

Les revenus du gouvernement provenant des ressources naturelles ont trop souvent été mal utilisés, entourés du voile du secret et marqués par la corruption. Une coalition composée de 50 pays, d'organisations de la société civile et de 60 des plus importantes compagnies minières, gazières et pétrolières unit ses efforts actuellement pour changer cette image. Dorénavant, 35 pays mettent en œuvre l'ITIE (Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives), la norme mondiale pour l'amélioration de la transparence des revenus tirés des ressources naturelles. Les citoyens de ces pays peuvent savoir à présent combien leur gouvernement perçoit en contrepartie de leurs ressources naturelles et exiger des comptes.

L'ITIE Nigéria : Donner du poids à la transparence, lever le voile sur les revenus pétroliers

Le Nigéria compte parmi l'un des dix premiers producteurs de pétrole au monde et il est le premier producteur en Afrique. Avec des chiffres s'élevant à plus de 50 milliards de dollars US l'année dernière, le pétrole à lui seul représente près de 90% des revenus de l'État. Parallèlement, de précieux gisements d'aluminium, d'or, d'étain, de minerai de fer, de charbon, de niobium, de plomb et de zinc permettent au Nigéria de largement bénéficier du boom du marché mondial des matières premières. Cependant, pour des raisons liées en partie au fait que le gouvernement ne dépend pas des contribuables pour financer ses dépenses, la redevabilité tout comme les services publics continuent d'être faibles et ce depuis des dizaines d'années. Plus de la moitié des Nigériens, soit 70 millions d'individus, vivent dans la pauvreté.

Partir de zéro

Pays le plus peuplé d'Afrique, le Nigéria a vécu sous des régimes militaires pendant la majeure partie de son histoire depuis son accession à l'indépendance en 1960. Hormis une brève période de gouvernement civil entre 1979 et 1983, ce n'est que depuis 1999 que le Nigéria suit un processus démocratique continu. Il en résulte que le pays a dû se construire non seulement des mécanismes, mais également une culture de la redevabilité. L'ITIE Nigéria, « la NEITI », se situe au cœur de ce processus.

Une nouvelle ère commence

Après des dizaines d'années de régime militaire et

une absence de véritables moyens de contrôle de l'État depuis l'indépendance, la corruption était prégnante. Elle était particulièrement importante dans le secteur pétrolier, à telle enseigne qu'un rapport rédigé en 2003, peu avant que le Nigéria n'adhère à l'ITIE, affirmait que « le niveau de mauvaise gestion et de cupidité sévissant dans le secteur est si élevé que le nom Nigéria est devenu pratiquement synonyme de corruption », (*Bottom of the Barrel*). Reconnaisant la nécessité d'instaurer la transparence afin de réduire la corruption, de stimuler les investissements étrangers, de favoriser l'indépendance financière, de réduire le recours à l'assistance de donateurs et, avant tout, de rétablir la confiance des Nigériens, Olusegun Obasanjo, alors Président, a

lancé l'ITIE Nigéria (NEITI) en 2004. Ce faisant, le Nigéria est devenu le premier pays d'Afrique à adopter la norme mondiale ITIE visant à améliorer la transparence des revenus tirés des ressources naturelles.

Dès le départ, NEITI s'est fixé un programme ambitieux. Cinq ans après le début de la mise en œuvre de l'ITIE, alors que de nombreux pays avaient reculé dans leur lutte contre la corruption, le Nigéria était « l'un des rares pays à avoir enregistré des améliorations statistiquement significatives au cours de l'année écoulée ». *Rapport 2008 de Transparency International.*

En 2010, le Nigéria a été l'un des premiers pays à acquérir le statut de pays Conforme à l'ITIE. Cela a nécessité un travail acharné et représente un grand pas en avant. Mais il reste encore un long chemin à parcourir avant que la corruption endémique ne soit enrayerée et que le secteur pétrolier ne fasse profiter les Nigériens des importantes richesses générées. L'accès au statut de pays Conforme à l'ITIE ne constitue pas la fin des efforts à fournir pour une bonne gouvernance du secteur pétrolier : il n'en est que le commencement. Aujourd'hui, le Nigéria divulgue régulièrement ses revenus pétroliers. Traduire cette nouvelle transparence en une redevabilité accrue constitue la prochaine étape.

Le parcours ITIE du Nigéria

Un Groupe national de travail des parties prenantes (le NSWG), réunissant les représentants du gouvernement, de la société civile et des compagnies pétrolières, a été mis sur pied pour contrôler les activités du secteur extractif et mettre en œuvre le processus NEITI de manière efficace.

Afin de traiter sans tarder la question du manque de confiance des Nigériens vis-à-vis du secteur

extractif, l'une des premières initiatives du NSWG a été de commissionner un audit complet de l'intégralité de la chaîne des transactions du secteur pétrolier - de l'extraction du pétrole brut jusqu'au dépôt des revenus pétroliers auprès de la Banque centrale - pour vérifier si tous les paiements étaient corrects et avaient bien été réglés.

Cette opération a impliqué la réalisation d'un audit financier, physique et de processus de toute l'industrie pétrolière et gazière pour la période allant de 1999 à 2004, soit un travail gigantesque dans une fédération de 36 États caractérisée par une informatisation des données limitée, des infrastructures médiocres, des pratiques d'archivage laissant à désirer et d'une pléthore de fonctionnaires ayant tout intérêt à préserver le statu quo.

Ces audits ont fait ressortir plusieurs faiblesses au niveau de la gestion des revenus pétroliers et, plus généralement, au niveau de la gouvernance des secteurs pétrolier et gazier. La publication du premier rapport d'audit a suscité un vif intérêt médiatique et une forte attention du grand public. Elle a donné lieu à la mise en place d'un Groupe d'action interministériel (IMTT) chargé de formuler un plan exhaustif de redressement, lequel a été subséquemment approuvé par le gouvernement.

Selon la Banque mondiale, l'audit de 1999-2004 « demeure de par son étendue et son aspect minutieux, l'étalon-or de l'ITIE mondiale ».

Découverte de graves irrégularités : des milliards de dollars US manquants

L'ITIE Nigéria a procédé à un second audit, dont les résultats ont été publiés en août 2009. Ce second rapport a fait ressortir un nombre impressionnant d'écarts financiers, d'erreurs de perception d'impôts et d'inefficacités systémiques.

Il a identifié des divergences non résolues de l'ordre de plus de 800 millions de dollars US entre les montants que les compagnies déclaraient avoir payé en taxes, redevances et bonus de signature et les montants que le gouvernement affirmait avoir reçus. Cette somme dépassait les budgets individuels des ministères de l'Éducation, de la Santé et de l'Énergie en 2009.

Sur ces 800 millions de dollars US, 560 millions portaient sur des défauts de paiements de taxes et de redevances à l'État, et environ 300 millions concernaient des écarts de paiements touchant à des bonus de signature, des versements de dividendes, des paiements d'intérêt et des remboursements de prêts. Selon le rapport, le manque à gagner le plus important pour le gouvernement a été estimé à un montant de 4,7 milliards de dollars US, montant dû par la Nigerian National Petroleum Corporation (NNPC), l'entreprise pétrolière appartenant à l'État, concernant les paiements de pétrole brut national. Cependant la NNPC a contesté ce chiffre, affirmant que les subventions étaient explicitement autorisées par le gouvernement et que le gouvernement lui devait 1,7 milliards de dollars US de subventions. Un audit judiciaire détaillé entrepris par le cabinet d'expertise comptable KPMG en 2010 a fait ressortir des « irrégularités majeures » au sein de la NNPC et des écarts de paiements représentant plusieurs centaines de millions de dollars.

NEITI est parvenu à réconcilier la plupart de ces écarts et a pris la tête des efforts entrepris à un niveau ministériel pour remédier aux erreurs qui ont pu être identifiées.

Toutefois, les rapports de NEITI n'ont pas encore couvert l'année 2009 et les années suivantes. Les retards intervenus dans la publication de rapports ponctuels sont dus en partie à des contraintes

opérationnelles et à un manque de ressources. Ils ont toutefois pour effet de limiter la redevabilité envers le public.

Consacrer la transparence à travers la législation

Le Nigéria a continué à faire œuvre de pionnier en matière d'ITIE. En 2007, l'Assemblée nationale a adopté le Nigeria Extractive Industries Transparency Initiative Act (Loi relative à la transparence dans les industries extractives), faisant du Nigéria le premier pays au monde à rendre légales l'obligation de déclaration des paiements effectués par toutes les entreprises extractives au gouvernement ainsi que l'obligation de déclaration des revenus perçus par celui-ci. Le NEITI Act charge le Secrétariat de NEITI d'encourager le respect des procédures et de la transparence au niveau des revenus extractifs ainsi que de veiller à l'application de la transparence et de la redevabilité dans l'usage des milliards de dollars que ces revenus issus des industries extractives représentent chaque année. La Loi crée également le Groupe national de travail des parties prenantes (le NSWG) au titre d'organisme permanent dont les membres sont nommés par le Président, et le Secrétariat de NEITI en tant qu'agence intégrée à la Présidence.

Le NEITI Act ne se contente pas de donner au législateur, aux organisations de la société civile, aux médias et aux citoyens accès aux informations nécessaires pour demander des comptes au gouvernement et aux entreprises, mais cette loi assure également la viabilité de l'ITIE par la création d'une agence gouvernementale sous la tutelle du Président. De concert avec les agences gouvernementales de lutte contre la corruption nigérianes chargées de l'application de la loi, NEITI veille également à ce que les entreprises et les divisions gouvernementales qui ne se plient pas aux

règlements d'audit soient frappées de mesures disciplinaires. C'est ainsi que les flux financiers non rapprochés sont soumis à la Commission des crimes économiques et financiers (Economic and Financial Crimes Commission) pour investigation, suivie de poursuites possibles. NEITI dirige également le groupe d'action inter-agences de lutte contre la corruption (Inter-Agency Task Team) réunissant tous les services anti-corruption

du Nigéria. Emboîtant le pas au Nigéria, le Libéria a introduit une loi semblable pour intégrer l'ITIE à la gouvernance de son secteur extractif.

- Avant d'adhérer à l'ITIE, le Nigéria se situait régulièrement parmi les deux pays les moins bien classés de l'indice de perception de la corruption de Transparency International (CPI).
- De 1999 à 2004, cette dernière année étant celle de l'adhésion du Nigéria à l'ITIE, le pays se classait chaque année au dernier ou avant-dernier rang de l'indice CPI.
- En 2010, il était remonté dans cet indice au 134^e rang sur un total de 178 pays.

«Par la divulgation au public de faits et de chiffres embarrassants sur l'essentiel des revenus publics du Nigéria, NEITI est devenue à la fois un instigateur d'audiences publiques où des fonctionnaires sont interrogés et une soupape de sûreté permettant de canaliser l'énergie de la jeunesse en la détournant du recours aux conflits violents au profit d'une participation au débat sociétal sur les questions sensibles». PROFESSEUR HUMPHREY ASOBIE, PRÉSIDENT DU NSWG

Coup de projecteur sur les déficiences et la corruption

Bien que datant de quelques années déjà, les deux audits de NEITI ont mis en évidence les insuffisances de la gouvernance du secteur extractif et des systèmes de finances publiques au Nigéria. Les rapports de rapprochement ont montré que la réglementation était incomplète et incohérente, et qu'aucune coopération réelle n'existait entre les organismes publics. Ces documents ont ainsi braqué les projecteurs sur de nombreux détails complexes et jusqu'alors cachés de la corruption sévissant dans le secteur extractif. Sans ces révélations, il n'aurait pas été possible d'identifier et d'attirer l'attention du public sur les problèmes spécifiques nécessitant d'être résolus afin de s'assurer que les recettes du secteur extractif seraient utilisées à des fins appropriées et que cette richesse en ressources bénéficierait au peuple nigérian.

Amorce d'un contrôle et d'un débat public passionné

Le processus de l'ITIE au Nigéria a levé le voile sur un secteur précédemment jugé hermétique, en améliorant considérablement la compréhension par le public du secteur extractif et en déclenchant un débat passionné sur des projets de réforme d'envergure du secteur pétrolier. Le projet de loi sur l'industrie pétrolière (Petroleum Industry Bill [PIB]) en offre un

exemple. Il reste encore beaucoup à faire pour que les citoyens, à partir de l'information contenue dans les rapports de l'ITIE Nigéria, soient en mesure d'obtenir des fonctionnaires des redditions de compte. Or, cette étape devra nécessairement être franchie pour que les revenus pétroliers commencent à améliorer la vie de millions de Nigériens.

Prôner plus de transparence dans le cadre du projet de loi pétrolière

NEITI a été mis sur pied pour veiller à ce que les revenus tirés des ressources naturelles du pays soient utilisés au profit de ses citoyens et que les contrats conclus dans le secteur extractif servent l'intérêt national. À l'heure actuelle, la préoccupation principale qui unit NEITI à la société civile du pays est l'engagement dans un plaidoyer en faveur d'une révision du projet de loi pétrolière appelant explicitement à la transparence et à la redevabilité au sein du secteur pétrolier.

Destiné à remanier entièrement la gouvernance du secteur pétrolier, ce projet de loi a fait l'objet de débats passionnés à l'Assemblée nationale. Parmi ses dispositions figurent l'obligation de transparence totale pour tous les contrats et pour l'utilisation de revenus, ainsi que le démembrement de la NNPC en unités autonomes. NEITI occupe dans le débat national une place telle qu'en octobre 2011, la NNPC a

publié un communiqué de quatre pages entières dans le quotidien national le plus lu afin de contester les conclusions de l'Auditeur général et de NEITI, selon lesquelles la NNPC n'aurait pas soumis de comptes audités.

NEITI soutient entièrement l'adoption du projet de loi pétrolière, tout en s'opposant vigoureusement à certains éléments désavantageux de cette législation. Le Coordonnateur national de l'ITIE a déposé devant l'Assemblée nationale. Le législateur a supprimé du projet de loi des clauses que NEITI considérait comme potentiellement dommageables et, dans le texte amendé, il assigne à NEITI un rôle clé pour la promotion de la transparence dans le secteur pétrolier. Néanmoins, l'important retard intervenu dans l'adoption du projet de loi pétrolière témoigne également de la résistance à laquelle se heurtent les efforts pour améliorer la gouvernance du secteur pétrolier et pour instaurer la redevabilité dans la gestion des revenus de ce secteur au Nigéria.

S'assurer que les revenus pétroliers soient dorénavant et à l'avenir mis au service des Nigériens

Alors que le débat sur les rapports de NEITI et sur le projet de loi pétrolière touche à sa fin, un autre thème de débat public a saisi l'attention des politiciens, du monde des affaires et des citoyens : la création d'un Fonds souverain qui répartirait les revenus pétroliers en trois postes de dépenses susceptibles de répondre à des questions fondamentales en matière de finances publiques et de développement. Une part des ressources placées dans ce Fonds serait réservée à la protection du budget fédéral contre toute baisse imprévue des cours pétroliers (ou de la production). Une seconde part serait affectée à des investissements infrastructurels. Et la troisième part serait placée dans un fonds d'épargne sous gestion indépendante afin de servir aux générations futures de Nigériens.

« Les rapports [de NEITI], qui sont publiquement disponibles, ont indéniablement contribué à améliorer la transparence de l'industrie pétrolière du Nigéria, à travers la collecte et la publication pour la première fois de tout un ensemble d'informations détaillées et utiles. Aucun travail tant soit peu semblable n'a été exécuté jusqu'ici, et n'a encore moins fait l'objet d'une publication.

Le rapport a largement dépassé les exigences essentielles de l'ITIE internationale ; [NEITI] n'a pas seulement produit des données brutes sur l'industrie, les taxes et autres informations fiscales, mais elle a également fourni des aperçus cruciaux et utiles sur les processus qui entrent en jeu dans l'industrie. Cela a permis, à des gens du métier comme à des gens du dehors, d'avoir une vue d'ensemble du secteur pétrolier pour la première fois. »

Extrait de « *Nigeria's Extractive Industries Transparency Initiative: Just a Glorious Audit?* » Nicholas Shaxson, 2009.

Ce projet a suscité une vive opposition et des pressions ouvertes de la part de gouverneurs d'État à travers le pays. Certains d'entre eux craignent qu'il n'en résulte une réduction des décaissements fédéraux à partir des revenus pétroliers. Toute cela démontre la valeur de NEITI comme instigatrice d'un débat public sur des questions qui autrefois n'étaient pas publiquement discutées et illustre l'impact de NEITI sur la gouvernance dans le pays.

L'adoption et le respect de la norme ITIE constituent la première étape vers une transparence et une redevabilité accrues dans le pays. Cependant, malgré les innovations et la détermination de NEITI, les Nigériens auront encore du chemin à parcourir avant que les revenus issus de l'exploitation des ressources naturelles du pays puissent conduire à des améliorations tangibles du bien-être de tous les citoyens. Les protestations qui ont fait suite à la suppression de subventions sur l'essence au début de l'année 2012 viennent encore ajouter

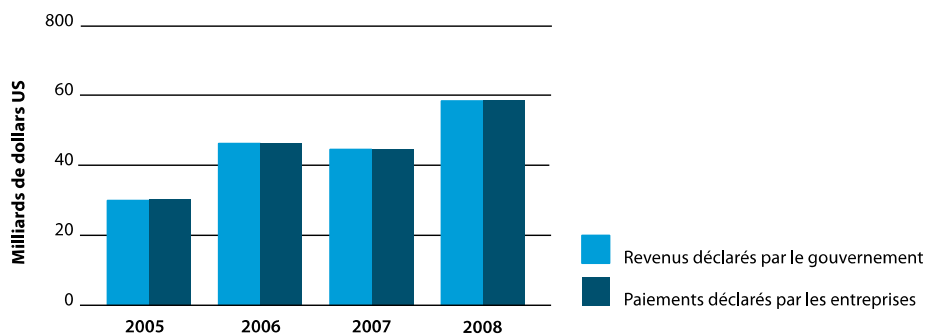
une dimension de complexité à un secteur déjà affecté par de nombreuses difficultés.

L'instauration de la transparence des revenus pétroliers aura au moins pour effet d'asseoir un débat très vif sur des données tangibles.

L'expérience du Nigéria montre que les avantages de l'ITIE s'étendent largement au-delà de la rédaction et de la diffusion de rapports sur les revenus. Établir des processus démocratiques et inspirer la confiance du public dans un secteur connu pour sa corruption profonde et institutionnalisée pourraient nécessiter encore bien des années d'efforts au Nigéria. Néanmoins, NEITI est déjà parvenu de par ses premières démarches courageuses, à réaliser des améliorations significatives qui feront évoluer la comptabilité vers la *nécessité de rendre des comptes*.

La Conformité à l'ITIE constitue la phase initiale d'une transparence et redevabilité accrues, une évolution que NEITI a permis d'approfondir.

Revenus et paiements rapportés par l'ITIE (période de 2005 à 2008)



Année 2005	Année 2006	Année 2007	Année 2008
------------	------------	------------	------------

Revenus déclarés par le gouvernement	28 066	45 466	43 670	59 390
Revenus déclarés par les entreprises	28 066	45 466	43 670	59 390

Innovations de NEITI pour l'élargissement et l'approfondissement du processus ITIE au Nigéria

<p>Premier pays à adopter une loi ITIE garantissant que :</p> <ul style="list-style-type: none"> le processus ITIE et ses activités afférentes soient appuyés par la force exécutoire de la loi l'ITIE soit inscrite dans la législation, lui offrant une certaine protection contre les manipulations politiques 	<p>A commissionné des audits financier (1), physiques (2) et de processus (3), ajoutant des niveaux de détails cruciaux non exigés par les Règles de l'ITIE.</p> <ul style="list-style-type: none"> Un nombre croissant de pays s'inspire actuellement de l'exemple nigérian 	<p>A lancé l'audit « rapport qualité/prix » pour savoir si les paiements rapprochés ne masqueraient pas des actes de corruption</p> <ul style="list-style-type: none"> Effectuant Des audits de décaissements de fonds et d'allocations fiscales ont été effectués à ce titre
<p>Parmi les premiers pays à commissionner une stratégie détaillée de communication visant à informer le public et à l'impliquer dans le processus ITIE.</p> <ul style="list-style-type: none"> Créer un consensus national quant à la nécessité de la transparence des revenus extractifs par des activités de sensibilisation et de plaidoyer, telles que des tournées d'information, des tribunes consultatives, la formation de journalistes et des réunions dans des salles communales à travers les principales régions des 36 États du pays. 	<p>A publié des données désagrégées, ce que de nombreux pays adhérant à l'ITIE ne font toujours pas</p>	<p>A étendu le programme pour y inclure l'octroi de licences et la soumission d'offres, des domaines historiquement affectés par la corruption et le clientélisme</p>
	<p>A fait campagne pour l'adoption du projet de loi pétrolière en vue de compléter la loi relative à l'ITIE et renforcer la redevabilité</p>	<p>A automatisé les processus d'audit et de déclaration pour en améliorer la régularité et l'efficacité.</p>
	<p>A prévu un audit des minéraux solides afin d'élargir le périmètre de l'ITIE à des sources secondaires mais significatives de revenus extractifs</p>	



Adresse : [Nigeria Extractive Industries Transparency Initiative \(NEITI\) No 1 Zambezi Crescent, Maitama, Abuja, Nigéria](#)
Téléphone : +234 9 290 6622

L'ITIE (Initiative pour la transparence dans les industries extractives) est une norme mondiale prônant l'amélioration de la transparence et de la redevabilité dans le secteur extractif. Dans les pays qui adoptent la norme ITIE, les entreprises pétrolières, gazières et minières divulguent ce qu'elles payent au gouvernement, et le gouvernement divulgue ce qu'il perçoit. Ces chiffres sont rapprochés de façon indépendante et publiés dans le cadre d'un processus contrôlé par le gouvernement, les entreprises et la société civile œuvrant de concert au sein d'un Groupe multipartite.