

LA TRANSPARENCE DES REVENUS PÉTROLIERS : UN ENJEU MAJEUR POUR NOTRE SECTEUR D'ACTIVITÉ

THIERRY DESMAREST*

La société civile réclame une plus grande transparence des flux financiers associés aux activités extractives. Cette demande vise, en particulier, la production d'hydrocarbures et elle s'appuie sur un constat : les pays du Sud bien pourvus en pétrole et en gaz n'ont, trop souvent, pas pu ou su mettre cette richesse au service de leur développement, ni du bien-être de leur population. Bien que le secteur des hydrocarbures représente souvent pour eux plus de 20 % du PIB et constitue leur source principale de rentrées fiscales et de recettes d'exportation, il n'est pas rare d'y observer la conjonction d'une faible croissance, de systèmes d'éducation et de santé défaillants, des problèmes de gouvernance publique et une base économique fragile et peu diversifiée, à tel point que l'on parle parfois de la « malédiction pétrolière ». Une bonne

utilisation des flux tirés de l'activité pétrolière est donc un enjeu essentiel pour ces pays.

LES ENJEUX DE LA TRANSPARENCE FINANCIÈRE

Fournir une information transparente sur les recettes est un point de départ indispensable pour ouvrir un vrai débat sur leur usage. L'expérience a amplement montré que l'absence de transparence pouvait faciliter la corruption, les conflits et le gaspillage. Les forces politiques et sociales d'un pays ont le droit de savoir combien rapporte à celui-ci l'exploitation de ses ressources naturelles et comment ces revenus sont utilisés. Le partage de la rente minière est un motif fréquent de

* Président-directeur général de Total.

tension entre l'échelon étatique central et les collectivités décentralisées, ou entre régions, ou encore entre groupes ethniques ; le risque de violence est d'autant plus grand que l'information entre ces groupes est moins bien partagée.

Certes, la transparence n'est pas une fin en soi : elle ne remplace pas un cadre politique propice au débat, une administration compétente et dévouée au bien public et une gestion macro-économique avisée. Mais la recherche d'une plus grande transparence peut être une étape d'une démarche politique permettant d'améliorer en parallèle la gouvernance, la gestion des finances publiques et la situation économique et sociale.

La transparence ne s'improvise pas. Il s'agit d'un processus complexe dont la mise en œuvre réclame du temps et qui suppose réunies deux catégories de conditions, politiques et techniques.

LES BASES POLITIQUES D'UNE DÉMARCHE DE TRANSPARENCE

La dimension politique est fondamentale parce que, pour vraiment tenir ses promesses, la transparence ne peut pas se passer de l'engagement de l'État concerné, à commencer par celui de ses principaux dirigeants. Ceux-ci se trouvent, en effet, placés dans une position centrale pour définir l'objectif recherché, pour assigner à chacun des acteurs impliqués, administration, société nationale, compagnies étrangères, experts, la tâche qui lui revient.

Il incombe aussi aux autorités de prendre en charge les conséquences politiques de la démarche, en prévoyant que l'information ainsi produite soit communiquée aux acteurs institutionnels locaux et aux représentants concernés de la société civile.

Pour pouvoir contribuer à l'amélioration de la gouvernance publique, la transparence exige donc une démarche volontaire des États.

L'EITI COMMENCE À PORTER CERTAINS FRUITS

L'initiative dite EITI (Initiative pour la transparence dans les industries extractives¹), lancée en 2002 au sommet de Johannesburg sur le développement durable, repose sur un engagement des États producteurs, qui doivent déclarer publiquement leur adhésion à ses principes et mettre en place le programme d'action nécessaire. Y ont adhéré un certain nombre de gouvernements de pays consommateurs, à commencer par ceux du G7, des pays producteurs, ainsi que des groupes industriels et des organisations non gouvernementales (ONG) qui représentent la société civile. Les autorités françaises et Total ont soutenu, dès le départ, cette initiative. L'EITI est aussi appuyée par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale.

Cette approche, fondée sur le volontariat, est critiquée par un certain nombre d'ONG qui, tout en y participant activement et en admettant son intérêt, estiment que la seule méthode efficace pour faire avancer la cause de la

transparence est de rendre obligatoire pour les compagnies pétrolières la communication des impôts, taxes, redevances et autres sommes qu'elles ont versés aux États dans les pays où elles opèrent.

C'est ce que prône la campagne *Publish What You Pay*, qui a été lancée par ces organisations un peu avant l'EITI. Cette campagne insiste, comme l'EITI, sur l'importance de la transparence financière pour la bonne gestion des recettes pétrolières dans l'intérêt des peuples ; mais elle part du postulat que les gouvernements et les administrations des pays concernés seront très réticents à s'engager volontairement dans une telle démarche, et que l'obligation de transparence faite aux compagnies pétrolières présentes chez eux pourrait, seule, les y contraindre. La portée tactique de cette approche se comprend bien. Par contre, sa mise en œuvre se heurterait assez vite à la limite suivante : en ne créant des obligations de publication que pour les seules compagnies pétrolières internationales cotées, elle ne donnerait qu'une vision tronquée des revenus pétroliers des États si les autres acteurs concernés, au premier rang desquels se trouvent les sociétés pétrolières nationales, demeurent à l'écart.

La vision d'une irréductible réticence des États face à la transparence paraît trop pessimiste si l'on en juge par le constat suivant, établi à la fin de 2005 : dix pays producteurs, dont le Nigeria, le Gabon, la République du Congo et l'Azerbaïdjan, ont adhéré à l'EITI et sont parvenus à des stades plus ou moins avancés de mise en œuvre d'un programme national de transparence. Dix autres États, dont l'Angola et le

Cameroun, sont en train d'étudier la possibilité de mettre en œuvre un tel programme.

Le nombre d'adhésions et la portée concrète de ces efforts restent, certes, pour l'instant insuffisants, mais le chemin parcouru en 3 ans témoigne tout de même de la pertinence de l'approche de l'EITI. Il semble permis d'espérer un effet d'entraînement et, avec le temps, la transformation en transparence véritable de certains ralliements encore partiellement mis en œuvre.

LA TRANSPARENCE : UNE DÉMARCHE COMPLEXE ET EXIGEANTE

On peut, certes, regretter que le mouvement en faveur de la transparence ne soit pas plus massif, ni plus rapide ; mais, au-delà de l'engagement politique que celle-ci réclame, il faut bien mesurer aussi la complexité technique du sujet et l'effort d'organisation nécessaire. La doctrine de mise en œuvre de l'EITI s'est construite progressivement et de manière pragmatique au travers de discussions et d'échanges entre les différentes parties intéressées, États, opérateurs pétroliers, institutions internationales et ONG.

Dans le prolongement des principes de l'EITI adoptés par la conférence de Londres en 2003, le secrétariat de l'EITI a élaboré un guide intitulé *EITI Source Book* qui énonce les lignes directrices de la démarche, tant pour les États concernés que pour les sociétés minières et pétrolières. De son côté, le

FMI a publié, en 2005, un document ayant pour titre *Guide on Resource Revenue Transparency*, qui propose des orientations de méthodes et de bonnes pratiques pour encadrer la démarche des États, notamment dans le secteur du pétrole et du gaz. Les différentes contributions qui viennent d'être mentionnées sont importantes parce qu'elles fournissent, à l'État qui souhaite mettre en œuvre l'EITI chez lui, les références à partir desquelles il pourra décliner le dispositif dans son contexte local, tout en respectant les grands principes de l'initiative qui sont :

- une concertation initiée par les pouvoirs publics avec l'ensemble des parties intéressées pour définir les grandes lignes du programme de travail sur la transparence ;
- la communication de tous les paiements effectués à un État hôte par toutes les entreprises concernées, compagnies internationales et opérateurs locaux, et de toutes les recettes perçues par le gouvernement au titre des activités extractives ;
- la vérification de la cohérence de ces éléments par un expert indépendant digne de confiance ;
- une présentation assez claire des données ainsi établies pour être rendues accessibles aux représentants de la société civile et utilisables dans le débat public.

Il est, en effet, important que les données collectées auprès des producteurs d'hydrocarbures soient établies sur la base de définitions et de méthodes de calcul homogènes, et qu'elles soient assez exhaustives pour pouvoir être agrégées et comparées aux recettes apparaissant dans les documents budgétaires de l'État concerné.

TOTAL A INTÉRÊT À LA TRANSPARENCE

Par rapport à la démarche institutionnelle de transparence lancée dans le cadre de l'EITI, de quelle responsabilité un groupe comme Total se sent-il investi ?

Réalisant plus de 60 % de sa production de pétrole et de gaz en dehors des pays de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE), avec notamment une position de leader en Afrique, le Groupe est très directement concerné par ces questions qui recouvrent pour lui des flux importants : les impôts et taxes versés en 2004 aux autorités publiques de pays hors OCDE au titre de nos activités d'exploration-production se sont montés à plus de 5 milliards d'euros et le Groupe a investi, la même année, 3,9 milliards d'euros dans ces pays.

Ces investissements correspondent à de très grands projets industriels qui nous fixent pour des dizaines d'années dans nos zones d'opération. L'adhésion de la population et de la société civile des pays considérés est nécessaire, et constitue un gage de stabilité et de réussite pour de tels projets. Ainsi, il est important pour Total d'assurer la bonne insertion locale de ses activités. Notre participation à l'effort de transparence financière peut y contribuer.

Il est donc de notre devoir d'aider autant que nous le pouvons les autorités qui le souhaitent à mettre en place un programme de transparence, de leur faire part de notre expérience sur ce thème, de leur fournir les informations techniques nécessaires et de collaborer pleinement avec les administrations

locales et les experts extérieurs, qu'il s'agisse des représentants d'institutions financières internationales ou de cabinets d'audit, chargés de vérifier, de comparer et de consolider entre elles les données.

Dans ce but, Total a mis en place une fonction spécifique au sein de sa branche Exploration Production pour assurer la diffusion, auprès de ses filiales opérationnelles, des règles de conduite, des méthodes et de l'expérience acquise en matière de transparence financière. L'*EITI Source Book* a été rendu accessible sur l'Intranet pour nos filiales.

Les entités de Total en Azerbaïdjan, au Nigeria et au Congo sont directement impliquées dans les opérations de publication réalisées ou en cours dans ces pays. Pour les pays où nous opérons et qui étudient actuellement la possibilité d'adopter des mesures favorables à la transparence, nous apportons un soutien technique à leur réflexion dans le respect de nos engagements de confidentialité.

UN SOUCI DE TRANSPARENCE COHÉRENT AVEC NOS ACTIONS LOCALES

Notre souci de contribuer au développement local s'exprime au travers de différents canaux : l'emploi et la formation de la main-d'œuvre locale, l'achat de produits et de services locaux, la contribution à la diversification du tissu économique local, la mise en place de plans d'accompagne-

ment économique et social en faveur des communautés vivant au voisinage de nos installations.

Ces actions se conjuguent avec notre responsabilité première qui est d'exploiter de la manière la plus professionnelle possible, et dans le respect des lois locales et de nos obligations contractuelles, les richesses du sous-sol des pays dans lesquels nous travaillons, dans les meilleures conditions de sécurité, de préservation de l'environnement et de bonne utilisation des ressources.

Exploiter du mieux possible les réserves, veiller à l'impact socioéconomique local de nos opérations et favoriser une plus grande transparence des flux financiers sont trois aspects complémentaires de la démarche de développement durable suivie par Total.

PERSPECTIVES

Il reste encore du chemin à faire pour parvenir à une transparence satisfaisante des recettes publiques tirées de l'exploitation du pétrole et du gaz. Mais la démarche pragmatique engagée depuis 2002 a créé une dynamique qui me paraît encourageante. Des États, des groupes industriels et des représentants de la société civile se sont mobilisés pour définir ensemble un cadre adéquat. Quelques pays sont plus avancés que les autres et ont déjà publié leurs chiffres. Leur exemple doit exercer un effet d'entraînement pour diffuser les pratiques préconisées par l'EITI et permettre que les dix pays qui les ont effectivement adoptées soient,

un jour, que je souhaite très proche, rejoints par au moins une vingtaine d'autres. C'est l'intérêt même de l'industrie pétrolière que d'être reconnue comme une activité économique attentive à la transparence, soucieuse

de contribuer au développement des pays dans lesquels elle opère et respectueuse de la souveraineté des États hôtes. Total s'est déjà engagé dans cette démarche difficile et continuera de la soutenir.

NOTE

1. Extractive Industry Transparency Initiative.