

# LA TRANSPARENCE POUR CONJURER LA CORRUPTION : LE CAS DU PÉTROLE

DANIEL DOMMEL\*

Le « paradoxe de l'abondance » a été plus d'une fois observé dans des pays producteurs de pétrole : l'exploitation des gisements, qui avait fait bondir le revenu national, n'a presque rien changé aux conditions de vie de la population, qui demeurent misérables. Un exemple frappant vient encore d'en être donné par la Guinée équatoriale, dont le PNB s'est accru des trois quarts dans l'année qui a suivi la découverte du pétrole en 1996 et dont la majorité de la population continue aujourd'hui à vivre au-dessous du seuil de pauvreté, souvent privée d'eau potable et de services sanitaires, rongée par le paludisme, affligée d'un taux d'échec scolaire élevé dans des établissements mal équipés et surpeuplés, tandis que se sont effondrées les cultures traditionnelles.

Cette situation inacceptable a été dénoncée depuis plusieurs années, et des propositions ont été faites de divers

côtés pour y porter remède en rendant publiques les recettes tirées de cette ressource nouvelle, de manière à en rendre le détournement plus difficile. L'offensive a été engagée par des organisations non gouvernementales (ONG), elle a été reprise sur un plan gouvernemental et elle se prolonge au niveau de la Banque mondiale.

## L'APPEL

### « PUBLISH WHAT YOU PAY »

C'est sous cet appel, *publish what you pay* (PWYP), qu'a été lancée en juin 2002 une campagne par l'ONG britannique Global Witness, rejointe depuis lors par un grand nombre d'autres, au premier rang desquelles figure Transparency International. À l'origine de cette initiative se trouve une enquête réalisée en Angola en 1999,

---

\* Inspecteur général des finances honoraire, président d'honneur de Transparence-International (France).

qui avait fait l'objet de deux rapports successifs (*A Crude Awakening*, décembre 1999 et *All the President's Men*, mars 2002). Ces rapports avaient montré qu'on ne retrouvait pas dans les comptes publics une bonne partie, voisine du tiers, des revenus du pétrole, lesquels constituent les neuf dixièmes des recettes de l'État. En outre, des fuites se sont produites à la suite de la surfacturation à laquelle se livraient à leur profit les dirigeants ou les fonctionnaires chargés d'acheter des armes à l'étranger pour mener la guerre contre la rébellion intérieure.

Les enquêteurs ont noté que ces malversations seraient rendues beaucoup plus difficiles, si les compagnies publiaient les sommes qu'elles versaient à l'État à titre d'impôts ou de redevances, ou encore d'avances sur production future. Mais les compagnies font valoir qu'elles en sont empêchées par les clauses de confidentialité figurant dans leurs contrats de concession. De fait, British Petroleum, qui avait laissé entendre qu'elle envisageait de publier ces chiffres, a reçu de la société nationale angolaise une lettre la menaçant de dénoncer les conventions en vigueur ; et la copie de cette lettre a été envoyée à toutes les autres compagnies opérant dans le pays.

Global Witness a estimé que, pour tourner la difficulté, il fallait qu'une telle publication fût imposée aux compagnies étrangères par les autorités de leurs propres pays. Ainsi les compagnies n'en porteraient plus la responsabilité et l'État concédant ne serait pas tenté de jouer les unes contre les autres.

De ces constats est né un « appel en faveur de la publication des paiements et des transactions entre les gouver-

nements, les compagnies extractives multinationales, leurs filiales et leurs partenaires ». Dépassant le cas particulier de l'Angola et le secteur du pétrole, le texte de Global Witness rappelle que « les industries pétrolières, gazières et minières sont importantes dans plus de 50 pays en voie de développement, où vivent environ 3,5 milliards de personnes, parmi lesquelles 1,5 milliard vit avec moins de 2 dollars par jour. La Banque mondiale considère 12 des 25 pays les plus dépendants de leurs ressources minières et 6 des pays les plus dépendants de leurs ressources pétrolières comme pays pauvres très endettés et ayant les pires indices de développement humains ». En conclusion, l'appel propose « que les régulateurs exigent des compagnies extractives cotées en Bourse qu'elles fournissent l'ensemble des informations sur les impôts, royalties, charges et autres transactions effectuées avec les gouvernements et/ou des organisations du secteur public concernant les produits des pays dans lesquels elles opèrent ».

#### « EXTRACTIVE INDUSTRIES TRANSPARENCY INITIATIVE »

L'idée a été reprise par le gouvernement britannique. Le Premier ministre, Tony Blair, a présenté au Sommet mondial sur le développement durable en septembre 2002 à Johannesburg une « initiative sur la transparence des industries extractives », couramment désignée par ses initiales anglaises EITI. Le Sommet du G8, à son tour, a avalisé cette initiative à Évian en juin 2003.

Toutefois, à la différence de l'appel initial de PWYP, l'EITI adopte une approche volontaire. Les gouvernements et les compagnies extractives sont encouragés à faire connaître les montants reçus ou versés par eux. De plus, aux termes du communiqué d'Évian, ces informations doivent être livrées à un tiers de confiance, tel que la Banque mondiale ou une banque de développement multilatérale, pour être rendues publiques sous forme agrégée.

Le collectif PWYP, fort aujourd'hui de plus de 200 ONG, a néanmoins fait le choix de prendre part aux travaux de l'EITI, où se retrouvent toutes les parties concernées, et où il continue à soutenir ses thèses. À y regarder de près, l'opposition entre une approche volontaire et une règle contraignante devrait être moins absolue qu'il n'y paraît. Dès lors que certains États pétroliers ou miniers sont disposés à divulguer les chiffres en cause, il y a tout lieu d'aller de l'avant avec eux. On évite ainsi de laisser se constituer un front du refus contre ce qui pourrait apparaître comme une revendication du monde industrialisé imposée aux pays en développement. Une fois le principe de la publication adopté par un certain nombre de pays hôtes, ce risque s'éloigne, et l'exemplarité peut entraîner d'autres. Il subsistera sans doute des irréductibles, mais exiger d'eux ce que plusieurs de leurs homologues ont déjà accepté ne fera plus figure d'impérialisme.

Le Nigeria a accepté le premier de jouer la transparence. Venu à Berlin à l'occasion du 10<sup>ème</sup> anniversaire de Transparency International, dont il est l'un des fondateurs et dont il a présidé

le conseil consultatif, le président Obasanjo a annoncé, en novembre 2003, que son pays adhérerait à l'EITI. Il a simultanément donné son plein appui à la campagne PWYP, invitant les compagnies pétrolières travaillant dans le pays, y compris la compagnie nationale, à rendre publics leurs versements à l'État, et il a déclaré que celui-ci publierait de son côté les versements reçus des compagnies. D'autres pays ont suivi, dont le Gabon et le Congo Brazzaville. Les États membres du G8 ont, d'autre part, annoncé au Sommet de Sea Island (8-10 juin 2004) des accords avec le Nigeria, la Géorgie, le Pérou et le Nicaragua pour promouvoir la transparence et combattre la corruption. Ces accords comprendront une section reprenant les principes de l'EITI.

En bonne logique, à partir du moment où un État entre dans le jeu, l'ensemble des compagnies extractives installées dans le pays, désormais dispensées de leur obligation de confidentialité, devrait être appelé à s'y soumettre également.

Quant à la question de savoir si les chiffres publiés doivent être donnés par compagnie ou agrégés au niveau de chaque pays, elle est toujours vivement débattue. Du côté des compagnies, on fait valoir qu'en principe, des chiffres agrégés devraient suffire à permettre de contrôler l'usage fait des recettes pétrolières par le gouvernement. On rappelle que beaucoup de champs sont exploités par des groupes, et qu'il est plus simple pour l'opérateur de fournir des chiffres par champ. Certaines compagnies craignent surtout que la comparaison entre la rémunération consentie par les unes et les autres sur

des permis apparemment similaires n'excite des appétits. Inversement, il est indéniable que des chiffres repris directement des comptes des sociétés sans manipulation sont plus sûrs, moins sujets à controverse, et inspireront davantage confiance aux élus des pays hôtes. C'est au demeurant la voie dans laquelle paraît s'être engagé le Nigeria, et il serait paradoxal que la communauté internationale préconise une solution plus timide que celle du plus important producteur africain, lui-même l'un des pays les plus touchés par la corruption.

Là où les États hôtes resteraient sourds à la demande de transparence et où l'on serait conduit à prévoir des mesures contraignantes, on imagine mal qu'une injonction soit adressée aux sociétés concessionnaires pour qu'elles rendent publics des chiffres en violation des contrats qui les lient à ces États. Le choix des moyens à utiliser en pareil cas n'est donc pas indifférent. Le collectif PWYP en a inventorié un certain nombre, de valeur inégale.

Les techniques qui semblent les meilleures, les moins susceptibles de contestation, sont celles qui ont la portée géographique la plus universelle et la portée sectorielle la plus générale. Au premier rang viennent les normes comptables, de plus en plus internationales. Il s'agirait de prescrire la mise en évidence par les sociétés concessionnaires, dans leurs comptes publics, des impôts et royalties payés par elles aux autorités concédantes. Si une telle mesure était retenue, elle devrait être proposée à l'International Accounting Standards Board (IASB), basé à Londres. En second lieu, il

peut être fait appel à la réglementation boursière, car quasiment toutes les grandes compagnies pétrolières et minières sont cotées. Les démarches seraient ici à faire auprès des autorités de régulation : en France, l'Autorité des marchés financiers (AMF) ; aux États-Unis, la Securities and Exchange Commission (SEC)... Pour assurer un minimum d'homogénéité, il faudrait s'efforcer de susciter une concertation entre les autorités de régulation des principales places financières. Ces deux techniques ont l'avantage d'être déconnectées des relations bilatérales avec les pays hôtes. Elles s'intègrent dans une exigence de transparence très générale, tout en donnant aux élus et aux citoyens de ces pays la possibilité de trouver les informations qui les intéressent.

Le collectif PWYP envisage aussi de recourir aux mécanismes d'assurance-crédit, ou encore aux conditions attachées aux aides ou aux prêts consentis. Ces instruments sont moins harmonisés sur le plan international. Ils ne sont pas pour autant à rejeter, mais plutôt à garder en réserve à titre subsidiaire. Les initiatives de l'Union européenne, auxquelles il est également suggéré de faire appel, ont, par définition, un champ géographique limité, ce qui n'est pas une raison suffisante pour les écarter. De fait, le Parlement européen a adopté le 30 mars 2004 une directive sur les obligations de transparence, qui invite les États membres de l'Union à encourager les sociétés cotées sur les Bourses européennes à publier les versements qu'elles font aux gouvernements. Mais il ne s'agit, à ce stade, que d'encouragements.

## « EXTRACTIVE INDUSTRIES REPORT »

James Wolfensohn, président de la Banque mondiale, a reçu au mois de décembre 2003 un rapport sur les industries extractives (*Extractive Industries Report - EIR*), qu'il avait commandé et qui avait pour objet d'examiner l'implication dans le pétrole, le gaz et les mines des diverses entités du groupe Banque mondiale (GBM) : la Banque mondiale elle-même, la Société financière internationale, l'Agence internationale de développement, l'Agence multilatérale de garantie des investissements. Ce rapport est le fruit de deux années de consultations impliquant, sous la direction d'un ancien ministre indonésien de l'Environnement, Emil Salim, outre le GBM, les gouvernements, les industries, les syndicats, des représentants de la société civile, y compris des populations autochtones, des ONG.

C'est un document très critique. Il a été, dans l'ensemble, bien reçu par les ONG, dont certaines auraient souhaité qu'il aille encore plus loin, et moins bien reçu par les gouvernements et l'industrie, et au sein du groupe GBM lui-même. Il recommande des changements majeurs dans la politique du GBM, tels que l'abandon de tout financement de projets pétroliers d'ici à 2008 au profit d'investissements dans les énergies renouvelables ou encore l'accord préalable, libre et documenté, des habitants qui vivent là où un projet d'industrie extractive est prévu.

Sur le plan de la transparence des revenus, sa recommandation est la suivante : « Le GBM devrait s'engager

fermement à faire progresser la transparence au niveau des États, comme au niveau des compagnies, dans tous les pays riches en ressources naturelles avec lesquels il travaille. Le GBM devrait agir conjointement avec, par exemple, l'initiative pour la transparence des industries extractives et celle de *Publish What You Pay* pour promouvoir la transparence dans les pays clients, et il devrait utiliser son pouvoir d'animateur pour appuyer vigoureusement les efforts en cours en vue d'élaborer des actions communes contre la corruption. Il faut que les exigences du GBM soient en phase avec ces initiatives ».

Les services de la Banque mondiale ont établi une réponse qui a été approuvée par le conseil en août 2004. Ils déclarent soutenir les objectifs de PWYP et de l'EITI, mais estiment qu'une approche volontaire sera plus efficace que l'imposition de conditions par les donateurs. Ils ont l'intention de refaire le point d'ici à 3 ans. S'agissant des opérations qu'il soutient, le GBM prévoit que les revenus des nouveaux investissements dans les industries extractives seront soumis à une obligation de transparence, tout de suite en ce qui concerne les projets importants et dans les 2 ans pour les autres. Le collectif PWYP a répliqué en allant même plus loin que la recommandation de l'EIR en matière de transparence et en demandant que les gouvernements des pays riches en ressources naturelles soient tenus de publier les revenus qu'ils en tirent comme condition de tous les prêts autres qu'humanitaires et de toute l'assistance technique qu'ils reçoivent de la Banque mondiale.

Celle-ci est, par ailleurs, activement

engagée auprès d'États comme le Nigeria, l'Azerbaïdjan ou la Kirghizie pour les aider à mettre en place, sur une base volontaire, une approche globale et intégrée de la transparence des comptes. L'objectif que se fixe la Banque mondiale est d'accompagner l'EITI en organisant la mobilisation de l'expertise technique sollicitée par les pays pour définir et mettre en œuvre les modes de gestion des industries extractives répondant aux critères de transparence avancés par l'EITI. Plus concrètement, la Banque mondiale compte mettre en place, en concertation avec les partenaires de l'EITI, un fonds d'études (*trust fund*) qui financera les analyses (audits des recettes, gestion des finances publiques...) et l'assistance technique (renforcement des services de collecte des recettes...), afin de soutenir les pays ayant adopté un plan d'action pour atteindre les objectifs de l'EITI. Ce fonds aura une durée de vie limitée, l'objectif à terme étant que ses actions soient intégrées aux programmes financés par la Banque mondiale en matière d'amélioration de la gouvernance et de renforcement des capacités administratives.

Au-delà de ces controverses sur les modalités de sa mise en œuvre, la transparence est de plus en plus reconnue comme l'un des ingrédients majeurs de la lutte contre la corruption<sup>1</sup>. Rien que dans le domaine des institutions finan-

cières internationales, les exemples se sont récemment multipliés.

Des organisations de la société civile de tous les continents ont constitué en 2003 un réseau sous le nom de *Global Transparency Initiative* pour surmonter le secret qui entoure encore, à leurs yeux, les opérations de ces institutions.

La Banque asiatique de développement a conclu, le 19 juillet 2004, une série de consultations avec 13 États sur le projet d'une politique de transparence.

Quelques jours plus tôt, le 6 juillet, 80 organisations de pays emprunteurs et 60 de pays donateurs avaient approuvé l'envoi d'une lettre au directeur général de la Société financière internationale lui recommandant, entre autres choses, de mieux appliquer la présomption voulant que soient diffusables toutes les données qui ne sont pas expressément déclarées confidentielles.

Depuis plusieurs mois, le conseil d'administration de la Banque mondiale discute de nouveaux critères de divulgation. Plusieurs mesures sont envisagées, y compris la publication des procès-verbaux du conseil d'administration.

Transparency International attache depuis toujours une importance particulière à la question de l'accès à l'information, dont elle a fait le thème central de son rapport mondial sur la corruption en 2003. Et le nom qu'elle s'est donné lui paraît plus que jamais adapté au combat qu'elle a engagé.

#### NOTE

1. Daniel Dommel, *Face à la corruption : Peut-on l'accepter ? Peut-on la prévenir ? Peut-on la combattre ?*, éditions Karthala, novembre 2003.