure un engagement des parties prenantes à assurer que les réussites des pays conformes soient rendues publiques s'ils le souhaitent. Vu le manque de financement de projets, les pays conformes de l'ITIE pourraient également bénéficier d'un accès privilégié au projet de prêts de la Banque mondiale pour le développement de champs pétroliers (et d'autres ressources naturelles), ou des taux préférentiels pour les prêts. En somme, la priorité de l'ITIE au cours de l'année suivante doit être d'assurer la conformité des pays.

L'évaluation de la performance de l'ITIE

Le Conseil d'administration et le Secrétariat de l'ITIE doivent établir une série formelle de critères ou d'Indicateurs de performance clés (IPC) afin d'évaluer la performance de l'ITIE.

Ces IPC doivent être réfléchis au-delà du nombre de pays validés ; cependant, nous ne sommes pas convaincus que tous les IPC actuels, même à titre indicatif, soient vraiment utiles à l'auto-évaluation critique. Les IPC doivent couvrir les aspects d'organisation et de marketing de l'ITIE, le premier étant relatif au fonctionnement de l'Initiative (ces mesures pourraient inclure l'équilibre des genres et nationalités parmi le personnel ; les heures de formation, et ainsi de suite), et le second, se reportant à son succès dans la mise en œuvre (qui devrait également inclure l'attrition, c'est à dire les pays quittant l'ITIE). De plus, les IPC ne doivent pas être uniquement quantitatifs, mais pourraient également inclure des indicateurs « directionnels ». L'ITIE devra réfléchir aux indicateurs concentrés sur l'engagement public de l'initiative, au-delà des visites de sites web et des rapports dans la presse. Ceux-ci pourraient inclure des réunions publiques au sujet des rapports ITIE, des conférences publiques sur l'ITIE aux publics académiques et aux groupes scolaires, des études de cas écrites sur l'ITIE et d'autres formes d'interaction.

Annexe 1

Analyse de classement

Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q11			
Évaluation globale	Efficacité et justesse des politiques	Évaluer les progrès en relation aux IPC	Évaluer le Conseil d'administration	Évaluer le Secrétariat	Espèrent que l'évaluation sera rapide	Espèrent que les résultats de l'évaluation seront tangibles	Optimisme pour l'avenir	Total	Résultat moyen par participant	% Total du résultat maximum
6.5	8.0	6.0	8.0	7.0	7.0	7.5	7.0	57.0	7.1	71.3
6.0	5.0	5.5	7.5	5.0	3.0	5.0	4.0	41.0	5.1	51.3
5.0	7.0	7.0	7.0	9.0	4.0	6.0	5.0	50.0	6.3	62.5
8.0	9.0	4.0	9.0	10.0	5.0	5.0	7.0	57.0	7.1	71.3
9.0	9.0	9.0	8.0	9.0	7.0	6.0	8.0	65.0	8.1	81.3
7.0		5.0	6.0	6.0	6.0	7.0	6.0	43.0	5.4	53.8
6.0	8.0	5.0	6.5	8.0	5.0	7.0	6.0	51.5	6.4	64.4
8.0	7.5	3.5	5.0	7.0	2.5	5.0	6.5	45.0	5.6	56.3
8.0			7.0	9.0		7.0	7.0	38.0	4.8	47.5
7.5	7.0	5.0	5.0	9.0	7.0	6.5	5.0	52.0	6.5	65.0
8.5	8.0	6.0		9.0	5.0	5.0		41.5	5.2	51.9
6.0	8.0	4.0	7.0	6.0	3.0	7.0	6.0	47.0	5.9	58.8
9.0	6.0	9.0	5.0	8.0	9.0	10.0	10.0	66.0	8.3	82.5

Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q11			
Évaluation globale	Efficacité et justesse des politiques	Évaluer les progrès en relation aux IPC	Évaluer le Conseil d'administration	Évaluer le Secrétariat	Espèrent que l'évaluation sera rapide	Espèrent que les résultats de l'évaluation seront tangibles	Optimisme pour l'avenir	Total	Résultat moyen par participant	% Total du résultat maximum
6.0	8.0	5.0	8.0	8.0	3.0	8.0	5.0	51.0	6.4	63.8
7.0	7.0	5.0	5.0	7.0	3.0	6.0	5.0	45.0	5.6	56.3
8.0	8.0	7.0	8.0	9.0	5.0	8.0	8.0	61.0	7.6	76.3
4.0	6.0	5.0	5.0	8.0	3.0	4.0	4.0	39.0	4.9	48.8
7.0	8.0	6.0	7.0	5.0	5.0	8.0	8.0	54.0	6.8	67.5
7.5	8.0	4.0	7.0	7.5	5.0	4.5	7.5	51.0	6.4	63.8
7.0	7.0	6.0	7.0	7.0	5.0	8.0	6.0	53.0	6.6	66.3
6.5	5.0	6.0	6.0	7.0	5.0	7.0	6.0	48.5	6.1	60.6
5.0	5.0	1.0	1.0	9.0	1.0	5.0	5.0	32.0	4.0	40.0
8.0	5.0	7.0	5.0	5.0	4.0	7.0	7.0	48.0	6.0	60.0
7.0	6.5	6.0	5.0	8.0	8.0	8.5	8.0	57.0	7.1	71.3
6.0	7.0	7.0	7.0	7.0	5.0	7.0	8.0	54.0	6.8	67.5
7.0	8.0	7.0	8.0	7.5	4.0	8.0	8.0	57.5	7.2	71.9

Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q11			
Évaluation globale	Efficacité et justesse des politiques	Évaluer les progrès en relation aux IPC	Évaluer le Conseil d'administration	Évaluer le Secrétariat	Espèrent que l'évaluation sera rapide	Espèrent que les résultats de l'évaluation seront tangibles	Optimisme pour l'avenir	Total	Résultat moyen par participant	% Total du résultat maximum
9.0	9.0	5.0	9.0	6.5	5.0	8.0	3.0	54.5	6.8	68.1
6.0	6.0	6.0	5.0	7.0	4.0	8.0	6.0	48.0	6.0	60.0
4.0	8.0	7.0	5.0	6.0	4.0	3.0	7.0	44.0	5.5	55.0
199.5	194.0	159.0	179.0	216.5	132.5	192.0	179.0	1451.5		

Élevé	9.0	9.0	9.0	9.0	10.0	9.0	8.5	8.0
Bas	4.0	5.0	1.0	1.0	5.0	1.0	4.0	3.0
Moyenne	6.9	7.5	5.5	6.2	7.5	4.6	6.6	6.2

Annexe 2

Participants du questionnaire

Amuan Aka, Opposition, Parlement, Cameroun
Humphrey Assisi Asobie, Membre du Conseil d'administration de l'ITIE et représentant de la société civile
Graham Baxter, Responsable, Business Solutions, IBLF
Edward Bickham, Membre du Conseil d'administration de l'ITIE, et Chef des affaires institutionnelles, Anglo American
Mrs Boukar Koulsoumi, Présidence de la République, Cameroun
Stuart Brooks, Conseiller des affaires internationales, Chevron
José Luis Carbajal, Coordinateur national, Pérou
Sefton Darby, Conseiller indépendant de l'ITIE ; ancien membre du Secrétariat de l'ITIE, DfID
Paolo De Sa, Banque mondiale
Willy Egset, Directeur, Responsabilité institutionnelle sociale, Statoil Hydro
Menye Essimi, Ministre des Finances, Cameroun
Helga Fastrup Ervic, Directeur général adjoint, ministère des Affaires étrangères, Norvège
Bennett Freeman, Membre du Conseil d'administration de l'ITIE
Dan Ghura, Chef de mission, Cameroun/Congo, FMI
Gavin Hayman, Global Witness
Mark Henstridge, BP
Marie-Ange Kalenga, Coordinateur régional, Publiez ce que vous payez, Afrique
John Kelly, Membre du Conseil d'administration, Exxon Mobile
Kimaka, Cameroun
Kiven, Commission Nationale anti-corruption, Cameroun
Tekam Kouan, Ministère de la Justice, Cameroun
André Koung a Yombi, Cameroun
Faustin Koyasse, Responsable de programme régional de la BM pour l'ITIE, Banque mondiale, Cameroun
Tom Krueger, Conseiller principal, Service africain, FMI
Dupleix Kuenzob, Chambre du Commerce et de l'Industrie, Cameroun
Célestin Lingo, Union des Journalistes du Cameroun, Cameroun
Karina Litvack, FandC
Geir Lokken, Directeur général adjoint, ministère des Affaires étrangères, Norvège
Adil Mamadov, Chef du Secrétariat ITIE d'Azerbaïdjan
Liman Malloum, Section Camerounaise Transparency International, Cameroun
Mantsai, Conférence Épiscopale, Cameroun
Oscar Matib, Ministre en charge des Mines, Cameroun
Mba Mba, Maire de Kribi, Cameroun
Charles McPherson, Services des affaires financières du FMI et la Banque mondiale

Paul Mitchell, Directeur, Mitchell Mclennan, Australie ; Conseiller indépendant de l'ITIE et ancien membre du Conseil d'administration de l'ITIE
Carlos Monge, Membre du Conseil d'administration de l'ITIE, et associé de recherche, DESCO, Pérou
Christian Mounzeo, Coordinateur Publiez ce que vous payez, Congo et Président, Rencontre pour la Paix et les Droits de l'Homme, Congo
Axel Müller, Justice et Paix, Programme de soutien aux ONG de l'ITIE, Cameroun
Prince Musongo, Maire d'Idabato, Cameroun
Samuel Nguiffo, Cameroun
Irene Nguene, Services du Premier Ministre, Cameroun
Charles Nguini, Cameroun
Abel Njoke, Député de la majorité, Parlement, Cameroun
Hakon Nordang, Conseiller, Performance sociale, Statoil Hydro
Petter Nore, Directeur, Agence norvégienne de coopération pour le développement, Norvège
Chris Nurse, Directeur, Hart Group
Anwar Ravat, Banque mondiale
Sikombe, Cameroun
Rosemary Stephenson, Conseiller indépendant et coordinateur de l'ITIE, DfID
Tor Egil Sundero, SVP, Analyse des pays et responsabilité sociale, Statoil Hydro
Mona Thowsen, Publiez ce que vous payez Tuoyem, Cameroun
T. Negbalee Warner, Coordinateur international, Secrétariat de l'ITIE, Libéria
Edward Westreicher, Chef de division, de la gouvernance, démocratie et l'autorité de la loi, ministère fédéral de la Coopération et du Développement, Allemagne
Mike Wilkinson, Membre du Conseil d'administration de l'ITIE et Vice-président du développement durable, Shell
Geerd Wurthmann, La coopération technique allemande pour le développement Yaounde, Cameroun
Marco Zeisser, Directeur général, Centro de Estudios Regionales Andinos « Bartolome de las Casas », Pérou

Direction Générale, Total E&P, Cameroun
Direction Générale, Pecten, Cameroun
Direction Générale, Perenco, Cameroun
Direction Générale, Geovic, Cameroun
Direction Générale, Société Nationale des Hydrocarbures, Cameroun