

Politique de l'ITIE sur l'engagement des pays de l'ITIE en proie à une instabilité politique ou à un conflit

Table des matières

Introduction	1
Définition des termes et catégories de pays.....	2
Réponse en cas de renversement d'un gouvernement par la force dans un pays membre de l'ITIE	3
Politique d'engagement avec des pays en proie à une instabilité politique ou à un conflit.....	7
Contexte.....	8

Introduction

Ce document définit la politique de l'ITIE concernant l'engagement des pays ITIE en situation d'instabilité politique ou de conflit. Il a été approuvé par le Conseil d'administration de l'ITIE lors de sa 58ème réunion en novembre 2023 ([Décision du conseil d'administration 2023-50](#)).

L'instabilité politique et le conflit dans les pays de l'ITIE peuvent être issus de contextes politiques divers : renversement du gouvernement par l'armée ou coup d'État (prise de pouvoir par une milice ou suite à une rébellion intérieure, transfert de pouvoir contraire à la constitution, contrôle de territoires contestés, agression extérieure et cas de sécession).

Dans le cadre de ce document, les cas de renversement de gouvernements par la force dans les pays de l'ITIE et les problématiques plus larges liées à l'instabilité politique et au conflit sont pris en compte. Ceci couvre des cas dans lesquels la reconnaissance d'un gouvernement national ou infranational est contestée par des institutions nationales compétentes comme les tribunaux ou des organisations bilatérales ou multilatérales établies, des organisations régionales comme l'Union Africaine, l'Association des Nations d'Asie du Sud-Est, l'Union européenne, la CEDEAO, l'Organisation des États américains, le Forum des îles du Pacifique, la Communauté des États indépendants (CEI), les Nations Unies ou des organisations affiliées aux Nations Unies.

Définition des termes et catégories de pays

Gouvernement de facto

L'ITIE adopte la définition de « gouvernement de facto » de la Banque mondiale, à savoir un gouvernement qui arrive au pouvoir d'une manière qui n'est pas prévue par la Constitution du pays, comme un coup d'État, une révolution ou une suspension de la Constitution, ou en cas d'absence de gouvernement.¹

Proie au conflit

Conformément à la définition de « conflit » de la Banque mondiale, un pays est en **proie au conflit** lorsque des groupes ou des institutions organisés, y compris parfois l'État, utilisent la violence pour régler des griefs ou imposer leur volonté.² Ceci peut inclure des cas de renversement de gouvernements par la violence ou de cas sans renversement mais des tentatives par des états voisins d'imposer leur volonté par la violence et que la mise en œuvre de l'ITIE s'en trouve affectée.

Instabilité politique

L'**instabilité politique** est mesurée par différentes organisations à l'aide de différents indicateurs y compris la fréquence ou l'intensité de conflits armés, intérieurs ou entre États, les manifestations violentes, les contestations et soulèvements, les troubles sociaux, les tensions internationales/menaces terroristes, ou des activités violentes d'ordre ethnique, religieux ou régional.³ De façon plus générale, l'instabilité politique est définie par la propension d'un gouvernement à céder face à de telles pressions.⁴

¹ Banque mondiale (1994). Operational Policies 7.30: Dealings with De Facto Governments. Extrait de : <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099556205052231930/idu027e31a490f2d9041ec08285057260d93407b>.

² Banque mondiale (2020). Stratégie du Groupe de la Banque mondiale Fragilité, conflits et violence 2020–2025. Extrait de : <https://documents.banquemondiale.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/461291612960159930/world-bank-group-strategy-for-fragility-conflict-and-violence-2020-2025>.

³ Banque mondiale (2023). Worldwide Governance Indicators. Extrait de : <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>.

⁴ National Bureau of Economic Research (1992). Political instability and economic growth. Extrait de : https://www.nber.org/system/files/working_papers/w4173/w4173.pdf.

Réponse en cas de renversement d'un gouvernement par la force dans un pays membre de l'ITIE

Réponse proposée au renversement d'un gouvernement par la force dans un pays membre de l'ITIE

Étape 1 : Déclaration du/de la Présidente du Conseil d'administration

À la discrétion du/de la Président(e) du Conseil d'administration de l'ITIE et en discussion avec le Secrétariat international de l'ITIE, le/la Président(e) peut publier dans les meilleurs délais une déclaration tenant compte du contexte du pays en question. Une telle déclaration pourrait inclure un appel à la retenue, à la sécurité des titulaires d'un mandat de l'ITIE et au respect des Principes et des Exigences de l'ITIE, y compris la préservation de l'espace civique, conformément au protocole de l'ITIE sur la participation de la société civile.

Étape 2 : Présentation initiale par le Secrétariat international

Après le renversement d'un gouvernement par la force, le Secrétariat international de l'ITIE doit soumettre une présentation initiale au Comité de Réponse Rapide du Conseil d'administration de l'ITIE pour examiner la viabilité de la mise en œuvre de l'ITIE et présenter des options pour examen au Comité de Réponse Rapide, y compris la suspension. Bien que le Secrétariat n'ait pas la capacité de produire un rapport d'évaluation sur les aspects liés à la sécurité, il s'assurera sa présentation documente les réactions des parties prenantes nationales, des organisations régionales et internationales, et toute violation potentielle des Principes et des Exigences de l'ITIE, y compris du protocole de l'ITIE sur la participation de la société civile, dans un délai raisonnable.

Ce délai raisonnable variera selon le contexte, mais doit être le temps nécessaire pour recueillir des informations et consulter les parties prenantes sur la situation qui souvent évolue rapidement. Cela varie généralement entre deux et quatre semaines. Les membres du Conseil d'administration peuvent faire des recommandations au Secrétariat international sur les parties prenantes à consulter. Le Secrétariat international doit prendre en considération un large éventail de parties prenantes. Tenant compte d'évènements pouvant rapidement évoluer, le Secrétariat international devra en premier lieu penser à la sécurité des parties prenantes de l'ITIE lorsqu'il formule des recommandations à la présidente et au Comité de Réponse Rapide. Le Secrétariat international doit également chercher à établir si – et le cas échéant dans quelle mesure – les ressources naturelles et/ou la gouvernance du secteur extractif sont un catalyseur et/ou ont contribué au renversement du gouvernement.

La présentation initiale devra également examiner les changements dans les politiques qui affectent les industries extractives et les organisations de la société civile participant directement ou indirectement au processus ITIE. La présentation doit inclure la mesure dans laquelle la violence prévaut, y compris à l'encontre d'élus, si les représentants de la société civile peuvent s'exprimer librement sur les questions de transparence et de gouvernance des ressources naturelles et la mesure dans laquelle les entreprises peuvent opérer sans entrave conformément aux lois nationales. Ces mises à jour peuvent être relayées par écrit ou en convoquant une réunion du Comité de Réponse Rapide si le cas justifie une action urgente.

Options

Les options, s'agissant de la réponse du Comité de Réponse Rapide, sont examinées ci-dessous. Le Comité de Réponse Rapide est encouragé à examiner chaque cas dans sa globalité. Il n'est pas proposé que l'une de ces options soit la réponse à apporter par défaut.

1. Soumettre le pays à une vigilance accrue

Lorsque le Conseil d'administration de l'ITIE a besoin de plus de temps pour évaluer la situation du pays avant de parvenir à une décision, il peut décider d'une étape préliminaire avant la suspension. Le Comité de Réponse rapide peut recommander au Conseil d'administration de communiquer au pays que celui-ci est soumis à une vigilance accrue, présentant les conditions à remplir pour éviter la suspension. De telles conditions sont assorties d'un calendrier à déterminer par le Conseil d'administration au cas par cas. Le Secrétariat international communiquera également sur la page pays du site Internet de l'ITIE lorsqu'un pays fait l'objet d'une vigilance accrue et publiera un lien vers la déclaration de la présidente sur la même page. Le Secrétariat international devra faire rapport au Comité de Mise en œuvre du Conseil d'administration au plus tard six mois après la décision de soumettre le pays à une vigilance accrue. Le Comité de Mise en œuvre pourra ensuite recommander au Comité de Validation une évaluation ciblée pour examiner une suspension potentielle conformément à l'Article 8.2 de la Section 1, Partie 2 de la Norme ITIE 2023.

2. Suspendre temporairement le pays

Si le Secrétariat international détermine que des actions urgentes sont nécessaires, il peut recommander au Conseil d'administration de l'ITIE, par le biais du Comité de Réponse Rapide, de suspendre temporairement le pays, assortissant la suspension de mesures correctives claires et d'un calendrier, conformément à l'Article 8.2 de la Section 1, Partie 2 de la Norme ITIE 2023.

Pour déterminer si une réponse rapide est nécessaire et une suspension justifiée, le Secrétariat international doit prendre en compte les éléments suivants :

- Les inquiétudes en matière de sécurité (violences contre les civils et sécurité des titulaires d'un mandat de l'ITIE) ;
- L'étendue, la viabilité et la crédibilité de l'ITIE ;
- Les circonstances propres au pays (par exemple les circonstances ayant donné lieu à l'instabilité politique, des événements ultérieurs, les perspectives de rétablissement de l'ordre constitutionnel et de la règle de droit, y compris les engagements vis à vis d'un processus de transition rapide, les engagements du gouvernement de facto à maintenir les Principes et Exigences de l'ITIE et les risques pour la détérioration de l'espace civique, pouvant conduire à une suspension) ;
- Perturbation permanente et irréversible possible de la mise en œuvre de l'ITIE en cas de suspension. Le Conseil d'administration pourrait examiner la fragilité du processus de l'ITIE dans le pays et déterminer si la suspension d'un pays serait une mesure contre-productive à long terme et nuirait aux progrès réalisés dans la mise en œuvre de l'ITIE.

Le Conseil d'administration peut envisager :

- Si une suspension rapide et des actions correctives claires peuvent contribuer à préserver les réalisations de l'ITIE dans le pays ;
- Si l'absence d'action rapide de la part du Conseil d'administration pourrait nuire à la crédibilité et à la réputation de l'ITIE ;
- Les actions entreprises par d'autres organisations.

Toute décision de suspension doit indiquer la date de la prochaine présentation ou évaluation, au plus tard 24 mois après la suspension initiale. L'évaluation suivante doit tenir compte des progrès réalisés dans le traitement des actions correctives depuis la dernière Validation et de la durée des processus nationaux de transition.

Dans de nombreux cas, la nature des actions correctives est telle qu'un délai de plus d'un an est nécessaire pour qu'elles puissent être mises en œuvre. Conformément à la recommandation du Comité des Finances d'examiner les implications financières, il est également important de noter que des évaluations fréquentes entraîneraient des coûts supplémentaires pour le Secrétariat international, en plus des activités prévues de soutien à la mise en œuvre et à la Validation. Il faut également considérer que, si un pays est suspendu, il n'y a guère d'autres sanctions possibles en dehors de la radiation du pays.

Étape 3 : Suivi étroit par le Comité de Mise en œuvre

Suite à l'adoption par le Conseil d'administration de l'ITIE de la recommandation du Comité de Réponse Rapide, le cas sera transmis au Comité de Mise en œuvre pour un suivi de près. Le Secrétariat international doit élaborer dans le mois qui suit une stratégie pour suivre étroitement la mise en œuvre de l'ITIE et en rendre compte régulièrement au Comité de Mise en œuvre.

La stratégie du Secrétariat international pourrait inclure, sans s'y limiter :

- Des consultations avec les principales parties prenantes nationales et internationales pour proposer une voie à suivre pouvant inclure une mission d'enquête si les circonstances le permettent.
- Des recommandations sur la manière dont la transparence des divulgations pourrait être maintenue, par exemple, par le biais de la divulgation systématique des données sur les industries extractives par les entreprises.
- Une évaluation des niveaux d'engagement appropriés et réalisables avec les parties prenantes dans le pays.
- Une stratégie de communication avec les parties prenantes nationales et internationales sur la meilleure façon de transmettre la décision du Conseil d'administration en tenant compte des risques réputationnels.

Le Secrétariat international doit partager la stratégie avec le Comité de Mise en œuvre pour information et commentaires. Le Comité de Mise en œuvre doit disposer d'un délai raisonnable pour suggérer de nouvelles actions ou des améliorations de la stratégie et du calendrier proposé. Le Secrétariat doit prendre dûment en compte les commentaires et les suggestions du Comité de Mise en œuvre et poursuivre la mise en œuvre et le rapportage.

Le Secrétariat international peut envisager de réunir à nouveau le Comité de Réponse Rapide lorsqu'il y a une détérioration significative de la situation politique menaçant la sécurité des parties prenantes nationales et exigeant une réaction rapide.

Étape 4 : Envisager la radiation

Conformément à l'étape 2, lorsqu'un pays en proie à l'instabilité politique ou au conflit est suspendu, le Conseil d'administration doit mettre en place des mesures correctives assorties d'un calendrier pour lever la suspension.

Au plus tard 24 mois après la suspension initiale le Secrétariat international examinera le cas et présentera une recommandation au Comité de Mise en œuvre à présenter au Conseil d'administration pour décision. L'absence de transition vers un régime civil, une violence persistante et la suppression de la société civile, l'absence de progrès dans la mise en œuvre de l'ITIE ou l'absence de progrès dans les actions correctives identifiées sont des raisons d'envisager une décision de radiation du pays.

Toutes les décisions de radiation doivent être prises selon les procédures conformément à l'Article 5 (« Adhésion et collègues ») des Statuts de l'Association ITIE et à l'Article 8 (« Suspension ») de la Section 1 (« Suivi par le Conseil d'administration de l'ITIE et Validation »), Partie 2 de la Norme ITIE 2023.

Politique d'engagement avec des pays en proie à une instabilité politique ou à un conflit

1. Engagement avec les pays suspendus

La suspension est un mécanisme temporaire et que les pays suspendus demeurent membres de l'ITIE. L'engagement avec les pays suspendus pour instabilité politique doit être distingué des pays suspendus pour non-respect d'une échéance de rapportage. De telles actions pourraient être mentionnées comme des suspensions en réaction à l'instabilité politique et au conflit plutôt qu'à des suspensions en réaction à des lacunes en termes de rapportage.

Lorsqu'ils s'engagent avec les pays suspendus, le Conseil d'administration et le Secrétariat international de l'ITIE doivent :

- a) **Limiter l'engagement avec les parties prenantes au niveau technique.** Pendant la période de suspension due à une instabilité politique ou à un conflit, l'engagement du Secrétariat international doit se limiter au suivi de la mise en œuvre des actions correctives convenues par le Conseil d'administration de l'ITIE et à la communication ramenée à un niveau technique. Les parties prenantes des pays suspendus peuvent assister aux événements organisés par l'ITIE, recevoir des formations et des conseils du Secrétariat international et de ses partenaires. Le Secrétariat international pourra également partager des ressources pertinentes à la demande ainsi que des analyses de données avec les parties prenantes dans le pays pour soutenir l'engagement sur le terrain. Les autres parties prenantes de l'ITIE, y compris les pays de soutien et les entreprises, sont encouragées à considérer l'impact de chacune de leurs actions en ce qui concerne les questions de sécurité, la préservation des réalisations en matière de transparence dans le pays, ainsi que tout risque pour la crédibilité et la réputation de l'ITIE. Cependant, l'ITIE doit s'abstenir d'un engagement de haut niveau (au niveau du Conseil d'administration et de sa présidente) avec un gouvernement contesté ou de facto imposé par la force.
- b) **Suspendre la participation au Conseil d'administration.** Conformément à l'Article 9(8) des Statuts de l'Association, « Le Conseil d'administration de l'ITIE exigera que le collège des pays remplace un membre du Conseil d'administration ou un suppléant représentant un pays mettant en œuvre l'ITIE qui se retire ou est radié de l'ITIE. **Un membre du Conseil d'administration ou un suppléant représentant un pays mettant en œuvre l'ITIE qui est suspendu pendant la durée de son mandat sera suspendu pendant la période de suspension du pays.** Un membre du Conseil d'administration est remplacé par le suppléant ou un nouveau membre du Conseil d'administration désigné par le collège des pays. Un suppléant peut être remplacé par un nouveau suppléant désigné par le collège des pays. Dans le cas où la suspension se prolongeait au-delà d'une année, le Conseil d'administration de l'ITIE pourra convenir de la résiliation de l'adhésion du membre ou du suppléant au Conseil suspendu » (les caractères gras sont ajoutés).
- c) **Poursuivre les progrès dans la mise en œuvre de l'ITIE.** Dans la mesure du possible, les mécanismes existants ou alternatifs pour assurer la transparence doivent être maintenus ou établis. Les options pourraient inclure la divulgation proactive et systématique des données sur les industries extractives par le gouvernement ou les entreprises sous réserve des exigences de fiabilité des données, ou l'analyse ad hoc des données menée par les parties prenantes dans le pays avec le soutien technique

des partenaires ou du Secrétariat international lorsqu'il n'y a pas de questions de sûreté ou de sécurité impliquées. En l'absence d'un groupe multipartite opérationnel, d'autres moyens d'engagement parmi les collègues doivent être explorés afin de préserver l'engagement et le dialogue entre les parties prenantes lorsqu'il n'y a pas de questions de sûreté ou de sécurité impliquées. Le Secrétariat international rendra compte au Comité de Mise en œuvre de la mesure dans laquelle ces mécanismes alternatifs ont été explorés.

- d) **Adapter les délais de Validation.** Les délais de Validation sont suspendus pour les pays suspendus en raison d'instabilité politique ou de conflit.

2. Engagement avec des pays en proie à une instabilité politique ou à un conflit mais qui ne sont pas suspendus

En plus d'un suivi étroit par le Comité de Mise en œuvre, le Secrétariat international doit fournir un soutien régulier et proportionné à la mise en œuvre aux pays en proie à une instabilité politique ou à un conflit qui n'ont pas été suspendus, en fonction de l'importance du secteur et de l'impact potentiel pour l'ITIE. Le Conseil d'administration de l'ITIE peut demander à tout moment une évaluation ciblée du respect d'un ensemble d'exigences de la Norme ITIE. Ces évaluations ciblées doivent suivre le Guide de Validation mais avoir une étendue limitée et ne pas être considérées comme une Validation complète.

Les pays qui n'ont pas un contrôle total sur leur territoire peuvent demander une mise en œuvre adaptée de la Norme ITIE. Si la Validation d'un pays relevant de cette catégorie est prévue ou en attente, des mises à jour seront fournies au Comité de Validation qui décidera si les conditions sont réunies pour remettre à plus tard la Validation. Le Comité de Validation pourrait examiner la possibilité pour une Validation crédible d'être menée, surtout lorsqu'un gouvernement de facto qui s'est imposé par la force est impliqué.

3. Engagement avec des pays qui ont été radiés ou qui se sont retirés

Les pays qui sont radiés ou qui se retirent du processus ITIE à la suite de décisions ou d'actions du Conseil d'administration en raison d'instabilité politique ou de conflit ne sont plus membres de l'ITIE. Les partenaires, y compris le Programme mondial d'appui aux industries extractives (EGPS) de la Banque mondiale, sont encouragés à évaluer leur soutien à la lumière de la radiation ou du retrait du pays. Les projets en cours soutenus par l'ITIE ou ses partenaires doivent être clôturés dès que possible.

Si un pays est radié de l'ITIE et souhaite redevenir membre de l'ITIE, le Secrétariat international et ses partenaires doivent fournir un soutien similaire à celui fourni aux pays de soutien, pour la préparation de la demande de candidature pour devenir membre de l'ITIE, avec une évaluation complète des sources d'instabilité politique ou de conflit.

Contexte

La mise en œuvre de l'ITIE est un processus dirigé par le gouvernement qui n'est pas lié par un traité. La base de la mise en œuvre de l'ITIE est donc remise en question chaque fois qu'un gouvernement est renversé par un coup d'État ou une insurrection armée. L'applicabilité de la première exigence d'adhésion à l'ITIE nécessitant un soutien politique de haut niveau (Exigence 1.1) est également remise en question dans ces circonstances. La continuité et la légitimité des champions du gouvernement et des présidents du Groupe multipartite est souvent peu claire

immédiatement après le renversement d'un gouvernement par la force, en particulier dans le cas de gouvernements élus.

Suite à de multiples cas de renversement de gouvernements dans les pays membres de l'ITIE en 2020 et en 2021, le Comité de Mise en œuvre et le Comité de Réponse Rapide ont demandé au Secrétariat international d'élaborer une politique claire sur la manière dont l'ITIE pourrait s'engager en cas d'instabilité politique et de conflit. Plus récemment, des officiers militaires ont renversé des gouvernements démocratiquement élus, ce qui souligne l'importance d'une telle politique.

Le Principe n° 2 de l'ITIE stipule que la gestion des richesses issues des ressources naturelles au profit des citoyens d'un pays relève de la compétence des gouvernements souverains et doit être exercée dans l'intérêt de leur développement national. Conformément à ce Principe, le Conseil d'administration a convenu, lors de sa 18^e réunion du Conseil d'administration de l'ITIE à Jakarta, de maintenir sa politique de longue date selon laquelle l'ITIE ne doit pas prendre position sur la légitimité politique d'un gouvernement spécifique dans un pays de mise en œuvre.

En 2009, le Conseil d'administration de l'ITIE a adopté la note de politique 5 de l'ITIE,⁵ qui établit une procédure sur la manière dont le Conseil d'administration « peut décider de suspendre temporairement ou de radier un pays de mise en œuvre de l'ITIE ». La politique prévoyait un mécanisme par lequel les pays en proie à une « instabilité politique exceptionnelle ou à un conflit » peuvent demander une « suspension temporaire volontaire » pour une durée maximale d'un an. Elle a stipulé que « lorsqu'il est manifestement clair que les Principes et Critères de l'ITIE ne sont pas respectés de manière significative par un pays de mise en œuvre, le Conseil d'administration de l'ITIE peut temporairement suspendre ou radier ce pays ». L'application de la politique a fait l'objet d'un débat animé pendant deux ans. L'application cohérente de la politique s'est avérée difficile. Le Conseil d'administration a cherché à clarifier cette politique lors de sa 18^e réunion en octobre 2011 à Jakarta, mais il n'est pas parvenu à un consensus sur la question.

La note de politique 5 a ensuite été reflétée dans l'Article 8.b, Section 4 de la Norme ITIE 2019 (devenu l'Article 8.2 de la Section 1, Partie 2 de la Norme ITIE 2023) et appliquée au cas par cas après évaluation de la viabilité de la mise en œuvre par le Secrétariat international.

Article 8.a, Section 1, Partie 2 de la Norme ITIE 2023

Suspension due à une instabilité politique ou à un conflit

Le Conseil d'administration de l'ITIE peut décider de suspendre des pays dans les cas où une instabilité politique ou un conflit empêche manifestement le pays d'adhérer à un aspect important des Principes ou des Exigences de l'ITIE. Les pays en proie à une instabilité politique exceptionnelle ou à un conflit peuvent également demander volontairement à être suspendus. Dans cette situation, le gouvernement doit déposer une demande de suspension volontaire auprès du Conseil d'administration de l'ITIE. La demande du gouvernement doit faire état de l'opinion du groupe multipartite.

Le Conseil d'administration de l'ITIE doit suivre et évaluer la situation de façon régulière et se réserver le droit de prolonger la période de suspension ou de radier le pays.

⁵ La note de politique 5 adoptée par le Conseil d'administration de l'ITIE le 17 décembre 2009 est disponible sur le site Internet de l'ITIE ici : <https://eiti.org/files/documents/PolicyNoteNo05.pdf>

Toutefois, l'application de cette politique au fil des ans a été incohérente et inégale. La politique de l'ITIE sur l'engagement avec les pays ITIE en situation d'instabilité politique ou de conflit, adoptée en novembre 2023, clarifie et codifie les pratiques existantes, afin d'assurer une application cohérente de la politique.

En plus de ces dispositions, la Norme ITIE comprend également un mécanisme de mise en œuvre adaptée (Article 1 de la Section 1, Partie 2 de la Norme ITIE), qui permet aux groupes multipartites confrontés à des « circonstances exceptionnelles qui nécessitent de s'écarter des exigences de mise en œuvre », de demander l'approbation préalable du Conseil d'administration de l'ITIE pour une mise en œuvre adaptée.