



Deux ans de campagne #DisclosetheDeal

Partage des expériences et des enseignements tirés

En décembre 2020, Publiez Ce Que Vous Payez (PCQVP) lançait #DiscloseTheDeal, une campagne mondiale pour la transparence des contrats dans les industries pétrolières, gazières et minières. Ce sont ainsi **28 coalitions** qui se sont engagées depuis 2022 dans la campagne, avec divers objectifs liés à l'amélioration de la divulgation des contrats extractifs à l'échelle nationale. Deux ans après le lancement de sa campagne mondiale, PCQVP organisait un **atelier d'apprentissage collectif** en s'appuyant sur les nombreuses réussites et actions de plaidoyer déployées pour exiger la publication des contrats de l'industrie extractive. L'atelier s'est tenu à l'occasion de la Conférence mondiale de l'ITIE à Dakar (Sénégal), en juin 2023. Il visait à **présenter des stratégies efficaces** développées par certaines coalitions pour aider d'autres coalitions à trouver des solutions à des défis similaires. La discussion a réuni des intervenant·e·s d'Ukraine, du Mexique, d'Indonésie et du Mali. Les expériences de Mongolie et de Tunisie ont également été recueillies avant l'atelier.

Ce compte rendu résume les principaux points à retenir de chaque intervention et tente d'en tirer **quelques enseignements**. Des **tendances globales** sont présentées en pages 12 et 13 de ce document.

UKRAINE

Les succès

Le 16 décembre 2021, le Parlement ukrainien a adopté l'une des lois les plus progressistes au monde en matière de transparence dans le secteur pétrolier, gazier et minier, qui prévoyait l'obligation de publier tous les contrats de l'industrie extractive.

La méthodologie

- La société civile a rédigé la législation qu'elle souhaitait et a ensuite incité les membres du Parlement à l'adopter.
 - o La société civile a fait preuve de *proactivité* en proposant un texte, plutôt que de *réactivité* face à une proposition existante. Ce sont donc les entreprises et autres opposants au texte qui ont dû être réactifs. La coalition y est parvenue grâce au soutien de l'OSF et de sa filiale locale, l'International Renaissance Foundation : elle a ainsi pu engager un avocat qui a rédigé l'ensemble de la législation.
- L'ITIE a été un forum important pour obtenir le soutien d'autres collègues en faveur de cette loi. Cependant, le faible engagement des entreprises et le *changement* constant des gouvernements et des ministres ont été des points complexes à gérer.
 - o La société civile a dû faire preuve de créativité pour créer un climat de confiance et maintenir l'engagement des entreprises. Elle a ainsi soutenu le collège des entreprises dans le groupe multipartite de l'ITIE pour obtenir la simplification et la numérisation de leurs obligations de déclaration.
 - o Alors que les décideurs représentant le gouvernement changeaient constamment, la société civile devait être la « mémoire institutionnelle » du processus de l'ITIE.
- La société civile a également obtenu le soutien de la Commission européenne et d'autres partenaires au niveau international de l'Ukraine concernant la loi sur la transparence, ce qui s'est avéré très précieux.

Les enseignements

- *Créer un climat de confiance* avec d'autres acteur·rice·s et décideurs est essentiel et ne se fait pas du jour au lendemain. Dans cette optique, il est important d'être présent et actif dans les forums multipartites, tels que l'ITIE. Il a fallu près de dix ans pour créer ce climat de confiance entre les parties prenantes de l'ITIE.
 - o Dans cette perspective, il est primordial de trouver, dans la mise en œuvre de l'ITIE, des éléments qui non seulement soutiendront les

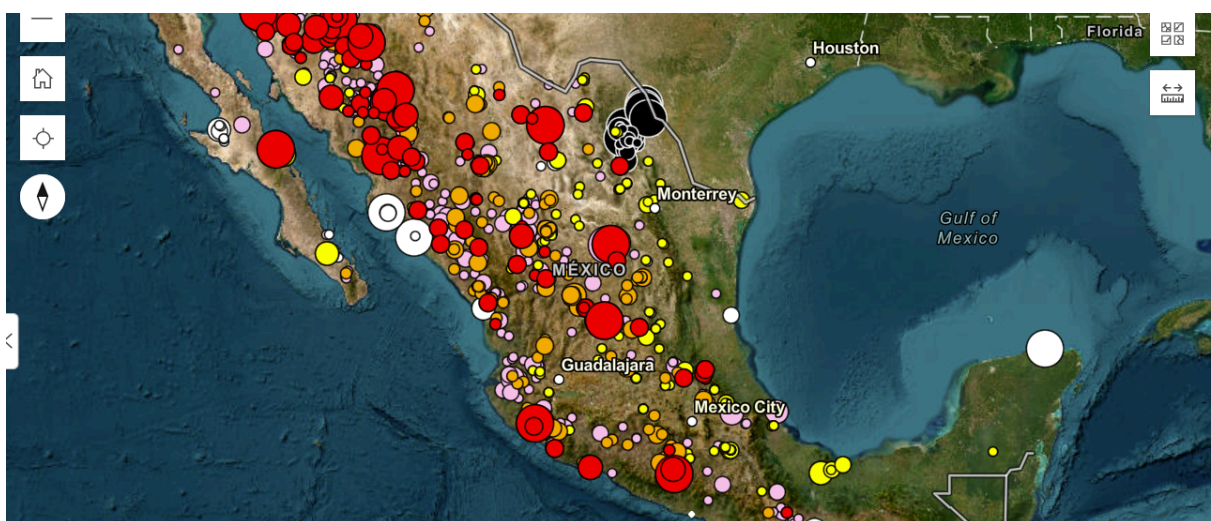
communautés locales, mais faciliteront également la vie des entreprises.

- Ce type de plaidoyer prend du *temps* : l'adoption de cette législation a nécessité quatre ans.
- Idéalement, la société civile devrait être active *dès le début* de l'élaboration de la loi, si possible, en co-rédigeant la loi ou en soumettant un texte qui peut être adopté en l'état. Cela force les adversaires potentiel·le·s à être *réactif·ve·s* et à suggérer des changements à ce qui a déjà été proposé.
 - S'il n'est pas possible de faire adopter tout un texte de loi en une seule fois, il faut alors y aller « morceau par morceau » ! On travaille donc à l'adoption de mesures clés étape par étape.
- Consultez les brochures de la coalition sur leurs [recommandations aux nouveaux·elles membres de l'ITIE concernant la divulgation des contrats](#) et [Comment la société civile peut mener à bien le changement](#) pour en savoir plus sur les enseignements tirés.

MEXIQUE

Les succès

CartoCritica a élaboré une [carte en ligne](#) qui intègre les informations publiques sur les mines au Mexique à l'échelle des projets.



- Il s'agit de la première carte et base de données à *l'échelle des projets* au Mexique : en effet, les bases de données gouvernementales existantes contiennent des informations à l'échelle des concessions ou des licences. Or dans les faits, un même projet peut intégrer plusieurs concessions. Le résultat est que malgré leur disponibilité technique en ligne, les informations ne permettent pas de surveiller les projets miniers et de répondre à des questions simples comme : Où sont les mines ? Qui les exploite ? Sont-elles actives ? Les données étaient également dispersées dans diverses bases de données et sous différents noms d'entreprises et de projets.
- Cette carte a déjà permis d'avoir des discussions plus éclairées et axées sur les données avec les responsables politiques en matière d'environnement et a servi de référence pour promouvoir les réformes récentes apportées aux lois sur l'exploitation minière, l'eau, l'environnement et les déchets.

La méthodologie

- Bien que la société civile soit active et obtienne des engagements par le biais de diverses initiatives multipartites, y compris l'ITIE et le Partenariat pour un Gouvernement Ouvert (PGO), les progrès réels se sont révélés très décevants. En outre, les portes de ces deux initiatives se sont refermées lorsque le Mexique a été suspendu de l'ITIE en 2022 et que la société civile s'est retirée du PGO.¹
 - CartoCritica a donc décidé de *se créer sa propre opportunité et son propre espace de plaidoyer* en montrant que ce qu'elle demandait depuis si longtemps était *réalisable* et nécessaire.
- La stratégie de CartoCritica était de saper les arguments avancés par le gouvernement et les entreprises : « nous n'avons pas les informations », « elles ne peuvent pas être publiées pour des raisons de sécurité nationale », « ce sont des informations commerciales secrètes », « nous n'avons pas les ressources », etc.
 - Malgré un budget serré, l'équipe a nettoyé et analysé plus de 100 000 dossiers provenant de 11 sources gouvernementales (ainsi que de sources universitaires et de ses propres données) et a localisé manuellement 857 mines en exploitation. Pour les 249 mines de métaux, la carte comprend également des informations relatives aux exigences environnementales : la disponibilité ou non d'une analyse d'impact, la demande ou non d'un permis d'utilisation de l'eau par les entreprises, la déclaration ou non des événements de pollution par les entreprises, etc.
 - Une partie du travail a été facilitée par un algorithme pour aider à identifier les sites miniers, même s'il n'était pas fiable à 100 %.
- La carte soutient désormais le plaidoyer de CartoCritica, en particulier pour mettre en évidence des points problématiques, comme les régions ou les

¹ Ces deux échecs étaient liés au manque de progrès dans la gouvernance du secteur et aux attaques contre la société civile dans le pays.

communautés sensibles sur le plan environnemental et touchées par les activités minières. Il est donc plus facile de savoir où chercher et de recenser les projets qui devraient faire l'objet d'une attention spécifique.

- o Par exemple, CartoCritica a signalé que la société Grupo México n'avait pas déclaré un seul incident de pollution de l'eau en 17 ans, alors que cette même société a déversé 40 millions de litres de sulfate de cuivre dans les rivières en 2014, contaminant l'eau locale et causant des maladies. En réalité, 55 % des mines de métaux du pays n'ont déclaré aucune pollution en 17 ans, ce qui n'est pas crédible.
- o La carte peut aussi être utile pour se demander pourquoi tant de mines exploitent et utilisent de l'eau dans des endroits où l'aquifère est déjà surexploité.

Les enseignements

- *Il faut toujours avoir un plan B, ainsi qu'un plan C !* Il faut reconnaître quand un espace est fermé ou s'avère une impasse, et trouver des moyens créatifs de continuer à faire pression pour faire avancer les exigences.
 - o Dans cette campagne, le plan initial de CartoCritica était de promouvoir un portail unique pour les dossiers publics pour les industries extractives et les projets de production d'électricité. CartoCritica a changé d'approche, car les solutions de l'ITIE et du PGO ne faisaient pas avancer les choses : elle a donc estimé qu'il était préférable de consacrer ses ressources au travail sur les données elles-mêmes.
- Le plaidoyer est plus puissant lorsqu'il est basé sur des données concrètes ; c'est pour cette raison que nous en avons besoin dans le domaine public !

INDONÉSIE

Les actions

PCQVP Indonésie demande la divulgation des informations relatives aux contrats miniers et aux documents de licences par le biais des demandes d'accès à l'information.

- PCQVP Indonésie cible les documents miniers et les informations associées aux licences, en particulier les informations pertinentes pour les communautés vivant à proximité de ces sites (par exemple, les périodes de validité des permis, les limites de la zone, les obligations environnementales et sociales, les profils d'entreprise et les propriétaires, etc.)

- La loi sur l'information publique stipule que ce type d'information devrait être à la disposition des citoyen·ne·s. Cependant, il existe des différends sur l'interprétation de cette disposition ; c'est pour cette raison que la société civile utilise les demandes d'accès à l'information et doit plaider devant différents organes, y compris parfois dans le système judiciaire.
- En 2022, deux procès ont été gagnés par des citoyen·ne·s ou organisations (avec le soutien de PCQVP Indonésie), qui avaient présenté une demande d'accès aux contrats miniers par le biais de la demande d'accès à l'information. Cela signifie que l'État a reconnu que les licences et les informations demandées devaient être divulguées.

La méthodologie

- PCQVP Indonésie utilise une *approche multiple* pour promouvoir la transparence des contrats : à travers (1) l'ITIE, (2) les demandes d'accès à l'information et (3) le PGO.
- À l'ITIE, les progrès sont très lents, mais PCQVP Indonésie fait pression pour une stratégie étape par étape :
 - En 2018, à la demande du groupe multipartite (et de la coalition), le gouvernement a mené une étude pour évaluer les conséquences de la publication de documents spécifiques. Depuis, PCQVP Indonésie a contesté le résultat de ce test et organisé des ateliers pour que le groupe multipartite discute, article par article, des raisons pour lesquelles les contrats et les licences n'ont pas pu être publiés.
- L'approche de la loi sur l'accès à l'information est complémentaire : les victoires obtenues grâce aux demandes d'accès à l'information renforcent le plaidoyer de la coalition à l'ITIE, car elles confirment que la loi prévoit déjà la divulgation de ces documents.
- En outre, la loi sur l'accès à l'information est un outil important, car elle dispose d'un mécanisme clair permettant à tout le monde, notamment les communautés, de faire une demande (ce qui n'est pas le cas avec l'ITIE). Cependant, la difficulté réside dans le fait que les plaignant·e·s peuvent avoir besoin de soutien pour plaider leur cause en cas de litige, en particulier face aux entreprises et à leurs ressources.
 - PCQVP Indonésie soutient les plaignant·e·s en fournissant des témoins experts, en développant des campagnes de solidarité hors ligne et en ligne et en organisant des ateliers sur les documents contractuels et de licence.
- En parallèle, la coalition et ses partenaires ont réussi à inclure la transparence des contrats dans le dernier plan d'action du PGO.

Les enseignements

- C'est un *processus très long* qui demande beaucoup de patience. Bien que les documents ne soient pas toujours publiés même en cas de victoire juridique, la situation change peu à peu. Le gouvernement a ainsi créé des plateformes pour donner accès à certaines données ([Minerba One Data Indonesia](#) ou [ESDM Geoportal](#)) en réponse à la demande de transparence.
- Il est nécessaire d'expliquer directement aux décideurs quelles informations sont nécessaires et pourquoi. Les représentant·e·s du gouvernement au sein du groupe multipartite *changent* très souvent, ce qui signifie qu'il faut constamment réexpliquer la situation.
- Les alliances avec des organisations qui ont des domaines d'expertise différents sont importantes. La coalition travaille par exemple avec des organisations spécialisées dans les demandes d'accès à l'information.

MALI

Les succès

En 2022, environ 130 contrats de l'industrie extractive ont été publiés, couvrant une grande partie des projets en production.



PCQVP Mali essaie maintenant de capitaliser sur ce succès. Par exemple, la coalition appelle publiquement le gouvernement à tenir sa promesse relative à la publication des rapports d'audit des mines d'or mises en service début 2023.

La méthodologie

- PCQVP Mali a développé un plaidoyer à *long terme* auprès du gouvernement, y compris par le biais de l'ITIE.
 - Le plaidoyer a commencé en 2015, lorsque la coalition a publié un rapport montrant que l'État était perdant dans les contrats existants. Cependant, la coalition a été attaquée et dépeinte comme allant à l'encontre des intérêts de l'État. La coalition a décidé de s'attacher à *convaincre* les décisionnaires que la transparence des contrats pourrait conduire à de *meilleurs contrats, augmenter les avantages pour les communautés et réduire le risque de conflits avec les entreprises*.
- La coalition a dû être extrêmement proactive envers plusieurs services gouvernementaux pour expliquer que la publication des contrats serait bénéfique à l'État.
 - La coalition a également travaillé avec des membres du Parlement, ce qui s'est avéré particulièrement important lors de la révision du code minier en 2019. Après que la société civile a souligné l'absence de mesures clés (y compris la transparence des contrats) dans la première version, le Parlement a rejeté cette révision. Le code a ensuite été révisé pour inclure l'obligation de publier les contrats de l'industrie extractive. Même si cette obligation n'a pas été mise en œuvre immédiatement, cette victoire a été importante.
- Afin de constituer une large base de soutien concernant sa demande et d'aider les différentes parties prenantes à identifier les *avantages communs* qu'elles pourraient tirer de la transparence des contrats, la coalition a mis en contact différents acteur·rice·s, comme l'association des expert·e·s en fiscalité, les médias, les communautés, d'autres OSC, etc.
- PCQVP Mali a également choisi de se concentrer sur certains contrats spécifiques, en particulier une mine que le gouvernement prévoyait de rouvrir malgré les préoccupations de la société civile concernant ses impacts locaux. La coalition a démontré que la publication du contrat pouvait aider à *apaiser les tensions sociales* autour de ce projet, ce qui était un point important pour le gouvernement.
- Progressivement, la coalition a réussi à convaincre les décisionnaires et l'idée de rendre publics les contrats de l'industrie extractive a été politiquement acceptée. En décembre 2021, le groupe multipartite de l'ITIE s'est engagé à publier tous les contrats de l'industrie extractive (il n'y en avait que 13 disponibles à l'époque).

Les enseignements

- Obtenir concrètement la divulgation des contrats de l'industrie extractive est un *processus très long*, dans lequel la coalition a dû montrer la voie depuis le début.
- *L'ITIE peut être mise à profit* pour renforcer ces exigences :
 - L'inclusion de la transparence des contrats dans la norme 2019 a renforcé le plaidoyer de la coalition en confirmant qu'il s'agissait d'une demande raisonnable, et pas d'un élément utilisé par la société civile malienne pour affaiblir le gouvernement.
 - Dans une certaine mesure, la perspective de la validation de l'ITIE en 2022 a permis d'obtenir des résultats, même si le plaidoyer avait commencé bien avant. #
- Le soutien des *partenaires* est important : les propres partenaires de la coalition ont permis de travailler sur le long terme et de nouer des alliances avec d'autres acteur·rice·s. Certain·e·s partenaires du Mali sur le plan financier et technique ont joué un rôle. Par exemple, la Banque mondiale a parfois soutenu la logistique nécessaire à la dématérialisation des contrats.
- Enfin, la coalition a estimé que le gouvernement de transition en place depuis 2020 avait reçu son message de manière plus positive, car il a donné la priorité au secteur minier et à la défense des intérêts du Mali.

MONGOLIE

Les actions

La coalition cherche à obtenir la mise en œuvre des obligations légales de transparence existantes et l'adoption d'une loi qui rassemble et renforcerait toutes ces exigences.

- Entre 2019 et 2021, plus de 900 accords du secteur minier (notamment des accords sur l'utilisation des terres et de l'eau et des accords avec les pouvoirs publics locaux) ont été publiés dans une [base de données](#) gouvernementale, fruit des actions conjointes de l'OSF (membre de PCQVP Mongolie), de l'ITIE et du ministère des Mines.
- Une loi sur la transparence des informations publiques, stipulant que tous les accords avec les gouvernements locaux sont publics, a été promulguée en mai 2021. L'objectif est maintenant d'adopter une loi forte pour sauvegarder et améliorer les dispositions existantes sur la participation des pouvoirs publics

locaux et la consultation des communautés locales lors de la délivrance des licences. En octobre 2022, le Premier ministre de Mongolie s'est engagé à faire adopter la loi.

La stratégie

- La coalition a mené de larges *consultations* sur le contenu de deux projets de loi et a obtenu que deux de ses membres fassent *partie du groupe de travail sur la rédaction de la loi sur la transparence*.
- La coalition travaille également avec les conseils infranationaux de l'ITIE pour surveiller les accords de coopération entre les mines et les autorités locales et évaluer les impacts de l'exploitation minière. Cette collaboration permet d'élaborer des rapports de suivi et de documenter les lacunes en matière de transparence, de sensibilisation et de participation des communautés locales.
- Le renforcement des capacités et les expériences sur *les litiges stratégiques* ont été présentés aux membres de la coalition, qui ont constaté que, même en cas de défaite, ces litiges sont utiles pour identifier les changements nécessaires.

Les enseignements

- Alors que le personnel des ministères *change* très souvent, il est nécessaire d'essayer constamment de convaincre les décisionnaires à titre individuel, car chacun·e peut avoir des sensibilités différentes. En outre, les institutions peuvent avoir *des approches différentes* : le ministère des Mines était initialement en charge de la loi, mais n'a pas été très efficace. Les progrès ont été amorcés lorsque le ministère de la Justice a pris le relais et s'est montré plus désireux de travailler avec la société civile.
- L'engagement de différents acteur·rice·s, tels que les missions diplomatiques étrangères, ou des OSC internationales, comme GIZ et le siège de Transparency International, s'est avéré très utile pour influencer le Premier ministre.
- Il est nécessaire d'intensifier le travail avec les communautés et les conseils infranationaux de l'ITIE pour les aider à *utiliser les informations* publiées. Il est prévu de les former au suivi des accords locaux.

TUNISIE

Les actions

PCQVP Tunisie plaide pour la révision de la loi sur les hydrocarbures afin d'inclure la publication des contrats. La coalition analyse également les contrats disponibles pour identifier les problèmes de conformité et les informations manquantes.

Elle plaide également pour la publication d'autres documents qui permettraient d'assurer une véritable supervision du secteur, en particulier des études d'impact environnemental et social, et des procès-verbaux complets du comité consultatif sur les hydrocarbures (pour assurer la transparence du processus d'octroi de licences).

La stratégie

- Plusieurs contrats ont été publiés depuis 2016, mais il n'y a aucune obligation légale de le faire. La coalition préconise au gouvernement d'inclure cette obligation dans la loi sur les hydrocarbures.
- Elle organise des réunions avec les médias et la société civile pour leur donner les moyens de comprendre et de superviser la mise en œuvre des engagements contractuels. En 2019, la coalition a publié [un rapport](#) analysant les contenus disponibles au public, l'exhaustivité des publications ainsi que la conformité des permis et des contrats avec la loi.
- La coalition soutient que la transparence des paiements est nécessaire pour suivre les projets et leurs impacts et, dans cette optique, demande que le pays achève le processus d'adhésion à l'ITIE.

Les enseignements

- La principale préoccupation des citoyen-ne-s n'est pas la transparence (la plupart n'ont pas entendu parler de la transparence des contrats), mais la façon dont ils peuvent bénéficier des revenus des ressources naturelles et limiter les effets indésirables.
- Veiller à l'application des obligations des entreprises nécessite également de publier les données financières et les données montrant dans quelle mesure ces obligations sont respectées.
- Les OSC doivent continuer à renforcer leurs capacités et à travailler de manière neutre et professionnelle. Le défi consiste à faire de la transparence des contrats un outil de réforme et un moyen de lutter contre la corruption.

QUELLES TENDANCES POUVONS-NOUS OBSERVER ?

1. Il s'agit d'un processus de longue haleine. Plaider pour la divulgation des contrats et des documents de l'industrie extractive, et obtenir cette divulgation, est un marathon qui nécessite de pouvoir soutenir les efforts de plaidoyer sur de longues périodes, en dialoguant continuellement avec les autorités et en expliquant pourquoi c'est nécessaire et possible. Le changement fréquent de personnel dans les ministères (un point commun à presque tous les pays) peut rendre ces efforts répétitifs, mais les exemples au Mali et en Ukraine montrent également que la situation politique peut évoluer et créer les conditions propices pour que ces efforts portent leurs fruits.
2. Il semble nécessaire de toujours expliquer que la publication de documents est dans l'intérêt du gouvernement et du pays, et qu'elle ne constitue pas une menace. En outre, c'est un argument solide. Qu'il s'agisse de convaincre les décideurs ou de gagner la confiance et le soutien d'autres parties prenantes (comme les entreprises), il est important de trouver des arguments qui parlent à nos interlocuteurs et à leurs intérêts propres.
3. Il existe de nombreuses voies possibles : le recours à l'ITIE, au PGO et aux lois sur la liberté d'information, ainsi que le dialogue direct avec les ministères et l'implication de l'opinion publique. L'utilisation simultanée de plusieurs approches semble porter ses fruits. Cela permet d'utiliser différents arguments et d'avoir des plans de secours en cas d'échec de certaines tentatives. De plus, il est important de reconnaître quand une porte est fermée ou s'il est nécessaire d'en ouvrir une autre.
4. Les lois sont nécessaires, mais ne sont pas une finalité. Même dans les pays où la divulgation des contrats est exigée par la loi, les documents ne sont pas nécessairement publiés. Cependant, cela ne signifie pas qu'il ne faut pas chercher à créer des lois claires et fortes (c'est probablement une étape nécessaire). Les lacunes dans la mise en œuvre étant une lutte constante dans la gouvernance de l'industrie extractive, l'adoption de la loi peut ne pas rendre les documents automatiquement accessibles. De plus, le choix des documents qui sont publiés et la manière dont ils sont publiés sont fondamentaux pour permettre l'utilisation des informations, ce qui en est tout l'intérêt.
5. #DisclosetheDeal peut avoir des sens différents selon les pays. Bien que la plupart des informations sur un accord soient incluses dans le contrat (y compris dans ses annexes) dans des systèmes basés sur des contrats, elles sont probablement éparpillées dans plusieurs documents dans le cadre d'un système de licence. Cela signifie que le type de documents qui devraient être publiés à des fins de transparence et de redevabilité varie considérablement d'un

pays à l'autre. En outre, les types d'informations recherchées varient selon les acteur·rice·s : si certain·e·s veulent comprendre l'accord fiscal et la manière dont la valeur est partagée entre l'entreprise et les différents niveaux de gouvernement, d'autres recherchent les obligations environnementales ou sociales de l'entreprise.