



PERSPECTIVES INTERNATIONALES

*La revue des étudiants-chercheurs en Relations
Internationales de Sciences Po*

Numéro 1
Janvier-mars 2012

Le secret en Relations Internationales

**La transparence au Sud :
l'opportunité de s'autonomiser pour
la société civile locale ? L'exemple de
la campagne transnationale *Publiez
ce que vous payez***

Par Asmara Klein

L'article propose d'étudier l'émergence des mouvements citoyens au Sud ainsi que les enjeux de leur inclusion renforcée dans les relations internationales. A la fin des années 1980, s'impose l'idée que la réussite des programmes de développement est conditionnée par la participation des populations bénéficiaires. Encouragés par ce changement de paradigme, les mouvements civiques au Sud essaient et déclenchent une nouvelle dynamique d'interaction Nord-Sud dans le monde des ONG. Créée en 2002 pour lutter contre la corruption dans l'industrie extractive et présente actuellement dans plus de 50 pays, la coalition d'ONG *Publiez ce que vous payez* offre un exemple parlant de ce rôle actif désormais joué par les acteurs au Sud. Cette autonomisation reste toutefois ambiguë : les voix du Sud ne font pas souvent le poids contre les possibilités de financement au Nord, pis leur rôle semble rarement dépasser celui d'un faire-valoir.

Mots-clés : corruption – transparence – société civile – Sud – ONG – organisations internationales – campagne de plaidoyer – industrie extractive – Publiez ce que vous payez - Initiative pour la Transparence dans l'Industrie Extractive.

POUR CITER CET ARTICLE

KLEIN, Asmara. La transparence au Sud : l'opportunité de s'autonomiser pour la société civile locale ? L'exemple de la campagne transnationale *Publiez ce que vous payez*. *Perspectives Internationales*, Janvier 2012, n°1, p. 108-131.

Longtemps perçue comme un phénomène inéluctable, la corruption avait su tirer parti d'un contexte international favorable à son maintien. Plusieurs décennies durant, sous couvert de la clientélisation, la Guerre Froide justifiait le financement généreux de dictatures en échange d'une allégeance de bloc. Plus généralement, les interactions entre nations préféraient à la lumière du jour, la pénombre des accords et agents secrets. Cet environnement propice au détournement se délite avec l'effondrement de l'Union Soviétique en 1990, autorisant la dénonciation ouverte de la corruption. Néanmoins, la corruption connaît une explosion sans précédent : la globalisation a encouragé l'émergence de puissants acteurs marchands qui n'hésitent pas à user de généreuses mallettes pour décrocher certains contrats. De plus les politiques de privatisation et de libéralisation, particulièrement dans l'ancien bloc soviétique, donnent lieu à une série de pratiques frauduleuses en recourant à une association abusive entre « privé » et « caché ». Atteignant désormais des niveaux insupportables, voire dangereux pour le système international comme en ont témoigné les crises économiques successives de la décennie 1990¹, la corruption ne peut plus être ignorée. Libérées du joug d'obscurité imposé par le conflit Est-Ouest, plusieurs organisations de la société civile entreprennent de formuler la corruption comme un problème public (Boussaguet, Jacquot et Ravinet, 2010) auquel il faut trouver une solution. Et quelle meilleure cure que la lumière?

La transparence recouvre un champ sémantique large, aux contours flous. Un groupe de travail du FMI, spécialement réuni à cet effet en 1998, établit la définition de transparence comme suit : « *a process by which information about existing conditions, decisions and actions is made accessible, visible, and understandable.*² » Ann Florini par exemple, choisit d'insister sur la différence entre les initiés et les personnes extérieures au processus examiné : « *transparency refers to the degree to which information is available to outsiders that enables them to have informed voice in decisions and/or to access the decisions made by insiders.*³ ». Notion ancienne⁴, son actuel usage est récent puisqu'il date de la création de l'ONG *Transparency International* (TI) en 1993. Lorsque Peter Eigen, le fondateur de TI, choisit ce terme presque inconnu à l'époque, il semble saisir l'air du temps.

L'engouement pour le concept de transparence ne se fait point attendre et nombreuses sont les ONG qui reprennent cette injonction à la probité dans leur travail de persuasion et de sensibilisation auprès des instances internationales, ainsi qu'auprès de leurs gouvernements nationaux respectifs. En démontrant que le retard de développement de certaines économies trouvait sa cause dans la

¹ A ce titre, on peut noter la crise asiatique en 1997 et la crise russe en 1998.

² Cité p.5 in FLORINI A. (ed.), *The Right to Know. Transparency for an Open World*, Columbia University Press, NYC, 368p, 2007.

³ Cf. *ibid.*

⁴ Pour de plus amples explications cf. HOOD C., HEALD D., *Transparency: the Key to Better Governance*, The British Academy, Oxford University Press, 231p, 2006.

corruption de grande échelle⁵, les ONG ont pu revendiquer avec succès la nécessité d'instaurer un climat de transparence, favorable au décollage économique. Cette prémisse est reprise ultérieurement par les organisations multilatérales, financières avant tout. Au nom de la « bonne gouvernance » (Best, 2005), le FMI ou la Banque Mondiale réclament une meilleure traçabilité des décisions publiques dans les pays susceptibles de recevoir une aide internationale. La transparence devient alors une épopée mondiale.

Au sein de la campagne engagée par les acteurs de la société civile autour de la thématique générale de la publication d'informations, certaines ONG ont commencé à s'intéresser à la corrélation existant entre l'exploitation des ressources naturelles et l'abus des droits de l'homme. Force est de constater que les pays riches en ressources semblent souvent être un terrain fertile pour le développement d'un système de corruption complexe, où les réseaux privés de détournements de fonds publics se confondent aux structures étatiques. A de maintes reprises, plusieurs ONG dénoncent cet état des faits grâce à la publication de divers rapports. Ceux publiés par l'ONG britannique *Global Witness* marquent cependant le plus les esprits. Fondée en 1993 avec l'ambition de mettre à nu le lien entre l'exploitation des ressources et l'abus des droits humains, les conflits armés ainsi que la corruption, l'ONG enquête dans de nombreux pays tels que le Cambodge ou l'Angola. C'est la reprise d'une des recommandations adressées aux entreprises dans ses rapports qui donne le nom à la campagne – *Publish What You Pay* (Publiez ce que vous payez – PCQVP) – que Global Witness lance en 2002 avec une poignée d'ONG partenaires dans le but de lutter contre la corruption dans l'industrie pétrolière, gazière et minière.

Aujourd'hui implantée dans plus de 50 pays, dont la majorité se situe au Sud⁶, et avec plus de 600 ONG membres⁷, PCQVP offre une plateforme décisive aux activistes du Sud et constitue l'occasion d'enquêter sur les modalités d'autonomisation de ces acteurs, phénomène peu étudié jusqu'ici par les internationalistes. Nombreuses sont en effet les études de cas effectuées dans des pays émergents mais rares sont celles se consacrant aux pays en voie de développement. Il existe quelques articles récents, ceux de Patrick Quentin (2008) ou de Marc Poncelet et Gautier Pirotte (2007) mais généralement la société civile de ces nations est étudiée en marge d'un ouvrage collectif (Van Rooy, 1998 ou Reinalda, 2011) et l'on s'intéresse peu aux conséquences de leur émergence sur la scène internationale. Au contraire, cet article tente d'explorer l'association étroite

⁵ Alors que la corruption peut être vue comme le luxe des pays avancés, elle est particulièrement destructrice dans les sociétés où l'Etat est faible et peu opérationnel. Cf. Florini, 2000.

⁶ En revanche, il est intéressant de souligner que la coalition est très peu présente dans les pays émergents où les questions de transparence sont pourtant facteur de large mobilisation au sein de la société civile nationale, comme en témoignent les exemples de l'Afrique du Sud et du Brésil.

⁷ Pour plus de détails sur l'implantation de la coalition, voir : <http://www.publishwhatyoupay.org/where>

entre la montée de la transparence et l'autonomisation⁸ des sociétés civiles dans les pays du Sud tout en soulignant les jeux de pouvoir et ambiguïtés qui accompagnent ce processus, principalement dans les pays africains⁹.

L'article adopte une démarche socio-historique pour comprendre l'émergence des mouvements citoyens au Sud ainsi que les enjeux de leur inclusion renforcée dans les relations internationales. C'est pourquoi la première partie revient sur l'évolution des paradigmes sur lesquels reposent les politiques de développement mis en place par la communauté internationale. A la fin des années 1980, s'impose l'idée que la participation des populations locales et notamment de leurs représentants associatifs aux programmes de développement conditionne la réussite de ces derniers. Encouragés par ce changement de paradigme, les mouvements civiques au Sud essaient et déclenchent une nouvelle dynamique d'interaction Nord-Sud dans le monde des ONG. Si la coalition PCQVP connaît un tel succès c'est parce que les acteurs du Sud endossent désormais un rôle actif dans la campagne. Toutefois, la seconde partie montre que malgré les efforts mis en œuvre par la coalition de donner un ancrage institutionnel à la contribution croissante des activistes issus du Sud, cette autonomie reste fragile et inégale. Les voix du Sud ne font pas souvent le poids contre les possibilités de financement au Nord, pis leur rôle semble rarement dépasser celui d'un faire-valoir comme le montre l'exemple de l'Initiative pour la Transparence dans l'Industrie Extractive (ITIE), mise en place par le gouvernement britannique sous Tony Blair fin 2002 et dans laquelle la coalition PCQVP s'investit fortement.

LA TRANSPARENCE COMME NOUVEAU PARADIGME D'INCLUSION DES ACTIVISTES DU SUD

Révision des politiques de développement : la nécessité d'impliquer les acteurs locaux

Le constat d'un échec

En septembre 2000, lors du Sommet du Millénaire, les Nations Unies adoptent les huit objectifs du millénaire pour le développement¹⁰. Malgré l'enthousiasme qui accompagne l'engagement solennel pour réduire le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté, il s'agit de constater un échec : celui de cinquante années

⁸ Dans le sens du mot anglais *empowerment*.

⁹ Les recherches de terrain – observation participante et entretiens – ont été effectuées au Cameroun, pays riche en minerais et souffrant d'une corruption généralisée, en septembre 2011 et à Londres, au centre de coordination international de la coalition entre janvier et juin 2010.

¹⁰ Pour plus d'information à ce sujet, consulter : <http://www.un.org/fr/millenniumgoals/bkgd.shtml>

d'aide au développement couronnées de déception. Car en 2000, comme le rapporte le Secrétaire Général de l'Onu¹¹, pas moins de la moitié de la population mondiale vit toujours avec moins de deux dollars par jour. Les constats listés dans le rapport de Kofi Annan sont accablants dans de nombreux domaines, qu'il s'agisse de l'accès à l'éducation, à l'eau potable, au travail ou encore au logement.

La détermination renouvelée de la communauté internationale fêtée en grande pompe à New York est étroitement liée à la remise en cause des politiques de développement mises en œuvre précédemment. Il y avait d'abord eu les politiques d'investissement dans les projets publics comme privés entre 1965 et 1985 (Callewaert, 2006) qui consistaient dans un saupoudrage des économies assistées de manière aléatoire. L'ineffectivité apparente de cette approche a amené les bailleurs de fonds à développer une méthode plus complète et systématique. Ont alors suivi, et ce jusqu'à la fin des années 1990, les programmes d'ajustement structurel, plus connus sous le nom de « consensus de Washington ». L'État souhaitant bénéficier d'une aide devait concéder des réformes économiques et politiques. Cette dernière approche a été particulièrement critiquée. Non seulement a-t-elle manqué de livrer les résultats escomptés en matière de réduction de pauvreté, elle a surtout contribué à aggraver la situation économique de nombreux pays. En effet, les politiques de libéralisation, privatisation et ouverture des frontières prônées par les institutions de Bretton Woods sont tenues pour responsables de diverses crises économiques, notamment la crise argentine en 2001.

L'échec cuisant des politiques de développement, du consensus de Washington en particulier, résulte non seulement dans le discrédit des agences instigatrices de ces politiques, principalement le FMI et la Banque Mondiale¹², mais entraîne également la révocation de certains paradigmes qui sous-tendaient les programmes de développement. Dans son ouvrage *One Economics, Many Recipes : Globalization, Institutions and Economic Growth* paru en 2007 et critique du consensus de Washington, Dani Rodrik revient en premier lieu sur la conception erronée qu'avaient les bailleurs de fonds concernant les forces du marché, censées réguler efficacement, et en toute autonomie, l'économie. Ensuite, Dani Rodrik questionne le postulat équivoque que l'unicité d'objectif – le développement économique et sociétal – justifiait une unicité d'approche. Il souligne combien il était illusoire de croire en l'existence d'un modèle universel, applicable de manière standardisée et technocratique. Les modèles économiques et institutionnels développés avec pertinence dans la sphère théorique souffraient d'une application trop rigide dans la réalité. Le manque de prise en compte de la spécificité de chaque contexte national est ce qui a mené ultimement à l'insuccès des politiques mises en œuvre par les bailleurs de fonds internationaux.

¹¹ Le rapport du millénaire est consultable à l'adresse suivante : <http://www.un.org/french/millenaire/sg/report/full.htm>

¹² Comme le montrent les manifestations, parfois violentes, à l'occasion des sommets de ces organisations à la fin des années 1990. Voir également Guillaume Devin *Malaise dans le Multilatéralisme* in BADIE B, TOLOTTI S. (dir.), *L'état du monde. 50 idées-force pour comprendre l'actualité mondiale 2009*, La Découverte, Paris, 323 p., 2008.

L'avènement d'une politique de développement dite « participative »

Dans le souci de se distancier du modèle « *one-size-fits-all* » imposé unilatéralement aux pays assistés, la communauté de développement s'est efforcée d'intégrer les particularismes locaux à ses programmes. S'ouvrir à la spécificité de chaque société force les bailleurs de fonds à abandonner la simple contrainte par le haut (*top-down*) au profit d'une démarche ancrée localement (*bottom-up*). L'idée qu'il faille associer les acteurs locaux pour assurer la durabilité des politiques de développement est d'autant plus attrayante pour les institutions de Bretton Woods, dont la réputation a été ébranlée, qu'elle leur permet d'assouvir leur quête de légitimité auprès des populations. En effet, donner une voix aux revendications locales offre à ces organismes internationaux l'opportunité de témoigner de leur nouvelle ouverture et de leur préoccupation d'être au service des instances nationales (Gillies, 2010). Ces instances ne manquent pas d'entraîner dans leur sillon les agences nationales de développement, de sorte que la participation des acteurs locaux devienne un principe largement accepté dans la communauté de développement (Best, 2005).

Le renouvellement des fondements cognitifs des politiques de développement est entériné par plusieurs documents et accords officiels prônant une plus grande participation des acteurs locaux. On peut citer par exemple les accords de Cotonou conclus entre l'Union européenne (UE) et les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique signés en 2000 et faisant mention de l'intention de l'UE d'associer plus étroitement ses partenaires locaux, notamment les acteurs non-étatiques, à l'élaboration de ses politiques d'assistance. Quelques années plus tard, la déclaration de Paris (2005) sur l'efficacité de l'aide, insiste à son tour sur l'importance pour les pays bénéficiaires de l'aide internationale de définir leurs propres stratégies de réduction de la pauvreté et pour les pays donateurs de s'aligner sur ces stratégies.

Cette dynamique d'association des acteurs locaux ne se limite pas à la sphère des politiques publiques, elle concerne également le monde non-gouvernemental. De manière croissante, les ONG occidentales cherchent à établir et valoriser des partenariats avec des organisations locales. C'est pour cette raison que les programmes dits de « renforcement des capacités » connaissent une progression fulgurante dans les années 1990, de façon à encourager la professionnalisation des infrastructures associatives locales.

La société civile, espoir de démocratie au Sud

Cette dernière évolution suscite l'enthousiasme des bailleurs de fonds internationaux, qu'il s'agisse d'institutions comme la Banque Mondiale ou des agences d'aide bilatérale telles que USAID (*US Agency for International Development*) ou son homologue canadien ACDI (Agence Canadienne pour le Développement International). Plusieurs raisons peuvent expliquer ce phénomène.

Dans certains pays, la disposition à coopérer avec les agences de

développement au niveau des pouvoirs publics est très faible. Soutenir les organisations de la société civile (OSC) naissantes permet aux donateurs internationaux de contourner les administrations et élites politiques souvent perçues comme incompetentes et corrompues tout en remplissant les critères d'appropriation locale de leurs projets. S'ajoute à cela l'avènement d'une nouvelle mode, celle du *New Public Management* qui prône la décentralisation et la privatisation des services publics au profit des ONG locales (Quantin, 2008).

Plus généralement, le recours aux OSC découle d'une certaine conception libérale de la démocratisation partagée et véhiculée par les bailleurs de fonds et qui a le vent en poupe depuis le triomphe du bloc de l'Ouest emmené par les Etats Unis. Les agences anglo-saxonnes en particulier tentent d'instituer les OSC comme acteur politique alternatif à un Etat prédateur dans le but de stimuler des dynamiques participatives locales nouvelles (Poncelet et Pirotte, 2007). A ce sujet, Patrick Quantin déclare à propos de l'Afrique :

« [...] le rôle politique des sociétés civiles africaines s'affirme comme le moteur des démocratisations, au point de surpasser celui des partis politiques dénoncés comme les refuges d'un personnel politique inamovible, porteur de mauvaise gouvernance. Les associations les plus diverses sont encouragées à se former. Elles se voient accorder une reconnaissance automatique et sont amenées, aux côtés de structures anciennes, telles que les Eglises chrétiennes, à représenter les "forces vives" de leur pays dans la transition vers la démocratie.¹³»

L'espoir de voir advenir une démocratie par le bas conforte le processus d'appropriation locale des politiques de développement et justifie l'association des OSC aux diverses instances de pilotage de ces programmes. La notion de co-gestion des projets de développement ou de co-gouvernance comme le suggère John Ackermann (2004) traduit le souhait d'inviter les acteurs sociaux à participer activement à la mise en place et à l'exécution des politiques publiques de sorte à assurer une plus grande responsabilité des dirigeants (*accountability*), considérée comme essentielle pour le développement économique d'une société. Pour les bailleurs de fonds, la co-gouvernance a l'avantage d'entériner définitivement l'appropriation locale de leurs projets.

L'évolution des pratiques dans le monde du développement, sous-tendue par la réforme des théories dominantes en matière de changement économique et sociétal, a contribué à modifier les rapports Nord-Sud dans le champ non-gouvernemental. Jusque dans les années 1990, les ONG au Sud constituaient non seulement un phénomène sporadique, elles étaient surtout cantonnées, bien souvent, à un rôle passif de simples destinataires de l'aide. La prise en compte des populations locales et de leurs représentants change la donne : appelées à participer activement aux

¹³ Cf. p.33 in QUANTIN Patrick, *Le rôle politique des sociétés civiles en Afrique : vers un rééquilibrage*, revue internationale et stratégique, n°72, 2008.

programmes de développement, les ONG agissant au Sud deviennent de véritables partenaires chargés de traduire en enjeux locaux les politiques décidées au niveau global, ce qui leur donne un poids inédit dans les interactions Nord-Sud. Pour les ONG du Nord, le concours des associations locales est devenu un pré-requis pour toute demande de financement effectuée auprès d'un partenaire étatique tel que l'UE ou les agences de développement nationales.

Dans cette optique, la campagne PCQVP est le fruit de ces transformations progressives et illustre comment les ONG du Sud, en faisant valoir leur « levier de légitimité » auprès des instances domiciliées au Nord, émergent sur la scène internationale et altèrent les traditionnelles dynamiques Nord-Sud.

La campagne PCQVP née d'une convergence Nord-Sud

La transparence : une réponse aux limites de l'Etat?

Alors que le monde associatif de l'humanitaire n'hésite pas à dénoncer les ravages causés par la perversion du système politico-financier, qui mine directement l'apport de secours sur le terrain, les donateurs étatiques sont plus réticents à se désavouer de dirigeants malhonnêtes car cela reviendrait à enfreindre le principe de non-ingérence. Pointer du doigt la gestion des finances publiques d'un Etat souverain était considéré comme inapproprié pour un bailleur de fonds étatique. Cette acceptation était telle que certaines agences possédaient même des « grilles tarifaires » détaillant combien devait recevoir un fonctionnaire de tel grade dans tel pays¹⁴.

Toutefois, sous la pression grandissante des opinions publiques sensibilisées au problème de la corruption (Eigen, 2003), les agences multilatérales et bilatérales reprennent à leur compte la transparence qui semble offrir une solution rapide à la problématique complexe de la corruption. Rendre publics les comptes de l'Etat, notamment les budgets associés à l'industrie extractive dans les pays riches en ressources, devrait inquiéter les dirigeants et ainsi restreindre les possibilités de détournement de fonds. La transparence fait également écho à la politique d'association des sociétés civiles locales aux projets de développement décrite plus haut. D'une part, la transparence « outille » les OSC naissantes en leur fournissant les informations nécessaires à la responsabilisation du personnel politique et administratif. D'autre part, elle permet de court-circuiter les fonctionnaires peu coopératifs qui sont surveillés non plus par le haut mais par le bas.

De plus, la transparence a l'avantage de mettre tout le monde sur un pied d'égalité, ceux qui perçoivent tout comme ceux qui payent des pots de vin. Il s'agit là des multinationales, dont le siège social est souvent domicilié en Europe ou en

¹⁴ Entretien avec un ancien directeur de l'agence d'aide allemande – Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, novembre 2010, Berlin.

Amérique du Nord. Emancipées des législations nationales, ces entreprises transnationales s'autorisent de nombreux débordements, notamment en matière de respect de l'environnement ou de corruption¹⁵. Nouvelle panacée, la transparence permettrait de prolonger, voire de supplanter certaines fonctions de l'Etat. Dans les pays du Nord, elle permettrait de mieux encadrer le jeu des champions nationaux à l'étranger. Dans les pays en voie de développement, elle assainirait la gestion des affaires publiques tout en renforçant la société civile d'abord, la démocratie ensuite.

En 1999, Global Witness publie son fameux rapport *A Crude Awakening*, dans lequel elle dénonce les exactions du gouvernement angolais. L'ONG révèle au grand jour comment la rente pétrolière angolaise est siphonnée (sur la période 1990-1999 les estimations oscillent entre 1.8 et 3 milliards de dollars par an) par un réseau international de bénéficiaires, allant de l'entourage direct du président José Eduardo Dos Santos aux banquiers de La City à Londres, en passant par des trafiquants d'armes tel que l'homme d'affaires français Pierre Falcone. L'Angola, second producteur africain de pétrole après le Nigeria, a un grand avantage pour les compagnies étrangères : la plupart des puits sont des champs off-shore, éloignés des populations et des déboires politiques locaux. Il suffit de payer des bonus indécents (pour l'obtention des blocs en eau profonde 31 à 33, BP-Amoco, Elf et Exxon auraient versé environ 870 millions de dollars américains¹⁶) pour accéder à l'or noir du Golfe de Guinée, au large des côtes angolaises. Pour cette raison, Global Witness interpelle directement les compagnies pétrolières opérant dans ce pays, pour leur demander d'appliquer une politique de transparence totale (*full transparency*).

Le rapport de Global Witness, largement médiatisé, reçoit une attention internationale significative, au-delà du milieu militant habituel. Son impact devient déterminant par la suite : non seulement ce rapport est cité par d'autres ONG, par diverses organisations internationales ou dans les travaux de nombreux chercheurs, il oblige surtout les compagnies pétrolières à inscrire la transparence sur la liste de leurs préoccupations. Les conclusions du rapport sont corroborées par le travail d'investigation de journalistes, s'appliquant à découvrir les rouages de scandales politico-financiers dans lesquels étaient impliqués les grands pétroliers¹⁷.

Le lancement de la campagne PCQVP à Londres

Malgré ce contexte intellectuel favorable, les démarches entreprises par l'ONG Global Witness n'aboutissent pas. A la suite du premier rapport *A Crude Awakening*, quelques compagnies présentes en Angola ont accepté d'engager un dialogue avec

¹⁵ A ce propos, plus largement relié aux questions de responsabilité sociale des entreprises, une littérature foisonnante existe, voir Renouard, 2007; Dilling, Herbert et Winter, 2008; Capron, Quairel-Lanoizelée, 2004.

¹⁶ Toutes ces informations sont contenues dans le rapport, disponible en ligne *A Crude Awakening. The Role of the Oil and Banking Industries in Angola's Civil War and the Plunder of State Assets*, Global Witness, décembre 1999.

¹⁷ En France, le fils de François Mitterrand et l'homme d'affaires Pierre Falcone sont mis en cause dans l'affaire baptisée *Angolagate* en 2000.

Global Witness. Ainsi, entre janvier et décembre 2000, les militants de l'ONG sont reçus par Shell, Statoil, BP et d'autres. Cette première ouverture reste sans conséquences puisque les principaux producteurs de pétrole en Angola, c'est-à-dire Chevron, Exxon, Total refusent de s'y associer.

Après plusieurs années d'investigation et de multiples démarches dans le monde entier auprès d'instances multilatérales, d'agences gouvernementales, de députés et d'autres ONG, Global Witness n'a obtenu aucune avancée. Face à l'urgence humanitaire¹⁸ due, dans certains pays, au manque de transparence des revenus extractifs, Global Witness estime qu'il faut donner une autre ampleur à son action. La frustration liée au manque de résultats a poussé Global Witness à lancer l'idée d'une coalition, qui permettrait de forcer les acteurs (les gouvernements des pays industrialisés et des pays producteurs du Sud, ainsi que les compagnies) à prendre en compte ses revendications.

Dans une certaine mesure, former une coalition internationale était dans la continuité des efforts entrepris par Global Witness lors de ses campagnes antérieures, à savoir le rapprochement avec des activistes d'horizons variés dans divers pays. A présent, il s'agissait de donner à ces contacts une autre dimension par l'interconnexion des rapports bilatéraux précédents : « ...un lien d'affiliation de plusieurs unités (cellules, sections, bureaux, délégations) réparties sur plusieurs territoires nationaux et qui participent toutes à la relation de solidarité en tant que telle¹⁹ ». Ce lien est la clef pour transformer la réciprocité des relations préexistantes en chaîne de solidarité effective. La connexion démultipliée de chaque entité membre de la coalition transnationale répond à la nécessité d'atteindre une masse critique, ne pouvant être ignorée, selon une stratégie d'essaimage (Devin, 2004).

Après avoir recueilli l'appui moral et financier de Georges Soros, Global Witness s'associe à cinq autres ONG londoniennes²⁰ pour lancer la coalition en juin 2002 lors d'une conférence de presse. Ensemble, elles parviennent à faire gonfler le nombre de membres grâce à leurs réseaux internationaux puisque chacune dispose de nombreuses filiales et partenaires à l'étranger. Toutefois, la coalition n'atteint sa véritable résonance globale qu'avec le ralliement des OSC issues des pays riches en ressources, c'est-à-dire lorsqu'elle parvient à devenir « *the translocal collection of distributed forms of locally organized collective action* ». ²¹

L'exemple du Congo-Brazzaville: l'importance de l'assise locale pour une résonance globale

¹⁸ La population Ogoni au Nigeria, les populations angolaises et congolaises souffrant de guerre civile, l'oppression de dictateurs financés par le pétrole, etc.

¹⁹ Cf. p.20 in DEVIN Guillaume (sous la dir.), *Les solidarités transnationales*, coll. Logiques politiques, L'Harmattan, Paris, 209 p., 2004.

²⁰ A savoir CAFOD (la branche britannique de Caritas Internationalis), Open Society Institute, Oxfam GB, Save the Children UK, Transparency International UK

²¹ Cf. p.121 in TENNANT E. W., *Locating Transnational Activists* in SASSEN S. (ed.), *Deciphering the Global. Its Scales, Spaces and Subjects*, Routledge, NYC, 366 p., 2007.

L'apparition d'une société civile embryonnaire au Congo-Brazzaville ces vingt dernières années est représentative d'une situation générale en Afrique centrale et permet de comprendre ce qui alimente l'actuelle mobilisation transnationale de la coalition PCQVP.

Peu après l'indépendance du Congo-Brazzaville en 1960 un monopartisme s'installe, dirigé par le Parti Congolais du Travail (PCT) qui institutionnalise, au niveau de l'Etat, un système de prévarication généralisée (M'Paka, 2007). Le phénomène est soutenu par un flux, supposément intarissable, de revenus issus du pétrole. La production pétrolière du Congo est responsable de 95% des recettes d'exportation, 60% du PIB et 75% des recettes fiscales²². Autant dire que le budget du Congo dépend entièrement des cours mondiaux du pétrole, situation extrêmement préjudiciable pour une croissance stable. Cela explique, entre autres, la nécessité de se soumettre aux programmes radicaux de réforme structurelle entrepris par le FMI en 1985, avec cependant peu de résultats probants. A la fin de la décennie 1980, l'Etat congolais est entièrement ruiné, criblé de dettes extérieures et le pétrole est gagé pour les années à venir. Lorsque s'ajoutent à l'insatisfaction populaire le retrait du soutien diplomatique de l'Union Soviétique à partir de 1989, et l'érosion de la fidélité *Françafrique*, le régime ne peut plus se permettre de camper sur ses positions autoritaires et ignorer les revendications naissantes.

A ce moment s'activent simultanément les organisations socioprofessionnelles et les associations confessionnelles (toutes croyances confondues). Dès avril 1990, l'assemblée plénière de l'épiscopat congolais prend ouvertement position en faveur d'une transition vers un multipartisme. L'Eglise catholique, influente dans la société congolaise, est parmi les plus virulentes à critiquer la mauvaise gestion de la chose publique et forge les termes d'un débat démocratique, fortement relié à la question de justice sociale. A l'image d'autres sociétés voisines (Angola, Nigeria), l'éveil politique des Congolais s'opère à travers la problématique de la gestion des ressources issues de l'exploitation pétrolière, officiellement propriété de tous. La guerre civile qui sévit entre 1993 et 2002 accroît encore davantage la conscience que le pétrole peut constituer une sérieuse menace pour la stabilité et la prospérité du pays.

L'Eglise, déjà en charge de nombreux services sociaux, compte tenu de la défaillance des autorités publiques, structure progressivement le champ social à travers l'épanouissement de commissions appelées « Justice et Paix » dans toute la région centrafricaine. Se concentrant sur les problèmes d'injustice sociale, les commissions Justice et Paix profitent de leur statut apolitique aux yeux du pouvoir pour consolider leur implantation sociale, et acquérir un savoir-faire en matière de mobilisation citoyenne. Ce travail est d'autant plus efficace qu'il est soutenu par le réseau international de l'Eglise catholique : le Vatican voit d'un bon œil l'engagement de son clergé auprès des plus défavorisés en Afrique. Différents mécanismes de solidarité intra-confessionnelle permettent aux Africains de

²² Données tirées p.257 in M'PAKA A., *Démocratie et société civile au Congo-Brazzaville*, coll. Etudes africaines, l'Harmattan, Paris, 286 p., 2007.

s'approprier la connaissance technique nécessaire à l'avancement de leurs demandes. Ainsi, en 2001, la commission Justice et Paix congolaise lance un programme de recherche et de plaidoyer autour de la question du pétrole afin d'enrichir son expertise à ce sujet et d'alerter la population.

Dans ce cadre, le Secours Catholique français et Catholic Relief Services (Etats-Unis), membres du réseau Caritas Internationalis, apportent leurs aides financière et logistique pour la tenue d'une conférence des évêques en juin 2002 sur le rôle du pétrole dans le conflit congolais. A l'issue de la conférence, les évêques rédigent une lettre adressée au président Denis Sassou Nguesso dans laquelle ils réclament un droit de regard, au nom de la population, sur la rente pétrolière et une répartition équitable de celle-ci (Copinschi, 2006). Le retentissement de cette déclaration est immédiat et brise un long tabou. En outre, des lettres sont adressées aux autorités françaises ainsi qu'à la direction de Total. Pour faire suite à ce courrier, le Secours Catholique invite les représentants de la conférence épiscopale en février 2003 à Paris. C'est à cette occasion que le Secours Catholique décide de rejoindre la campagne PCQVP. En effet, sollicité dès 2002 par son homologue britannique CAFOD pour intégrer le réseau PCQVP, le Secours Catholique avait cependant estimé que son concours devait découler d'une sollicitation exprimée directement par les populations concernées.

L'exemple du Secours Catholique témoigne d'une dynamique intéressante : la campagne PCQVP ne se diffuse pas de manière unilatérale, du Nord vers le Sud, mais plutôt par effets de rebonds entre ONG situées au Nord et celles implantées au Sud. L'entrée dans la campagne du Secours Catholique ainsi que la création d'une plateforme française²³ ont été amorcées par une série de développements ayant eu lieu au Congo Brazzaville, tandis que par la suite, l'intégration du Secours Catholique au sein de PCQVP a facilité l'adhésion d'autres membres, particulièrement au Sud.

Les résultats peu probants des politiques internationales de développement ont poussé les organismes multilatéraux à réviser leurs approches en faveur d'une plus grande inclusion des populations locales. La transparence répondait doublement à ce défi: rendre l'aide au développement plus efficace en permettant la responsabilisation des bénéficiaires et donc une surveillance accrue des fonds versés; donner une voix aux acteurs du Sud, longtemps ignorés. En effet, la transparence comme premier pas indispensable à la reddition de comptes a naturellement valorisé les organisations de la société civile en tant que destinataires de l'information rendue disponible dans les pays émergents et en voie de développement. Ces changements ne sont pas sans affecter le monde non gouvernemental qui voit s'éclorer une société civile au Sud, dont la

²³ La plateforme française est officiellement inaugurée en juin 2003, peu après la venue de la délégation congolaise. Actuellement, il existe plus d'une trentaine de plateformes nationales PCQVP, permettant aux membres de la coalition de se regrouper pour mieux coordonner leur action

professionnalisation va croissante et dont le rôle doit être envisagé différemment. La coalition PCQVP est emblématique d'une nouvelle génération d'alliances Nord-Sud dans lesquelles les acteurs du Sud possèdent une réelle influence et encouragent le renouvellement du répertoire d'action transnationale. A présent, il s'agit d'approfondir cette notion d'influence et d'en analyser les ressorts.

UNE AUTONOMIE ENCOURAGEE MAIS CIRCONSCRITE PAR LES INTERETS DU NORD

Institutionnaliser la représentation du Sud au sein de la coalition

Fortifier le local pour établir un maillage institutionnel mondial

Au tournant du siècle, il est devenu indispensable pour les acteurs du développement de veiller au concours des populations et des activistes locaux lorsqu'il s'agit d'établir un nouveau projet. Cela explique, en partie, la construction de la coalition PCQVP comme un mouvement social partant de la base (*grassroots movement*), c'est-à-dire comme un mouvement qui combine une ambition globale et un ancrage local grâce à une coordination effective des échelons politiques et sociaux déjà existants (Della Porta, 2005). C'est ce que Saskia Sassen appelle le *rescaling*, un emploi ciblé des solidarités transnationales au profit d'un lobbying multi-niveaux sophistiqué (Sassen, 2007). La définition de priorités globales à partir d'enjeux locaux est d'autant plus aisée au début des années 2000 que les programmes de renforcement des capacités, exécutés depuis quelques années par les ONG et agences de développement occidentales, ont porté leurs fruits. La professionnalisation des mouvements citoyens au Sud engendre des nouvelles possibilités d'action collective. Désormais, les activistes au Sud sont un vrai atout au sein de la coalition car ils participent à prolonger le rôle de surveillance (*monitoring*) incombant traditionnellement aux ONG (Florini, 2000).

La campagne PCQVP pérennise ainsi l'évolution du répertoire d'action collective non gouvernementale, par la consolidation systématique et rigoureuse de son organisation interne. En l'occurrence, seule une coordination rodée peut répondre au défi d'un travail de précision, requis par le plaidoyer. Les politiques publiques impliquent une pluralité d'acteurs, aux intérêts divergents. De plus, ces politiques dépendent désormais d'une multitude d'échelons de gouvernance : d'un côté, l'extension de l'Etat par le haut a créé des organes supranationaux, producteurs de biens publics mondiaux, de l'autre, les vagues de décentralisation (en France, comme ailleurs) donnent une place plus affirmée aux instances infra-étatiques. Finalement, l'interdépendance des Etats dans une économie globalisée explique que l'influence des politiques nationales ne s'arrête plus aux frontières. Les

actions menées par la coalition PCQVP, désireuse d'édicter des standards internationaux, applicables universellement, s'inscrivent dans cette logique d'encerclement des pouvoirs publics : il s'agit d'investir simultanément les différentes sphères de décision.

La mobilisation transnationale de PCQVP consistant à interconnecter les divers systèmes d'action politique prend part au renouvellement de la diplomatie étatique. Cette ré-invention des modes d'action diplomatique, démultipliée par la participation active des acteurs engagés au Sud, est devenue cruciale car elle resserre graduellement les mailles du filet normatif (Törnquist Chesnier, 2004) pour les entreprises transnationales. Les activités dénationalisées de ces dernières échappent largement au cadre législatif d'un seul Etat et requièrent un nouveau type de suivi, affranchi à son tour du contexte national. Dans cette perspective, le désir de s'organiser en coalition ordonnée vient en réponse à l'absence de régulation, spécifiquement dans le domaine de la transparence appliquée au secteur extractif. Les législations nationales (ainsi que les institutions internationales), quand elles s'y intéressent, n'ont pas élaboré, jusqu'ici, un système cohérent de transparence, susceptible d'encadrer la pratique des entreprises (Florini, 2007). Cette absence de régulation est un des facteurs à l'origine de réseaux globaux de corruption massive et d'évasion fiscale à grande échelle. C'est dans cette perspective qu'il faut comprendre la visée universaliste des demandes de standardisation en matière de transparence émises par PCQVP. La chaîne de solidarités de PCQVP doit donc être à la hauteur de ce type d'engrenages transnationaux, partiellement secrets mais surtout ouvertement criminels. Cela explique également l'importance que revêt la pleine participation des activistes au Sud car non seulement vont-ils pouvoir surveiller le respect de ces normes au niveau local et ainsi faire remonter des informations précieuses et fiables. Ils vont surtout apporter une caution aux démarches entreprises auprès des instances internationales, attestant de leur légitimité sur le terrain.

A ce titre, on peut citer les efforts déployés par la coalition pour faire voter la résolution *Strengthening Transparency in Industries*²⁴ par l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre 2008. A un niveau plus régional, PCQVP travaille depuis sa création à faire adopter une directive européenne concernant la transparence dans les industries extractives. Cela requiert notamment une coordination méticuleuse entre les membres européens afin de suivre le rythme des alternances nationales à la présidence de l'UE. Finalement, au niveau national, on peut donner l'exemple de l'amendement 1504 de la loi *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*²⁵, entérinée par le Congrès américain en juillet 2010 à la suite d'un intense travail de plaidoyer de la part de la plateforme PCQVP-Etats Unis.

²⁴ Cf. <http://www.un.org/ga/62/resolutions.shtml>.

²⁵ Cette loi oblige toutes les entreprises extractives listées sur la bourse de New York de publier les paiements effectués aux gouvernements hôtes de leurs activités. Pour le moment, le détail de publication doit encore être fixé par l'organe de régulation de la bourse, la *Securities and Exchange Commission*.

Gagner une voix en tant que mouvement porté par la base

Dans un contexte d'édiction de normes, la légitimité est un bien extrêmement précieux surtout pour les ONG qui ne possèdent ni la force légitime de l'Etat, telle que décrite par Max Weber, ni la contrainte économique de certains acteurs marchands (Keck et Sikkink, 1998). PCQVP a donc choisi de se reposer sur une certaine représentativité, c'est-à-dire sa capacité à mobiliser et représenter les OSC membres au Sud, pour clamer la légitimité de ses demandes. En accord avec ce principe d'action, le concours des activistes présents dans les pays riches en minerais est systématiquement orchestré depuis le centre de coordination internationale de PCQVP situé à Londres.

Au printemps 2010 par exemple, le bureau de Londres a mis en place une stratégie de plaidoyer pour encourager l'adoption d'une nouvelle norme comptable internationale, plus connue sous le nom de IFRS (*International Financial Reporting Standard*) et dont l'élaboration est conduite sous la responsabilité du *International Accounting Standard Board* – IASB²⁶. Cet organe de nature privée a décidé de réformer son IFRS 6 qui règle la publication de données financières dans le domaine de l'exploration et de l'exploitation des ressources minières. La longue procédure implique différentes étapes²⁷ au cours desquelles les membres de la coalition peuvent intervenir pour soumettre des commentaires ou inviter le personnel de l'IASB à des séances de sensibilisation. Le bureau de Londres, avec l'aide d'un consultant externe, a constitué un « pack d'action »²⁸. D'une part, pour expliquer à ses membres en quoi consistait la réforme et en quoi elle représentait une opportunité pour faire avancer les intérêts de PCQVP. D'autre part, le pack suggérait des actions concrètes aux activistes du Sud, en fournissant entre autres des lettres types de commentaire.

Une méthode similaire a été employée quelques mois plus tard, lorsque la SEC, l'organe en charge d'interpréter et de transposer pratiquement l'amendement 1504 de la loi Dodd-Frank aux Etats Unis, a initié une période de consultation en ligne. Sur une durée de plusieurs mois, le bureau londonien a organisé l'envoi de nombreuses lettres de commentaire rédigées par les membres de la coalition situés au Nord comme au Sud. Il s'agissait de contrer les arguments formulés par les entreprises extractives pour convaincre la SEC de l'utilité d'un niveau de détail de publication élevé. Cela est particulièrement vrai pour les citoyens issus des pays hôtes des activités extractives puisque les rapports soumis à la SEC deviendraient la seule source d'information publiquement disponible dans certains pays. La

²⁶ Cet organe privé est créé en 2001 en faisant suite au International Accounting Standards Committee. Les normes définies par l'IASB ne sont que des recommandations. Cependant, certaines juridictions, telles que l'UE, l'Australie, le Canada et bientôt les Etats Unis, les ont rendues obligatoires.

²⁷ Pour plus de détails à ce sujet, consulter : <http://www.ifrs.org/How+we+develop+standards/How+we+develop+standards.htm>

²⁸ Consultable en ligne, à l'adresse suivante : <http://www.publishwhatyoupay.org/sites/pwypdev.gn.apc.org/files/campaign%20pack%20-%20background%20briefing%20FINAL.pdf>

participation du Sud était donc un élément crucial²⁹ pour valider l'ambition extra-territoriale de la loi américaine.

C'est ainsi que PCQVP a été en mesure d'affirmer son statut de mouvement porté par la base, grâce à l'implication systématique des acteurs au Sud. C'est de ce solide ancrage local qu'a découlé le poids diplomatique de la coalition, invitée à de nombreux événements et écoutée en raison de sa représentativité transversale. L'exemple qui illustre certainement le mieux cet état de fait est l'Initiative pour la Transparence dans l'Industrie Extractive – ITIE.

Assurer la transmission des revendications exprimées au Sud

Cette initiative vise à mettre en place un standard mondial de transparence auquel les pays riches en ressources adhèrent volontairement. Actuellement plus de vingt Etats sont «candidat ITIE»³⁰. Cela signifie que ces Etats disposent de deux années pour valider le processus de certification ITIE qui prévoit une série de démarches menant à la conformité ITIE, reconnue à une douzaine de pays pour le moment. Les différents organes de décision de l'ITIE sont tripartites, c'est-à-dire qu'y siègent des représentants étatiques (des pays donateurs ainsi que des pays candidats), des acteurs marchands (investisseurs et entreprises extractives) et des représentants de la société civile disposant tous d'un même droit de vote. Cela vaut pour le Conseil d'administration international tout comme pour les diverses commissions ainsi que pour les groupes multi-actionnaires (GMA) nationaux. Ces GMA sont les organes de pilotage du processus dans chaque Etat candidat. Ils s'engagent à sélectionner une entreprise d'audit indépendante qui recueille les informations financières pertinentes (taxes variées versées dans le cadre de l'exploitation des ressources) à la fois auprès des entreprises, émetteurs des paiements et des administrations, destinataires des sommes en question. Un rapport devant être diffusé auprès du grand public permet de constater les éventuels écarts entre les données fournies par les entreprises et celles mises à disposition par les administrateurs publics. Ce procédé est soumis à une validation finale effectuée par un validateur indépendant et envoyée au Conseil d'administration international qui statue en dernier ressort sur la conformité du pays candidat³¹.

Dès l'annonce du lancement de l'ITIE en 2002, PCQVP était l'interlocuteur privilégié du côté de la société civile. D'abord, parce que certains de ses membres fondateurs (Global Witness, Transparency International) avait directement participé à concrétiser l'idée d'une telle initiative. Ensuite, parce que PCQVP était le seul réseau capable de mobiliser immédiatement un large pan de la société civile concernée par ces questions dans les potentiels pays candidats. On constate

²⁹ Compte tenu du très grand nombre de commentaires reçus par la SEC, celle-ci a pris du retard dans son travail. Alors qu'une décision était initialement attendue pour le mois d'avril 2011, elle n'était toujours pas connue en novembre 2011.

³⁰ Voir carte : <http://eiti.org/countries>

³¹ L'adresse suivante fournit plus d'information concernant la méthodologie ITIE: <http://eiti.org/document/rules>

d'ailleurs que l'inauguration des plateformes nationales de PCQVP a souvent été concomitante avec la décision du gouvernement de se porter candidat à l'ITIE³². De cette façon, PCQVP offrait une plateforme adéquate pour garantir l'implication des populations locales à travers la nomination de leurs représentants au sein des GMA ou du Conseil d'administration.

Pour PCQVP cela s'est traduit par une représentation extrêmement favorable : les membres de la société civile siégeant au Conseil d'administration de l'ITIE³³ sont tous membres de la coalition et la majorité des représentants au GMA issus de la société civile dans les pays mettant en œuvre l'initiative sont affiliés à la coalition. En conséquence, PCQVP a établi des mécanismes variés afin de garantir la circulation de l'information ainsi que la transmission des revendications émises par ses partisans au Sud. Avant et après les réunions du Conseil d'administration, tenues trois à quatre fois par an, le centre de coordination organise différentes consultations à l'aide de conférences téléphoniques ou d'ateliers de formation spécifiques. En outre, tous les deux ans, lorsque doivent être nommés les représentants du Conseil, la coalition organise un large appel à candidatures, à la suite duquel sont choisis les représentants des pays producteurs auxquels sont assignés la moitié des sièges disponibles à la société civile³⁴.

Le poids du nombre coordonné a permis à PCQVP de devenir une force incontournable du processus ITIE, son retrait entraînerait irrémédiablement la fin de l'initiative. Mais sans aller jusque-là, la coalition a réussi, à plusieurs reprises, à faire libérer des membres emprisonnés pour leurs activités en faveur de la transparence³⁵. Cette influence gagnée par PCQVP au sein du processus et plus largement dans d'autres contextes est indubitablement à remettre sur le compte de son ancrage dans les pays producteurs. Dans quelle mesure, néanmoins, cette prise en compte active des membres du Sud corrélée à la légitimité que ces derniers fournissent, se traduit-elle par une prise d'influence pour ces mêmes acteurs ?

Le défi d'une autonomisation en devenir

Une implication encore incomplète

Malgré les efforts pour valoriser la participation des membres de la coalition actifs dans les pays producteurs, l'organisation interne de la coalition n'offre qu'une implication incomplète aux acteurs du Sud. Officiellement, la structure de

³² C'était le cas du Cameroun, du Gabon ou de la République Démocratique du Congo par exemple.

³³ La composition exacte peut être vérifiée à l'adresse suivante : <http://eiti.org/about/board>

³⁴ Pour le mandat 2011-2013, sur les cinq délégués, trois sont originaires des pays en voie de développement.

³⁵ En 2006, le coordinateur PCQVP au Congo-Brazzaville Christian Mounzéo et son collègue Brice Mackosso avaient été emprisonnés par les autorités et en 2008, le coordinateur gabonais, Marc Ona avait lui-aussi été incarcéré avec plusieurs collègues par les forces de police (Klein, 2010).

gouvernance de la campagne PCQVP prévoit la représentation équitable des membres de la coalition, ces-derniers étant principalement situés au Sud, ils devraient bénéficier du plus grand nombre de sièges au sein du *Strategic Advisory Group* (SAG). Institué en 2006, le SAG est composé de douze représentants (deux par régions géographiques) et pourrait être comparé à un conseil d'administration, puisqu'il est censé animer la campagne en fonction des objectifs votés lors des réunions générales, tenues tous les deux ans. Le SAG est censé se réunir, au moins par vidéo-conférence, deux à trois fois par an pour tirer le bilan des travaux en cours et décider des projets à venir.

Dans la réalité³⁶, le SAG reste lettre morte. Lui sont préférées des réunions informelles entre les ONG les plus investies, notamment en termes financiers, dans la campagne. Il s'agit du Revenue Watch Institute³⁷, de Global Witness, du Open Society Institute³⁸, d'Oxfam³⁹, de CAFOD et plus généralement les filiales du réseau Caritas Internationalis, ce qui implique le Secours Catholique français par exemple. Ces ONG occidentales sont en contact de manière permanente entre elles et avec le bureau international de la coalition que ce soit par vidéo-conférences régulières ou par rencontres physiques, à l'occasion des réunions du Conseil d'administration de l'ITIE par exemple ou lors de réunions stratégiques⁴⁰. Entre elles, ces quelques ONG décident des orientations stratégiques de la coalition : tout d'abord, elles disposent des moyens nécessaires à l'action puisque c'est elles qui mettent à disposition les fonds. Compte tenu de la difficulté de trouver des financements dans le monde non-gouvernemental, les ONG ne peuvent s'accorder le luxe de subventionner une campagne qui se solderait par un échec. Par conséquent, il est important pour elles d'être directement associées à l'élaboration des priorités de la campagne. Par ailleurs, elles sont souvent proches géographiquement des lieux de décision politique et économique qui comptent tels que Bruxelles, Londres ou New York, les fameuses *global cities* décrites par Saskia Sassen dans un ouvrage daté de 1991, où l'international s'incarne sans la médiation du national.

Des organisations au Sud fragiles et divisées

Les questions de logistique peuvent paraître triviales mais elles deviennent la pierre d'achoppement d'une entreprise transnationale ambitionnant l'inclusion des

³⁶ Observation effectuée dans la période allant de janvier à juin 2010 lors d'un stage auprès du bureau londonien.

³⁷ ONG née d'un programme initialement créé par le Open Society Institute. Pour plus d'information, voir <http://www.revenuwatch.org/about>

³⁸ ONG faisant partie du réseau de fondations financées par Georges Soros. Voir: <http://www.soros.org/>

³⁹ Les différentes entités nationales d'Oxfam sont souvent des piliers pour les plateformes PCQVP. Ceci est particulièrement le cas d'Oxfam America, qui a mis en place un programme entièrement dédié aux industries extractives : <http://www.oxfamamerica.org/campaigns/extractive-industries>

⁴⁰ J'ai pu assister à une réunion stratégique tenue à Londres au mois de juin 2010 où seul un membre du Sud, du Kazakhstan en l'occurrence, était présent, contre une dizaine de représentants européens et américains.

acteurs du Sud. Faire venir un membre du Sud implique des coûts importants, à la fois financiers et temporels car il faut souvent s'occuper de son visa. Cela explique en partie la faible présence de représentants du Sud lors de réunions relativement informelles, bien que décisives. Il est également fastidieux d'associer les membres du Sud aux conférences téléphoniques ou conversations électroniques : les lignes vers l'Afrique coupent facilement, le décalage avec l'Asie n'est pas aisé à prendre en compte et l'accès à Internet est loin d'être fiable dans les pays en voie de développement. Il y a également la barrière de la langue : les ONG qui dominent la coalition sont toutes anglophones. Certains de leurs employés maîtrisent le français mais la plupart des conversations s'effectuent en anglais, au détriment des membres francophones d'Afrique par exemple, du reste très nombreux.

A ces obstacles matériels conséquents, s'ajoute un décalage en matière de formation. Au nord, la plupart des activistes se sont spécialisés sur la question des industries extractives ou du moins possèdent un domaine d'expertise, tel que le droit, la comptabilité ou la théorie économique, leur donnant accès à des problématiques pointues. Au Sud, ces savoirs manquent cruellement. La coalition, en accord avec d'autres bailleurs de fonds internationaux, la Banque Mondiale par exemple, s'engage à organiser des sessions de formation régulières auprès des activistes sur le terrain, notamment pour encourager le partage de connaissances et d'expériences au niveau de la sous-région. Néanmoins, ces sessions restent insuffisantes car elles n'arrosent qu'une petite partie de la société civile et surtout leur effet ne pourra se faire sentir que d'ici quelques années. En attendant, les activistes ne possèdent pas les compétences requises pour réellement participer à l'élaboration des objectifs globaux de la campagne et doivent se limiter à transposer localement les priorités qui leur ont été données à l'occasion de réunions générales ou de conférences régionales. Lors d'un entretien, un coordinateur national de PCQVP exprimait cette difficulté de transmettre et de faire accepter par les membres locaux les nouveaux points stratégiques donnés au niveau international⁴¹, dont les enjeux ne sont pas toujours compris.

Un autre facteur qui fragilise les OSC du Sud face à leurs bailleurs de fonds ou collègues du Nord, est la division interne qui règne parfois entre elles. L'importance croissante d'associer les populations aux projets de développement a engendré un phénomène pervers de course au financement dans les pays bénéficiaires de l'aide. Face à la mise à disposition de budgets non négligeables pour les OSC, une forte concurrence s'est installée entre les ONG locales (Quentin, 2008). De plus, le phénomène d'ONG-écran, créées uniquement dans le but de percevoir des fonds, a largement contribué à discréditer le monde associatif dans les pays en voie de développement. A tel point qu'aujourd'hui, le parrainage avec une ONG occidentale reconnue est devenu fortement recommandé pour une ONG du Sud si elle souhaite bénéficier de financements octroyés par les bailleurs de fonds

⁴¹ Entretien effectué avec le coordinateur de PCQVP Cameroun en septembre 2011 à Yaoundé à propos des directives données lors de la conférence Afrique organisée en mai 2011 à Kinshasa.

internationaux⁴².

Surmonter les risques d'un rôle de faire-valoir

La dépendance face aux financements extérieurs, venant d'agences bilatérales ou internationales, pose problème à d'autres égards. Tout comme le manque de formation professionnelle des activistes au Sud limite leur capacité à se saisir de problématiques globales ou non envisagées par les ateliers de formation, le manque de financement propre restreint leur habilité à formuler des campagnes qui dévieraient des intérêts des bailleurs de fonds. En effet, il n'y a pas toujours adéquation entre les priorités des bailleurs de fonds et celles des populations locales. On peut citer l'exemple de la protection de l'environnement qui est devenue une préoccupation de premier ordre au niveau international mais qui passe, bien souvent, après l'urgence de nourrir sa famille pour les populations dans les zones de déforestation ou d'exploitation minière par exemple.

La coalition PCQVP n'échappe pas à cet écueil. On peut observer une forte corrélation entre les financements accordés et les priorités du moment d'un bailleur de fonds. Le Revenue Watch Institute finance depuis quelques temps les projets liés à la transparence des contrats parce qu'il prépare une grande campagne pour les années à venir à ce sujet⁴³. Plus inquiétante par contre est la priorité accordée de manière systématique aux projets reliés à l'ITIE. Alors que l'initiative peut sembler pertinente dans certains contextes nationaux, elle est loin de toujours l'être dans d'autres. Le cas du Cameroun illustre cet état de fait.

Le Cameroun soumet sa candidature à l'ITIE au printemps 2005, en partie pour améliorer son image de pays extrêmement corrompu⁴⁴ et en partie pour obtenir un avis favorable de la part du FMI et de la Banque Mondiale dans le cadre du programme de réduction de dette. Un premier rapport ITIE couvrant la période 2001 à 2004 et un second pour l'année 2005 sont rapidement publiés, puis le processus souffre d'un fort ralentissement. Officiellement, on remet ce retard sur le compte du remplacement du coordinateur national. Mais, de leur côté les ONG membres de la coalition PCQVP au Cameroun pointent du doigt le manque de volonté du gouvernement, aucunement intéressé à ouvrir ses comptes. Tout le système étatique, établi autour du Président Paul Biya, repose sur un fonctionnement kleptocrate (Pigeaud, 2011) et le domaine extractif, à commencer par le pétrole, fournit le capital nécessaire pour alimenter l'ensemble. Différentes stratégies ont donc été mises en place par le pouvoir pour endiguer toute retombée positive de l'ITIE. Il s'agit d'en faire un exercice comptable sans grand intérêt : les rapports ITIE ne sont pas diffusés auprès des populations comme l'exige la

⁴² Entretien avec une volontaire britannique auprès d'une ONG camerounaise, septembre 2011, Yaoundé.

⁴³ Entretien avec la coordinatrice de la plateforme américaine de PCQVP, mai 2011, Washington.

⁴⁴ A deux reprises, en 1998 et 1999, le Cameroun est classé pays le plus corrompu par Transparency International. Cf. Gauthier et Zeufack, 2009

méthodologie ITIE, une société civile arbitraire est nommée au GMA, les participants aux sessions du GMA et de ses diverses commissions reçoivent des compensations extravagantes⁴⁵, finalement il est demandé au cabinet d'audit chargé de la réconciliation des données, de ne pas expliquer les écarts constatés⁴⁶.

Dans un pays où le secteur minier, en pleine expansion depuis le début des années 2000, est géré de manière obscure par une sous-entité du ministère des mines, dont le directeur rapporte directement au Président⁴⁷, on peut sérieusement douter de la sincérité de la démarche de transparence du gouvernement lorsqu'il a rejoint l'ITIE. Ainsi, l'utilité de l'ITIE s'en voit compromise au Cameroun, a fortiori dans un contexte de liberté de parole limitée empêchant la société civile de dénoncer ouvertement les abus dont elle peut être témoin. Pourtant, la coalition PCQVP au Cameroun concentre toute son énergie sur l'ITIE, principalement parce que ses financements sont corrélés à son engagement au sein du processus ITIE. La rapide notoriété de l'initiative tend à monopoliser l'attention des bailleurs de fonds alors qu'au Cameroun, le développement catastrophique du secteur minier⁴⁸ nécessiterait bien plus d'attention que la publication de rapports auxquels les populations locales portent un intérêt limité⁴⁹.

Dans le cas du Cameroun, qui est loin d'être isolé comme en témoigne l'Azerbaïdjan⁵⁰, l'investissement des OSC dans le processus ITIE n'est certainement pas vain. Outre la visibilité auprès des pouvoirs publics et des bailleurs de fonds que leur procure et le réseau de protection international contre d'éventuels abus des autorités locales que leur procure l'ITIE, les OSC gagnent à socialiser avec les représentants étatiques ou les entreprises d'extraction⁵¹. Comprendre quels sont les intérêts et méthodes de ces acteurs présente un point essentiel pour la suite de l'action militante. Néanmoins, la difficulté de soutenir les discussions techniques ainsi que le manque d'espace politique pour porter des griefs au-delà des enceintes ITIE empêchent la société civile de jouer un véritable rôle de surveillance. Résultant de l'obsession d'inclure des partenaires non-étatiques au Sud, l'ITIE mène parfois à

⁴⁵ Lorsque le salaire moyen varie entre 80 et 100 000 FCFA par mois, un per diem de 300 000 FCFA versé pour une réunion de quelques heures et doublé en cas d'adoption de rapport représente une petite fortune, surtout pour les ONG qui ne bénéficient d'aucun soutien de l'Etat.

⁴⁶ On peut aussi souligner que le cabinet a été payé près d'un million de dollars par rapport, contre les 250 000 dollars américains habituels.

⁴⁷ Entretien avec un employé de la Banque Mondiale (septembre 2011, Yaoundé) à propos du CAPAM, le programme d'appui au développement des activités minières.

⁴⁸ Entretien avec un activiste d'une ONG environnementaliste au Cameroun, septembre 2011, Yaoundé.

⁴⁹ Entretien avec la coordinatrice nationale de l'ITIE au Cameroun, septembre 2011, Yaoundé.

⁵⁰ Premier pays à être déclaré conforme, l'Azerbaïdjan publie plusieurs rapports de conciliation par an et est considéré comme le champion ITIE. Cela n'empêche pas les autorités publiques de restreindre la capacité de travail des OSC dans un pays régulièrement classé parmi les plus corrompus au monde.

⁵¹ Entretien avec un activiste d'une ONG environnementale au Cameroun, septembre 2011, Yaoundé.

leur neutralisation en tant que simple faire-valoir⁵². L'inadéquation de financement peut donc comporter des risques intrinsèques pour les OSC locales : au Cameroun, une action pour encadrer le récent développement minier demanderait au moins autant d'engagement que le suivi de l'ITIE mais pour cela les financements manquent, notamment parce que cette thématique n'a pas encore été portée à l'attention de la communauté internationale (Tarrow, 2005).

L'émergence des OSC du Sud sur la scène internationale, à la suite d'une remise en cause des politiques de développement fondées sur des approches univoques et abstraites des problématiques économiques et institutionnelles, a changé la donne dans le monde non-gouvernemental. La diffusion de la campagne PCQVP témoigne de dynamiques interactives originales qui viennent supplanter les relations unidirectionnelles Nord-Sud qui avaient cours par le passé et où le Sud était cantonné à un rôle de récipiendaire d'aide.

Désormais facteur de légitimité, les acteurs au Sud deviennent une ressource incontournable pour les campagnes transnationales ambitionnant l'édiction de standards globaux, comme celui de la transparence dans l'industrie extractive. PCQVP, par son effort de valorisation des activistes au Sud, est un exemple frappant de ces évolutions relativement récentes. Cependant, la coalition révèle également les limites de l'autonomisation des OSC locales dans les pays en voie de développement, particulièrement en Afrique sub-saharienne.

L'autonomisation reste un vrai défi pour les acteurs du Sud parce qu'elle reste partielle et surtout dépendante de la bonne volonté des bailleurs de fonds, qu'ils soient publics ou privés. Ces derniers sont soumis à des impératifs qui peuvent largement diverger des enjeux locaux, au détriment de la réussite des actions initiées par les OSC locales. En ce sens, l'autonomisation reste décisive pour les acteurs au Sud s'ils souhaitent acquérir une influence tangible leur permettant de surmonter un rôle de faire-valoir.

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

- ACKERMANN John, *Co-Governance for Accountability: Beyond "Exit" and "Voice"*, World Development, vol.32, n°3, pp.447-463, 2004.
- BEST Jacqueline, *The Limits of Transparency. Ambiguity and the History of International Finance*, Cornell University Press, 248p, 2005
- BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline, *dictionnaire des politiques publiques*, 3e édition, Les Presses de Sciences Po, Paris, 2010.

⁵² Entretien avec la directrice du programme Amérique latine au sein du Open Society Foundation, avril 2011, Washington.

- CALLEWAERT Louis, *Multilateral Aid Reforms: an Opportunity for Civil Society to Address Real Problems*, Ontrac, vol. 34, p.7, 2006
- CAPRON M., QUAIREL-LANOIZELEE F., *Mythes et réalités de l'entreprise responsable. Acteurs, enjeux, stratégies*, coll. entreprise et société, La Découverte, Paris, 252 p., 2004.
- COPINSCHI Philippe, *Enjeux politiques, logiques commerciales et nouvelles normes morales (le cas du pétrole dans le Golfe de Guinée)*, sous la dir. De SMOUTS M.-C., thèse de doctorat : science politique, relations internationales, IEP Paris, 620 p., 2006.
- DEVIN Guillaume (sous la dir.), *Les solidarités transnationales*, coll. Logiques politiques, L'Harmattan, Paris, 209 p., 2004.
- Guillaume Devin *Malaise dans le Multilatéralisme* in BADIE Bertrand, TOLOTTI S. (dir.), *L'état du monde. 50 idées-force pour comprendre l'actualité mondiale 2009*, La Découverte, Paris, 323 p., 2008
- DILLING Olaf, HERBERG Martin, WINTER Georg (eds), *Responsible Business. Self-Governance and Law in Transnational Economic Transactions*, Oñati International Series in Law and Society, Hart Publishing, Portland (US), 2008, 355 p.
- EIGEN, Peter, *Das Netz der Korruption. Wie eine weltweite Bewegung gegen Bestechung kämpft*, Frankfurt/New York : Campus Verlag, 2003, 300p.
- FLORINI Ann (ed.), *The Right to Know. Transparency for an Open World*, Columbia University Press, NYC, 368 p., 2007.
- FLORINI Ann (ed.), *The Third Force: the Rise of Transnational Society*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C., 295 p., 2000.
- GAUTIER, Bernard, ZEUFACK, Albert. *Governance and Oil Revenues in Cameroon*. OxCarre Research Paper 38, Oxford University. Octobre 2009.
- GILLIES, Alexandra. *Reputational Concerns and the Emergence of Oil Sector Transparency as an International Norm*, International Studies Quarterly. 2010, vol. 54, p. 103-126
- HOOD Christopher, HEALD David, *Transparency: the Key to Better Governance*, The British Academy, Oxford University Press, 231p., 2006.
- KECK Margaret, SIKKINK Kathryn, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, Ithaca N.Y., 227 p., 1998.
- KLEIN, Asmara. *La coalition Publiez ce que vous payez. Une campagne pour la gestion responsable des ressources naturelles*, coll. Questions contemporaines, L'Harmattan, Paris, 2010, 164 p.
- M'PAKA A., *Démocratie et société civile au Congo-Brazzaville*, coll. Etudes africaines, L'Harmattan, Paris, 286 p., 2007.
- NEVEU Eric, *Sociologie des mouvements sociaux*, coll. Repères, La Découverte, Paris, 126 p., 2005.
- PIGEAUD, Fanny, *Au Cameroun de Paul Biya*, coll. Les terrains du siècle, Karthala, Paris, 2011, 266p.

- QUANTIN, Patrick, *Le rôle politique des sociétés civiles en Afrique : vers un rééquilibrage*, revue internationale et stratégique, n°72, 2008.
 - REINALDA, Bob, *Non-State Actors*, The Ashgate Research Companion, Ashgate, Surrey, 2011, 566p.
 - RENOARD Cécile, *La responsabilité éthique des multinationales*, Presses universitaires de France, Paris, 533 p., 2007.
 - RODRIK, Dani, *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*, Princeton University Press, Princeton, 2007, 263p.
 - SASSEN Saskia (ed.), *Deciphering the Global. Its Scales, Spaces and Subjects*, Routledge, NYC, 366 p., 2007.
 - SCHEMEIL Yves, EBERWEIN Wolf-Dieter (sous la dir.), *Norme le monde*, coll. Logiques politiques, L'Harmattan, Paris, 387 p., 2009.
 - TARROW Sidney, *The New Transnational Activism*, Cambridge University Press, New York, 258p. 2005.
 - TÖRNQUIST-CHESNIER Marie, *Ethique et expertise dans la fabrication du droit international public. La contribution des organisations non gouvernementales : trois cas d'étude*, volumes 1&2, sous la dir. de DEVIN Guillaume, thèse de doctorat : science politique, Paris Institut d'Etudes Politiques, 512f, 2004.
-
- Van Rooy Alison (ed.), *Civil Society and the Aid Industry: the Politics and Promise*, earthscan, Ottawa, 1998, 237p.
 - Global Witness, *A Crude Awakening. The Role of Oil and Banking Industries in Angola's Civil War and the Plunder of State Assets*, 23 p., rapport de 1999.
 - Global Witness, *All the Presidents' Men. The Devastating Story of Oil and Banking in Angola's Privatized War*, 63 p., rapport de mars 2002.
 - Oxfam (America), *The Extractive Sectors and the Poors*, 28 p., rapport de 2001.
 - Save the Children (UK), *Dépasser la Rhétorique. Mesurer la transparence des revenus: les performances des entreprises dans l'industrie du pétrole et du gaz*, 71p., rapport en collaboration avec CAFOD, le Secours Catholique, Open Society Institute, Care, World Vision et PCQVP, 2005.
 - Transparency International, *Promoting Revenue Transparency. The 2008 Report on Revenue Transparency of Oil and Gas Companies*, rapport en collaboration avec PCQVP, le Secours Catholique, Care, Cafod et Revenue Watch Institute, 80p., 2008.