

Un chemin semé d'embûches

Le difficile défi d'instaurer la transparence dans le delta du Niger

Par Jeremy Weate

Janvier 2012

Résumé

Constitué en 1996, l'État du Bayelsa est l'un des plus jeunes et des plus petits États du Nigéria. L'État du Bayelsa, l'un des neuf qui compte le delta du Niger, est une région sous-développée truffée de problèmes sociaux, politiques et géographiques qui ont fait de la croissance un défi permanent.

C'est dans l'État du Bayelsa qu'a eu lieu la première découverte de pétrole au Nigéria en 1956 et aujourd'hui cet État assure plus de 30 % de la production de pétrole du pays. La constitution du Nigéria impose que tous les États reçoivent une part des revenus pétroliers de la nation et, en conséquence, Bayelsa a perçu 414 milliards de nairas, soit 2,6 milliards de dollars, depuis 1999. S'il gère sa part avec prudence et dans la transparence, l'État possède une réelle opportunité de croissance et d'essaimer le développement dans tout le delta du Niger.

Le Revenue Watch Institute (RWI) intervient au Nigéria depuis 2008, essentiellement pour promouvoir la transparence et la responsabilisation en matière de revenus pétroliers et de dépenses au Bayelsa. RWI a soutenu l'Initiative de transparence des dépenses et revenus du Bayelsa (BEITI), une initiative pluripartite regroupant des représentants du gouvernement, d'organisations de la société civile et du secteur privé pour faire un suivi des recettes et des dépenses au niveau de l'État et du gouvernement local. Le projet a également encouragé les organisations de la société civile à réclamer plus de transparence et à recommander une amélioration de la gestion des revenus tirés du pétrole et du gaz.

Ce projet n'a pas été facile à mener et son impact reste incertain. S'il est indéniable que la société civile a accru sa capacité à comprendre les systèmes de gestion des finances publiques, à analyser le processus de planification et de budgétisation du gouvernement et à juger de sa pertinence, cette prise de conscience ne s'est pas encore traduite dans les faits par une amélioration effective de la transparence ou de la responsabilité en matière de revenus tirés des ressources ou par une capacité et des performances accrues du gouvernement. Néanmoins les efforts déployés en vue de développer et d'institutionnaliser l'initiative ont permis de tirer des enseignements très précieux pour la reproduction de l'expérience ailleurs dans le pays ainsi qu'à l'étranger.

Table des matières

Résumé	1
Contexte du Bayelsa	1
Qu'est-ce que la BEITI ?	4
BEITI – Le processus et ses difficultés	4
Impact et enseignements tirés	10

Contexte du Bayelsa

Constitué en 1996, l'État de Bayelsa est l'un des plus jeunes et des plus petits États du Nigéria. Situé dans le sud du pays et comptant un peu plus de deux millions d'habitants, le Bayelsa est l'un des neuf États du delta du Niger, région complexe sur le plan culturel, politique et physique. En

Étude de cas

À PROPOS DE CETTE SÉRIE

Pour aider les communautés locales dans leur développement économique et social, RWI patronne des initiatives régionales inédites en matière de planification et de gestion des ressources naturelles. Pour en savoir davantage : revenuewatch.org/subnational

Donateur du projet et principal partenaire

Initiative de réforme du gouvernement local et du service public de l'Open Society Foundation (LGI)

raison de sa situation essentiellement riveraine et estuaire, le développement du Bayelsa pose des problèmes. La population, majoritairement d'origine Ijaw, vit de la pêche et de l'agriculture. Le Président Goodluck Jonathan, ainsi que son conseiller stratégique et militant respecté Oronto Douglas, sont des Ijaw de Bayelsa. Son élection marque la deuxième fois dans l'histoire du Nigéria, depuis son accession à l'indépendance, où un membre d'un groupe ethnique minoritaire devient président.

La première découverte de pétrole au Nigéria a été faite en 1956 à Oloibiri, une ville aujourd'hui au Bayelsa. Producteur majeur de pétrole et de gaz avec des gisements tant sur le continent qu'offshore, l'État du Bayelsa représente à lui seul 30 % de la production totale de pétrole du Nigéria. Entre juin 1999 et mai 2007, le gouvernement de l'État du Bayelsa a perçu plus de 414 milliards de nairas nigériens, soit 2,6 milliards de dollars, du Compte national de la fédération au titre de sa part des revenus du pétrole et du gaz.

Avec un développement du pétrole de cette ampleur dans une région comparativement sous-développée aux antécédents de marées noires non traitées, il n'est guère étonnant que le Bayelsa soit l'un des trois États les plus turbulents du delta du Niger. Depuis 2003, l'ensemble du delta a connu une recrudescence du militantisme, sous l'impulsion d'abord de la Niger Delta People's Volunteer Force et du Niger Delta Vigilante. Ces groupes de miliciens, essentiellement d'appartenance Ijaw, combattent tous pour obtenir le contrôle des ressources naturelles de la région, qui sont actuellement régies par les compagnies pétrolières internationales en partenariat avec le gouvernement fédéral. En 2006, le Mouvement pour l'émancipation du delta du Niger (MEND) a commencé à attaquer les installations pétrolières et à kidnapper les travailleurs du pétrole d'origine étrangère. Les attaques perpétrées par le MEND ont conduit à des fermetures de puits et à une détérioration sensible des volumes de production.

En réponse à l'écheveau complexe de soulèvements et de militantisme sévissant dans le delta du Niger, le gouvernement fédéral a mis en place un certain nombre de cadres et d'initiatives institutionnels. En 2009, afin d'apaiser le militantisme, le gouvernement a lancé un programme d'amnistie, prévoyant l'expulsion des ex-militants impliqués, envoyés suivre des formations outre-mer, mais ses résultats sont controversés.



Oloibiri, où a eu lieu la première découverte de pétrole au Nigéria.



Figure 1
Les États du delta du Niger

Selon la constitution du Nigéria, tous les États ont droit à une part des revenus du pétrole de la nation. Cette part est calculée selon une formule qui prévoit une allocation supplémentaire pour les États producteurs de pétrole, en fonction du volume de production. En grande partie mono-ethnique, relativement neuf et de petite taille, Bayelsa perçoit les plus fortes allocations par habitant de tout le pays. Moyennant une gestion prudente de sa part des revenus du pétrole, l'État serait en excellente position pour connaître un développement rapide. Ces fonds supplémentaires pourraient aider le Bayelsa à se doter d'infrastructures fondamentales, à étoffer les fonds d'épargne de l'État et à développer l'activité hors pétrole. Doté d'un cadre de gouvernance responsable et transparente et animé d'une réelle volonté politique, le Bayelsa aurait le potentiel d'attirer l'investissement étranger et de devenir un catalyseur pour le développement de l'ensemble du delta du Niger.

En février 2008, RWI a organisé à Dakar, au Sénégal, une conférence intitulée « Comment l'Afrique peut-elle obtenir de meilleures conditions pour ses ressources naturelles ? ». Le gouverneur récemment élu du Bayelsa, Timipre Sylva, était présent à cet atelier. Au cours de l'atelier, le Gouverneur Sylva et RWI ont discuté de l'établissement d'un programme sous-national qui mettrait en place un mécanisme pour la transparence et la responsabilisation, la Bayelsa Expenditure and Income Transparency Initiative ou BEITI (Initiative de transparence des dépenses et revenus du Bayelsa). Le Gouverneur avait la volonté manifeste de réformer son État, et il a continué dans ce sens, conviant RWI à participer en mars à un atelier de stratégie sur le développement durable organisé dans la capitale du Bayelsa, Yenagoa. Deux mois plus tard, Sylva était réélu avec une écrasante majorité. Muni d'un mandat solide pour réaliser les réformes, le contexte était mûr pour un partenariat de RWI avec le gouvernement du Bayelsa dans le but de faciliter la création de la BEITI et d'apporter un appui aux organisations de la société civile pour la promotion de la transparence et de la responsabilisation.

Étude de cas

Qu'est-ce que la BEITI ?

L'Initiative de transparence des dépenses et revenus du Bayelsa, plus connue sous le nom de BEITI, s'inspire de l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE), une campagne internationale visant à faciliter l'instauration d'une meilleure gouvernance des revenus des ressources naturelles. Dans les pays qui ont adopté l'EITI, les compagnies pétrolières, gazières et minières sont tenues de publier ce qu'elles versent aux gouvernements, ceux-ci étant pour leur part tenus de publier les montants qu'ils reçoivent des compagnies. Les chiffres publiés de part et d'autre sont ensuite comparés par un organisme indépendant, afin de tenir le grand public au courant et de lui permettre de demander à son gouvernement de lui rendre des comptes. Un groupe pluripartite composé de représentants du gouvernement, des industries extractives et de la société civile supervise la mise en œuvre du processus EITI dans chaque pays.

BEITI va plus loin en s'intéressant aux dépenses en plus des revenus. Tous les revenus, dépenses et contributions du gouvernement du Bayelsa font l'objet d'un suivi, en se fondant sur des modèles de grilles approuvés par un groupe multipartite. Les grilles sont destinées à recueillir les informations relatives aux allocations et paiements effectués par le gouvernement fédéral et les compagnies pétrolières, pour les comparer ensuite avec les déclarations de l'État et des gouvernements locaux et avec les reçus de dépenses. Le processus de comparaison rapprochera les informations concernant quatre types de transferts : revenus, allocations, dépenses et flux de ressource, qui sont illustrés dans le schéma ci-dessous. La finalité ultime de l'initiative est de réduire les pertes et évasions de revenu, d'améliorer l'investissement effectif et d'éviter les problèmes de projets abandonnés ou redondants qui ont affecté l'État pendant des années.

BEITI – Le processus et les problèmes associés

Premières étapes

La première étape dans la mise en œuvre de la BEITI a été de constituer le groupe multipartite, le Groupe de travail des participants à la BEITI (BSWG). Le gouverneur de l'État a nommé des représentants du gouvernement, en parallèle à la nomination de représentants des compagnies et de la société civile. Un secrétariat a été mis en place au Bureau des procédures et du site électronique de l'État pour apporter une assistance au BSWG.

Le groupe a ensuite élaboré un plan de travail de trois ans qui couvre la période de janvier 2009 à mars 2012. Les deux objectifs principaux du plan deux étaient d'édicter une loi BEITI et de produire le premier rapport de rapprochement. Pour produire le premier rapport, le groupe a d'abord dû se mettre d'accord sur son champ d'application, quelles données seraient recueillies auprès de quelles entités, et de mettre ensuite au point des grilles de recueil de ces données. Dans le cadre de ce processus, RWI a financé la tenue d'une série d'ateliers pour les participants ainsi que l'élaboration d'une stratégie de mise en œuvre incluant la conception des grilles de recueil de données.

Pour renforcer le rôle de la société civile dans le processus, RWI a apporté un appui à deux organisations locales, le Forum des ONG du Bayelsa (BANGOF) et la Niger Delta Citizens and Budget Platform (Plate-forme des budgets et des citoyens du delta du Niger ou NDCBP). BANGOF est une plate-forme de plus de 40 ONG du Bayelsa avec un représentant dans le groupe multipartite. Avec l'appui de RWI, BANGOF a mis en place et formé des groupes de vigilance communautaire pour le suivi du budget et du projet dans deux zones pilotes de gouvernement local et a l'intention d'étendre son champ d'intervention à l'État dans son ensemble. NDCBP est une coalition d'organisations de la société civile qui coordonne l'action sur quatre États du delta du Niger, y compris le Bayelsa. RWI a formé l'ONG au suivi du budget et du projet et a financé l'essentiel de l'activité du suivi budgétaire au niveau de la communauté ainsi que la production des rapports de conclusion. L'appui de RWI à BANGOF était axé sur l'implication des acteurs du Bayelsa dans

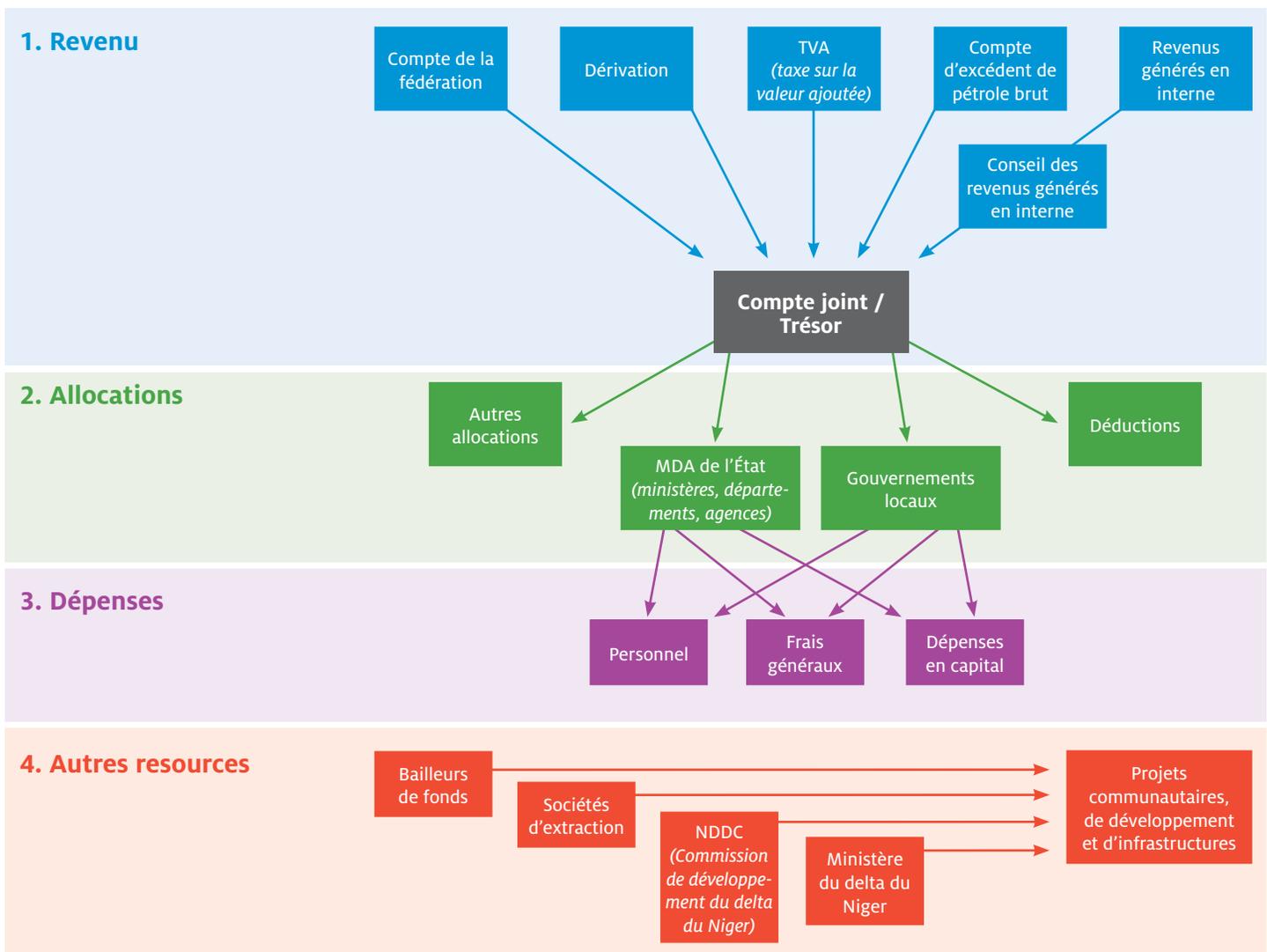


Figure 2
Flux de revenus dans l'État du Bayelsa

le processus de BEITI, alors que son travail auprès de la NDCBP avait une portée plus générale d'étendre les mécanismes de responsabilisation à tout le delta du Niger.

Le premier rapport de rapprochement

En 2010, BEITI a nommé son premier auditeur externe, S.S. Afemikhe and Co., qui a eu trois mois pour recueillir des données et produire le rapport 2008 par ses propres moyens. Quoiqu'il ait pu revendiquer une directive du Gouverneur Sylva enjoignant d'honorer les demandes d'information, Afemikhe dût faire face à des soupçons alléguant que le rapport était motivé par des raisons politiques. La directive ne réussit pas à contenir les craintes que les informations communiquées enfrenaient la législation officielle sur le secret et mettaient éventuellement en lumière des pratiques déficientes.

Dans le cadre de la préparation de la stratégie de mise en œuvre de la BEITI, les consultants, SEB Strategy, ont observé que : « Au cours de notre mission, nous avons constaté que même les documents officiellement libellés « publics » étaient en réalité (i) immédiatement indisponibles, ou (ii) seulement mis à disposition sur demande expresse du Bureau des procédures et du site électronique de l'État. En résumé, les documents dits publics ne l'étaient pas dans la réalité ».

Étude de cas

Au moment de la rédaction de cette étude de cas, Afemikhe et Cie. travaillait sur le projet depuis 11 mois sans qu'aucune date ferme n'ait été arrêtée pour la remise du rapport. Ce retard est dû à la non-coopération des organisations gouvernementales et à la réticence des compagnies à fournir des informations. Par exemple, lors d'une première réunion, les cadres financiers de l'État informèrent Afemikhe qu'il lui faudrait obtenir l'autorisation du Commissaire du gouvernement local pour pouvoir continuer ; cette autorisation ne fut jamais accordée. Le coordonnateur de l'initiative suggéra de réorienter le projet sur la loi BEITI dans la mesure où une fois la législation en place, il serait facile de produire le premier rapport. Entre-temps, Afemikhe réalisa un diagramme d'une page décrivant les flux financiers à l'œuvre ainsi qu'une actualisation du jeu de grilles préparée au départ par une équipe de consultants.¹

La loi BEITI

Le ministère de la Justice a rédigé une première version de la loi BEITI avec l'assistance technique de RWI et l'a ensuite transmise au groupe multipartite pour qu'il procède à son examen. George Ikoli, Procureur Général, et d'autres membres clés du comité de direction du Gouverneur Sylva faisaient partie du groupe multipartite. Leur présence était censée faciliter le passage de la loi, mais malgré cela le secrétariat de BEITI dut batailler ferme et jouer la séduction pour obtenir le projet de loi du ministère de la Justice et pour s'assurer qu'il soit officiellement présenté au Parlement.

Ce qui suit est une brève analyse des principaux points de ce projet de loi.

- Le « Préambule » déclare que la BEITI a pour vocation de « former et déployer un gouvernement à la fois responsable et transparent et qui agisse dans le respect du Droit » et « vise donc à instaurer la transparence par le suivi de la dépense publique aux niveaux de l'État et du gouvernement local ».
- La partie I définit trois objectifs : assurer le respect des procédures et la transparence dans les transferts fiscaux opérés du gouvernement fédéral en faveur de l'État ; la responsabilisation des sociétés extractives quant à leurs contributions en faveur de l'État ; et la transparence et la responsabilisation dans « l'application des ressources ». En d'autres termes, instaurer la transparence des dépenses. La partie I énumère également les 12 fonctions de base de la BEITI.
- La partie II définit le groupe multipartite en termes de composition, de fonctions, de pouvoirs et d'attributions.
- La partie III couvre les sous-comités et la nomination des consultants. La partie IV définit les besoins en personnel de la BEITI.
- La partie V (actuellement considérée comme incluse dans la partie IV) porte sur les modalités financières.

La version actuelle souffre de trois défauts principaux. Dans la partie I, où les fonctions sont mentionnées, « l'intérêt de l'État » est défini de façon tellement vague que cette notion pourrait être utilisée pour faire opposition aux demandes d'informations et conduire à une dilution du rapport.² Nulle part dans le reste de la loi « l'intérêt de l'État » n'est défini avec précision. Dans les faits, toute demande des auditeurs désignés peut être interprétée par les entités gouvernementales comme une question à intention politique et à ce titre justifier la non-conformité. Tout rapport

¹ E-mail de Sam Afemikhe, le 21 juin 2011.

² Les sections concernées se présentent sous la forme suivante :

« (4) obtenir, selon les besoins, de l'État, des gouvernements locaux, de la NDDC et des industries ou sociétés d'extraction, un relevé fidèle et en temps opportun des dépenses publiques et des projets de développement socio-économique engagés par l'État, sous réserve que ces informations ne soient utilisées à aucune autre fin contraire aux intérêts de l'État ; et (7) obtenir de l'État et des gouvernements locaux un relevé fidèle et en temps opportun de toutes les sources de revenus, sous réserve que ces informations ne soient utilisées à aucune autre fin contraire aux intérêts de l'État ». Il est à noter que tous les passages soulignés en caractères gras figurent dans le projet de loi initial. Il est néanmoins à noter que la fonction ultime de la BEITI est de « (12) signaler à la Commission anticorruption de l'État tout MDA ou région du gouvernement local qui refuserait de fournir les informations nécessaires à la réalisation d'une enquête et au lancement d'une procédure judiciaire ».

de la BEITI susceptible de nuire à la réputation du gouvernement de Bayelsa, pourrait être épinglé comme attaquant les « intérêts de l'État » et utilisé pour bloquer les audits suivants.

Deuxièmement, aucun processus clair et explicite n'a été défini pour nommer les principaux participants, notamment le « champion de la BEITI », assumant la présidence du groupe multipartite, et les cinq représentants de la société civile. La loi ne précise nulle part les critères de sélection ou les détails du processus. Elle ne clarifie pas le rôle du champion de la BEITI au-delà d'assumer la présidence des réunions. Elle ne mentionne pas non plus si le secrétaire fait partie du groupe multipartite et assume la fonction de secrétariat, ou s'il n'est pas autorisé à assister aux réunions. Si les versions ultérieures ne tranchent pas ce dilemme, il existe un risque de conflit de pouvoir entre le président et le secrétaire.

Enfin et c'est le plus grave, le groupe multipartite est fortement orienté en faveur du gouvernement, avec dix de ses membres provenant des ministères, des départements, des agences et du Parlement. Le gouvernement dispose également d'une représentation majoritaire au conseil de la BEITI, ce qui rend caduque toute tentative de s'opposer aux positions collectivement défendues par les membres du gouvernement. Il est également curieux de constater que trois des acteurs principaux de la gestion financière du Bayelsa, le chef comptable et deux inspecteurs généraux, ne font pas partie des participants. Si la loi BEITI est votée telle quelle, elle créerait un organisme parapublic contrôlé par le gouverneur et son comité de direction qui pourraient aisément passer outre les voix et avis discordants.

En mai 2010, le comité de direction des délégués du Gouverneur Sylva a finalement ratifié le projet de loi ; mais il a néanmoins fallu un an pour que la loi soit officiellement présentée à l'examen de la nouvelle Assemblée Nationale. Ce n'est qu'en juillet 2011 que le projet de loi a fait l'objet d'une première lecture à l'Assemblée Nationale du Bayelsa. Une audience publique doit être tenue après la deuxième lecture. Lors d'une réunion le 14 juillet 2011, le groupe multipartite a convenu de soumettre un mémorandum au Comité de l'Assemblée énumérant les points posant problème dans la version actuelle du projet de loi. Ce qu'il ressortira de ces informations en retour demeure incertain.

Quoique la BEITI semble avoir été mise en veilleuse depuis juin 2010, les mois à venir pourraient voir la signature du décret de loi instituant la BEITI et la production du premier rapport. Une septième réunion, constructive, du Groupe de travail des participants à la BEITI (BSWG) a eu lieu en juillet 2011. Les participants ont semblé avoir retrouvé leur confiance au sortir de cette réunion. « La BEITI est une initiative louable », déclara un participant. « Les résultats peuvent n'être pas immédiats mais nous y parviendrons certainement. La conscience est une graine qui se développe et qui, un jour, deviendra un arbre de taille adulte porteur de fruits ».

Financement et développement institutionnels

Au départ, la BEITI a été hébergée par le Bureau des procédures et du site électronique de l'État et c'est toujours à cet endroit qu'elle est actuellement domiciliée. Le problème est que le bureau n'est devenu une agence du gouvernement en bonne et due forme qu'en juin 2010 et pendant les 18 premiers mois de son existence, la BEITI a donc élu domicile au sein d'une agence qui n'avait pas d'existence juridique propre. Il est possible que cela soit l'une des raisons pour lesquelles la Loi BEITI n'a pas encore été votée, et cela pose également la question primordiale de savoir où il conviendrait de domicilier un programme sous-national : au cœur de l'action ou en marge. Quoiqu'intégrer la BEITI au sein de l'une des principales agences de gestion des finances publiques puisse sembler idéal, en réalité il peut ne pas être possible d'obtenir une adhésion suffisante à ce schéma. D'autre part, même s'il peut être plus facile de convaincre une agence moins en vue, ceci peut indiquer que le programme n'est en fin de compte pas pris au sérieux.

Étude de cas

Le Bayelsa a été le premier État du delta du Niger et probablement de tout le Nigéria à rendre publics ses enveloppes budgétaires et le détail de ses revenus et de plus, sur le Web. Mais ce qui était un coup d'éclat à l'origine a perdu de sa superbe avec le temps.

Le secrétariat de la BEITI compte cinq membres à temps plein dont les salaires sont payés par le gouvernement du Bayelsa. L'initiative dispose d'un espace de bureau particulier au sein du Bureau des procédures et du site électronique de l'État, mais ne possède actuellement qu'un seul ordinateur, n'a pas d'accès Internet et n'a aucune voiture de fonction pour faire des visites sur le terrain. L'assistant spécial auprès du gouverneur pour les nouveaux médias offre au secrétariat une certaine aide pour ses communications ; cependant, hormis le plan initial exposé dans la stratégie de mise en œuvre, l'initiative n'a actuellement aucune stratégie de communication. Un site Web (<http://bayelsa.gov.ng/beiti/>) a été créé ; il est rarement mis à jour. En fait, l'information sur 2011 est inexistante.

La communauté de l'État du Bayelsa

La géographie et la culture de l'État du Bayelsa posent par elles-mêmes bon nombre de problèmes dans la mise en œuvre de la BEITI. Bayelsa a l'air d'être un petit État homogène sur le plan ethnique mais, en réalité, il existe nombre de différences entre les différentes parties de l'État en termes d'histoire, de tradition, de culture et, surtout, de langue. Par exemple les Ijaw des différentes parties de l'État ne se comprennent pas entre eux à cause de différences radicales entre leurs dialectes. Le « pidgin english » est la langue commune aux habitants de l'État, pas l'Ijaw. En raison de cette complexité interne, toute analyse de l'engagement de la communauté dans le processus budgétaire participatif se doit de prendre en compte les différences locales existant dans le delta du Niger. L'engagement de BANGOF auprès des communautés d'Ogbia et de Sagbama avec l'appui de RWI a pris soin de tenir compte de ces complexités locales dans la mise en œuvre du projet en faisant d'abord une cartographie de la communauté et en veillant à ce que les différents groupes soient représentés.

Héritage et champions locaux

Un des legs durables de la politique coloniale britannique au Nigéria est que les structures traditionnelles de l'autorité ont été anéanties et supplantées par des artifices coloniaux, des autorités indigènes dans le nord, des adjudants-chefs et des rois serviles dans le sud. Le colonialisme britannique au Nigéria a créé une profonde fracture entre les structures de leadership ancestrales et celles introduites pour faciliter la mise en œuvre de la politique coloniale. Cette division à dualité de mandat était mise au service d'une appropriation des ressources.³

Le fossé entre la société civile et le gouvernement subsiste à ce jour. Quand Timipre Sylva a proposé la direction du Bureau des procédures et du site électronique de l'État à Dimieari Von Kemedi, un militant de la société civile, ce fut une décision audacieuse et innovante perçue par la société civile comme une mesure radicale et bienvenue. Cependant mettre simplement en place différents militants aux postes principaux du gouvernement ne contribue que modestement à la remise en cause des conditions structurales ancestrales sur lesquelles repose l'autorité de l'État. Dans le contexte de la malédiction des ressources et de la mainmise d'une élite instable et perpétuellement réformatrice de l'État pétrolier sur les revenus du gaz et du pétrole, la ligne de fracture séparant les possédants et les autres est à la fois très marquée et intrinsèquement volatile. Les personnes transgressant les frontières n'ont que peu d'influence sur l'évolution de l'économie politique du Bayelsa, microcosme d'un État pétrolier.

³ L'ouvrage de Michael Peel, publié en 2009, *A Swamp Full of Dollars* (un marais bourré de dollars) est un excellent compte-rendu des premières guerres du pétrole au Nigéria.

Étude de cas

Viennent s'ajouter à ce contexte historique complexe les priorités concurrentes, voire le chevauchement de programmes, des agences internationales de bailleurs de fonds. La tentation demeure grande de s'en remettre à des héros locaux qui ont le bon profil. Dans un sens, ceci fait écho à l'exigence très coloniale inscrite dans le projet de faire appel à des leaders locaux très dociles, même si le contexte est radicalement divergent et pas du tout axé sur l'appropriation. Le risque encouru avec la nomination de leaders locaux est de placer un fardeau anormalement lourd sur les épaules des élus en termes d'attentes et, qu'avec le temps, les complexités et les contradictions grevant les choix et des demandes auxquelles ils doivent faire face, conduiront à la déception inévitable de certains.

Volonté politique

Le manque d'une véritable volonté politique a pu jouer un rôle dans le retard de mise en œuvre de la BEITI. Un certain nombre de militants de la société civile prétendent que le Gouverneur Sylva s'est contenté d'apporter un soutien du bout des lèvres à l'initiative, et rien de plus. Selon eux, le Gouverneur Sylva était séduit par la réputation et le prestige entourant l'initiative mais n'était pas prêt à assumer les conséquences d'une telle réforme. Cette stratégie a consisté à apporter un soutien enthousiaste à l'initiative dans les premiers temps de son mandat, suivi d'un manque d'engagement actif une fois que l'institution a commencé à fonctionner. Si le projet de loi BEITI est voté, il pourrait néanmoins être perçu comme un signe d'un manque d'engagement véritable puisque les membres du groupe de participants sont fortement orientés en faveur du gouvernement. La BEITI deviendrait ainsi une institution de l'État du Bayelsa façonnée à l'image du gouvernement. À ce stade, un signe de volonté politique plus manifeste consisterait à apporter des modifications au projet de loi entre sa première et dernière lecture pour en extirper les défauts. Cependant, ces changements ne pourraient sans doute être apportés que sous la pression de la société civile.

Il est encore trop tôt pour conclure sur la question de la volonté politique. Une autre explication possible du retard est que l'accord sur les objectifs de réforme était insuffisant parmi les membres du conseil exécutif. Le désir d'une véritable réforme de la gestion des finances publiques a pu représenter une priorité pour le Gouverneur Sylva mais pas pour tous ses délégués.

Impact et enseignements tirés

Le Bayelsa a été le premier État du delta du Niger et probablement de tout le Nigéria à rendre publics ses enveloppes budgétaires et le détail de ses revenus et, de plus, sur le Web. Mais ce qui était un coup d'éclat à l'origine a perdu de sa superbe avec le temps. Il suffit de parcourir en voiture les rues de la capitale du Bayelsa pour se rendre à l'évidence : les revenus pétroliers et gaziers de l'État n'ont pas été mis au service du développement. Les participants originaires de la société civile citent beaucoup de projets abandonnés, tels que celui de l'hôpital général de Yenagoa, qui attend encore d'être achevé des années après que le projet a été lancé. Il existe un manque évident d'infrastructures de base dans l'ensemble de l'État, comme en témoignent le médiocre état des routes, des centres médicaux et des établissements d'enseignement.

Le Bayelsa a clairement un problème de gestion de sa part des revenus du pétrole et du gaz nigériens. Il y a maintenant plus de deux ans que la mise en œuvre de la BEITI a commencé et jusqu'à présent son impact sur la qualité de la gestion des finances publiques a été insignifiant voire nul. Cela est principalement dû au fait qu'au moment de la rédaction de cette étude de cas, il n'existait ni loi BEITI ni production d'un premier rapport au titre de la BEITI. Les participants n'y croient plus, déclarant que « la BEITI est un cimetière de tentatives avortées ». Leur optimisme s'est mué en pessimisme. « Toute ce remue-ménage autour de la BEITI relève purement de la sémantique. Rien n'a changé ».

Néanmoins, tout espoir n'est pas perdu. Des progrès ont été faits en termes de sensibilisation de la société civile, ce qui devrait, si tout va bien, avoir un impact plus fort en temps utile. Le soutien apporté par RWI au BANGOF et à la NDCBP ont accru leur détermination à exiger plus de transparence et de responsabilisation en matière de revenus des richesses naturelles. Les organisations ont contribué à l'information et à la formation des citoyens sur la BEITI par le biais des médias et de leurs propres rapports et sites Web, elles ont constitué des groupes de vigilance dans deux secteurs pilotes pour faire un suivi de l'exécution budgétaire et elles ont mobilisé la communauté pour la faire participer au processus budgétaire. L'évaluation effectuée par des consultants indépendants montre que le Bayelsa a amélioré la connaissance par la communauté du processus budgétaire, des politiques défendues et de l'engagement pour une bonne gouvernance. Comme le déclare Willie Mac-Eteli, président de l'un des groupes de vigilance communautaire du BANGOF : « Grâce à l'initiative, nous avons mieux pris conscience des droits et des pouvoirs dont nous disposons pour participer au processus budgétaire, quitte à le remettre en cause. Nous comprenons maintenant en quoi consiste le suivi des budgets ».

Quoique les organisations aient réussi à formuler une stratégie efficace d'exigence et de mobilisation pour une bonne gouvernance, ceci doit encore se traduire dans les faits par une transparence et une responsabilisation améliorées de la part du gouvernement qui transparaisse dans ses politiques. Nombre d'acteurs, notamment les représentants du gouvernement, rapportent le même phénomène. L'initiative a sensibilisé à l'importance d'une bonne gouvernance et a fait comprendre aux gens que la gestion des finances publiques peut et devrait être un processus participatif mais elle s'est ensuite heurtée à un mur. Avant que l'initiative puisse positivement influencer la qualité de la gestion des finances publiques de l'État, elle a besoin de pouvoir s'appuyer sur un cadre juridique rigoureux et sur des faits incontestables cités dans un premier rapport BEITI.

Les enseignements tirés du Bayelsa apporteront une contribution à des projets sous-nationaux similaires au Nigéria et dans d'autres pays riches en ressources. Transformer la gestion des finances publiques par le biais d'initiatives multipartites n'est pas une tâche facile. Il est inévitable que des revers marqueront les premières années du processus. Ni le rythme ralenti de la mise en œuvre ni les obstacles transitoires rencontrés au cours du cheminement ne sauraient constituer un prétexte suffisant pour mettre un terme à l'intervention. Ce ne sont pas des problèmes qui peuvent être résolus du jour au lendemain ; il sera toujours nécessaire de se situer dans une perspective à long terme.

S'assurer d'une volonté et d'un appui politique

Le gouverneur de l'État ou le responsable politique élu aux plus hautes fonctions doit faire preuve d'un engagement visible et permanent à l'égard de l'initiative. L'engagement doit se manifester sous la forme de discours officiels de soutien à l'initiative et de l'implication directe ou par personne interposée dans le processus lui-même. Les responsables gouvernementaux membres du groupe multipartite doivent assister aux réunions et y participer en personne plutôt que d'y envoyer quelqu'un à leur place. Les bailleurs de fonds devraient réfléchir à la mise en œuvre de programmes qui intègrent un jalonnement des réalisations. Si les conditions, telles qu'un soutien politique tangible, n'étaient pas réunies, la poursuite de l'assistance du bailleur de fonds serait suspendue.

Commencer par vendre la réforme

L'initiative représentait une opportunité d'introduire des réformes majeures au Bayelsa mais la présentation simultanée du projet et de ses modalités de mise en œuvre était à la fois trop et trop tôt. Rétrospectivement, une approche par petits pas aurait bien mieux fonctionné. Il faut du temps pour que les personnages politiques au plus haut niveau et leur équipe de direction adhèrent à une idée et il est également nécessaire de veiller à ce qu'une approche intégrée des politiques de réforme soit mise en place. Dans l'idéal, un projet sous-national devrait être intégré

Étude de cas

dans la stratégie de développement du gouvernement de l'État et être considéré comme un élément clé de la réforme de la gestion des finances publiques. En termes de localisation institutionnelle, il est préférable de loger les initiatives sous-nationales au sein de l'une des principales agences, ministères ou services financiers avant qu'ils tentent de se doter de leur propre cadre juridique et de prendre leur indépendance vis-à-vis du gouvernement. C'est seulement à cette condition qu'une approche plus transparente et plus responsable de la gouvernance pourra arriver aux oreilles du gouvernement par l'intermédiaire d'une stratégie de communication efficace.

Communiquer efficacement

Le double objectif d'établir une loi sous-nationale et de produire un rapport de rapprochement indépendant devrait pouvoir s'appuyer sur une stratégie de communication garantissant aux publics clés de se tenir au courant de tous les événements significatifs. Le groupe multipartite devrait élaborer une stratégie de communication, au mieux avant de promouvoir la loi sous-nationale et le premier rapport. La stratégie devrait offrir des conseils sur la meilleure façon de présenter les avantages de la réforme gouvernementale au secteur privé/extractif, à la société civile, aux médias et au public. Il faudrait y inclure une analyse de la consommation locale de médias, un programme de consultation publique concernant les principales productions des participants, telles que les résultats du premier rapport, et des modalités de prise en compte des résultats de cette analyse dans l'initiative sous-nationale. Il est également impératif que la mise en œuvre de la stratégie de communication soit dotée de ressources suffisantes.

Créer un cadre juridique

Passer d'une culture du secret dans une organisation comme celle du Nigéria à une culture de transparence et de responsabilité demande du temps. Pour qu'un suivi et une évaluation indépendants et efficaces de la gestion des finances publiques soient possibles, les politiques préconisant une gouvernance plus ouverte doivent pouvoir s'appuyer sur des dispositions légales. Dans la mesure où la législation est un processus lent et bureaucratique, l'EITI recommande que chacun des trois constituants du groupe multipartite élabore et signe un protocole d'accord (MOU). Ce MOU devrait définir les objectifs de l'initiative : les critères d'adhésion et de sélection des participants, les rôles et termes de références des membres, les conditions de vote et de quorum, les règles s'appliquant aux remplaçants délégués et aux observateurs des réunions ; les obligations de rapports, etc. Le MOU jouerait en fait un rôle de projet de loi et contribuerait de manière significative au développement de la transparence des revenus sous-nationaux provenant de l'exploitation des richesses naturelles.

Choisir un mélange de parties prenantes

Le groupe multipartite devrait se composer à parts égales de membres de la société civile, du secteur extractif et du gouvernement (notamment de délégués, de chefs de service, de ministères et d'agences ainsi que de représentants du pouvoir judiciaire). Il est impératif que dans chaque cas les représentants aient un pouvoir de décision au nom de l'organisation qu'ils représentent et qu'ils aient une certaine compréhension de l'importance de la transparence et de la responsabilisation pour le développement.

Les participants peuvent également compter une ou deux figures respectées des médias ainsi que des membres d'autres régions du pays. Ces membres supplémentaires peuvent jouer un rôle crucial dans les zones où différents groupes ethniques ou religions se côtoient. Le groupe devrait s'entendre sur des critères de sélection de ces représentants.

Renforcer les capacités et la confiance

Les membres du gouvernement comme ceux de la société civile seront probablement issus d'institutions et d'organisations incapables de mettre en œuvre et de soutenir un cadre de

Étude de cas

gouvernance plus ouvert, transparent et responsable. Les institutions gouvernementales n'auront sans doute ni les qualifications ni la compétence nécessaires en interne pour mettre en place les modalités d'audit nécessaires et auront besoin de formation. Les organisations de la société civile au niveau sous-national sont susceptibles d'atteindre les limites de leurs capacités et ne pas posséder les connaissances suffisantes pour pouvoir analyser, suivre et évaluer les avancées du gouvernement ou représenter efficacement les intérêts de leur communauté. Le secrétariat de l'initiative aura besoin d'espace de bureau, de matériel informatique et de personnel qualifié pour apporter un soutien adéquat aux parties prenantes.

Les réunions multipartites peuvent être la première fois où le gouvernement, la société civile et les sociétés d'extraction se rencontrent dans un cadre officiel, il est donc capital de faire de l'instauration d'un climat de confiance une priorité. L'organisation de séminaires de stratégies dans le pays est une option possible pour établir la confiance car ils donnent le temps et l'espace nécessaires pour répondre à la question de « Qu'est-ce que nous essayons de faire et de quelle manière ? ».

Planifier une approche à long terme

Améliorer la gouvernance au niveau sous-national peut prendre des années. Réussir à mettre en place des changements structurels dans les modalités de gouvernance et à renforcer les capacités des institutions gouvernementales et des organisations de la société civile constitue un programme à dérouler sur trois à cinq ans. Un engagement sur un ou deux ans seulement risque de laisser les organisations avec des programmes seulement partiellement achevés.

Ne pas s'endormir au volant

S'assurer que des membres de la société civile soient placés à la barre d'un programme sous-national est nécessaire mais pas vraiment suffisant pour une amélioration de la gouvernance. La méfiance résiduelle postcoloniale du Bayelsa a édifié une frontière apparemment permanente entre l'État et la société civile. Les acteurs de la société civile risquent d'être perçus comme des traîtres, exposés à l'ostracisme de leurs anciens collègues en raison de leur participation au gouvernement.

Les organisations devraient être conscientes que leurs représentants sont en danger d'être balayés par les intérêts du gouvernement. Cependant, plutôt que de les considérer avec méfiance, mieux vaut s'entendre à l'avance sur un processus de représentation. De tels processus peuvent être inscrits dans le MOU ou la loi sous-nationale à titre d'exigence du rôle des participants, mais les organisations doivent veiller à ce que leurs représentants et leurs intérêts soient défendus.

Les acteurs de la société civile devraient également préconiser que le groupe multipartite se réunisse régulièrement, indépendamment de la production en temps opportun de ce qui est attendu. Le MOU et la loi sous-nationale devraient imposer un nombre minimum de réunions par an.



Le Revenue Watch Institute (RWI) promeut une gestion efficace, transparente et responsable des ressources pétrolières, gazières et minérales pour le bien public. Par le biais du renforcement des capacités, des aides techniques, de la recherche, du financement et de la défense des intérêts, nous aidons les pays à tirer parti des bénéfices du développement de leur richesse en ressources naturelles.

1700 Broadway
17^e étage
New York, NY 10019
Téléphone 1.646.929.9750
rwi@revenuewatch.org