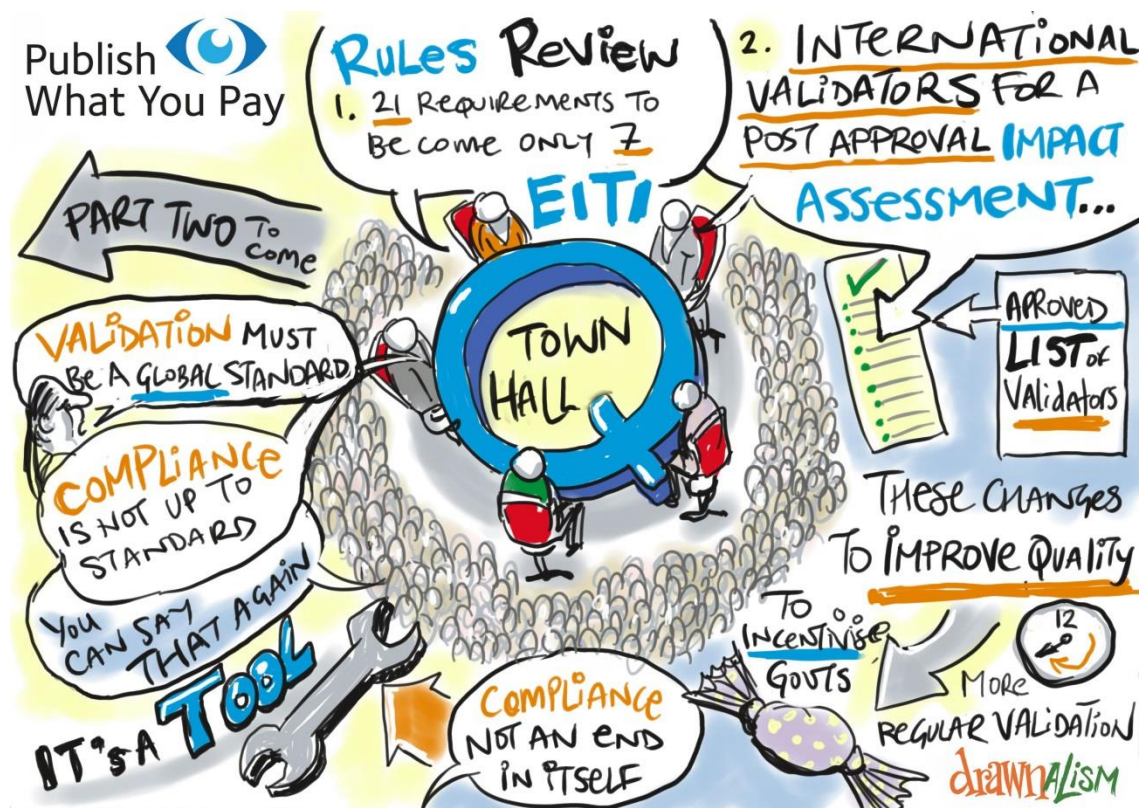


Le renforcement de la participation de la société civile dans l'ITIE – Le cas de la RDC



Introduction

La société civile a un rôle crucial à jouer dans la mise en œuvre de l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives (ITIE) et pour veiller à ce qu'elle soit efficace. Au travers de l'amélioration de la transparence et de la bonne gouvernance, L'ITIE peut aider les citoyens des pays riches en ressources naturelles à mieux tirer profit de ses dernières, mais la société civile est le lien crucial qui peut transformer la transparence en responsabilisation.

Pourtant, la société civile doit faire face à de nombreux défis s'agissant de sa volonté de s'engager librement, pleinement et efficacement dans le processus de l'ITIE. Afin d'avoir de l'influence, la société civile doit être unie, bien informée et crédible - ce qui n'est pas une chose facile lorsque l'on considère que son droit à la parole est récent, sa charge de travail est importante et ses capacités sont limitées. Que peut faire la société civile afin de réaliser pleinement son potentiel ?

Dans ce document, nous explorons comment, au travers de sessions d'évaluation trimestrielles de la qualité de la mise en œuvre de l'ITIE, la société civile en RDC a réussi à mieux se faire entendre, fait la synthèse de ses opinions et augmenté sa crédibilité.

D'autres coalitions PCQVP peuvent tirer profit de ces enseignements afin de renforcer leur participation dans les processus nationaux de mise en œuvre. Ce document sera également utile pour ceux qui sont intéressés par les questions relatives à la transparence, à la bonne gouvernance et aux initiatives multipartites dans le secteur des industries extractives.

Publiez Ce Que Vous Payez

Publiez Ce que Vous Payez (PCQPV) est [un réseau global](#) d'organisations de la société civile dont l'objectif est de rendre le secteur de l'extraction plus transparent et responsable, afin que les revenus des industries pétrolières, gazières et minières contribuent à l'amélioration des conditions de vie des populations des pays riches en ressources naturelles.

Notre réseau mondial est constitué de plus de 800 organisations membres à travers le monde, y compris les organisations pour les droits de l'homme, le développement, l'environnement et les organisations religieuses.

PWYP International Secretariat
c/o The Open Society Foundation
7th Floor Millbank Tower,
21-24 Millbank,
London SW1P 4QP
United Kingdom

www.publishwhatyoupay.org/fr

Les Evaluations

C'est dans une semi-pénombre, éclairés par la seule lumière du rétroprojecteur, que les délégués de la coalition Publiez Ce Que Vous Payez – RDC peaufinent leur déclaration finale. Le portier du centre Carter, hôte de la réunion PCQVP à Kinshasa, se fait pressant. Mais les délégués insistent. Malgré la fatigue, les idées fusent, les opinions divergent sur les formulations à adopter, le contenu à donner à ce qui constitue le point d'orgue de deux intenses journées de débat entre les membres de la coalition. En République Démocratique du Congo, le consensus, ça se mérite!



C'est donc avec fierté et satisfaction que maître Jean-Claude Katende, modérateur bienveillant et patient, conclue cet onzième atelier d'évaluation du processus ITIE en remerciant les participants pour leur contribution active et en rappelant les enjeux de cet exercice auquel la coalition congolaise s'adonne trimestriellement depuis 2011.

« La qualité du processus ITIE dans un pays dépend de l'engagement de la société civile, de son implication dans le processus. Et cette implication, elle ne se résume pas aux délégués qui sont au Comité. Il faut que les

organisations de la société civile alimentent les débats du Comité, donnent la matière aux délégués. Il ne faut pas laisser le processus ITIE aux délégués, il ne leur appartient pas. C'est notre processus à tous ! » confie ainsi Jean Pierre Okenda, qui vient spécialement de la province du Katanga, située à quelques 2000km de la capitale, pour assister aux ateliers d'évaluation de la coalition.

Il ne faut pas laisser le processus ITIE aux délégués, il ne leur appartient pas. C'est notre processus à tous !

Jean-Pierre Okenda

Une fois que la RDC a été acceptée comme pays candidat en 2007, la société civile décide qu'il faudra procéder à une évaluation continue de la mise en œuvre du processus ITIE. Ces évaluations se font d'abord de manière informelle, en petit comité, souvent sans grands moyens financiers. Mais progressivement, à partir de 2010, cette pratique s'institutionnalise jusqu'à devenir une activité à part entière, alimentée par un soutien financier spécifique, octroyé par des partenaires techniques tels que Cordaid ou la GIZ (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit). Cet appui pécuniaire régulier permet à la coalition de donner une ampleur véritablement nationale à cet exercice d'évaluation puisqu'à partir de 2011, des délégués de chaque province (Bas-Congo, Katanga, les deux Kivu, Equateur, Maniema, les deux Kasai, Haut-Congo) sont

systématiquement conviés à participer à ces ateliers, organisés dans la capitale Kinshasa.

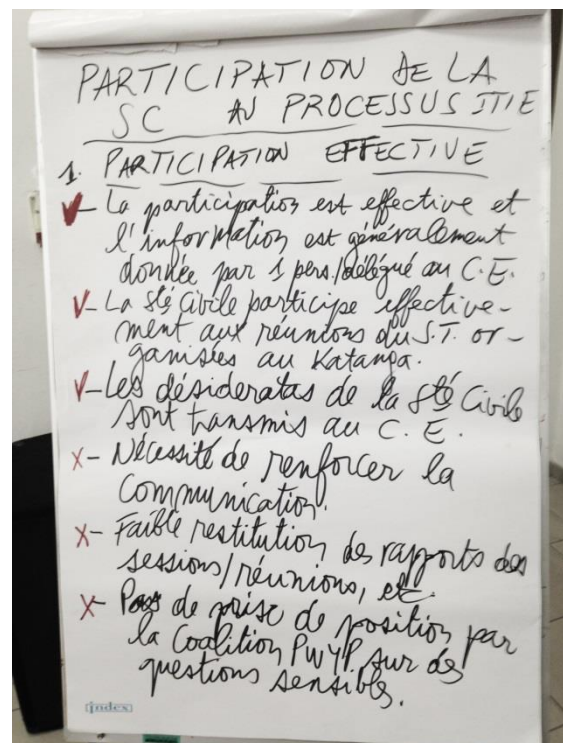
L'ITIE et la RDC

La République démocratique du Congo est devenue un candidat officiel à l'ITIE en 2007, publiant son premier rapport en 2010. La mise en œuvre a révélé que quelque 26 millions de dollars de paiements de redevance étaient portés disparus et a aidé à s'assurer que les paiements de taxes soient bien encaissés par la Banque centrale. Toutefois, le processus n'a pas été facile. La RDC doit encore atteindre la conformité et est actuellement suspendue de l'initiative.

Etalés sur deux à trois journées, ces ateliers ont permis de créer un espace de concertation, d'échanges et de disputes – civilisées – entre les cinq représentants permanents de la société civile nommés au Comité et les organisations intéressées par les questions relatives aux industries extractives.

Le maillon faible devenu fort

« Imaginez-vous que la société civile est au groupe multipartite mais n'apporte pas quelque chose. Les entreprises font des déclarations qui sont plus ou moins fiables. Les régies financières s'efforcent de faire des déclarations plus ou moins fiables. Qu'est-ce que la société civile a à apporter dans ce processus si elle ne peut pas recommander des améliorations ? Si elle ne peut pas identifier à temps des déviations ? Alors, à ce moment-là, elle sera comme une partie prenante qui suit les gens derrière, qui n'est pas proactive, qui est contre-productive et même qui est jugée dangereuse pour les affaires. » explique maître Albert Kabuya - membre du Centre National d'Appui au Développement et à la Participation Populaire et dernière recrue du contingent de la société civile représentée au sein du Comité de pilotage ITIE – au sujet du rôle joué par la société civile dans la configuration tripartite de l'ITIE.



Or, cette contribution cruciale repose sur la capacité des groupes de la société civile à s'appropriier les exigences – parfois très techniques et pointues – du processus ITIE. En RDC, cet aspect a longtemps été source de tensions au sein du Comité car l'expertise nécessaire faisait régulièrement défaut aux représentants de la société civile, comme en témoigne maître Albert : « Avant, on parlait pour parler. On prenait position sans connaître. » Les nombreuses questions de la société civile exaspéraient les autres parties prenantes et tendaient à prolonger les débats du Comité. C'est pour cette raison que les ateliers d'évaluations comprennent un important volet de renforcement des capacités. La présence du cabinet chargé de la collecte des données pour les rapports ITIE, ainsi que celle des techniciens envoyés par le Secrétariat technique national, permet ainsi d'apporter des éléments d'éclaircissements précieux et de gagner en temps lors des délibérations ultérieures du Comité, améliorant considérablement le fonctionnement de celui-ci.

Les groupes multipartites de l'ITIE

Au niveau national, le groupe multipartite de l'ITIE, composé du gouvernement, de représentants des entreprises et de la société civile, assure la supervision de la mise en œuvre de l'initiative. Le groupe multipartite est nécessaire pour maintenir à jour un plan de travail pleinement chiffré et calé sur les délais de déclaration et de validation établis par le conseil de l'ITIE.

Mais la place accordée à la formation technique a également pour but d'aplanir les inégalités de connaissance qui régissent au sein de la coalition. En effet, lorsque les invitations pour participer à l'exercice d'évaluation sont envoyées par la coordination centrale de la coalition PCQVP, celles-ci sont adressées aux organisations qui sont libres d'envoyer la personne qu'elles-mêmes estiment en mesure de relayer les informations acquises pendant l'exercice. Cela a pour conséquence de voir arriver des néophytes.

Bien que cela élargisse le cercle de personnes initiées aux subtilités de l'ITIE et est un développement tout à fait souhaitable, cette réalité crée un défi d'harmonisation et d'homogénéisation des connaissances pour les organisateurs. Ces derniers doivent trouver ainsi un équilibre périlleux entre des débats trop sophistiqués et une discussion trop superficielle du processus. Outre les séances d'introduction sommaire au processus ITIE, les ateliers s'accompagnent généralement de séminaires de renforcement des capacités, comme cela a été le cas lors de l'atelier tenu en février, qui a été précédé par une formation sur la nouvelle Norme ITIE, facilitée par le Revenue Watch Institute. Les ateliers d'évaluation jouent donc un rôle essentiel dans l'appropriation du processus ITIE par une société civile congolaise entendue au sens large puisque les ateliers ne comptent pas moins d'une quarantaine de participants. Surtout, ces participants ont le devoir de transmettre le savoir qu'ils ont acquis à Kinshasa dans leur province respective en devenant des personnes ressources auprès des communautés locales.

Le développement d'une compréhension solide des exigences de l'ITIE est au cœur de la démarche entreprise par la coalition PCQVP lorsqu'elle organise ces ateliers d'évaluation. Car l'objectif premier des ateliers d'évaluations est bien sûr de jauger la conformité de la mise en œuvre de l'ITIE en RDC avec les règles définies au niveau international. « La priorité, c'est de se demander : est-ce que notre processus est crédible ? est-ce que nous sommes sur les rails, tels que définis dans la Norme ITIE ? et si c'est pas le cas, quelles voies de sortie pouvons-nous proposer ? » commente maître Albert à ce sujet et de poursuivre « Notre préoccupation technique est fondée sur le souci qui nous anime de voir le secteur extractif profiter aux populations, pas seulement aux individus au pouvoir. Notre organisation a embrassé le processus ITIE en 2005 car nous estimons que c'est une façon pour nous d'avoir de la clarté sur la manière dont sont gérés les revenus perçus par l'Etat et de proposer un plaidoyer par rapport à ces revenus rentrés. »

La question de l'entendement des exigences de la Norme ITIE ne relève pas d'une simple fierté d'atteindre la conformité mais bien de la préoccupation de voir l'initiative contribuer au bien-être des populations. Les débats techniques ne doivent pas être stériles mais servir le pays à tirer un profit maximal de sa participation dans l'ITIE.

C'est néanmoins cette même ambition qui a d'abord suscité la méfiance du gouvernement vis-à-vis de ces rencontres trimestrielles de la société civile. « Pour (le gouvernement), nous les menaçons. Ils pensent que nous sommes utilisés par les ONG internationales, que nous faisons la police. Mais, de plus en plus, ils

commencent à comprendre que nous sommes importants pour le pays et les entreprises. Depuis l'impact de nos évaluations, ça fait revoir leur façon de nous traiter. » juge le Pasteur Jacques Bakulu, de l'organisation CEPECO (Centre pour la promotion et l'éducation des communautés de base), représentant de la province du Bas Congo au Comité de pilotage.

Cet avis est également partagé par maître Albert : « Le gouvernement a peur de nos recommandations. Pourquoi ? Le gouvernement craint, pense que l'international écoute plus ce que nous disons que ce que eux disent. Ils se sentent sous pression et la société civile utilise l'ITIE pour faire pression. » Lorsque la RDC est suspendue en mai 2013 par le Conseil international de l'ITIE pour avoir manqué de respecter les exigences des règles ITIE, la colère du gouvernement se reporte sur la société civile. Celle-ci est alors accusée d'avoir incité le Conseil à prendre cette décision. Dans ses déclarations, publiées à l'issue de chaque atelier d'évaluation, la coalition congolaise avait en effet attiré l'attention du gouvernement sur les défauts du processus qui risquaient de mener à une suspension. La faculté qu'a eue la société civile de prédire avec justesse la décision du Conseil international, grâce à une analyse aiguisée de la qualité du processus ITIE et de sa conformité avec les standards internationaux de l'initiative, a conféré une valeur sans précédent à la parole des OSC.

Cet événement a marqué un tournant dans la manière de prendre en compte la parole de la société civile dans le cadre des discussions du Comité de pilotage. Longtemps tolérée, la société civile est devenue non seulement un contributeur

reconnu et légitime aux débats mais surtout une force motrice essentielle. Les avancées obtenues par la RDC dans sa mise en œuvre du processus ITIE peuvent ainsi être mises sur le compte des OSC et de leurs ateliers réguliers, inclusifs et critiques. La reconnaissance de son rôle leader a valu à la société civile un engouement croissant de la part d'autres acteurs, en particulier des membres du Secrétariat technique de l'ITIE-RDC, souhaitant tous être présents aux ateliers d'évaluation, voire de leurs apporter un soutien financier. La tenue régulière de ces ateliers avec une représentation des provinces a en effet un coût conséquent, de quinze à vingt mille dollars américains par atelier. Assurer les fonds nécessaires est donc un défi non-négligeable pour les membres de la coalition PCQVP. Mais le fait que le Secrétariat technique ou que la GIZ dorénavant consacrent un budget spécifique à cette activité témoigne de l'utilité qu'ils lui attribuent.

Une représentation légitimée

La meilleure prise en compte de l'avis des délégués de la société civile lors des discussions du Comité de pilotage national est également due au fait que les ateliers d'évaluation ont largement contribué à renforcer la cohésion interne de la société civile. « Les réunions d'évaluation ont permis de baisser les tensions entre les organisations de la société civile. Il y avait des OSC qui croyaient que les délégués font autre chose. » rapporte Jean Pierre Okenda, membre de la Plateforme des organisations de la société civile intervenant dans le secteur minier (POM) qui opère au Katanga. Avant la tenue régulière de ces ateliers d'évaluation, les OSC ne siégeant pas au Comité de pilotage n'étaient informées du

processus ITIE qu'à l'occasion de la publication des rapports ITIE. Critiquer les rapports était alors la seule façon pour elles de prendre part dans le processus. Cette pratique exposait néanmoins les délégués au risque de se voir discrédités aux yeux des autres parties prenantes puisqu'il leur était difficile de se revendiquer d'une société civile solidaire au-delà de leurs organisations individuelles. Désormais, par le biais des ateliers d'évaluations, les OSC ont l'opportunité d'influencer le processus en amont, de veiller à la qualité du rapport avant qu'il ne leur parvienne comme produit fini. Elles se sentent donc solidaires de leurs délégués qui peuvent parler avec plus de poids.



« Les délégués savent aussi qu'ils ne vont pas là-bas pour dire tout ce qu'ils pensent. (les ateliers d'évaluation) deviennent un cadre d'échange, comme un certain laboratoire. Nos délégués sont là et ça donne vraiment une possibilité de discuter sur des questions parfois très, très cruciales pour le processus. On définit aussi un entendement commun. L'efficacité de la société civile provient notamment de là, du fait que l'on est en train de regarder le processus ensemble. » poursuit Jean Pierre Okenda.

De son côté, le pasteur Bakulu estime que le pouvoir du collectif, conjuré par les ateliers, a renforcé le courage des délégués pour critiquer et dénoncer les imperfections du processus en présence du Ministre qui préside les réunions du Comité de pilotage.

« Les délégués deviennent des petits yeux qui savent tout, qui connaissent tout parce qu'ils sont en contact avec les organisations qui travaillent directement à la base. »

Pour les délégués siégeant au Comité, cet exercice d'autocritique n'a pas été évident dès le départ. Recevoir les critiques de leurs collègues reste parfois délicat, soulignant la nécessité d'avoir un facilitateur dont l'autorité est reconnue par tous les participants et qui puisse gérer les tensions qui se manifestent invariablement. Maître Albert pense cependant qu'il est salutaire pour les délégués de « regarder le processus de loin, de se retirer pour regarder objectivement au lieu de se contenter d'être dans le groupe multipartite, qu'ils aient l'occasion de regarder comment fonctionne le processus en âme et conscience, sans interférence des autres parties prenantes. C'est un exercice qui rend plus crédible leur intervention. »

Les ateliers ont donc instauré un mécanisme efficace de redevabilité entre les délégués et les organisations qu'ils représentent. Pour les délégués, cette évolution a eu l'avantage de démultiplier leur connaissance des problèmes rencontrés par la société civile dans divers régions de la RDC

« Les délégués deviennent des petits yeux qui savent tout, qui connaissent tout parce qu'ils sont en contact avec les organisations qui travaillent directement à la base. » précise Jean Pierre Okenda. Les diverses organisations en présence apportent une richesse d'expertise et d'expériences que les délégués peuvent ensuite mobiliser pour être plus convaincants pendant les débats du Comité. Aussi, l'interaction directe entre les délégués nationaux et les organisations venues des provinces a permis à ces dernières de mieux faire valoir leur requêtes auprès du Comité. C'est ainsi que les délégués ont défendu la demande des OSC du Katanga de décentraliser davantage le processus ITIE en créant une déclinaison locale du groupe multipartite.

Pouvoir demander des comptes aux délégués et participer activement à l'élaboration de demandes communes qui seront portées par ces-derniers au Comité a encouragé un plus grand nombre d'OSC à s'impliquer dans le processus ITIE. La province du Katanga, où a lieu une importante partie de l'extraction minière en RDC, en est le meilleur exemple. Régulièrement associées aux ateliers d'évaluation depuis 2012, les OSC actives au Katanga sur les questions minières, notamment réunies au sein du réseau de la POM, ont fini par développé une solide expertise du processus ITIE. Les analyses produites par la POM alimentent désormais les débats organisés pendant les ateliers d'évaluation et suscitent d'ailleurs une forme d'émulation régionale vertueuse avec l'envie des autres provinces de ne pas se laisser devancer si aisément. « Ici, nous salvons l'avance que les collègues de la société civile du Katanga ont sur la qualité de leur analyse des rapports ITIE mais nous

encourageons les autres collègues d'emboîter le pas, d'imiter un peu ce qui se fait au Katanga pour transposer cela dans les autres provinces. » commente ainsi maître Albert. Pour conclure, les bénéfices tirés des ateliers d'évaluation ont été nombreux. En dépassant successivement des obstacles d'ordre financier ou humain, les ateliers ont permis de renforcer d'une part l'appropriation du processus ITIE par les OSC en RDC, bien au-delà des délégués représentés au sein du Comité de pilotage. D'autre part, en élargissant la base des organisations impliquées dans le processus, les délégués ont été en mesure de faire une contribution substantielle aux débats du Comité, voyant leur prise de parole véritablement prise en compte par les autres parties prenantes. En RDC, le processus ITIE peut donc légitimement revendiquer une participation de la société civile effective, libre et entière !

Conclusion

Les ateliers d'évaluations organisés par la coalition PCQVP-RDC offrent une bonne pratique en matière de participation de la société civile au processus ITIE de laquelle tirer de nombreuses leçons pour d'autres coalitions. En voici, selon nous, les principales :

- **Une société civile plus unie** : les rencontres régulières et la possibilité d'exprimer un ensemble de critiques ont contribué à baisser significativement les tensions qui existaient entre les membres de la société civile. Les ateliers ont offert un espace d'échanges, parfois houleux, essentiel pour permettre à une entente consensuelle des enjeux liés à la mise en œuvre de l'ITIE. Tandis que les divisions précédentes avaient jeté un certain discrédit sur le collège de la société civile, la prise de position commune permet désormais à la société civile de faire entendre sa voix clairement. Surtout, elle est moins susceptible d'être victime des tentatives de division et de déstabilisation émanant d'autres acteurs soucieux de brouiller le message de la société civile.
- **Une parole des représentants de la société civile légitimée et écoutée au sein du Comité de pilotage national** : les communiqués signés par l'ensemble des participants au nom de leurs organisations à la fin des ateliers d'évaluation confèrent aux délégués une autorité que les autres parties prenantes ne peuvent ignorer. Leur prise de parole gagne en autorité mais aussi en légitimité puisque les ateliers visent également à demander des comptes aux délégués quant à leur performance au Comité. En outre, les ateliers permettent aux délégués de se tenir au courant de ce qui se passe dans les diverses provinces et de s'enrichir de la diversité des expertises présente. Par conséquent, les délégués peuvent mobiliser une pluralité d'arguments et de situation lors des débats du Comité, rendant leur intervention plus percutante.
- **Des débats plus productifs au sein du Comité de pilotage** : à l'occasion des ateliers d'évaluation, les délégués renforcent leur compréhension des sujets débattus en Comité. L'intervention d'experts lors des ateliers autorise les délégués à mieux comprendre certaines questions et leur fait gagner du temps lors des discussions du Comité. Les réunions de ce-dernier sont ainsi rendues plus efficaces car les délégués peuvent directement rentrer dans le vif du sujet et se concentrer sur la défense des positions de la société civile.
- **Une large appropriation du processus au niveau national et régional** : la présence systématique de délégués provinciaux lors des ateliers a assuré une dissémination progressive et décentralisée du processus ITIE. En RDC, la mise en œuvre de l'initiative ne se restreint pas à la capitale et à une poignée d'initiés. Elle peut véritablement s'appuyer sur un large réseau d'acteurs de la société civile qui possèdent un solide entendement du processus et un intérêt pour son avancement. Cette appropriation élargie est sine qua non pour garantir la durabilité et surtout la pertinence du processus ITIE depuis le niveau national jusqu'à l'échelon local.