

# Dépasser la Rhétorique

**Mesurer la transparence des revenus :**  
réglementations des gouvernements d'origine  
dans l'industrie du pétrole et du gaz



World Vision



Save the Children

**Save the Children lutte pour les enfants du Royaume-Uni et du monde entier qui souffrent de la pauvreté, de maladies, de l'injustice et de la violence. Save the Children travaille avec eux aujourd'hui pour trouver des solutions durables à ces problèmes.**

**Save the Children UK est membre de l'Alliance internationale Save the Children, la plus grande organisation indépendante du monde travaillant sur les droits des enfants. Save the Children compte des membres dans vingt-sept pays et participe à des programmes sur le terrain dans plus de cent pays.**

Publié par  
Save the Children  
1 St John's Lane  
London EC1M 4AR  
Royaume-Uni

Tel +44 (0)20 7012 6400

Première édition 2005

© The Save the Children Fund 2005

Registered Company No. 178159

Tous les droits de publication de ce rapport sont réservés ; toutefois il peut être reproduit par tout procédé, sans paiement ni autorisation préalable, si la reproduction est effectuée à titre éducatif. En revanche, il ne peut en aucun cas être utilisé à des fins commerciales. Toute reproduction faite à des fins autres qu'éducatives devra faire l'objet d'une autorisation préalable écrite de la part de l'éditeur, et des droits de reproduction pourront être exigés.

# Table des matières

<b>Remerciements</b> .....	<b>v</b>
<b>Abréviations et acronymes</b> .....	<b>vi</b>
<b>Résumé exécutif</b> .....	<b>1</b>
La « malédiction des ressources » et ses conséquences sur les enfants .....	1
Importance de la transparence.....	1
Que doivent faire les gouvernements d'origine ?.....	2
Beaucoup de discussions, peu d'actions concrètes .....	2
Mesure des actions prises par les gouvernements d'origine en faveur de la transparence....	2
Résultats : paiements de revenus et divulgation complémentaire .....	3
Résultats : droit à l'information .....	4
Conclusion .....	5
Résumé des recommandations clés.....	5
<b>1. Contexte, objectifs, ampleur et public visé</b> .....	<b>7</b>
1.1 Contexte.....	7
1.2 Objectifs de ce rapport .....	9
1.3 Ampleur et calendrier.....	10
1.4 Public visé.....	10
1.5 Choix des gouvernements d'origine .....	10
<b>2. Méthodologie et approche</b> .....	<b>12</b>
2.1 Contexte.....	12
2.2 Principes fondateurs de la méthodologie utilisée .....	12
2.3 Définition des indicateurs .....	12
2.4 Classement et pondération.....	16
2.5 Méthodologie de recherche.....	17
<b>3. Résultats</b> .....	<b>19</b>
3.1 Classement général du soutien des gouvernements d'origine à la transparence.....	19
3.2 Divulgation des paiements de revenus : résultats.....	21
3.3 Divulgation complémentaire : résultats.....	24
3.4 Droit à l'information (DI) : résultats .....	33
3.5 Contexte général de gouvernance : Résultats .....	40

<b>4. Conclusions et recommandations .....</b>	<b>42</b>
4.1 Transparence des revenus et divulgation complémentaire : tous pays .....	42
4.2 Droit à l'information : tous pays .....	44
4.3 Contexte général de gouvernance .....	46
4.4 Avenir du cadre de mesure de la transparence .....	46
4.5 Recommandations pays par pays : paiement de revenus et divulgation complémentaire .....	46
4.6 Recommandations pays par pays : droit à l'information .....	48
 Annexe 1 Survol des initiatives en faveur de la transparence et des mesures de performances .....	 51
Annexe 2 Indicateurs de transparence .....	53

## Liste des figures et des tableaux

Tableau 1 : Classement général du soutien des gouvernements d'origine à la transparence ...	19
Tableau 2 : Résultats des gouvernements d'origine en matière de soutien à la transparence des paiements de revenus .....	22
Tableau 3 : Performances des gouvernements d'origine en matière d'obligation de divulgation complémentaire.....	25
Tableau 4 : Performances des gouvernements d'origine en matière de droit à l'information.	35
Tableau 5 : Contexte général de gouvernance .....	40
 Histogramme 1 : Classement général du soutien des pays d'origine à la transparence .....	 20
Histogramme 2 : Soutien des gouvernements d'origine à la transparence des paiements de revenus .....	21
Histogramme 3 : Performances des gouvernements d'origine en matière d'obligations de divulgation complémentaire.....	26
Histogramme 4 : Soutien des gouvernements d'origine au droit à l'information .....	36
Histogramme 5 : Contexte général de gouvernance .....	41

# Remerciements

Le présent rapport a été rédigé par Agulhas Development Consultants Ltd, en collaboration avec Save the Children UK.<sup>1</sup> Les recherches en matière de « droit à l'information » (DI) ont été faites par Richard Calland et Catherine Musuva de l'Open Democracy Advice Centre, pour Save the Children UK.

Une première phase de tests et de développement de la méthodologie a été effectuée par Mohammed Ali<sup>2</sup> et Richard Calland pour Save the Children UK entre avril et juillet 2004.

Au sein de Save the Children UK, Vanessa Herringshaw, Directrice du secteur Politiques économiques, a dirigé le projet. Elle est également au cœur de la conception du cadre de « mesure de la transparence ». Liza Lort-Phillips, conseillère du secteur privé, s'est chargée de la gestion globale du projet, et Samantha Bramley de la coordination du projet.

Save the Children souhaite remercier l'Open Society Institute (OSI) pour son soutien financier, ainsi que CARE UK, CAFOD, le Secours Catholique et World Vision qui ont apporté une aide financière supplémentaire.

Save the Children voudrait également remercier les membres du groupe de référence<sup>3</sup> qui ont donné de leur temps et de leur expertise sans compter, et toutes les personnes consultées au cours du projet.

# Abréviations et acronymes

CADA	Commission d'accès aux documents administratifs (France)
DFID	Ministère du développement international (Royaume-Uni)
DI	Droit à l'information
DOT	Directive sur les obligations de transparence
EITI	Initiative pour la transparence au sein de l'industrie extractive
FAS	Financial Accounting Standard
FASB	Financial Accounting Standards Board (USA) (organisme chargé d'établir et d'améliorer les règles comptables américaines)
FMI	Fonds monétaire international
G8	Groupe de huit pays : Allemagne, Canada, États-Unis, Fédération russe, France, Italie, Japon, Royaume-Uni.
GAAP	Generally Accepted Accounting Principles (principes de comptabilité généralement acceptés)
(Normes) IAS	International Accounting Standard
IASB	International Accounting Standards Board (Organisme travaillant à l'élaboration de normes comptables internationales)
IE	Industrie extractive
IFI	Institution financière internationale
(Normes) IFRS	International Financial Reporting Standard
JORC	Joint Ore Reserves Committee (Australie)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
PFC	Petroleum Financing Corporation
P&P	Pertes et profits
PWC	PricewaterhouseCoopers
PWYP	Publish What You Pay (coalition internationale d'ONG)
RDC	République démocratique du Congo
SAMREC	Code sud-africain pour la notification des ressources et des réserves minérales ( <i>South Africa Code for Reporting of Mineral Resources and Mineral Reserves</i> )
UE	Union européenne
UKLA	UK Listing Authority
WBI	Institut de la Banque mondiale
ZEE	Zone économique européenne

## **Définitions des termes techniques**

**Titres de placement** : Intérêts négociables qui représentent une valeur financière, y compris actions d'entreprises, fonds mutuels et obligations (émis par des entreprises ou des gouvernements).

**Gouvernements d'origine** : Gouvernements de pays qui sont le pays « d'origine » des entreprises, qu'elles soient déclarées sous leur juridiction ou qu'elles y fassent fructifier leur capital.

**Gouvernements hôtes** : Gouvernements de pays qui « accueillent » les opérations des entreprises sur leur sol, c'est-à-dire les lieux où se déroule l'exploitation et l'extraction.

# Résumé exécutif

## La « malédiction des ressources » et ses conséquences sur les enfants

Dans de nombreux pays, l'industrie extractive (pétrole, gaz et exploitation minière) génère des revenus colossaux. Si ceux-ci étaient bien distribués, ils pourraient apporter des améliorations considérables à la vie quotidienne des habitants du pays. S'ils étaient utilisés, par exemple, pour investir dans le domaine de la santé ou de l'éducation publiques, ils pourraient servir à tirer beaucoup d'enfants de la pauvreté. Pourtant, ces revenus considérables de l'industrie extractive sont bien souvent moteurs de corruption, de conflits et d'un ralentissement du développement économique, entraînant de graves conséquences sur le quotidien des enfants. Le rapport publié en 2003 par Save the Children UK sur l'industrie extractive, les enfants et la gouvernance, illustre bien ce lien.<sup>4</sup>

## Importance de la transparence

Les revenus de l'industrie extractive ne peuvent être utilisés efficacement que lorsque les responsabilités sont prises : aussi la transparence de l'information est absolument nécessaire. Lorsqu'un pays reçoit des sommes pour l'accès qu'il fournit à du pétrole, du gaz ou des minéraux, ses habitants sont en droit de savoir de quels types de paiements il s'agit, et combien d'argent elles représentent. Grâce à ces informations, les citoyens peuvent faire pression de manière plus efficace sur leurs gouvernements, pour que les dépenses publiques soient dirigées vers les services essentiels comme la santé ou l'éducation.

Au niveau international, l'attention se porte de plus en plus sur la transparence. La coalition Publish What You Pay a été fondée en 2002 par Save the Children UK, l'Open Society Institute de George Soros, Global Witness, CAFOD, Oxfam et Transparency International dans le but de promouvoir la transparence dans l'industrie extractive. La plateforme compte aujourd'hui plus de deux cents membres dans plus de trente-trois pays. Par ailleurs, les gouvernements du G8 se sont engagés en 2002 à suivre un plan d'action nommé *Contre la corruption et pour une amélioration de la transparence*. L'Union européenne (UE) encourage les notifications volontaires dans son nouveau Plan d'action pour les services financiers (2004). La Banque mondiale et le Fonds monétaire international soutiennent également plusieurs méthodes d'amélioration de la transparence dans l'industrie extractive.

En 2002, Tony Blair a lancé l'Initiative pour la transparence au sein de l'industrie extractive (EITI) au sommet de Johannesburg sur le développement durable. L'initiative regroupe des gouvernements, des entreprises, des investisseurs et des organisations de la société civile. L'approche est basée sur les gouvernements des pays « hôtes » (où a lieu l'extraction), qui sont tenus de faire le premier pas en publiant la totalité des revenus qu'ils perçoivent des entreprises. Si les gouvernements hôtes sont d'accord, l'EITI peut ainsi être moteur

d'importants progrès. Toutefois, il faudra bien longtemps avant que tous les gouvernements hôtes acquiescent. Et cette stratégie ne fonctionnera pas dans les pays où les gouvernements refusent de s'engager—pourtant ce sont certainement ces pays où le besoin de réformes est le plus aigu. De plus, les entreprises peuvent profiter de cette approche pour « se cacher », arguant du fait qu'elles nécessitent l'autorisation des gouvernements hôtes avant de pouvoir être transparentes. Bref, en soulignant le rôle des gouvernements hôtes, l'EITI a eu pour effet de faire quelque peu oublier les responsabilités des gouvernements d'origine et de « leurs » entreprises.

## **Que doivent faire les gouvernements d'origine ?**

Les pays d'origine des entreprises sont les territoires où sont enregistrées les entreprises ou les juridictions dans lesquelles elles font fructifier leur capital. Parmi ces entreprises, on trouve des compagnies pétrolières, gazières et d'extraction minière opérant dans le monde entier. Ces entreprises doivent respecter les réglementations imposées par leurs pays d'origine. En conséquence, les gouvernements d'origine pourraient entraîner des améliorations multiples en matière de transparence des revenus dans l'industrie extractive, s'ils exigeaient une divulgation de tous les paiements de revenus versés par les entreprises, dans tous les pays où elles opèrent. Cette question est l'exigence principale de la coalition Publish What You Pay. Les gouvernements d'origine pourraient aussi soutenir la divulgation de ce type de données en ouvrant l'accès à leurs systèmes d'information. Ces deux mécanismes permettraient aux citoyens des pays riches en ressources naturelles d'obtenir des informations sur les sommes perçues par leurs gouvernements des entreprises de l'industrie extractive.

## **Beaucoup de discussions, peu d'actions concrètes**

On parle beaucoup de transparence. Mais au delà de la rhétorique, qui peut réellement faire bouger les choses ? Au delà des engagements publics, que se passe-t-il dans ce domaine ? Et quelles sont les performances réelles ? Le projet de « mesure la transparence » cherche à développer des normes pour trois groupes d'acteurs clés—les gouvernements hôtes, les entreprises et les gouvernements d'origine—et à évaluer leurs progrès dans le temps. Le présent rapport se concentre particulièrement sur les gouvernements d'origine ; un rapport parallèle traite des performances des entreprises. La question des gouvernements hôtes sera traitée à l'avenir.

## **Mesure des actions prises par les gouvernements d'origine en faveur de la transparence**

Le présent rapport cherche à souligner les actions que peuvent prendre les gouvernements d'origine en faveur d'une amélioration de la transparence dans l'industrie extractive. Il présente des normes en matière de réglementations gouvernementales de la transparence des paiements de revenus versés par les entreprises, et évalue à cette aune les pratiques dans dix pays : Afrique du Sud, Australie, Canada, États-Unis, France, Italie, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni et Russie. Le cadre utilisé pour définir les normes examine les politiques et les méthodes de gestion dans quatre catégories : transparence des paiements de revenus,

divulcation complémentaire, droit à l'information et contexte général de gouvernance. Les résultats ont été soumis à des responsables et experts gouvernementaux dans chaque pays. Huit des dix pays contactés ont répondu, dont sept dans le détail. Le présent rapport se concentre sur le secteur du pétrole et du gaz. Les travaux à venir évalueront le secteur de l'extraction minière.

## **Résultats : paiements de revenus et divulgation complémentaire**

### **Très peu d'actions concrètes**

Actuellement, les gouvernements d'origine n'exigent pas que « leurs » entreprises soient transparentes sur leurs paiements de revenus à des gouvernements hôtes. Il n'existe aucun gouvernement d'origine qui exige que « ses » entreprises publient les droits de production ou les bonus versés à des gouvernements hôtes. Neuf des dix pays étudiés ne demandent aucune information sur le paiement de redevances. De nombreux gouvernements réclament, en revanche, la divulgation des impôts payés sur les profits combinés, mais seulement par « segments » ou zones géographiques, et non pas pour chaque pays hôte. Or pour juger des actions de leurs gouvernements, les citoyens ont besoin des informations relatives aux paiements de revenus versés par les entreprises à leurs gouvernements : les rapports fournis doivent donc être formulés sur une base nationale.

### **Une exception prouve que les améliorations sont possibles**

Le Canada est l'exception à la règle. Ses résultats généraux sont bons. Le Canada n'est pas membre de l'EITI ; pourtant c'est le seul pays ayant adopté une réglementation obligatoire sur une base nationale comprenant la divulgation des paiements de redevances aux pays hôtes.

### **Des progrès sont déjà en cours : un environnement favorable aux réformes**

Les lois gouvernant les rapports d'entreprises découlent généralement des réglementations en matière de comptabilité et de titres de placement. Or le calendrier ne pourrait pas tomber mieux : les évolutions actuelles en matière de transparence coïncident avec les plus importantes réformes en comptabilité jamais observées depuis vingt-cinq ans. Les gouvernements d'origine ont aujourd'hui une opportunité inouïe d'améliorer les choses : il est fondamental qu'ils poussent pour une inclusion de la transparence en matière de paiements de revenus dans les nouvelles réglementations financières. Les réformes actuelles affecteront la plupart des entreprises du monde dans les années à venir.

Ainsi, l'IASB a publié un projet de normes comptables pour le secteur des minéraux (IFRS 6) en décembre 2004. L'ampleur du projet est limitée, mais les recherches menées par l'IASB pour promulguer des normes comptables plus complètes sont en cours. Un processus de consultation sera ouvert, et un rapport intermédiaire sera publié début 2006. Cette consultation représente une formidable occasion de participer à la conception des réformes.

Les États-Unis sont l'un des principaux pays d'origine n'ayant pas signé les IAS. Toutefois un projet d'harmonisation des normes contenues dans l'International Financial Reporting

Standard (IFRS) et les Generally Accepted Accounting Principles américains (US-GAAP) est en cours.

L'existence de ces réformes en comptabilité est le moteur d'importantes révisions d'autres réglementations financières relatives notamment aux titres de placement, et aux clauses d'exonération et autres « relaxations » empêchant une véritable divulgation. Au niveau européen, une tentative d'homogénéisation des réglementations en matière de titres de placement a été menée, sous les auspices du Plan d'action pour les services financiers (PASF). Les réglementations concernées incluent la Directive européenne 2001/34/EC et les amendements apportés *via* la « Directive prospectus » et la « Directive transparence ». Ce type de réformes est relativement influent car les gouvernements nationaux les utilisent pour concevoir leurs propres législations.

Mais si ces tentatives d'harmonisation sont une chance, elles représentent également un certain risque. Les régulateurs pourraient en effet décider de choisir l'option du plus petit dénominateur commun. A contrario, en étudiant les meilleures pratiques possibles et en travaillant en commun pour établir de bonnes normes mondiales, ils pourraient aider citoyens et investisseurs à obtenir les informations dont ils ont besoin et ainsi assurer notamment un terrain plus « égal » aux entreprises.

## **Renforcer les liens entre les politiques**

De nombreux pays expliquent qu'il n'existe aucune coordination entre les services de leurs gouvernements en matière d'engagements pour la divulgation dans l'industrie extractive. Plusieurs régulateurs de normes comptables ne savaient pas que leurs gouvernements s'étaient engagés dans l'EITI ou dans le G8, ou ne réalisaient pas quelles conséquences ces engagements pouvaient avoir sur les réglementations comptables ou en matière de titres de placement. On voit donc que les décideurs doivent être mieux coordonnés. En outre, ce manque de coordination prouve que le développement de normes mondiales aurait des conséquences importantes à plusieurs niveaux.

## **Résultats : droit à l'information**

### **Le droit à l'information dans le secteur privé est mauvais**

Est-il possible d'utiliser les lois et les systèmes d'accès à l'information des gouvernements d'origine pour obtenir des renseignements sur les paiements de revenus des entreprises aux gouvernements hôtes ?

Actuellement, la plupart de ces informations restent dans la sphère des entreprises privées. Dans neuf des dix pays d'origine étudiés, les lois sur le droit à l'information ne couvrent pas les informations du secteur privé. Toutefois, une fois de plus une exception confirme la règle. En Afrique du Sud les citoyens bénéficient du droit à l'information dans le secteur privé, quand ce droit est nécessaire pour la protection ou l'exercice d'un autre droit. Puisque les entreprises du secteur pétrolier et gazier ont un impact colossal sur la vie quotidienne, la démarche sud-africaine part du principe que ces entreprises doivent être aussi transparentes et responsables de l'utilisation de leurs pouvoirs dans la sphère privée que les gouvernements dans la sphère publique.

Notons également que tous les pays étudiés sauf le Canada autorisent les personnes vivant à l'extérieur de leur territoire à utiliser leur système d'accès à l'information.

## **Le droit à l'information détenue par des entreprises d'État est inégal**

Les informations concernant les paiements de revenus aux gouvernements hôtes sont également détenues par des entreprises d'État opérant à l'extérieur du territoire de leur pays d'origine et des entités privées ayant des fonctions publiques, par exemple en matière de réglementations. Actuellement, seuls quatre pays des dix étudiés (l'Afrique du Sud, les États-Unis, les Pays-Bas et le Royaume-Uni) ont adopté une législation sur le droit à l'information qui couvre ces entités. Tous les pays d'origine doivent suivre cet exemple.

## **Conclusion**

- Grâce à l'EITI, des progrès ont été faits en matière de transparence des paiements de revenus, mais ceux-ci restent limités. L'EITI se concentre sur les gouvernements hôtes : elle ne doit pas faire oublier les responsabilités des gouvernements d'origine et de « leurs » entreprises. En exigeant que les entreprises publient ce qu'elles payent sur une base nationale, les gouvernements d'origine pourraient entraîner une augmentation directe et efficace de l'information disponible dans la plupart des pays d'extraction. Mais malgré la rhétorique qu'ils avancent sur la transparence, très peu d'entre eux agissent concrètement.
- Le Canada est une exception importante à la règle. C'est le seul pays ayant adopté une législation claire en matière d'obligation de divulgation sur une base nationale. On voit donc que les gouvernements d'origine peuvent mener la bataille de front en s'engageant réellement pour la transparence.
- L'ampleur des réformes actuelles en matière de comptabilité et de normes sur les titres de placement donne à tous les gouvernements d'origine la chance d'intégrer des exigences en matière de transparence dans leurs juridictions.
- Mais l'harmonisation de ces lois représente également une opportunité inouïe pour les gouvernements d'origine de contribuer à la création de nouvelles normes mondiales, grâce auxquelles les entreprises pourront travailler sur un terrain plus « égal ».
- Les gouvernements d'origine peuvent aussi beaucoup apprendre des lois exemplaires adoptées par l'Afrique du Sud sur le droit à l'information, et étendre leurs propres réglementations aux informations détenues dans le secteur privé.

## **Résumé des recommandations clés**

Les gouvernements d'origine doivent dépasser la rhétorique et lancer des réformes en commençant par « faire le ménage chez eux » :

1. **Les gouvernements d'origine doivent exiger des entreprises qu'elles publient ce qu'elles payent** aux gouvernements de tous les pays où elles opèrent ;
2. **Les leaders du G8 doivent s'engager en faveur de normes mondiales** en matière de divulgation dans l'industrie extractive, sous les auspices du plan de « lutte contre la corruption et amélioration de la transparence ». Le gouvernement britannique doit profiter de sa présidence du G8 pour exprimer ce souhait, lors du sommet du G8 en juillet 2005 ;
3. **Les régulateurs des gouvernements d'origine** impliqués dans les réformes des réglementations comptables et relatives aux titres de placement (et surtout les groupes

chargés de la mise à jour de l'IFRS6, de l'harmonisation de l'IFRS et des GAAP, et des mises en place nationales du Plan d'action pour les services financiers de l'UE)<sup>5</sup> doivent s'assurer que sont inclus :

- La divulgation de tous les paiements de revenus des entreprises à tous les gouvernements ;
  - Une divulgation sur une base nationale, plutôt que par segments ou zones géographiques ;
  - L'absence d'exceptions ou de définitions vagues pouvant compromettre la divulgation ;
  - Une harmonisation visant à des normes plus élevées, plutôt que la recherche du plus petit dénominateur commun.
4. **Le gouvernement britannique doit faire le premier pas en demandant que ces réglementations des gouvernements d'origine soient incluses dans les normes de l'EITI** s'il souhaite que l'initiative conserve sa crédibilité et son rôle de promoteur principal de la transparence ;
  5. **Les gouvernements d'origine doivent s'engager concrètement dans l'EITI** et soutenir les progrès des gouvernements hôtes qui le souhaitent. Un soutien politique et diplomatique plus grand sera nécessaire pour que des pays comme les États-Unis, la Russie et la Chine s'impliquent ;
  6. **Les gouvernements d'origine doivent étendre leurs lois sur le droit à l'information pour que celles-ci incluent un droit complet aux informations détenues par les entreprises privées et d'État.** Pour ce faire, ils peuvent s'aider du bon exemple fourni par la loi sur le droit à l'information adoptée par l'Afrique du Sud.

Les entreprises, les investisseurs et la société civile doivent soutenir ce processus en :

1. **Travaillant directement avec les régulateurs** sur les réformes des législations comptables et relatives aux titres de placement ;
2. **Utilisant les normes fournies dans le présent rapport de « mesure de la transparence »** pour évaluer les progrès de leurs gouvernements respectifs en matière de transparence ;
3. **Exigeant une réforme des législations sur le droit à l'information** et en testant l'utilité des lois actuelles pour l'obtention de données sur les paiements de revenus par les entreprises privées comme d'État.

# 1. Contexte, objectifs, ampleur et public visé

## 1.1 Contexte

### La « malédiction des ressources » et les enfants

Dans de nombreux pays, l'industrie extractive (pétrole, gaz et exploitation minière) génère des revenus colossaux. Si ceux-ci étaient bien distribués, ils pourraient apporter des améliorations considérables à la vie quotidienne des habitants du pays. S'ils étaient utilisés, par exemple, pour investir dans le domaine de la santé ou de l'éducation publiques, ils pourraient servir à tirer beaucoup d'enfants de la pauvreté. Pourtant, ces revenus considérables de l'industrie extractive (IE) sont bien souvent moteurs de corruption, de conflits et d'un ralentissement du développement économique, entraînant de graves conséquences sur le quotidien des enfants.<sup>6</sup> La pauvreté, l'instabilité et le ralentissement de la croissance qui découlent de cette « malédiction des ressources » sont néfastes pour la survie et le développement des enfants ; en outre les risques sont aussi accrus pour les investisseurs.

### Importance de la transparence

Les revenus de l'industrie extractive ne peuvent être utilisés efficacement que lorsque les responsabilités sont prises : aussi la transparence de l'information est absolument nécessaire. Lorsqu'un pays reçoit des sommes pour l'accès qu'il fournit à du pétrole, du gaz ou des minéraux, ses habitants sont en droit de savoir de quels types de paiements il s'agit, et combien d'argent ils représentent. Grâce à ces informations, les citoyens peuvent faire pression de manière plus efficace sur leurs gouvernements, pour que les dépenses publiques soient dirigées vers les services essentiels comme la santé ou l'éducation. Une coalition d'organisations non gouvernementales nommée Publish What You Pay s'est créée en 2002<sup>7</sup> dans le but de faire avancer cette évolution vers une transparence plus généralisée. Aujourd'hui, la coalition compte plus de deux cents membres dans trente-trois pays.

Travailler à l'amélioration de la transparence est dans l'intérêt de tous les intervenants clés du secteur. En effet :

- **La société civile** a besoin de cette transparence afin de pouvoir questionner les gouvernements sur l'utilisation des revenus de l'industrie extractive ;
- **Les gouvernements hôtes** (sur les territoires desquels se situe l'extraction) peuvent en tirer partie pour améliorer leurs relations avec leurs citoyens, mais aussi pour faire baisser les taux d'intérêts de leurs emprunts contractés sur les marchés financiers internationaux, dans le cas des économies de marché en émergence<sup>8</sup> ;
- **Les gouvernements de pays consommateurs de pétrole et de gaz** savent qu'une mauvaise gestion des revenus dérivés des ressources naturelles peut entraîner une instabilité pouvant affecter la sécurité de leur alimentation en énergie ;

- **Les entreprises** réalisent de plus en plus l'importance de la transparence dans la recherche d'une plus grande égalité entre concurrents, mais aussi par souci de crédibilité auprès des investisseurs, des consommateurs et des communautés locales ;
- **Les régulateurs financiers, les agences de notation et les investisseurs** savent que la transparence joue pour les entreprises comme les gouvernements un rôle majeur, à prendre en compte dans le calcul des risques financiers ;
- **Les institutions financières internationales (IFI)** savent que la transparence est l'une des conditions principales de la bonne gestion des emprunts.

L'industrie extractive reconnaît de plus en plus l'importance d'une amélioration de la transparence. L'Initiative pour la transparence dans l'industrie extractive (EITI) a été lancée par le gouvernement britannique en 2002. Il s'agit d'une initiative incluant de nombreux intervenants différents ; gouvernements, entreprises, institutions financières internationales, organisations de la société civile et agences d'investissement ont exprimé leur soutien aux principes de l'EITI, et un programme pilote a été lancé. En outre, les membres du G8 ont reconnu l'importance de la transparence en lançant, en 2002, un plan d'action « contre la corruption et pour une amélioration de la transparence ». Par ailleurs, l'UE a modifié sa Directive sur les obligations de transparence (DOT) pour y reconnaître également l'importance de la transparence dans le secteur de l'industrie extractive. Le gouvernement français a promis un soutien direct à l'EITI ; mais à part lui, rares sont les gouvernements du G8 qui se sont engagés de manière concrète. Plusieurs autres initiatives, y compris celles menées par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le FMI et le Groupe Banque mondiale, étudient également des moyens d'amélioration de la transparence dans l'industrie extractive. De surcroît, la transparence est un sujet de plus en plus en vogue dans la presse et au cours de conférences.

Mais par delà la rhétorique, qui peut réellement faire bouger les choses ? Que se passe-t-il dans ce domaine ? Et quelles sont les performances réelles ?

Le projet de « mesurer la transparence » cherche à développer des normes pour trois groupes d'acteurs clés—les gouvernements hôtes, les entreprises et les gouvernements d'origine—, et à évaluer leurs progrès dans le temps.

Le présent rapport se concentre particulièrement sur les gouvernements d'origine ; un rapport parallèle traite des performances des entreprises.<sup>9</sup> À l'avenir, les recherches devront porter sur les gouvernements hôtes.

## **Gouvernements d'origine : définition et rôle potentiel**

Les pays d'origine des entreprises sont les territoires où sont enregistrées les entreprises ou les juridictions dans lesquelles elles font fructifier leur capital. Parmi ces entreprises, on trouve des compagnies pétrolières, gazières et d'extraction minière opérant dans le monde entier. Ces entreprises doivent respecter les réglementations imposées par leurs pays d'origine. En conséquence, les gouvernements d'origine pourraient entraîner des améliorations multiples en matière de transparence dans l'industrie extractive en :

- Exigeant que les entreprises enregistrées auprès de leurs juridictions ou faisant fructifier leur capital sur leurs territoires publient ce qu'elles payent aux gouvernements des pays où elles opèrent et/ou en
- Développant de meilleurs systèmes d'accès à l'information dans leurs pays.

Prendre ces actions aurait un double effet. Tout d'abord, les informations sur les paiements versés par les entreprises seraient disponibles aux citoyens des pays les moins disposés aux initiatives volontaires comme l'EITI—ou prétendant l'être—, soit *via* les rapports d'entreprises, soit *via* une législation en matière de droit à l'information (DI). Ensuite, de nouveaux règlements qui s'appliqueraient aux entreprises enregistrées ou faisant fructifier leur capital sur leurs territoires permettraient d'aplanir le terrain, ce qui serait bénéfique aux entreprises, notamment si les gouvernements d'origine se mettaient d'accord pour travailler ensemble. Si ces réglementations ne permettraient peut-être pas de couvrir *toutes* les entreprises d'État, elles affecteraient tout de même les principales compagnies pétrolières nationales (comme celles qui sont basées en Chine, en Indonésie et en Russie) qui cherchent de plus en plus à lever des fonds pour leurs opérations à l'étranger. En outre, une meilleure homogénéisation des normes en matière de divulgation complémentaire permettrait à un faible nombre de réglementations adoptées par les gouvernements d'origine de couvrir la plupart des paiements des entreprises aux gouvernements des territoires où elles extraient les ressources.

En s'attaquant à la question de la disponibilité de l'information en matière de revenus, ces réglementations permettraient également de faciliter certains éléments clés contenus dans l'EITI, comme les discussions entre les gouvernements d'origine et leurs citoyens sur ces revenus et leur utilisation. Les gouvernements d'origine doivent chercher à rendre la divulgation obligatoire, plutôt qu'optionnelle.

L'EITI est une initiative importante qui a entraîné des évolutions positives dans certains pays où les gouvernements hôtes ont agi de manière volontaire. Toutefois, en soulignant le rôle des gouvernements hôtes, l'EITI a un effet indésirable : un certain oubli des responsabilités et de la contribution potentielle des gouvernements d'origine et de « leurs » entreprises.

## 1.2 Objectifs de ce rapport

Le présent rapport cherche à souligner les actions que peuvent prendre les gouvernements d'origine en faveur d'une amélioration de la transparence dans l'industrie extractive. Il essaye de définir des normes d'action pour les gouvernements d'origine, et d'évaluer les pratiques actuelles en fonction de ces normes.

De manière plus spécifique, le présent rapport cherche à :

- Définir des normes et comparer les performances des gouvernements d'origine en matière d'amélioration de la transparence ;
- Identifier les « meilleures pratiques » pouvant servir de modèles à tous les gouvernements ;
- Illustrer les différences entre les pays « retardataires » et ceux dont les politiques représentent potentiellement des normes « idéales » de divulgation dans le secteur ;
- Identifier les modifications possibles des réglementations pouvant être améliorées.

## 1.3 Ampleur et calendrier

Seuls les secteurs du gaz et du pétrole ont pu être étudiés dans le présent rapport, pour cause de ressources réduites. La décision de travailler en priorité sur ces données a été prise en raison de l'ampleur des revenus dérivés du pétrole et du gaz dans un grand nombre de pays, et de leur expansion anticipée dans de nombreux grands pays en développement, notamment en Afrique, au cours des dix prochaines années. Toutefois, il sera important d'étendre cette étude au secteur de l'extraction minière et minérale dans une phase future. Il faudra aussi évaluer les performances des gouvernements hôtes.

Les aspects des performances des gouvernements d'origine couverts par la présente étude sont les normes comptables, les réglementations en matière de titres de placement, le droit à l'information et le contexte général de gouvernance (y compris le contrôle de la corruption et la qualité générale des réglementations).

La période étudiée est l'année 2004 ; néanmoins de nombreux pays étudiés ici avaient déjà adopté des législations en vue de la promulgation des normes comptables internationales au 1<sup>er</sup> janvier 2005.

Les recherches ont été menées entre octobre 2004 et février 2005.

## 1.4 Public visé

Le présent rapport est destiné à tous ceux qui souhaitent améliorer la transparence en matière de revenus tout en diminuant les risques liés à une mauvaise comptabilité. Certains intervenants ont notamment particulièrement intérêt à ce que ces évolutions se fassent dans un contexte législatif régulant les entreprises :

- Les régulateurs cherchant des moyens pratiques de mettre en place des normes meilleures ;
- Les investisseurs et les agences de notation ;
- Les décideurs des gouvernements ;
- La société civile souhaitant améliorer les performances dans ce domaine ;
- Les institutions financières internationales.<sup>10</sup>

## 1.5 Choix des gouvernements d'origine

Le choix des pays à étudier s'est basé, entre autres, sur les facteurs clés suivants :

- (a) Le pays accueille des compagnies pétrolières et gazières internationales, qui y sont enregistrées ou y font fructifier leur capital ;
- (b) Le pays est membre du G8, étant donné l'engagement public du groupe pour l'amélioration de la transparence et la lutte contre la corruption ;
- (c) et ;
- (d) Le pays a adopté de bonnes pratiques en matière de gouvernance et de réglementations sur la transparence.

**Afrique du Sud :** Le secteur de l'extraction minière y est plus important que les intérêts gaziers ou pétroliers ; pourtant l'Afrique du Sud présente un cas unique car c'est le seul pays ayant adopté une loi sur le droit à l'information dans les entreprises.

**Australie :** Le pays accueille des compagnies pétrolières et gazières importantes, et a adopté des lois exhaustives en matière de lutte contre la corruption.

**Canada :** Le pays est membre du G8 et possède une bonne expérience en matière de lutte contre la corruption et de transparence.

**États-Unis :** Membre du G8, le pays accueille plusieurs compagnies pétrolières et gazières importantes.

**France :** Membre du G8 cherchant à s'engager plus concrètement dans l'EITI ; pays d'origine de l'entreprise Total, aujourd'hui fusionnée avec Elf. Ces deux entreprises ont été mouillées dans plusieurs grosses affaires de corruption.

**Italie :** Membre du G8 et pays d'origine de la compagnie pétrolière et gazière Eni, qui a beaucoup crû depuis sa privatisation, et se place aujourd'hui en septième position dans la liste énergétique de la Petroleum Financing Corporation, qui classe les plus grandes entreprises pétrolières et gazières du monde.

**Norvège :** Deuxième plus grand producteur de pétrole en Europe, après la Russie. Ses deux plus grandes compagnies pétrolières, Statoil et Norsk Hydro, étaient jadis d'État, et le gouvernement y a gardé beaucoup d'intérêts. La Norvège est considérée comme un modèle de gestion prudente des richesses pétrolières.

**Pays-Bas :** Pays de la branche Royal Dutch du groupe Shell, et paradis fiscal offshore majeur pour la constitution en société de succursales opérationnelles de grandes entreprises pétrolières et gazières internationales.

**Royaume-Uni :** Membre du G8, le pays accueille plusieurs compagnies pétrolières et gazières importantes ; il a lancé l'EITI et a récemment adopté une loi sur le droit à l'information.

**Russie :** Si ses opérations peuvent être considérées comme « moins mondiales » et généralement restreintes à l'ancien territoire de l'Union soviétique, la Russie reste cependant un acteur clé, membre du G8 ; par ailleurs les questions de transparence et de pauvreté sont encore critiques dans cette région.

## 2. Méthodologie et approche

### 2.1 Contexte

Avant de développer la méthodologie de mesure de la transparence dans l'industrie extractive, une étude des initiatives et des performances, ainsi que des rapports et des recherches existant en matière de transparence a été menée, afin de se baser sur ces « meilleures pratiques ». L'annexe 1 du présent rapport dresse la liste des initiatives étudiées.<sup>11</sup>

### 2.2 Principes fondateurs de la méthodologie utilisée

Avant de concevoir et de définir la méthodologie utilisée, certaines conditions ont été posées, à savoir que celle-ci devrait être :

- **crédible et robuste**—capable de gérer plusieurs niveaux d'information (concernant les entreprises et les pays) et de les comparer ;
- **pratique et pas trop complexe**—utilisable en matière de notation mais aussi dans une optique de lobbying ;
- **réutilisable et durable**—sur le long terme ;
- **suffisamment sensible**—pour montrer les « meilleures » et les « pires » performances et pour faire ressortir les éléments porteurs de progrès importants ;
- **transparente**—pour conserver à la fois sa crédibilité et sa facilité d'utilisation, la méthodologie elle-même doit pouvoir être vérifiée.

Il faut savoir que certains de ces principes de base se contredisent parfois. Par exemple, en matière de crédibilité, la méthodologie doit être assez détaillée pour permettre un rassemblement des données précis et une bonne diffusion de l'information, tout en autorisant les comparaisons. Pourtant, plus on acquiert d'informations, plus on s'aperçoit que non seulement les coûts augmentent, mais aussi qu'il est plus difficile de mettre en œuvre la méthodologie, et de la faire fonctionner sur le long terme. La méthodologie conçue dans le présent rapport prend ces déséquilibres en compte et cherche à les corriger.

### 2.3 Définition des indicateurs

Pour consulter la liste complète des indicateurs, se référer à l'annexe 2.

#### Catégories et indicateurs

Le cadre de travail proposé analyse deux dimensions principales : celle de la transparence, et celle de la mise en place de la méthodologie.

## **Première dimension : transparence**

Les catégories de transparence suivantes ont été identifiées dans le but d'examiner les façons dont les gouvernements d'origine peuvent soutenir la transparence des flux de revenus entre les entreprises et les gouvernements hôtes.

### **Catégorie A : Transparence en matière de paiements de revenus**

Ces indicateurs fournissent des informations sur les contextes juridiques affectant la divulgation publique d'informations financières sur les paiements versés par des entreprises à des gouvernements hôtes. Cette catégorie traite de plein fouet la question de la transparence des revenus dans l'industrie extractive. Elle étudie la divulgation des flux de bénéfices allant des entreprises aux pays et couvre :

- Les droits de production ;
- Les redevances ;
- Les impôts sur les bénéfices ;
- Les bonus et les frais.

### **Catégorie B : divulgation complémentaire**

Pour que citoyens et investisseurs évaluent l'exactitude de la divulgation des revenus, et afin d'anticiper sur les futures tendances en matière de revenus, la divulgation de plus vastes informations concernant les entreprises comme les gouvernements est nécessaire. Parmi celles-ci, on compte la divulgation d'informations générales telles que les activités de production et d'exploration des entreprises, ainsi que les contrats et régimes juridiques s'y afférant. Sont incluses les informations financières concernant l'entreprise, comme le chiffre d'affaire de l'entreprise, les pertes, les profits et les avoirs dans chaque pays. La production et les réserves sont également comprises, *via* la divulgation des volumes de production passés et futurs, ainsi que les quantités et la valeur des réserves.

### **Catégorie C : droit à l'information**

Outre les informations figurant dans les rapports des entreprises, il existe ailleurs des données qui sont d'un intérêt public : les parties intéressées doivent pouvoir y accéder. Trois acteurs clés ont été définis comme détenteurs potentiels d'informations sur les paiements de revenus. Une législation sur le droit à l'information (DI) pourrait permettre de connaître :

1. **Les informations détenues par les organismes publics**, généralement des ministères. Comme l'illustre l'indicateur 1, il s'agit principalement d'informations concernant les activités des gouvernements d'origine, mais ces informations peuvent également traiter des activités d'organismes satellites du gouvernement, comme les compagnies pétrolières d'État et les entreprises privées, si celles-ci ont fourni des informations à des ministères. Néanmoins, l'information disponible est actuellement trop limitée pour être véritablement utile. En conséquence, les lois adoptées par les gouvernements d'origine donnant accès à des informations détenues par des organismes publics seront utiles à l'amélioration de la transparence des revenus dans le secteur du gaz et du pétrole, mais uniquement jusqu'à un certain point.
2. **Les informations détenues par les organismes paragouvernementaux** ou quasi-gouvernementaux (par exemple, les agences administratives ou les compagnies pétrolières d'État), ou les entités privées remplissant des fonctions publiques. Cette question est traitée grâce à l'indicateur 2. Une fois de plus, ce type d'organisme peut détenir des informations sur des grandes entreprises entièrement privées mais aussi sur leurs propres paiements. Ces informations sont beaucoup plus directement utiles, surtout dans le cas des compagnies pétrolières d'État.

3. **Les informations détenues par des entreprises privées.** Ici, l'indicateur 3 rentre en jeu. Ce type d'information est à l'évidence l'élément le plus potentiellement directement utile en matière de transparence des revenus dans le secteur du gaz et du pétrole.

**Catégorie D : contexte général de gouvernance**

Pour que la divulgation devienne coutumière dans l'industrie extractive, il faut qu'elle soit soutenue par un environnement promouvant généralement la transparence et une bonne gouvernance.

Ainsi, une recherche d'indicateurs mondiaux de gouvernance<sup>12</sup> a été menée, en fonction de leur pertinence à la présente étude, selon les trois critères suivants :

- Pays étudiés ;
- Période étudiée ;
- Pertinence au sujet étudié.

D'après ces critères, les Indicateurs de gouvernance de l'Institut de la Banque mondiale (WBI) ont été sélectionnés, car ils fournissent la couverture la plus complète en matière de pays et d'indications continues de tendances. La méthodologie utilisée a été considérée comme crédible et robuste. Elle se base sur les perceptions, à partir de recherches menées auprès d'experts et d'enquêtes d'opinion. Elle utilise plus de deux cent cinquante mesures différentes agrégées ensuite en six groupes de gouvernances. Les mesures individuelles sont transformées en unités communes desquelles la moyenne pondérée des mesures individuelles est tirée. On l'utilise comme résultat agrégé.

La présente analyse des gouvernements d'origine incorpore donc le modèle d'« indicateurs de gouvernance » et les données de l'Institut de la Banque mondiale dans son propre cadre de travail.

L'approche du WBI<sup>13</sup> évalue la gouvernance en fonction de la combinaison de six indicateurs (voir encadré ci-dessous).

## **Institut de la Banque mondiale : Indicateurs de gouvernance**

### **Être à l'écoute et rendre compte**

Différents aspects des processus politiques, des libertés civiles et droits politiques. Évalue dans quelle mesure les citoyens peuvent participer au choix de leur gouvernement. Inclut également une mesure de l'indépendance des médias.

### **Instabilité politique et absence de violence**

Perception de la probabilité de déstabilisation des gouvernements, voire de leur renversement, de manière anticonstitutionnelle ou violente.

### **Efficacité des pouvoirs publics**

Qualité de la prestation du service public ; qualité de la bureaucratie ; compétences des fonctionnaires ; indépendance du service civil de toute pression politique ; crédibilité des engagements des pouvoirs publics envers les politiques adoptées. Attention portée sur les « efforts » que doivent faire les gouvernements pour produire et mettre en place de bonnes politiques et fournir les services publics attendus.

### **Fardeau réglementaire**

Traite des politiques elles-mêmes. Mesure l'incidence des politiques non favorables au marché, comme le contrôle des prix ou une surveillance bancaire inadaptée. Perceptions des fardeaux imposés par des réglementations excessives dans des domaines comme le commerce extérieur et le développement commercial.

### **État de droit**

Étendue de confiance portée par les agents aux lois, et applications de ces lois. Perceptions du niveau de criminalité, de l'efficacité et de la prévisibilité du système judiciaire ; mesure la qualité de la mise en application des contrats. Mesures d'un contexte où des lois justes et prévisibles forment la base des interactions économiques et sociales.

### **Maîtrise de la corruption**

Perceptions de la corruption, définie conventionnellement comme l'exercice d'un pouvoir public en vue d'obtenir des biens privés.

## **Dimension 2 : Mise en place**

Pour mesurer les progrès effectués, il faut que les informations nécessaires soient divulguées d'une manière qui permette aux groupes visés de les utiliser. Toutefois, pour de grandes et complexes organisations comme les multinationales ou les gouvernements, plusieurs étapes existent entre la prise d'engagements sincères envers une amélioration de la transparence et la réalité d'une véritable divulgation utile au public. Pour comprendre où se trouvent les progrès et diagnostiquer les problèmes en menant une analyse encore plus sensible permettant de distinguer les véritables efforts de divulgation, les indicateurs de trois éléments différents (dans la mesure du possible) ont été testés dans chacune des catégories définies ci-dessus :

1. **Politique** : Le gouvernement a-t-il adopté une politique ou une loi adaptée à la question ?
2. **Méthodes de gestion**—Le gouvernement a-t-il opté pour une méthode de gestion adaptée à la question, et attribue-t-il des ressources suffisantes pour la mettre en place ?
3. **Performances**—Les résultats sont-ils bons en matière de divulgation d'informations ?

Les deux dimensions sont utilisées, et l'enquête se base tout d'abord sur les indicateurs individuels, pour terminer avec le résultat combiné. Les niveaux intermédiaires d'agrégation ont été structurés pour permettre une analyse et une comparaison entre différentes catégories de transparence et différents niveaux de progrès.

## 2.4 Classement et pondération

Préparer un indice combiné permettant de classer les performances des pays de manière relative signifie qu'il faut avoir une méthode de classement et de pondération des indicateurs individuels et un poids relatif attaché à chaque catégorie (A, B, C et D). Plusieurs possibilités de classement et d'options de pondération sont présentées, avec les scénarios probables, dans les paragraphes suivants.

### Classement

**Les indicateurs de catégorie A (paiements de revenus) et B (divulgation complémentaire)** ont été développés pour permettre un classement sur un simple mode binaire (oui ou non). Un point (1) est attribué pour la simple divulgation d'informations identifiées par les indicateurs. Deux points (2) sont attribués pour la divulgation d'informations de manière désagrégée à niveau national (le cas échéant). Cette distinction est importante car la plupart des lois existant actuellement en matière de divulgation d'informations par les entreprises requièrent des informations classées par secteurs géographiques ou commerciaux, plutôt que par pays.

**Les indicateurs de la catégorie C (droit à l'information)** ont été développés sur une base binaire autant que possible. Deux exceptions, les indicateurs 7 et 9, traitent des questions clés de la mise en place (développement et respect des systèmes de mise en place). Une échelle a été utilisée pour refléter les variations complexes des réponses à cet indicateur. Une note sur cinq se justifie car les deux indicateurs sont essentiels. On a donc :

- 0 : Inexistant
- 1 : Lacunes/Piètre
- 2 : Inadapté
- 3 : Adapté : normes minimales atteintes
- 4 : Bon/fort
- 5 : Très fort/proche de la situation idéale

Les résultats des indicateurs 1, 2, 3, 7 et 9 dépendent du niveau auquel les lois sur le DI couvrent les informations détenues par les agences gouvernementales, paragouvernementales ou les entreprises privées, en fonction de leur utilité relative en matière de divulgation de paiements de revenus, comme présenté plus haut. Si la loi couvre les organismes publics, on donne un point à l'indicateur 1 et les résultats des indicateurs 7 et 9 se basent sur le résultat trouvé initialement en fonction des cinq indices présentés ci-dessus. Si la loi couvre les informations détenues par des organismes paragouvernementaux ou des entreprises d'État, on donne trois points à l'indicateur 2 et les résultats initiaux des indicateurs 7 et 9 sont

multipliés par deux. Si la loi couvre les informations détenues dans le secteur privé, on donne cinq points à l'indicateur 3 et les résultats initiaux des indicateurs 7 et 9 sont multipliés par trois.

#### **Catégorie D : contexte général de gouvernance**

Les indicateurs de la présente étude suivent le même système de notation que les indicateurs publiés d'où ils sont tirés (soit, les indicateurs de gouvernance du WBI). Cette méthode permet de prendre en compte les effets d'une participation importante d'acteurs clés et les recherches sur le terrain effectuées lors de la préparation de systèmes de notation d'ores et déjà utilisés dans d'autres indices de démocratie et de gouvernance.

### **Pondération des catégories**

Un système de pondération a été adopté, avec différents coefficients attribués aux quatre catégories, comme suit :

<b>Catégorie</b>	<b>Coefficient</b>
A	40 %
B	25 %
C	25 %
D	10 %

Cette méthode de pondération a été choisie pour les raisons suivantes :

- Les informations les plus importantes en matière de transparence sont fournies par la catégorie A.
- Si ces informations ne sont pas disponibles, les catégories B et C peuvent aider, afin de donner des informations sur la catégorie A.
- La catégorie D a une pondération moindre, car elle est uniquement contextuelle.

D'autres méthodes de pondération ont été testées. Parmi celles-ci, l'absence de pondération, la pondération égale, la pondération différentielle et le classement au niveau national uniquement (plutôt que mondial ou par secteur géographique ou commercial). Toutefois, ces différentes pondérations n'ont pas produit de variation significative dans le classement effectué au moment des résultats finaux.<sup>14</sup>

## **2.5 Méthodologie de recherche**

### **Sources des données**

Dans la mesure du possible, les sources des données ont été limitées au domaine public—car c'est l'une des conditions principales de la transparence. Lorsque ces informations n'étaient pas disponibles, on les a rassemblées après avoir interrogé des acteurs clés du domaine, au moment des recherches puis par mesure de vérification du processus. Lorsqu'un paiement était exigé pour l'information requise (comme par exemple, pour obtenir les normes comptables internationales), les chercheurs se sont acquittés du paiement, car l'information était absolument nécessaire à l'étude. Les sources principalement utilisées ont été les suivantes :

### **Pour les paiements de revenus et la divulgation complémentaire**

- Normes comptables ;
- Réglementations financières (y compris réglementations en matière de titres de placement et réglementations boursières) ;
- Commentaires et révisions des normes comptables sur des sites web de comptabilité professionnels ;
- Entretiens avec des experts comptables et autres professionnels de la finance ;
- Consultation avec des responsables de gouvernements d'origine.

### **Pour les indicateurs du droit à l'information**

- Beaucoup de ressources internet ;
- Complémentées par des ressources « sur papier » telles que des recherches universitaires ou des rapports ;
- Consultations avec des experts.

### **Pour les indicateurs de gouvernance générale**

Au moment de la rédaction du présent rapport, les données de 2004 n'étaient pas encore disponibles ; en conséquence cette section étudie les données de la dernière enquête, menée en 2002.

### **Processus de vérification**

Des recherches « au bureau » et une consultation préliminaire avec des experts ont permis de préparer un brouillon d'indicateurs. Ensuite, des responsables gouvernementaux et des experts professionnels ont été invités à vérifier, compléter ou amender le projet d'indicateurs pour leurs pays. Huit des dix pays étudiés ont envoyé des réponses, *via* des responsables des gouvernements ou des experts de l'industrie extractive. L'Afrique du Sud, le Canada, les États-Unis, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume Uni et la Russie ont envoyé des réponses détaillées sur leurs réglementations en matière de paiements de revenus et de divulgation complémentaire. L'Italie n'a pas fourni beaucoup d'information. L'Australie et la France n'ont pas répondu.

### **Groupe de référence**

Le processus de recherche s'est grandement basé sur la consultation et le travail en collaboration avec les membres du groupe de référence. Il s'agissait en effet de donner à l'outil en développement toute la crédibilité et l'aide possibles, tout en ouvrant le dialogue pour permettre de véritables évolutions à l'avenir. Les membres du groupe de référence ont participé au projet de trois manières différentes :

- Développement et révision de la méthodologie ;
- Fourniture d'informations pour la préparation des indicateurs ;
- Révision des brouillons.

Les membres du groupe de référence proviennent de plusieurs gouvernements, de la société civile, de l'industrie, ou sont des investisseurs. Pour voir la liste complète des participants, y compris ceux qui ont été consultés au cours des recherches et du processus de vérification des données, voir [www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency](http://www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency).

## 3. Résultats

### 3.1 Classement général du soutien des gouvernements d'origine à la transparence

La présente section propose le classement général des gouvernements d'origine en fonction de leur soutien à la transparence financière dans l'industrie extractive (IE). Pour chaque pays, le total et les résultats en pourcentage des quatre catégories d'indicateurs (A—paiements de revenus spécifiques, B—divulgation complémentaire générale, C—Droit à l'information, D—Contexte général de gouvernance) sont calculés et comparés afin de permettre un classement général.

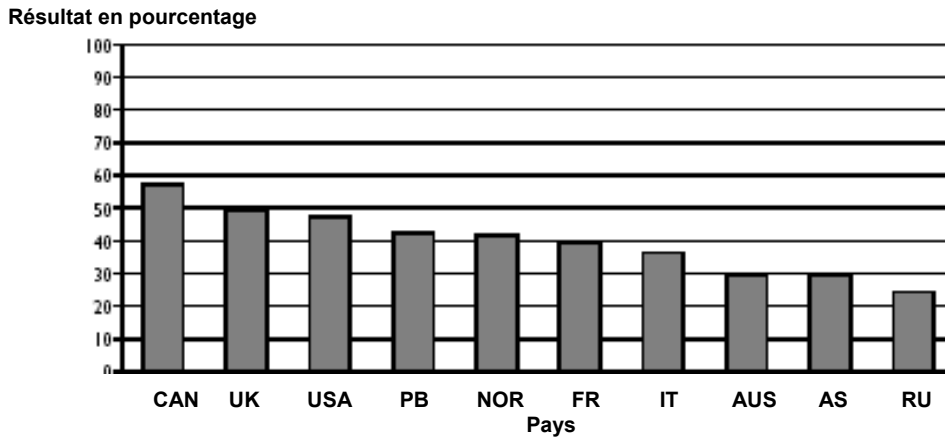
Les profils des pays ainsi obtenus présentent le résultat de chaque indicateur par pays, avec des explications et les sources des données utilisées. En raison du grand nombre d'informations utilisées, celles-ci ne sont pas incluses dans le présent rapport, mais sont disponibles sur le site web [www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency](http://www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency).

Les résultats sont présentés dans l'histogramme 1 ci-dessous.

**Tableau 1 : Classement général du soutien des gouvernements d'origine à la transparence**

<b>Pays</b>	<b>CAN</b>	<b>UK</b>	<b>USA</b>	<b>PB</b>	<b>NOR</b>	<b>FR</b>	<b>IT</b>	<b>AUS</b>	<b>AS</b>	<b>RU</b>
A—Paiements de revenus	16,0	13,3	13,3	13,3	13,4	13,4	13,4	2,6	2,6	8,0
B—Divulgation complémentaire	19,9	12,6	11,7	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9	7,2	9,0
C—Droit à l'information	6,4	8,4	8,8	5,9	4,9	3,9	1,9	5,4	10,3	1,9
D—Contexte général de gouvernance	8,1	8,0	7,4	8,4	8,3	7,4	6,8	8,1	5,4	2,9
Résultat total (max. 87)	50,1	42,4	41,5	37,7	36,6	34	32,1	26,2	25,8	22,0
Résultat en %	58,1	48,8	47,7	43,3	42,1	39,9	37,0	30,1	29,6	25,2
<b>Classement</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>

**Histogramme 1 : Classement général du soutien des pays d'origine à la transparence**



## Conclusions principales sur le classement général

### 1. Les performances générales sont malheureusement faibles

Neuf des dix pays étudiés obtiennent moins de la moyenne en matière de soutien à la transparence dans l'IE. On en conclut que les gouvernements d'origine n'obligent aucunement « leurs » entreprises à publier ce qu'elles payent aux gouvernements hôtes.

### 2. L'exemple du Canada prouve qu'il est possible d'avoir de bonnes pratiques en matière de réglementations

Le Canada obtient un résultat relativement bon par rapport aux autres pays. C'est le seul pays qui oblige à une divulgation nationale, en raison de ses réglementations en matière de titres de placement. Actuellement, le Canada est plus observateur que participant à l'EITI ; les pays véritablement engagés dans l'EITI pourraient donc faire beaucoup plus d'efforts pour tenir leurs engagements pris *via* l'EITI, en faveur de l'amélioration de la transparence.

### 3. Les performances générales dans les quatre catégories cachent des performances individuelles par pays très différentes dans les divers indicateurs

Par exemple, l'Afrique du Sud obtient d'excellents résultats pour sa loi et ses pratiques progressistes en matière de droit à l'information. C'est le seul pays qui étend la divulgation aux entités privées. Néanmoins, ses résultats sont mauvais en matière de transparence de paiements de revenus et de divulgation complémentaire. De même, les indicateurs de gouvernance générale permettent à l'Australie de se placer en troisième position, alors qu'elle ne s'y place pas dans les autres catégories : là les Pays-Bas et la Norvège se placent en tête. On voit donc que la plupart des pays doivent prendre des démarches plus systématiques pour soutenir au maximum la transparence et améliorer la coordination entre leurs différentes politiques.

### 4. Faire partie du G8 et être impliqué dans l'EITI ne semble pas entraîner automatiquement de bonnes performances.

S'il est important d'obtenir de bons points pour ce type d'engagements (l'Australie et l'Afrique du Sud perdent des points car elles ne participent pas à l'EITI), ce sont tout de même les réglementations en matière de titres de placement, puis les normes comptables adoptées, qui sont la clé de véritables bonnes performances.

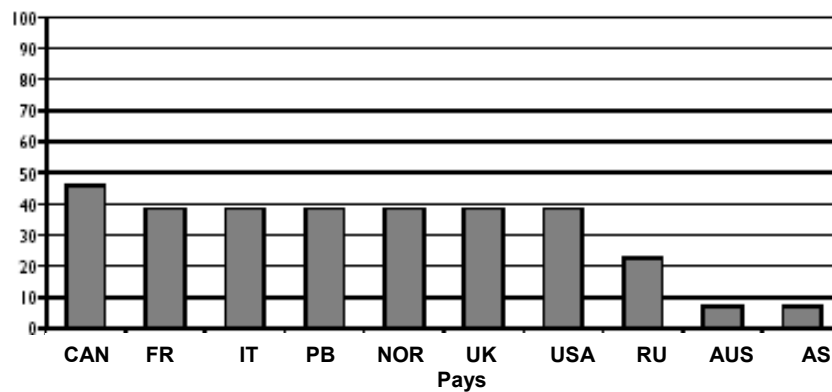
### 3.2 Divulgence des paiements de revenus : résultats

La présente section traite des performances des gouvernements d'origine en matière de soutien à la divulgation des paiements de revenus dans l'industrie extractive, notamment par la régulation des entreprises.

Les résultats complets des pays en matière de soutien à la transparence des paiements de revenus, accompagnés de notes explicatives, se trouvent sur le site web.

**Histogramme 2 : Soutien des gouvernements d'origine à la transparence des paiements de revenus**

Résultat en pourcentage



**Tableau 2 : Résultats des gouvernements d'origine en matière de soutien à la transparence des paiements de revenus**

Pays	AUS	CAN	FR	IT	PB	NOR	RU	AS	UK	USA	Résultat maximum
<b>Politiques</b>											
1 Le pays a-t-il adopté une politique en matière de transparence globale des paiements de revenus ?	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1
2 Cette politique exige-t-elle que les entreprises divulguent leurs paiements de droits de production à des gouvernements hôtes ?	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
3 Cette politique exige-t-elle que les entreprises divulguent tous paiements (en liquide ou en nature) à des gouvernements hôtes ?	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
4 Cette politique exige-t-elle que les entreprises divulguent les bénéfices qu'elles versent aux pays hôtes ?	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	2
5 Cette politique exige-t-elle que les entreprises divulguent les bonus qu'elles versent aux pays hôtes ?	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
<b>Gestion</b>											
6 Le pays a-t-il désigné des responsabilités stratégiques en matière de transparence des paiements de revenus à un niveau élevé ?	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1
7 Le pays est-il en contact avec les acteurs clés lui permettant de mieux comprendre ce qu'est la transparence des revenus ?	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1
8 Le pays utilise-t-il des normes reconnues (comme l'EITI) pour mettre ses engagements politiques en pratique ?	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1
9 Le pays possède-t-il un mécanisme d'audit externe lui permettant de s'assurer de la fiabilité des divulgations de paiements de revenus ?	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
<b>Résultat total (A)</b>	1	6	5	5	5	5	3	1	5	5	13
<b>Résultat maximum (A)</b>	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13
<b>Résultat total pondéré (A)</b>	2,7	16,1	13,4	13,4	13,4	13,4	8,0	2,7	13,4	13,4	34,8
<b>Résultat maximum pondéré (A)</b>	34,8	34,8	34,8	34,8	34,8	34,8	34,8	34,8	34,8	34,8	34,8
<b>Résultat pondéré en % (A)</b>	7,7	46,2	38,5	38,5	38,5	38,5	23,1	7,7	38,5	38,5	100,0
<b>Classement pondéré (A)</b>	9	1	2	2	2	2	8	9	2	2	

NB : L'impact des performances des gouvernements d'origine en matière de soutien à la transparence des paiements de revenus s'observe en grande partie dans les performances enregistrées par « leurs » entreprises. Ces informations ont été rassemblées et analysées dans une étude parallèle, effectuée aussi par Save the Children, sur la transparence des entreprises dans le secteur du gaz et du pétrole. Voir [www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency](http://www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency). Il n'y a donc pas de calcul de « performances » dans la présente section.

## **Conclusions principales en matière de paiements de revenus**

**1. Les performances générales sont malheureusement mauvaises.** Les éléments étudiés dans la présente section se trouvent au cœur même de l'amélioration de la transparence en matière de paiements de revenus dans le secteur de l'IE. Actuellement, les gouvernements d'origine des entreprises ne les obligent pas à être transparentes sur leurs paiements de revenus. Les gouvernements d'origine n'exigent aucunement que « leurs » entreprises publient leurs paiements de droits de production ou de bonus à des gouvernements hôtes. La plupart n'exigent même pas d'informations sur les paiements de redevances. Cet état de fait est particulièrement décevant vu le rôle fondamental que pourraient jouer les gouvernements d'origine.

**2. Malgré l'importance cruciale des divulgations par pays, celles-ci n'existent quasiment pas.** Ceci est une question clé. Aucun des pays étudiés sauf un n'exige de divulgations à niveau national. En conséquence, les citoyens de pays producteurs (hôtes) sont dans l'incapacité de savoir quels revenus perçoivent leurs gouvernements pour ces ressources, sauf lorsque les gouvernements publient volontairement les détails des sommes qu'ils reçoivent ou que les entreprises publient volontairement ce qu'elles payent.

**3. Une exception, le Canada, prouve que ce n'est pas impossible.** Les gouvernements d'origine prétendent souvent qu'ils ne peuvent pas faire le premier pas et imposer des réglementations à « leurs » entreprises si de telles réglementations n'existent pas dans d'autres pays d'origine, invoquant des motifs de « justice » pour « leurs » entreprises. Pourtant, historiquement certains gouvernements ont pris des initiatives dynamiques et au départ unilatérales, dans d'autres domaines, comme les droits des travailleurs. Ils estimaient que leur devoir moral était alors primordial. Dans le cas présent, on voit que le Canada prouve qu'il est possible de faire le premier pas. Actuellement observateur plutôt que participant de l'EITI,<sup>15</sup> le Canada obtient de meilleurs résultats que les membres à part entière.

Le Canada se distingue car c'est le seul pays dans lequel la divulgation des paiements de redevances est obligatoire au niveau des pays hôtes. Ces divulgations obligatoires font partie des *Canadian Securities Regulations*<sup>16</sup> (réglementations canadiennes en matière de titres de placement), dont l'étendue est réduite par certaines clauses d'exonération pouvant en fait limiter les divulgations par pays.<sup>17</sup> Pourtant la divulgation obligatoire conformément à des réglementations en matière de comptabilité et/ou de titres de placement reste bien plus efficace que les engagements volontaires à la transparence des paiements de revenus contenues dans les accords de l'EITI ou du G8. Les pratiques canadiennes en matière d'obligation de divulgation des paiements de redevances chez les entreprises cotées à la bourse canadienne sont exemplaires. La législation pionnière adoptée par le Canada doit être améliorée en l'étendant aux autres types de paiements de revenus aux gouvernements hôtes (comme les bonus et les droits de production) et en éliminant les clauses d'exonération.

**4. Divulgations obligatoires contre divulgations volontaires :** On a vu que le soutien apporté par les gouvernements d'origine à la transparence des paiements de revenus se reflète dans le type d'informations fournies par les entreprises, et donc leurs performances en la matière. Ces recherches sont présentées dans le rapport parallèle de Save the Children sur les entreprises.<sup>18</sup> Ainsi, c'est sans surprise qu'on constate que les entreprises canadiennes obtiennent des résultats plus élevés que les autres entreprises en matière de transparence des revenus et de divulgation complémentaire. On voit que l'influence des réglementations canadiennes sur les entreprises, quel que soit leur pays d'opération, est beaucoup plus importante que celle de l'approche pays par pays, préconisée par exemple par l'EITI.

**5. Lacunes en matière de normes comptables.** Les résultats similaires obtenus par les pays de l'UE dans cette catégorie reflètent l'adoption européenne des *International Financial Reporting Standards* (IFRS) le 1<sup>er</sup> janvier 2005. Toutefois, les pays européens n'ont pas intégré la divulgation des paiements de revenus par pays à l'intérieur de leurs normes comptables nationales. Cette situation se retrouve mondialement dans la majorité des pays qui ont adopté l'IFRS mais aussi dans les pays qui ont conservé leurs propres normes comptables (comme le Canada et les États-Unis). Même l'IFRS 6 (*Exploration et évaluation des ressources minérales*), publiée par l'*International Accounting Standards Board* (IASB) en décembre 2004, ne fait pas référence à la divulgation des paiements de revenus au niveau des pays hôtes. Néanmoins l'harmonisation au sein de l'UE permet aux pays d'aller plus loin que ces normes : les directives adoptées autorisent un « espace de liberté » au niveau national.

Par ailleurs, l'IFRS 6 n'est qu'une mesure intérimaire destinée à apporter des améliorations limitées aux pratiques comptables dans l'industrie extractive. Des recherches en matière de lois sur les divulgations dans le secteur de l'extraction sont en cours au sein de l'IASB ; c'est donc le moment idéal pour faire pression pour une réforme globale des normes comptables.

**6. Il faut tirer partie des lois sur les titres de placement.** La situation exemplaire du Canada prouve que les lois sur les titres de placement représentent la voie sur laquelle il faut s'engager. En effet, leur impact potentiel est remarquable car les entreprises du monde entier sont cotées dans toutes les bourses, y compris celles qui sont hors de portée de l'IFRS ou des *Generally Accepted Accounting Principles* (GAAP), comme celles de Chine ou de Malaisie, etc. Il faut donc faire pression sur le projet de l'UE d'harmoniser les lois en matière de titres de placement dans ses États membres. (se reporter à la section 3.3 pour consulter les conclusions principales et une présentation plus vaste de ces lois.)

**7. Engagements politiques en faveur d'une transparence mondiale des paiements de revenus dans l'IE.** L'indicateur 1 montre la mesure de l'engagement des pays à la transparence des paiements de revenus, en analysant leurs politiques publiques sur la transparence des paiements de revenus dans le secteur du gaz et du pétrole. La plupart des pays étudiés dans le présent rapport (six sur dix) ont signé l'Initiative pour la transparence dans l'industrie extractive (EITI). En outre, les pays du G8 se sont aussi engagés dans un plan de « lutte contre la corruption et amélioration de la transparence », qui inclut un dispositif de promotion de la transparence des flux de revenus et des paiements pour les pays partenaires du G8. L'Australie et l'Afrique du Sud sont des exceptions notables, car ces pays ne sont pas signataires de l'EITI, et n'ont aucune autre politique publique connue dans ce domaine.

### 3.3 Divulgation complémentaire : résultats

La présente section compare les performances des gouvernements d'origine en fonction de leurs réglementations dans le domaine des entreprises. Elle étudie les méthodes adoptées pour obliger les entreprises à divulguer des informations permettant aux citoyens et aux actionnaires de vérifier l'exactitude des divulgations de paiements de revenus et d'anticiper sur les futures tendances en matière de revenus dans l'industrie extractive.

Les résultats complets des indicateurs de transparence en matière de divulgation complémentaire par pays, accompagnés de notes explicatives, se trouvent sur le site web.

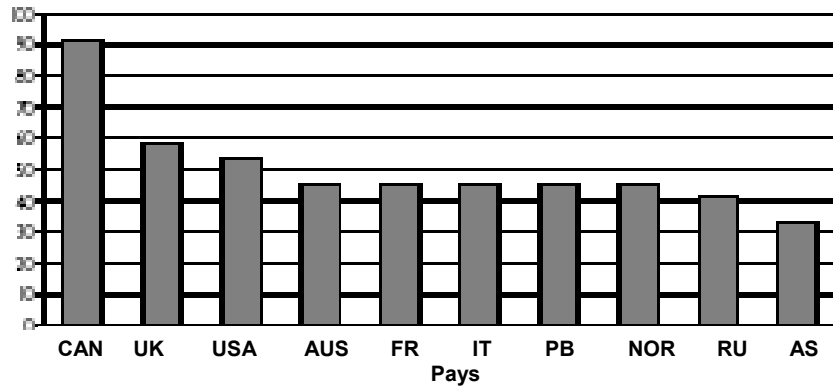
**Tableau 3 : Performances des gouvernements d'origine en matière d'obligations de divulgation complémentaire**

Pays	AUS	CAN	FR	IT	PB	NOR	RU	AS	UK	USA	Résultat maximum
<b>Politiques</b>											
Les réglementations financières et les normes comptables et relatives aux audits du pays exigent-elles que les entreprises divulguent les informations suivantes :											
10 Noms des succursales matérielles	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
11 Noms des avoirs principaux	2	2	2	2	2	2	0	0	2	2	2
12 Les régimes des contrats (soit, le partage de la production, les systèmes de concessions, les sociétés en participation, les services en matière de risques)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2
13 Une description des activités d'exploration et de production	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	2
14 Le chiffre d'affaire	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	2
15 Les coûts de production	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	2
16 Les coûts de développement et d'exploration	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	2
17 Une mesure des bénéfices bruts	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2
18 Les volumes de production	0	2	0	0	0	0	1	0	1	1	2
19 Une estimation des futurs volumes de production	0	2	0	0	0	0	1	0	1	0	2
20 Une mesure des quantités de réserves	1	2	1	1	1	1	0	0	1	1	2
21 Une mesure des valeurs des réserves	0	2	0	0	0	0	0	0	1	1	2
<b>Résultat total (B)</b>	11	22	11	11	11	11	10	8	14	13	24
<b>Résultat maximum (B)</b>	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24
<b>Résultat total pondéré (B)</b>	10,0	19,9	10,0	10,0	10,0	10,0	9,1	7,3	12,7	11,8	21,8
<b>Résultat maximum pondéré (B)</b>	21,8	21,8	21,8	21,8	21,8	21,8	21,8	21,8	21,8	21,8	21,8
<b>Résultat pondéré en % (B)</b>	45,8	91,7	45,8	45,8	45,8	45,8	41,7	33,3	58,3	54,2	100,0
<b>Classement pondéré (B)</b>	4	1	4	4	4	4	9	10	2	3	

Note sur l'indicateur 10 (« Noms des succursales matérielles ») : Si on exigeait les noms de *toutes* les succursales plutôt que celles qui sont « matérielles » ou « significatives », la plupart des pays (à l'exception possible des États-Unis) obtiendraient zéro. Néanmoins il s'agit d'une lacune que de nombreuses entreprises mettent actuellement à profit. En effet, les affaires de corruption et les problèmes de transparence se situent souvent dans les petites succursales des entreprises, qui passent « au travers des mailles du filet ». À l'avenir, il faudra prendre en compte ce problème lors de futures comparaisons des réglementations des gouvernements d'origine (et des performances des entreprises).

**Histogramme 3 : Performances des gouvernements d'origine en matière d'obligation de divulgation complémentaire**

Résultat en pourcentage



## Résultats principaux en matière de divulgation complémentaire

**1. Des performances générales ternes.** Bien que les résultats soient un peu meilleurs que dans le domaine du soutien à la transparence des paiements de revenus, ils restent mauvais. Si certains pays obligent à la divulgation de plusieurs types d'informations dans cette catégorie, la plupart ne le font pas sur une base nationale, qui est pourtant essentielle pour un contrôle citoyen des revenus perçus par les gouvernements.

**2. Le Canada est pionnier dans cette section,** avec un résultat impressionnant de 90 pour cent. Il remporte un score bien supérieur au groupe de pays suivant. L'exemple montré par le Canada est une fois de plus dû à ses lois progressistes sur les titres de placement, qui exigent une divulgation obligatoire de l'information, sous forme agrégée et « nationale », en matière de réserves (quantités et valeur actuelle nette), futurs coûts de développement, avoirs pétroliers et gaziers, coûts d'exploration et de développement, production passée et estimations de production future. Néanmoins, l'impact potentiel de cette législation se noie malheureusement dans diverses clauses d'exonération. Par exemple, les entreprises peuvent opter pour ne pas fournir les informations « par pays » en les présentant au contraire par « zones géographiques étrangères », pour les entreprises opérant à l'extérieur du territoire nord-américain, « afin de fournir des informations sensées dans les circonstances étudiées ». <sup>19</sup> Le cas du Canada représente une bonne base de travail pour le développement de « normes idéales » de conception de lois sur les titres de placement. Mais celles-ci pourraient être plus efficaces si les clauses d'exonération étaient plus strictes, voire même supprimées.

**3. Impact de l'homogénéisation des réglementations financières :** l'histogramme montre que nombre de pays de l'UE sont regroupés autour de la moyenne : c'est une conséquence de l'harmonisation des réglementations financières de l'UE. (voir la section 3.4 pour plus de renseignements sur ces réglementations.)

**4. L'Afrique du Sud obtient les plus mauvais résultats ; pourtant elle a les capacités de s'améliorer.** Le résultat de l'Afrique du Sud est décevant car le pays avait fait le premier pas en adoptant les *International Accounting Standards* très tôt : des dix pays étudiés ici, l'Afrique du Sud avait été le premier. Bien que l'Afrique du Sud n'ait pas formellement signé le code volontaire de l'EITI, elle a développé un cadre exhaustif de soutien à la divulgation

complémentaire, sous le nom de code sud-africain pour la notification des ressources et des réserves minérales (*South Africa Code for Reporting of Mineral Resources and Mineral Reserves*, code SAMREC). Ce code pose des normes minimales de notification publique dans le secteur des minéraux ; de surcroît, et c'est ici encore plus important, il a été incorporé aux réglementations obligatoires en matière de notation de la bourse de Johannesburg (JSE). Un bémol important est cependant à noter : le code SAMREC, qui s'applique aux industries extractives clés d'Afrique du Sud (comme le diamant et le charbon), exclut explicitement les secteurs du pétrole et du gaz. Ces secteurs ne sont pas très importants au regard de l'économie sud-africaine ; pourtant leur incorporation dans le Code SAMREC—et donc dans les réglementations en matière de notation du JSE—aurait permis à l'Afrique du Sud de se placer en deuxième ou troisième position dans cette catégorie d'indicateurs. L'Afrique du Sud étudie actuellement l'inclusion possible du secteur du gaz et du pétrole dans le code SAMREC.

**5. Les performances de la Russie sont également mauvaises, mais ses entreprises sont influencées par les pratiques d'autres gouvernements d'origine.** Les résultats de la Russie sont décevants, notamment au regard de l'engagement public de la Russie pour l'adoption des normes comptables internationales. Les progrès sont lents pour diverses raisons : nécessité de renforcer les institutions (par exemple, les associations comptables du secteur privé) ; de former la profession comptable russe aux normes internationales ; de traduire toutes les normes comptables internationales en russe. À noter que toutes les entreprises cotées seront obligées, à partir de l'année prochaine, de présenter des bilans financiers selon l'IFRS ou les USA-GAAP, conformément aux exigences de la Commission fédérale pour les titres de placement.

Fait remarquable, le mouvement vers des normes de divulgation complémentaire améliorées est mené par le secteur privé russe ayant des opérations internationales.<sup>20</sup> Les grandes entreprises travaillant dans le secteur pétrolier et gazier russe, comme Lukoil ou Gazprom, utilisent *de facto* le niveau de divulgation des normes comptables internationales générales (comme l'IFRS ou l'USA-GAAP). Ainsi, elles répondent aux exigences en matière de notation des bourses étrangères, parce que leurs créanciers ou les investisseurs le demandent : il ne s'agit pas de leur part d'une attitude particulièrement progressiste provenant des réglementations nationales en matière de comptabilité ou de titres de placement. On peut peut-être en conclure que l'argument selon lequel imposer des réglementations dans les pays d'origine des entreprises serait injuste pour les entreprises au niveau mondial ou entraînerait de la concurrence déloyale ne tient pas. Adopter des réglementations en matière de titres de placement signifie que toutes les entreprises de tous les pays faisant fructifier leur capital sur le marché des capitaux international doivent s'y plier ; les conséquences sont donc positives bien au delà des pays d'accueil de ces marchés. La réaction adoptée par les entreprises russes opérant à l'international face aux exigences de leurs créanciers ou investisseurs prouve aussi quel rôle clé ces intervenants peuvent jouer pour améliorer la transparence.

## **Résultats principaux pour l'amélioration de la transparence des paiements de revenus et de la divulgation complémentaire.**

Des réformes sont actuellement en cours : c'est le moment idéal pour agir !

### **Réformes des normes comptables et des réglementations sur les titres de placement**

Les recherches effectuées pour le présent rapport coïncident avec les plus importantes réformes en matière de normes comptables jamais observées depuis vingt-cinq ans. Au cours des cinq ans à venir, plus de quatre-vingt-dix pays seront amenés à exiger ou à autoriser l'utilisation de l'IFRS. Des milliers d'entreprises du monde entier modifieront leurs pratiques de notifications financières en s'éloignant des habitudes nationales pour aller vers les normes comptables créées par l'IASB. Parmi les pays choisis pour la présente recherche, seuls le Canada et les États-Unis ne seront pas affectés, car ils continueront à utiliser leurs propres normes comptables nationales (les *Generally Accepted Accounting Principles*, ou GAAP). Néanmoins, le projet de convergence IFRS-GAAP actuellement en cours cherche à obtenir une meilleure harmonisation des normes comptables nord-américaines avec les normes comptables internationales adoptées par une proportion significative de pays de la communauté internationale. Ce projet d'harmonisation affectera les résultats des entreprises l'année prochaine, car la plupart des compagnies pétrolières et gazières internationales respecteront l'évolution vers l'IFRS pour les périodes comptables commençant le 1<sup>er</sup> janvier 2005 ou plus tard.

Les différences entre les performances nationales proviennent donc principalement de divergences en matière de réglementations des titres de placement, et non pas de différences en matière de normes comptables. Les réglementations sur les titres de placement comprennent des obligations comptables dans leurs clauses sur la divulgation dans l'industrie extractive—mais elles ne s'y limitent pas. C'est pourquoi le Canada est en tête : ses réglementations obligatoires en matière de titres de placement exigent une divulgation nationale de nombreuses informations financières différentes.

Au niveau mondial, les tendances générales se dirigent vers une homogénéisation des réglementations en matière de titres de placement. Par exemple, un projet de réforme des réglementations européennes en matière de titres de placement est actuellement en cours, sous les auspices du Plan d'action pour les services financiers (PASF). L'objectif est de mettre à jour le type d'informations requises, au bénéfice des investisseurs. La structure juridique régulant la coordination des conditions d'admission à la cotation boursière officielle et les informations devant être publiées sur les titres de placement au niveau de la communauté sont stipulées par trois directives importantes, résumées dans l'encadré ci-dessous.

## **Harmonisation européenne des réglementations en matière de titres de placement**

### **Directive 2001/34/EC du Parlement européen et du Conseil, 28 mai 2001**

La directive souligne les exigences en matière d'informations devant être publiées pour que les valeurs mobilières soient admises en cotation officielle à la bourse (journal officiel 184 du 6 juillet 2001). Elle fait explicitement référence à des exigences supplémentaires pour le secteur de l'extraction.

*« Pour le secteur minier, l'extraction d'hydrocarbures, l'exploitation de carrières et autres activités similaires si elles sont significatives, la description des dépôts, l'estimation des réserves exploitables économiquement et la période prévue de travail. Indication des périodes et des conditions principales des concessions et des conditions économiques s'y afférant. Indication de la progression du travail effectué. »*

(Annexe 1, paragraphe 4.1.3)

### **Directive 2003/71/EC du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003**

Cette directive souligne les exigences concernant les informations contenues dans les prospectus décrivant les titres de placement devant être proposés à la vente ou admis sur le marché. Elle propose des amendements à la Directive 2001/34/EC et un texte spécifiquement adapté à la ZEE. (Journal Officiel L345, 31/12/2003 P.0064—0089). Cette directive a été appliquée le 31 décembre 2003, et la date finale pour la mise en œuvre dans les États membres et le 1<sup>er</sup> juillet 2005.

**Directive du Parlement européen et du Conseil sur l'harmonisation des exigences en matière de transparence concernant les émetteurs dont les titres de placement sont admis sur les marchés régulés (amendement de la Directive 2001/34/EC).**

L'accord politique sur la « **Directive Transparence** » proposée a été conclu au Parlement européen en mars 2004 et confirmé au Conseil ECOFIN du 11 mai 2004. Son adoption formelle est prévue pour l'automne 2005. La nouvelle directive devra être mise en place par les États membres d'ici deux ans. La Directive Transparence implique un haut niveau d'harmonisation—et non pas une harmonisation totale—, grâce auquel l'État membre d'origine de l'émetteur peut continuer à imposer des exigences plus strictes en matière de divulgation, qu'elles soient périodiques ou permanentes.

Cette évolution vers une harmonisation internationale des règlements en matière de comptabilité et de titres de placement a des conséquences multiples pour l'amélioration de la divulgation parmi les entreprises du secteur de l'extraction. Ainsi, l'harmonisation fournit un point central sur lequel concentrer les efforts de pression de manière centralisée et peu onéreuse. Par exemple, les recherches actuelles de l'IASB sur les normes en comptabilité relatives au secteur de l'extraction pourront servir à la mise en place de futures normes en comptabilité dans d'autres secteurs. C'est pourquoi les chercheurs de l'IASB accueillent toutes sortes de composantes pouvant enrichir leurs études.<sup>21</sup> De même, les directives

européennes en matière d'harmonisation des réglementations des titres de placement permettent de canaliser la pression. Mais le revers de la médaille serait de voir les décideurs opter pour le plus petit dénominateur commun. Les directives actuelles de l'Union européenne autorisent l'adoption de réglementations en matière de divulgations plus strictes au niveau des États membres. On pourrait donc en profiter pour pousser à l'adoption de programmes incitatifs ; par ailleurs on pourrait ainsi lancer une « course aux normes idéales » en matière de divulgation.

### **Normes et codes sectoriels de l'industrie extractive**

Les résultats en matière de divulgation des entreprises et des pays dans la catégorie B sont également affectés par les protocoles industriels et comptables spécifiques à l'industrie extractive. Parmi ceux-ci, on compte surtout la publication de l'*International Financial Reporting Standard 6 : Exploration et évaluation des ressources minérales* par l'IASB en décembre 2004. Un résumé des objectifs et de l'ampleur de l'IFRS est présenté dans l'encadré ci-dessous, avec une courte présentation des problèmes non résolus à l'heure actuelle.

En ce qui concerne la présente recherche, l'IFRS 6 ne requiert *pas* de manière obligatoire la divulgation des paiements de revenus versés par les entreprises à des gouvernements hôtes. Elle requiert en revanche la divulgation des impôts sur le revenu par entreprise ou par segment géographique, et permet la divulgation de paiements significatifs (comme les droits de production, les redevances ou les bonus) versés aux gouvernements hôtes (IAS 1, paras 103, 81-83). L'utilisation de ces paragraphes pour la divulgation d'éléments significatifs est notée par l'IFRS 6 dans ses Fondements de conclusions. En outre, l'IFRS 6 affectera les indicateurs de catégorie B couvrant une divulgation complémentaire plus générale pour les raisons suivantes :

- En matière de divulgation, l'IFRS 6 exige le traitement de l'exploration et de l'évaluation des avoirs en tant que classe séparée d'avoirs ;
- L'IFRS 6 fournit une clarification et un guide pour la mesure et la notification des activités d'exploration et d'évaluation.

L'IASB reconnaît qu'il s'agit d'une norme très limitée et intérimaire pour le secteur de l'extraction. Les recherches menées par l'IASB pour la conception d'une norme internationale plus complète pour l'industrie extractive sont actuellement dans les mains de personnes travaillant pour les organismes nationaux de normes comptables de l'Australie, du Canada, de la Norvège et de l'Afrique du Sud. Le premier rapport intermédiaire de l'équipe de recherche est attendu pour avril 2005, lors d'une rencontre prévue entre « décideurs nationaux de normes » à Londres au bureau de l'IASB. Tous les détails de la rencontre et les rapports de recherche seront publiés. Certaines questions non résolues et sur lesquelles l'IASB doit encore travailler sont présentées dans l'encadré ci-dessous.

En plus des normes en matière de comptabilité pour l'industrie extractive, présentées par l'IASB, il existe un certain nombre de codes et de normes pour le secteur de l'extraction, mis en place au niveau des pays. Par exemple, le Code sud-africain pour la notification des ressources et des réserves minérales (code SAMREC) ; le *Statement of Financial Accounting Standards 19 et 69* (FAS 19, FAS 69) couvrant la comptabilité et les exigences en matière de divulgation dans le secteur du gaz et du pétrole aux États-Unis ; le Code de notification australien des ressources minérales et des réserves de minerai (code JORC) ; ou la Déclaration des pratiques recommandées en matière de comptabilité pour l'exploration, le développement, la production et les activités de déclassement dans le secteur pétrolier et gazier (SORP) au Royaume-Uni.

Les recherches ont prouvé que ces différents codes, normes et protocoles ont une autorité juridique différente dans chaque pays. Par exemple, au Royaume-Uni le SORP représente une recommandation comptable pratique dans le secteur gazier et pétrolier, mais n'est pas inscrit comme obligatoire dans les réglementations en matière de normes comptables et relatives aux titres de placement. A contrario, le code SAMREC adopté en Afrique du Sud pose des normes minimum pour la notification publique dans le secteur des minéraux, et celles-ci sont explicitement incorporées dans les Réglementations en matière de notation du JSE. De même, les FAS 19 et FAS 69 des États-Unis et le code JORC australien ont un caractère obligatoire en matière de notifications.

La forte spécificité et la nature obligatoire des codes australiens et américains (couvrant le gaz et le pétrole) permettent à ces pays d'obtenir de meilleurs résultats aux indicateurs de la catégorie B que les pays n'ayant pas de protocoles spécifiques aux secteurs du gaz et du pétrole (par exemple, la Russie et l'Afrique du Sud).

### **Mieux utiliser les possibilités d'évolutions actuelles**

En tout état de cause, il existe actuellement des possibilités d'exploiter les « zones d'ombre » des réglementations existantes sur la comptabilité et les titres de placement. Par exemple, les *International Accounting Standards* (IAS 1, para 103, 81-83) peuvent être utilisés pour divulguer des paiements de revenus significatifs comme les droits de production, les paiements de redevances et les bonus versés à des pays hôtes.

## **IFRS 6 Exploration et évaluation des ressources minérales**

L'objectif de cet IFRS est de spécifier les notifications financières devant être effectuées en matière d'exploration et d'évaluation des ressources minérales.

L'IFRS exige notamment :

- Des améliorations limitées des pratiques comptables existantes pour les dépenses d'exploration et d'évaluation ;
- Que les entités reconnaissant les avoirs d'exploration et d'évaluation évaluent ces avoirs pour calculer dans quelle mesure ils se sont dégradés, selon cet IFRS, et mesurer ces dégradations selon l'IAS 36 (Dégradation des avoirs) ;
- Des divulgations qui identifient et expliquent les sommes présentées dans le bilan financier de l'entité et découlant de l'exploration et de l'évaluation des ressources minérales, et une aide aux utilisateurs de ces bilans financiers pour qu'ils puissent comprendre le montant, le calendrier et la probabilité des liquidités à venir de l'exploration et de l'évaluation des avoirs reconnus.

### **Ampleur**

- Les entités devront appliquer l'IFRS à leurs dépenses d'exploration et d'évaluation. L'IFRS ne traite d'aucun autre aspect comptable par les entités engagées dans des activités d'exploration et d'évaluation des ressources minérales. Les entités n'appliquent donc pas l'IFRS aux dépenses faites :
- Pour des activités précédant l'exploration et l'évaluation des ressources minérales ;
- Après que la faisabilité et la rentabilité commerciale de l'extraction d'une ressource minérale ont été prouvées.

### **Problèmes non résolus**

La norme intérimaire fait office de guide pour les entités passant à l'IFRS avant le développement d'une norme plus exhaustive. Certaines questions restent toutefois à régler pour le développement futur de la norme. Parmi celles-ci, on compte :

- La normalisation de la comptabilité et des divulgations en matière de quantités et de valeur des réserves en tant qu'indicateurs clés des performances du secteur de l'extraction ;
- Une méthode cohérente pour décompter et notifier les activités d'exploration et d'évaluation ;
- Un centre de coûts travaillant dans chaque pays ;
- Une divulgation séparée des paiements de revenus significatifs (comme les redevances, les droits de production et les bonus) ;
- La divulgation des différents arrangements juridiques et de partage des risques ;
- Une prise en compte des sociétés en participation et la divulgation de leurs activités.

Sources : IASB (2000)<sup>22</sup> ; PWC (2004)<sup>23</sup>

## 3.4 Droit à l'information (DI) : résultats

L'analyse de l'utilité des lois et des facilités d'accès à l'information dans un objectif d'amélioration de la transparence des paiements de revenus est un domaine de recherche relativement nouveau. Les éléments suivants sont le résultat d'une première grande phase de collecte de données. Lors de futures phases de « mesure de la transparence », les résultats pourront devoir être précisés.<sup>24</sup> Le tableau suivant présente les résultats détaillés par pays avec le classement général de chaque pays (en ordre alphabétique).

Les profils complets par pays (avec notes explicatives) en matière de droit à l'information sont disponibles sur le site web.

### Résultats principaux en matière de droit à l'information

#### 1. Une politique « idéale » en Afrique du Sud

Aucun pays n'obtient plus de 48 pour cent.

L'Afrique du Sud obtient les meilleurs résultats, principalement en raison de sa politique « idéale » en matière de DI. Soutenue par le droit constitutionnel, celle-ci fournit un accès à l'information dans tous les domaines où elle est nécessaire pour la protection ou l'exercice d'un autre droit. Les informations détenues par les organismes paragouvernementaux sont couvertes par cette loi. Mais de surcroît, les informations détenues par le secteur privé sont aussi couvertes, et les personnes n'étant pas citoyennes de l'Afrique du Sud peuvent également profiter de cette loi. Il s'agit de faits assez uniques pour être soulignés. L'accès à l'information est obligatoire si la protection ou l'exercice d'un autre droit en dépend : cette disposition a été largement interprétée comme comprenant les droits statutaires et le droit commun, ainsi que les droits constitutionnels. Sont donc compris tous les droits pouvant être raisonnablement liés aux activités et aux responsabilités publiques des entreprises pétrolières et gazières. En outre, ce droit à l'information est aussi valable pour les personnes n'étant pas citoyennes d'Afrique du Sud : il existe donc un très fort potentiel en matière de droit à l'information sur tous les paiements de revenus des entreprises à des gouvernements hôtes. Toutefois, l'Afrique du Sud a pour l'instant de mauvais résultats en termes de performance générale en DI et depuis l'adoption de cette loi, relativement récemment, le secteur privé a très peu été sollicité par la loi.

#### 2. Les facilités existantes en matière d'accès à l'information doivent être étendues pour couvrir les domaines clés

Le Canada possède le meilleur système au monde d'accès aux documents publics, grâce au *Federal Freedom of Information Commissioner*, agence de contrôle du respect de la loi à la fois bien conçue et respectée. Pourtant la loi canadienne sur le DI présente de gros défauts car elle ne couvre que les informations détenues par les agences gouvernementales.

On peut aussi considérer que les États-Unis possèdent l'un des meilleurs systèmes d'accès à l'information au monde. Des rapports publics sont fournis pour répondre aux millions de demandes formulées par les citoyens. Mais la force du système américain en matière de DI se noie malheureusement fortement dans les retards chroniques accumulés par les réponses aux demandes formulées par les citoyens et les retours en arrière sur cette politique pourtant bien conçue en matière de divulgation volontaire d'informations, décidés par le procureur général Ashcroft suite aux attaques du 11 septembre 2001. Ces problèmes sont aggravés par l'absence d'agence fédérale spécialisée dans le contrôle de l'application de ces lois. En outre, la loi sur le DI ne couvre pas le secteur privé.

Le Royaume-Uni a récemment adopté une nouvelle politique et de nouveaux systèmes d'accès à l'information. Bien qu'elles ne couvrent pas les informations détenues par le secteur privé, ces lois sont en général bien construites. Toutefois, elles sont encore trop récentes pour qu'on puisse juger de la manière dont le gouvernement réussira—ou non—à dépasser sa tradition séculaire de secret. Si le Royaume-Uni remplit ses nouveaux engagements en respectant sa loi sur le droit à l'information, ses résultats augmenteront rapidement dans le cadre de la présente étude.

Le Canada, les Pays-Bas et dans une moindre mesure l'Australie et la Norvège ont de bons systèmes pour ce qui est des informations détenues par les agences publiques. Toutefois, les lois ne s'étendent pas aux organismes paragouvernementaux et au secteur privé.

### **3. Retardataires en matière de politiques et de pratiques**

La Russie se positionne tout en bas de l'échelle. Non seulement le droit à l'information est très limité, mais les recherches montrent qu'il est très difficile d'utiliser les lois existantes, car elles sont un instrument très mal adapté à l'accès à l'information.

L'Italie a de grands problèmes en matière de lois, de gestion et de performances. La France déçoit, et devra améliorer à la fois ses lois, sa gestion et ses normes en matière de respect des lois. La France comme l'Italie sont connues pour leurs cultures bureaucratiques du secret.

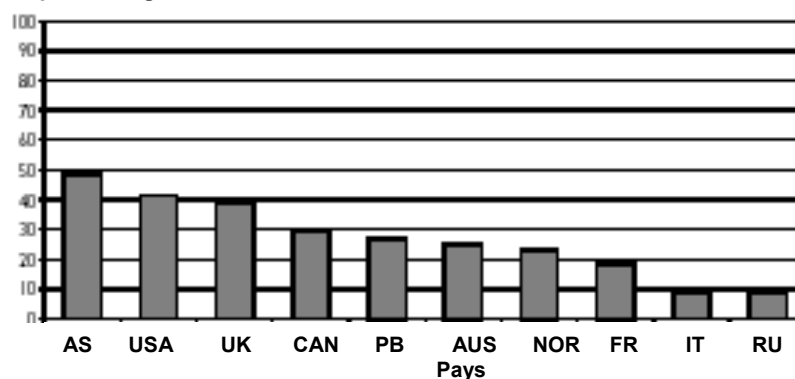
**Tableau 4 : Performances des gouvernements d'origine en matière de droit à l'information**

Pays	AUS	CAN	FR	IT	PB	NOR	RU	AS	UK	USA	Résultat maximum
<b>Politiques</b>											
1 Le droit à l'information est-il inscrit dans la loi ou dans la constitution ?	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2 Les droits octroyés par la loi s'étendent-ils aux informations détenues par les organismes paragouvernementaux comme les entreprises pétrolières d'État ?	0	0	0	0	3	0	0	3	3	3	3
3 Les droits à l'information octroyés par la loi couvrent-ils aussi les informations détenues par les entreprises privées ?	0	0	0	0	0	0	0	5	0	0	5
4 Existe-t-il des exceptions ou des exclusions générales allant à l'encontre du droit à l'information dans le domaine de l'industrie extractive ?	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1
5 Existe-t-il des exceptions toutefois contrebalancées par une clause de protection de l'intérêt public les annulant ?	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1
6 La loi inclut-elle un devoir de divulgation volontaire—c'est à dire sans que la demande en ait obligatoirement été faite légalement ?	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1
<b>Gestion</b>											
7 Existe-t-il des procédures et une infrastructure adéquates ? Le droit à l'information que celles-ci fournissent est-il utilisable ?	3	4	2	1	6	3	1	6	6	6	15
8 Existe-t-il un mécanisme de mise en place (comme une commission d'information ou un tribunal d'appel) et ce mécanisme est-il indépendant ?	1	1	1	0	0	1	0	0	1	0	1
<b>Performances</b>											
9 La mise en place du droit à l'information est-elle réelle, et le gouvernement respecte-t-il ses devoirs légaux, en termes de calendrier et autres exigences procédurales ?	3	4	2	0	0	2	1	3	2	6	15
10 Le mécanisme de mise en place est-il accessible, notamment financièrement parlant, et efficace ?	1	1	1	0	0	1	0	0	1	0	1
<b>Résultat total (C)</b>	11	13	8	4	12	10	4	21	17	18	44
<b>Résultat maximum (C)</b>	44	44	44	44	44	44	44	44	44	44	44
<b>Résultat total pondéré (C)</b>	5,438	6,426	3,95	1,98	5,932	4,94	1,977	10,38	8,403	8,898	21,75
<b>Résultat maximum pondéré (C)</b>	21,75	21,75	21,8	21,8	21,75	21,8	21,75	21,75	21,75	21,75	21,75
<b>Résultat pondéré en pourcentage (C)</b>	25	29,55	18,2	9,09	27,27	2207	9,091	47,73	38,64	40,91	100
<b>Classement pondéré (C)</b>	6	4	8	9	5	7	9	1	3	2	

NB : Pour l'indicateur 9, concernant « la mise en place réelle », un score nul a été attribué à l'Italie et aux Pays-Bas car il n'y avait pas assez d'informations disponibles dans les sources publiques pour faire une évaluation, et les demandes de clarifications auprès des services de ces gouvernements sont restées sans réponse. Quant à la Russie, très peu d'informations étaient disponibles dans les sources publiques ou les services gouvernementaux. Au Royaume-Uni, la nouvelle loi sur le DI est entrée en vigueur en janvier 2005. En conséquence, le pays obtient un mauvais score pour son niveau de mise en place actuel (indicateur 9). Ce résultat devrait augmenter rapidement en fonction des progrès éventuels que devraient apporter les plans de mise en place de la loi. En conséquence, les chiffres présentés ici doivent être traités avec quelque circonspection.

**Histogramme 4 : Soutien des gouvernements d'origine au droit à l'information**

Résultat en pourcentage



#### 4. DI détenue par les gouvernements : une réglementation répandue, mais peu utile

En général, les lois les plus anciennes en matière de DI—celles de l'Australie et du Canada—ne couvrent que les informations publiques détenues par les services des gouvernements. Principale raison de cette restriction, le fait que ces lois ont été rédigées avant la révolution structurelle des États des années 1980 et 1990, lorsqu'on a commencé à sous-traiter ou privatiser de nombreuses fonctions publiques.

Ces lois n'aident à accéder aux informations relatives aux paiements de revenus par des entreprises à des gouvernements hôtes que lorsque ces informations se trouvent au sein des services gouvernementaux. Actuellement, ceci est extrêmement rare. Pour améliorer la transparence dans le cadre du DI existant actuellement, les gouvernements d'origine doivent exiger un plus grand nombre d'informations de la part des entreprises : la nature de ces informations est précisée dans les catégories A et B du présent rapport.

#### 5. DI détenue par des organismes paragouvernementaux—fréquence et utilité moyennes

Les lois plus modernes sur le DI tendent à couvrir les entités privées qui ont des fonctions publiques et les entreprises d'État. On a vu que les pays ayant adopté ce type de lois sont les États-Unis, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et l'Afrique du Sud. A contrario, la loi norvégienne sur le droit à l'information n'autorise l'accès qu'aux documents détenus par l'administration publique. Au Canada, on s'inquiète du nombre croissant d'organisations quasi-gouvernementales qui ont des fonctions publiques mais opèrent à l'extérieur de la loi sur le droit à l'information. Les lois sur le DI doivent s'étendre à ce type d'organismes : lorsque les

gouvernements d'origine ont des entreprises pétrolières et gazières d'État opérant sur d'autres territoires, les lois sur le DI doivent couvrir leurs paiements de revenus.

#### **6. DI détenue par des entreprises privées—un cas plus rare, pourtant très utile**

Le droit à l'information détenue par des entreprises privées est le plus utile car il permet à toute personne de demander à une entreprise de l'IE de divulguer les paiements qu'elle verse à des gouvernements hôtes. Seule la loi sur la promotion du droit à l'information (PAIA) votée en Afrique du Sud couvre les informations détenues par le secteur privé lorsque cette information est nécessaire pour la protection ou l'exercice d'un autre droit. Des dix pays étudiés, cette avancée est de loin la plus cruciale.

En 1982, un amendement de la loi Commonwealth sur le droit à l'information en Australie a raté l'occasion de l'adapter au secteur privé. La révision estimait que le secteur privé avait déjà pris ses responsabilités envers la communauté grâce à des programmes juridiques et des codes déontologiques volontaires.<sup>25</sup> Toutefois ces pratiques restent inadaptées face à l'importance de la transparence des revenus pour la réduction de la corruption, l'amélioration de l'utilisation des ressources et de l'impact des entreprises sur les communautés extérieures à leurs pays d'origine.

Aux États-Unis, c'est en 1986 que s'est révélé la nécessité de légiférer sur la transparence des entreprises, lors de la promulgation d'une loi sur l'environnement, nommée « Loi sur la planification d'urgence et le droit de savoir des communautés ». <sup>26</sup> Suite à cette loi, les entreprises habituées à divulguer peu ou pas d'informations sur leurs opérations ont commencé à se sentir obligées, juridiquement parlant, d'ouvrir les portes de leurs usines—et parfois même celles de leurs processus de décision—aux habitants des communautés et autres acteurs principaux. Toutefois, les divulgations ne s'étendent pas encore à la transparence des paiements de revenus pays par pays.

Les lois sur le DI dans les dix pays étudiés ici doivent être réformées, sauf celles de l'Afrique du Sud, qui présente une « norme idéale ». Les neuf autres pays doivent inclure le droit à l'information détenue dans le secteur privé si cette information est nécessaire pour la protection ou l'exercice d'un autre droit.

#### **7. Droit à l'information pour les non citoyens**

Il faut aussi noter que dans tous les pays sauf le Canada, les non citoyens peuvent profiter du droit légal à l'information. Ainsi, toute personne d'un pays hôte—où l'extraction a lieu—peut en théorie demander des informations aux gouvernements d'origine des entreprises.

#### **8. Exceptions**

Il existe malheureusement plusieurs exonérations communes dans les lois sur le DI. Celles-ci peuvent réduire l'obligation de donner accès à l'information dans l'industrie extractive. On compte ainsi notamment les informations commerciales, les accords financiers avec les entreprises ou dans l'industrie, les accords commerciaux secrets et les informations provenant de tierces parties. On a vu que de nombreuses exceptions « normales », incluses pour de bonnes raisons dans les lois sur le DI, peuvent être utilisées à mauvais escient par des bureaucrates si ceux-ci veulent aller à l'encontre des politiques publiques promulguées par les lois sur le DI. En Norvège, par exemple, c'est le Roi qui décide des exceptions en cas de motifs particulièrement importants.<sup>27</sup> Aucun exemple n'est cité dans la loi. La loi sur le droit à l'information adoptée au Royaume-Uni contient de nombreuses exceptions et a déjà été critiquée par plusieurs organisations non gouvernementales et des politiciens de tous

bords pour son insuffisance et sa faiblesse, certains estimant qu'elle est moins puissante que le code déontologique actuellement en place.<sup>28</sup>

Il est donc très important de promulguer des clauses d'annulation des exonérations lorsque l'intérêt public est en jeu. Seules les lois australienne, sud-africaine et britannique sur le DI ont opté pour ce type de clause. Lorsque l'intérêt public représenté par la divulgation des informations est plus important que l'intérêt public de leur non divulgation—conformément à une des clauses d'exonération—la loi stipule que l'information doit être diffusée.

Cette « surimposition » de l'intérêt public est absolument nécessaire pour une véritable efficacité des lois sur le DI. C'est seulement ainsi qu'elles pourront réellement promouvoir la transparence dans l'industrie pétrolière et gazière, qui renferme tant d'intérêts commerciaux cachés et de possibilités de corruption.

### **9. Divulgation volontaire**

Toutes les lois sur le droit à l'information, sauf celles de la France et du Royaume-Uni, stipulent que les informations doivent être divulguées volontairement, sans attendre qu'une demande soit faite de manière formelle. Dans certains pays, comme en Italie, cette exigence se limite à la publication d'informations concernant l'institution en question et ses fonctions ; dans d'autres pays, comme en Norvège, la liste de toutes les informations disponibles doit être publiée électroniquement. En Australie, au Canada, aux Pays-Bas, en Afrique du Sud et aux États-Unis, cette exigence comprend la publication régulière de manuels, en plus des rapports financiers et annuels.

### **10. Méthodes de gestion**

Pour bien mettre en place une loi sur le DI, il faut également investir dans des campagnes d'information sur l'existence même de cette loi, imposer des formalités minimum pour l'obtention d'informations, bien gérer les informations, et nommer des personnes responsables spécifiquement de cette information.

Les coûts d'accès doivent également être gardés à un niveau minimum. En Norvège et en Italie, les documents sont en général fournis gratuitement. En Afrique du Sud, les frais d'accès sont de 35 R (soit 10 dollars américains), avec des frais supplémentaires en fonction de la taille et de la langue de l'information requise. Au Royaume-Uni et aux États-Unis, les frais de divulgation sont déterminés par les autorités en fonction des réglementations.<sup>29</sup> En Australie, les frais actuellement demandés pour l'accès à l'information font l'objet de nombreuses critiques. Les personnes ayant requis des informations ont expliqué que non seulement les frais étaient élevés, mais qu'il fallait payer même lorsque les informations ne pouvaient être fournies, car elles entraient dans les clauses d'exonération. Des journalistes ont présenté une estimation de prix atteignant plusieurs milliers de dollars.<sup>30</sup> Au Canada, les tentatives d'augmentation des revenus en vendant les informations et en augmentant leurs prix pourraient porter préjudice à l'égalité d'accès à l'information détenue par le gouvernement.<sup>31</sup>

En général, les demandes relatives à la liberté d'information se font à l'écrit, auprès d'organismes publics. Lorsque le demandeur est analphabète ou handicapé, les responsables des autorités publiques doivent pouvoir l'aider. Cette disposition est explicitement inscrite dans les lois sud-africaine et britannique et, pour cette dernière, les informations doivent aussi être fournies dans la langue de choix du demandeur.

## 11. Mécanismes de respect de la loi

Une combinaison de mécanismes de respect de la loi internes, externes et indépendants existent parmi les dix pays étudiés.

L'Australie a un Tribunal d'appel administratif indépendant ainsi qu'un mécanisme de révisions judiciaires et un ombudsman. Le Canada a un Commissaire information indépendant qui enquête en cas de plaintes mais n'a aucun pouvoir décisionnaire. En France, le Comité d'accès aux documents administratifs (CADA) est chargé du contrôle du respect de la loi, et les plaintes sont traitées dans les tribunaux administratifs. En Norvège, il existe un système de plaintes en appel interne et un ombudsman qui contrôle le tout. En trente ans de loi norvégienne<sup>32</sup>, aucune plainte n'a encore été déposée en justice. La loi britannique a créé le Bureau du commissaire information indépendant, qui reçoit les plaintes et a un pouvoir décisionnaire. Les appels sont traités au Tribunal d'information indépendant.

Plusieurs États des États-Unis ont des commissions information qui révisent les décisions, mais il n'existe pas d'organisme central de contrôle. Aux Pays-Bas, les tribunaux sont les seuls lieux de contrôle externe, comme en Afrique du Sud et aux États-Unis, ce qui représente un frein pour les droits des utilisateurs car les coûts et les retards significatifs pris par les plaintes sont prohibitifs.<sup>33</sup> En Italie, un comité de contrôle existe au sein du bureau du Premier ministre, connu sous le nom de Comité pour l'accès aux documents administratifs. Les appels peuvent être dirigés vers un tribunal administratif régional. Mais le système interne a tendance à aller dans le sens des refus et entraîne plus de délais que d'améliorations.<sup>34</sup>

Aussi, les pays doivent adopter des mécanismes de respect des lois indépendants, pour s'assurer que les retards et les coûts n'empêchent pas les utilisateurs de faire appel, ni ces appels d'être résolus de manière satisfaisante.

## 12. Respect de la loi et performances

Pour les acteurs clés du domaine, savoir que décisions et procédures peuvent être contrôlées, y compris à l'intérieur des lois sur le droit à l'information, entraîne une discipline constante. En Australie, la loi sur le droit à l'information a eu un impact positif sur la façon dont les agences gouvernementales prennent des décisions et conservent les informations qu'elles détiennent. Toutefois les conséquences ne sont pas toutes positives. Plusieurs utilisateurs déçus de la loi expliquent qu'elle n'atteint pas les objectifs qu'elle s'était fixés.<sup>35</sup>

Lors de sa révision en 1998, le Commissaire information canadien avait estimé que la loi remplissait ses fonctions. Toutefois les retards, le nombre trop important de dossiers secrets, les dysfonctionnements en matière de conservation des informations, les frais et les interférences politiques sont nombre d'obstacles à la bonne marche de la loi. Certains citoyens ont fait l'expérience d'un non respect malveillant de la loi et d'une adversité systématique.<sup>36</sup> Depuis lors, la plupart des organismes ont amélioré leurs procédures et les retards sont moindres.

En Norvège, une analyse datée de septembre 2001 trouvait que les pires élèves en matière de conservation des informations—et donc portant préjudice à la loi sur le droit à l'information—étaient le ministère des Affaires étrangères, le ministère de la Défense et le ministère du Pétrole et de l'énergie.<sup>37</sup> Aux Pays-Bas, les avis sont partagés sur l'application réelle de la loi. En général, les informations détenues par le gouvernement sont censées être disponibles au grand public : pourtant ce n'est pas toujours le cas.<sup>38</sup>

En Afrique du Sud, une étude sur le droit à l'information montrait en 2003 qu'existaient de graves problèmes concrets, relatifs à la mise en place de la loi pour la Promotion du droit à l'information (PAIA), considérée pourtant comme une bonne loi sur le papier.<sup>39</sup> Parmi les problèmes évoqués, la méconnaissance générale de l'existence de cette loi et de son objectif, les dysfonctionnements relatifs à la provision d'information elle-même, et une incompréhension générale, à l'intérieur du gouvernement, du concept de responsabilité. Une autre étude testant le respect de la loi a trouvé qu'il était plus probable que les services du gouvernement ignorent complètement une demande d'information qu'ils y répondent (62 pour cent des demandes envoyées sont restées sans réponse aucune).<sup>40</sup>

### 3.5 Contexte général de gouvernance : Résultats

La présente section évalue la mesure dans laquelle le contexte général de gouvernance de chaque pays soutient la transparence et la prise de responsabilités.

Les résultats complets des pays en matière de contexte général de gouvernance, accompagnés de notes explicatives, se trouvent sur le site web, à l'adresse [www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency](http://www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency).

#### Résultats principaux en matière de contexte général de gouvernance

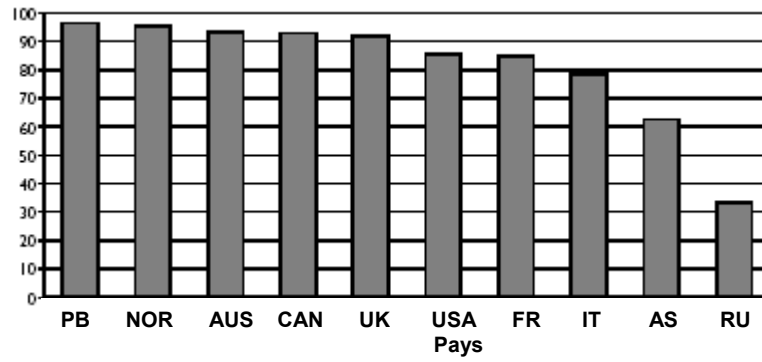
Comme pour les indicateurs A et B, on trouve les mêmes retardataires : la Russie et l'Afrique du Sud. Toutefois, les meilleurs élèves de cette catégorie sont différents : les Pays-Bas et la Norvège se distinguent, grâce à une longue tradition d'ouverture, de réglementations et de stabilité, qui leur permet d'obtenir de bons résultats généraux. L'Australie obtient également un bon résultat dans cette catégorie, a contrario de ses performances dans les autres catégories. On trouve ensuite le groupe habituel formé par le Canada, le Royaume-Uni et les États-Unis, respectivement en 4<sup>e</sup>, 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> positions ; ces pays perdent les bonnes places qu'ils avaient obtenus dans les catégories A et B.

**Tableau 5 : Contexte général de gouvernance**

Pays	AUS	CAN	FR	IT	PB	NOR	RU	AS	UK	USA
1 Être à l'écoute et rendre compte	0,94	0,95	0,88	0,84	0,98	0,99	0,34	0,71	0,94	0,91
2 Stabilité politique	0,90	0,87	0,71	0,73	0,96	0,97	0,33	0,43	0,74	0,56
3 Efficacité des pouvoirs publics	0,93	0,95	0,91	0,80	0,99	0,93	0,44	0,69	0,98	0,91
4 Qualité des réglementations	0,95	0,94	0,86	0,84	0,99	0,92	0,44	0,69	0,98	0,91
5 État de droit	0,95	0,94	0,88	0,76	0,95	0,97	0,25	0,60	0,94	0,92
6 Maîtrise de la corruption	0,94	0,96	0,89	0,76	0,96	0,95	0,21	0,68	0,94	0,92
<b>Résultat total (1-6) (D)</b>	5,6	5,6	5,1	4,7	5,8	5,7	2,0	3,8	5,5	5,1
<b>Résultat maximum (D)</b>	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
<b>Résultat total pondéré (D)</b>	8,1	8,1	7,4	6,9	8,5	8,3	2,9	5,5	8,0	7,4
<b>Résultat maximum pondéré (D)</b>	8,7	8,7	8,7	8,7	8,7	8,7	8,7	8,7	8,7	8,7
<b>Résultat pondéré en pourcentage (D)</b>	93,5	93,4	85,4	78,8	97,2	95,5	33,6	63,2	92,0	85,6
<b>Classement pondéré (D)</b>	3	4	7	8	1	2	10	9	5	6

### Histogramme 5 : Contexte général de gouvernance

Résultat en pourcentage



## 4. Conclusions et recommandations

La présente section tire les conclusions des résultats aux catégories A et B (transparence des paiements de revenus et divulgation complémentaire), puis aux catégories C (droit à l'information) et D (contexte général de gouvernance).

### 4.1 Transparence des revenus et divulgation complémentaire : tous pays

#### **Le bon moment pour agir : il faut profiter des réformes actuellement en cours**

Par delà la rhétorique, rares sont les actions concrètes de la part des intervenants qui se sont engagés en faveur de la transparence dans l'industrie extractive. La plupart n'ont notamment rien fait pour améliorer les réglementations en matière de transparence des entreprises, même dans les cas où il était possible de les obliger à publier ce qu'elles payaient aux gouvernements hôtes des pays où elles opèrent.

Pourtant les plus grandes réformes en comptabilité depuis plus de vingt-cinq ans sont actuellement en cours, et vont entraîner des conséquences importantes sur d'autres réglementations financières, comme par exemple les valeurs mobilières. Les gouvernements d'origine se trouvent donc dans une période idéale pour généraliser la transparence des paiements de revenus et créer les meilleures normes mondiales possibles en matière de divulgation. Les réformes actuelles auront des conséquences importantes, dans le monde entier et pour de nombreuses années, sur les normes en matière de divulgation.

#### **Recommandations : c'est le moment idéal pour agir !**

- Les gouvernements d'origine doivent saisir l'opportunité que représentent les réformes en matière de réglementations financières pour s'assurer que les entreprises qui opèrent à l'intérieur de leur juridiction publient ce qu'elles payent aux gouvernements des pays où elles opèrent.
- Le G8 doit faire une déclaration de soutien aux normes mondiales de divulgation, au sein de son Plan d'action « contre la corruption et pour une amélioration de la transparence ».
- Les investisseurs, la société civile et les entreprises intéressées par une meilleure utilisation des revenus et une amélioration des « contrats de travail » locaux signés par les entreprises doivent collaborer avec les régulateurs pour ne pas rater l'opportunité que représentent les réformes actuelles.

## **Une opportunité en or d'amélioration des normes comptables**

Un projet de recherches est actuellement en cours au sein de l'IASB pour développer des normes comptables internationales plus complètes dans le secteur des minéraux, sous le nom d'IFRS 6. La plupart des réunions de l'IASB sont publiques, et les documents de travail ainsi que les dates des réunions futures sont publiées sur le site web de l'IASB ([www.iasb.org](http://www.iasb.org)). Le rapport intermédiaire doit être publié début 2006.

Un projet d'harmonisation est également en cours entre l'*International Financial Reporting Standards* et les *Generally Accepted Accounting Principles* (GAAP). Si ce projet se base sur les meilleures pratiques existantes, il pourrait permettre d'élever le niveau de qualité des divulgations de par le monde. Sinon, il pourrait au contraire, et ce serait dangereux, abaisser le niveau jusqu'au plus petit dénominateur commun.

Certaines normes comptables existantes fournissent déjà plusieurs « zones d'ombre » qui pourraient être utilisées pour présenter des informations sur les paiements de revenus. Par exemple, l'IFRS possède un certain nombre de « zones d'ombres » grâce auxquelles on pourrait divulguer les informations relatives aux indicateurs des catégories A et B : notamment IAS 1 (paragraphe 103, 81-83) qui permet la divulgation de paiements significatifs comme les droits de production, les redevances et les bonus versés aux gouvernements hôtes. Il faut que les membres de l'EITI et de Publish What You Pay tirent plus souvent avantage de ces petits espaces de liberté.

## **Priorité à l'amélioration des réglementations en matière de titres de placement**

Outre l'harmonisation des normes comptables internationales, une tentative d'homogénéisation des réglementations en matière de titres de placement a été menée au niveau européen, sous les auspices du Plan d'action pour les services financiers (PASF). Les réglementations concernées incluent la Directive européenne 2001/34/EC et les amendements apportés *via* la « Directive prospectus » et la « Directive transparence ». Ce type de réformes est relativement influent car les gouvernements nationaux les utilisent pour concevoir leurs propres législations. Par exemple, le gouvernement britannique a publié son propre brouillon de consultation, destiné à réviser les réglementations britanniques en matière de notation ; d'autres pays européens doivent faire de même.

Néanmoins, les pouvoirs de divulgation des réglementations en matière de titres de placement sont souvent noyés par diverses clauses de « relaxation » ou d'exonération. Par exemple, aux États-Unis, les émetteurs privés étrangers sont exemptés de certaines exigences en matière de divulgation par rapport aux émetteurs américains ; au Canada, les réglementations en matière de titres de placement présentent certaines clauses de « relaxation » qui peuvent être utilisées à l'encontre des exigences de divulgations nationales. De même, les entreprises britanniques comme hollandaises doivent divulguer leurs paiements de revenus à des gouvernements hôtes uniquement lorsque les paiements sont relatifs à des opérations pétrolières et gazières nationales, et non pas internationales.

Une fois de plus, il faut encore souligner que l'harmonisation des normes doit éviter de tomber dans le piège du plus petit dénominateur commun, et se baser au contraire sur les meilleures pratiques existantes. L'inclusion de codes déontologiques industriels dans les réglementations comptables et en matière de titres de placement peut avoir de nombreuses conséquences. Par exemple, le code du Comité commun pour les réserves de minerai (JORC) a été incorporé dans les réglementations australiennes relatives aux notations. A contrario, au

Royaume-Uni le pouvoir potentiel de la Déclaration des pratiques recommandées (SORP) est affaibli car il n'a pas force d'obligation.

Par ailleurs, de nombreux pays expliquent qu'il n'existe aucune coordination entre divers services du gouvernement en matière d'engagements pour la divulgation dans l'industrie extractive. Par exemple, plusieurs régulateurs de normes comptables ne savaient pas que leurs gouvernements s'étaient engagés dans l'EITI ou dans le G8, ou ne réalisaient pas quelles conséquences ces engagements pourraient avoir sur les réglementations comptables ou en matière de titres de placement.

### **Recommandations : il faut que les réglementations comptables et en matière de titres de placement soutiennent la transparence**

- L'*International Accounting Standards Board*, qui gère les IFRS, ainsi que les régulateurs de titres de placement, doivent s'assurer que les réformes actuelles mènent à :
  - La divulgation des paiements de revenus par les entreprises de l'industrie extractive ;
  - La divulgation pays par pays, et non pas par segments ou zones géographiques ;
  - Une suppression des exonérations, qui réduisent considérablement les divulgations.
- Tous les régulateurs impliqués dans l'harmonisation des normes doivent se lancer dans un « concours de qualité » en matière de normes et éviter le piège du plus petit dénominateur commun ;
- Les gouvernements d'origine doivent soutenir politiquement les réformes en cours ;
- La société civile, y compris les organisations non gouvernementales (ONG) et les investisseurs, doivent s'engager avec fermeté en faveur de ces réformes. Les indicateurs inclus dans le cadre de travail de « mesure de la transparence » présenté ici, et les « normes idéales » développées actuellement par Save the Children UK et Global Witness sont une bonne base d'engagement ;
- Lorsque les normes comptables existantes présentent des « zones d'ombre » permettant de publier des informations sur des paiements de revenus, les entreprises, les ONG et les investisseurs doivent s'en saisir ;
- Les gouvernements d'origine doivent coordonner leurs politiques minimum en matière de comptabilité, de notation et de normes EITI. Le gouvernement britannique doit montrer l'exemple s'il souhaite que l'EITI conserve sa position « d'éclaireur » en matière de normes dans le secteur.

## **4.2 Droit à l'information : tous pays**

### **Il faut améliorer le DI détenue par le secteur privé**

Si les législations sur le droit à l'information (DI) couvraient les informations détenues par le secteur privé, elles permettraient potentiellement à tous les citoyens de demander et de recevoir des informations sur les paiements faits par des entreprises à des gouvernements hôtes. Et au vu du rôle dominant des entreprises privées dans le secteur mondial du pétrole et du gaz, l'accès à ce type d'information est absolument primordial.

L'Afrique du Sud présente le cadre politique le plus progressiste des dix pays étudiés, car c'est le seul pays qui fournit un droit exhaustif à l'information, lorsque les informations requises sont considérées comme nécessaires à la protection ou l'exercice d'un autre droit. Cette démarche est tout à fait pertinente, notamment dans le domaine de l'industrie extractive. Les compagnies pétrolières et gazières ont des conséquences énormes sur

l'environnement social et économique des pays. La démarche sud-africaine part du principe que ces entreprises doivent être aussi transparentes et responsables de l'utilisation de leurs pouvoirs dans la sphère privée que les gouvernements dans la sphère publique.

### **Améliorer le DI détenue par les organismes paragouvernementaux**

Les informations concernant les paiements de revenus à des gouvernements hôtes étrangers sont parfois détenues par des entreprises d'État opérant à l'extérieur du territoire de leurs pays d'origine. Seuls quatre des dix pays étudiés—les États-Unis, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et l'Afrique du Sud—possèdent une loi sur le DI qui couvre les entreprises d'État et les entités privées ayant des fonctions publiques.

### **Améliorer le DI détenue par les gouvernements**

Tous les pays étudiés ont adopté des lois en matière de droit à l'information (DI) qui couvrent les informations détenues par les services gouvernementaux. Toutefois ces services ont actuellement très peu d'informations sur les paiements de revenus versés par les entreprises à des gouvernements hôtes. Le droit octroyé par les gouvernements étudiés est donc à peine utilisable.

### **Améliorer les politiques et les pratiques dans tous les aspects du DI**

Les gouvernements doivent appliquer certains principes juridiques et pratiques s'ils souhaitent réellement mettre en place des lois qui pourront faciliter la mise en œuvre de systèmes utiles et utilisables en matière de droit à l'information.

### **Recommandations : étendre le DI à un soutien à la transparence des paiements de revenus**

- Les lois sur le DI doivent être réformées en partant des « normes idéales » choisies par l'Afrique du Sud, afin d'assurer un droit à l'information détenue par le secteur privé, lorsque celle-ci est nécessaire pour la protection ou l'exercice d'un autre droit ;
- L'Afrique du Sud doit faire le premier pas en exigeant effectivement des informations sur les paiements de revenus effectués par des entreprises à des gouvernements dans le monde entier ;
- Les lois sur le DI doivent s'étendre aux organismes paragouvernementaux, notamment dans les pays d'origine ayant des intérêts partiels ou entiers dans des compagnies pétrolières ou gazières opérant sur des territoires étrangers ;
- Pour améliorer la transparence des paiements de revenus sous la législation actuelle en matière de DI, les gouvernements d'origine doivent exiger plus d'informations, notamment relatives aux indicateurs des catégories A et B du présent cadre de travail ;
- Les exonérations relatives aux informations détenues par des tierces parties, aux informations commerciales, ou aux intérêts économiques nationaux, doivent rester absolument exceptionnelles ;
- De plus, ces exonérations doivent être contrebalancées par des dispositions en matière d'intérêt public qui annulent les exonérations lorsque l'intérêt public de la divulgation est plus fort que les problèmes qu'elle pourrait causer (et que l'exonération cherche à éviter)—auquel cas l'information doit être divulguée ;
- Pour une mise en place efficace, les lois sur le DI doivent être soutenues par :

- Un effort commun permettant l'existence et le soutien de la volonté politique de transparence ;
- Un encouragement des attitudes les plus ouvertes ;
- Des formations destinées aux fonctionnaires, pour faire cesser la tradition bureaucratique de secret ;
- Des procédures détaillées de gestion des demandes d'informations.
- L'existence d'un mécanisme de respect des lois spécialisé, accessible et peu onéreux, comme une Commission information est également essentielle ;
- Pour que les « meilleures pratiques » soient réellement adoptées, le principe du « droit de savoir » doit être adopté dès la gestion et la divulgation de l'information, principalement *via* la publication volontaire d'informations.

### **4.3 Contexte général de gouvernance**

Les meilleurs élèves dans cette catégorie (les Pays-Bas, la Norvège et l'Australie) doivent chercher à comprendre pourquoi ils n'obtiennent pas de si bons résultats dans les catégories de transparence des revenus et de divulgation complémentaire. Ils doivent étendre leurs traditions et leurs pratiques d'ouverture et d'adoption de bonnes réglementations à la transparence dans l'industrie extractive.

### **4.4 Avenir du cadre de mesure de la transparence**

Le cadre de travail proposé par le présent rapport est une bonne base pour le développement de normes internationales adaptées au soutien des gouvernements d'origine à la transparence.

#### **Recommandations**

- Les indicateurs proposés doivent être compris comme les principes fondamentaux des normes de transparence, et pris en compte comme tels par exemple par les régulateurs, les agences de notation, les investisseurs, les institutions financières internationales, les entreprises, etc.
- Les dix pays étudiés devront être analysés à nouveau l'an prochain pour vérifier l'existence—ou non—de progrès. Dans l'idéal, l'analyse sera faite par une organisation faisant office de « port d'attache » institutionnel permanent pour le cadre de travail et son application ;
- L'analyse, lors de phases futures, doit couvrir le secteur minier et les gouvernements hôtes. (Un rapport parallèle à celui-ci traite déjà des performances des entreprises).

### **4.5 Recommandations pays par pays : paiement de revenus et divulgation complémentaire**

#### **Australie**

- Augmenter le nombre de réglementations en matière de divulgation dans le JORC, et inclure les paiements de revenus aux gouvernements hôtes ;
- Exiger que ces informations soient divulguées sur une base nationale ;
- Rejoindre le mouvement international pour une amélioration de la transparence dans le secteur de l'industrie extractive en devenant membre de l'EITI.

## **Canada**

- Ôter les diverses clauses d'exonération et de « relaxation » qui affaiblissent le pouvoir des réglementations financières existantes ;
- Augmenter le nombre de réglementations juridiques sur la divulgation pays par pays ;
- Étendre l'exigence de divulgation du paiement de redevances à d'autres flux financiers et non financiers versés aux gouvernements (comme les droits de production, les bonus et les frais) ;
- Continuer sur le bon chemin en abandonnant le rôle d'observateur de l'EITI pour devenir participant.

## **UE/ZEE (y compris France, Italie, Pays-Bas, Norvège et Royaume-Uni)**

- Accélérer l'adoption des directives liées au Plan d'action pour les services financiers ;
- Les pays membres doivent considérer ces actions comme minimales en matière de divulgation et pousser pour des normes nationales progressistes en se basant sur les réglementations canadiennes sur les titres de placement comme modèles de bonnes pratiques ;
- Le calendrier des réformes doit être ouvert et transparent et permettre un processus de consultation qui prenne en compte les opinions d'intervenants multiples ;
- De même, le développement de normes comptables internationales plus complètes dans le secteur de l'extraction doit prendre en compte les intérêts de nombreux intervenants, en dépassant le seul intérêt des investisseurs, traditionnellement pris en compte.

## **Russie**

- Accélérer le processus d'adoption complète de l'IFRS dans les pratiques comptables nationales. Faire traduire en russe un document exhaustif expliquant les normes comptables internationales—cette lacune est l'une des raisons pour lesquelles l'adoption complète de l'IFRS a été repoussée à une date ultérieure non spécifiée ;
- Réviser les réglementations en matière de titres de placement pour y incorporer un protocole spécifique au secteur de l'extraction (en utilisant comme guide la loi canadienne sur les titres de placement) ;
- Devenir membre de l'EITI.

## **Afrique du Sud**

- Améliorer considérablement les mauvaises performances mises à jour dans la présente étude en étendant rapidement le Code SAMREC pour qu'il comprenne le secteur du pétrole et du gaz, et incorporer le code révisé dans les réglementations en matière de notation du JSE ;
- Devenir membre de l'EITI.

## **Royaume-Uni**

- Profiter de la présidence de l'UE et du G8 pour montrer l'exemple et exiger l'adoption de normes mondiales sur les informations devant être divulguées par les entreprises sur une base nationale. En tant que membre fondateur de l'EITI—initiative qui exige des gouvernements hôtes une amélioration de la transparence des revenus—il est assez surprenant de voir que le gouvernement britannique a fait très peu d'efforts en matière de législation dans ce domaine. En outre, il incombe d'autant plus au gouvernement

britannique de jouer ce rôle que Londres est la ville d'attache de l'IASB, sans compter l'importance de la bourse londonienne dans le monde ;

- S'assurer que les politiques adoptées sont bien coordonnées et créent des normes progressistes liant le domaine de la comptabilité, les exigences en matière de notations et les demandes de l'EITI.

## **États-Unis**

- Étendre le projet d'harmonisation des US-GAAP et de l'IFRS pour qu'il inclue spécifiquement les normes comptables dans le secteur de l'extraction (par exemple, l'IFRS 6) ;
- Créer une réelle cohérence entre les exigences en matière de divulgation imposées aux émetteurs américains et aux émetteurs privés étrangers ayant des opérations matérielles pétrolières et gazières ;
- Opter pour une obligation de divulgation par pays plutôt que par segments géographiques dans les lois américaines sur les titres de placement ;
- S'engager de manière active dans l'EITI.

## **4.6 Recommandations pays par pays : droit à l'information**

### **Afrique du Sud**

- Des demandes d'informations doivent être présentées dès que possible, et les motifs possibles de litiges doivent être identifiés ;
- La loi sur le DI doit être immédiatement réformée en vue de créer un organisme indépendant de contrôle du respect de la loi et de monitoring, capable d'ordonner les divulgations d'information ;
- Comblent les lacunes en matière de mise en place des politiques adoptées.

### **Australie**

- Étendre la loi sur le DI pour qu'elle couvre les informations détenues par les organismes paragouvernementaux/les entreprises d'État et les entreprises privées lorsque l'accès à l'information est nécessaire pour la protection ou l'exercice d'un autre droit ;
- Améliorer la qualité du système d'accès, sa gestion, les performances et le respect des lois par le gouvernement ;
- Créer un organisme fédéral spécialisé dans le DI, chargé de contrôler le bon fonctionnement de la loi, et doté de pouvoirs de décision similaires à ceux de la Commission information de l'État australien de l'Ouest.

### **Canada**

- Étendre la loi sur le DI pour qu'elle couvre les informations détenues par les organismes paragouvernementaux, les entreprises d'État et les entreprises privées ;
- Réformer la loi pour permettre aux citoyens non canadiens de jouir du même droit juridique à l'information (des dix pays étudiés, le Canada est le seul à limiter ce droit à ses citoyens).

## **Etats-Unis**

- Étendre la loi sur le DI pour qu'elle couvre les informations détenues par les entreprises privées ;
- Créer une agence de contrôle fédérale ;
- Émettre un « Executive Order » destiné à réinstaurer le calendrier abandonné pourtant imposé par la loi.

## **France**

- Étendre la loi sur le DI pour qu'elle couvre les informations détenues par les organismes paragouvernementaux, les entreprises d'État et les entreprises privées ;
- Faire preuve de volonté politique pour surmonter la culture bureaucratique de secret et utiliser l'agence de contrôle du respect des lois potentiellement forte que représente le Comité d'accès aux documents administratifs (CADA).

## **Italie**

- Faire preuve de volonté politique pour surmonter la culture bureaucratique de secret ;
- Étendre la loi sur le DI pour qu'elle couvre les informations détenues par les organismes paragouvernementaux, les entreprises d'État et les entreprises privées ;
- Retirer l'exigence d'une preuve de l'existence d'un intérêt légitime lors des demandes d'information ;
- Créer une agence de respect de la loi véritablement indépendante de l'administration.

## **Norvège**

- Étendre la loi sur le DI pour qu'elle couvre les informations détenues par les organismes paragouvernementaux, les entreprises d'État et les entreprises privées ;
- Ajouter une clause d'annulation des exonérations, pour intérêt public, à la loi sur le DI.

## **Pays-Bas**

- Tester les dispositions de la loi sur le DI couvrant apparemment les informations paragouvernementales ;
- Étendre la loi sur le DI pour qu'elle couvre les informations détenues par les entreprises privées ;
- Créer un organisme spécialisé et indépendant, chargé du respect de la loi et ayant des pouvoirs décisionnaires.

## **Russie**

- Créer une loi moderne sur le DI, en engageant un processus de participation public exhaustif destiné à concevoir et à adopter une loi forte octroyant le droit à toute information publique, paragouvernementale et privée pouvant être nécessaire à tout citoyen pour la protection ou l'exercice d'un autre droit.

## **Royaume-Uni**

- Étendre la loi sur le DI pour qu'elle couvre les informations détenues par les entreprises privées ;
- La société civile doit tester les dispositions de la nouvelle loi sur le DI dès que possible, en vue de prouver au gouvernement qu'elle va contrôler son respect. Ainsi, la

disposition d'annulation pour intérêt public doit être utilisée pour renforcer le droit de savoir des citoyens et contrecarrer les défauts de la loi en matière d'« appréciation ministérielle » et la vaste gamme d'exonérations disponibles au gouvernement ;

- Les ONG doivent travailler en collaboration avec les Commissions liberté de l'information écossaise et anglaise pour contrôler la manière dont le gouvernement répond aux demandes d'information et s'assurer que la tradition bureaucratique de secret ne va pas à l'encontre des objectifs de la loi.

# Annexe 1

## Survol des initiatives en faveur de la transparence et des mesures de performances

Nom	Organisation en charge
<b>1. Transparence dans l'industrie extractive</b>	
a Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)	Ministère du développement international britannique
b Projet de l'OCDE sur la transparence des revenus en République démocratique du Congo	Organisation de coopération et de développement économiques
c Promotion de la transparence dans le secteur pétrolier en Afrique	Centre for Strategic and International Studies (US)
d Proposed Economic Assistance Conditionality Act	US House of Representatives
e Extractive Industries Review	Groupe Banque mondiale
<b>2. Transparence générale</b>	
a Global Reporting Initiative	Coalition for Environmentally Responsible Awareness et Programme de l'Onu pour l'environnement
b Global Transparency Initiative	Consortium d'ONG
c Bank Track Report on Equator Principles	Consortium d'ONG
d Code FMI en matière de bonnes pratiques et de transparence fiscale	Fonds monétaire international
e Lignes directrices de l'OCDE pour les multinationales	Organisation de coopération et de développement économiques
f Proposition de normes comptables IAS	Association for Accountancy and Business Affairs
<b>3. Outils de notation des entreprises</b>	
a FTSE4Good Indices	FTSE
b SRI Biodiversity and Extractive Industry benchmarking	ISIS, Insight investment
c Dow Jones Sustainability Indexes	Dow Jones
d S&P Corporate Transparency and Disclosure Study	Standard and Poor's

Nom	Organisation en charge
<b>4. Initiatives et programmes nationaux</b>	
a Africa Governance Report	Commission économique Onu pour l'Afrique (UNECA)
b Bribe Payers Index	Transparency International
c Corruption Perceptions Index	Transparency International
d Évaluation des pays en matière de comptabilité et de transparence	Programme des Nations unies pour le développement
e Indice de la démocratie	Institute for Democracy in South Africa
f Global Integrity Report	Centre for Public Integrity, Washington DC
g Indice d'opacité	PriceWaterhouseCoopers
h Worldwide Governance Indicators Dataset	Banque mondiale

# Annexe 2

## Indicateurs de transparence

### Catégorie A : Transparence en matière de paiements de revenus

#### Politiques

1. Le pays a-t-il adopté une politique en matière de transparence globale des paiements de revenus ?
2. Cette politique exige-t-elle que les entreprises divulguent leurs paiements de droits de production à des gouvernements hôtes ?
3. Cette politique exige-t-elle que les entreprises divulguent tous paiements (en liquide ou en nature) à des gouvernements hôtes ?
4. Cette politique exige-t-elle que les entreprises divulguent les bénéfices qu'elles versent aux pays hôtes ?
5. Cette politique exige-t-elle que les entreprises divulguent les bonus qu'elles versent aux pays hôtes ?

#### Gestion

6. Le pays a-t-il désigné des responsabilités stratégiques en matière de transparence des paiements de revenus à un niveau élevé ?
7. Le pays est-il en contact avec les acteurs clés lui permettant de mieux comprendre ce qu'est la transparence des revenus ?
8. Le pays utilise-t-il des normes reconnues (comme l'EITI) pour mettre ses engagements politiques en pratique ?
9. Le pays possède-t-il un mécanisme d'audit externe lui permettant de s'assurer de la fiabilité des divulgations de paiements de revenus ?

### Catégorie B : Divulgation complémentaire

#### Politiques

Les réglementations financières et les normes comptables et relatives aux audits du pays exigent-elles que les entreprises divulguent les informations suivantes :

10. Nom des succursales matérielles ;
11. Nom des avoirs principaux ;
12. Les régimes des contrats (soit, le partage de la production, les systèmes de concessions, les sociétés en participation, les services en matière de risques) ;
13. Une description des activités d'exploration et de production ;
14. le chiffre d'affaire ;
15. les coûts de production ;
16. les coûts de développement et d'exploration ;

17. une mesure des bénéfices bruts ;
18. Les volumes de production ;
19. Une estimation des futurs volumes de production ;
20. Une mesure des quantités de réserves ;
21. Une mesure des valeurs des réserves.

## **Catégorie C. Droit à l'information**

### **Politiques**

1. Le droit à l'information est-il inscrit dans la loi ou dans la constitution ?
2. Les droits octroyés par la loi s'étendent-ils aux informations détenues par les organismes paragouvernementaux comme les entreprises pétrolières d'État ?
3. Les droits à l'information octroyés par la loi couvrent-ils aussi les informations détenues par les entreprises privées ?
4. Existe-t-il des exceptions ou des exclusions générales allant à l'encontre du droit à l'information dans le domaine de l'industrie extractive ?
5. Existe-t-il des exceptions toutefois contrebalancées par une clause de protection de l'intérêt public les annulant ?
6. La loi inclut-elle un devoir de divulgation volontaire—c'est à dire sans que la demande en ait obligatoirement été faite légalement ?

### **Gestion**

7. Existe-t-il des procédures et une infrastructure adéquates ? Le droit à l'information que celles-ci fournissent est-il utilisable ?
8. Existe-t-il un mécanisme de mise en place (comme une commission d'information ou un tribunal d'appel) et ce mécanisme est-il indépendant ?

### **Performances**

9. La mise en place du droit à l'information est-elle réelle, et le gouvernement respecte-t-il ses devoirs légaux, en termes de calendrier et autres exigences procédurales ?
10. Le mécanisme de mise en place est-il accessible, notamment financièrement parlant, et efficace ?

## **Catégorie D. Indicateurs de contexte général de gouvernance\***

### **Politiques**

1. Être à l'écoute et rendre compte
2. Stabilité politique
3. Efficacité des pouvoirs publics
4. Qualité des réglementations
5. État de droit
6. Maîtrise de la corruption

\* *Indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale, 2004.*

## Notes

---

<sup>1</sup> Agulhas Development Consultants Ltd., Tél : +44 (0)20 7700 3776. [www.agulhas.co.uk](http://www.agulhas.co.uk)

<sup>2</sup> Mohammad Azam Ali. [maa69@columbia.edu](mailto:maa69@columbia.edu)

<sup>3</sup> Voir le lien « membres du groupe de référence » à l'adresse [www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency](http://www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency) pour consulter la liste des membres du groupe de référence et les personnes dont l'avis professionnel a été demandé pour ce projet.

<sup>4</sup> Voir *Lifting the Resource Curse: Extractive Industries, Children and Governance*, 2002, Save the Children UK.

<sup>5</sup> La conception d'un IFRS 6 « idéal » basé sur le cadre de travail développé par le présent rapport est actuellement étudiée par Save the Children et Global Witness.

<sup>6</sup> Voir *Lifting the Resource Curse: Extractive Industries, Children and Governance*, 2002, Save the Children UK.

<sup>7</sup> Voir note de fin 5 ci-dessus.

<sup>8</sup> J Cady, « Does SDDS Subscription Reduce Borrowing Costs for Emerging Market Economies ? », Document de travail du FMI, avril 2004, *The Opacity Index*, PricewaterhouseCoopers, janvier 2001.

<sup>9</sup> Voir [www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency](http://www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency)

<sup>10</sup> Les IFI sont des intervenants clés du processus d'investissement dans l'extraction, qu'ils peuvent modifier. Les IFI doivent utiliser cette méthodologie comme base de développement de leurs propres codes et conditions de prêts et d'investissement parmi les gouvernements d'origine concernés.

<sup>11</sup> Pour de plus amples informations, voir « Summary of transparency initiatives and performance measures » sur [www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency](http://www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency)

<sup>12</sup> L'étude inclut les indicateurs de gouvernance de l'Institut de la Banque mondiale, le Global Integrity Index (Center for Public Integrity), l'Opacity Index (PWC), le Corruption Perceptions Index (Transparency International), le Democracy Index (IDASA), l'Africa Governance Report (UNECA) et les évaluations des pays en matière de responsabilité et de transparence (CONTACT-UNDP). L'étude est disponible dans l'une des parties de la version en ligne du présent rapport. Voir [www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency](http://www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency)

<sup>13</sup> Kaufman et Kraay (2004) Indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale

<sup>14</sup> Se référer au site web à l'adresse [www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency](http://www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency) pour de plus amples informations.

<sup>15</sup> Le Canada « ne peut pas s'engager en faveur des Actions agréées attachées à la déclaration car ces Actions agréées comprennent un engagement à l'adoption de politiques relatives à des activités qui ne sont pas encore complètement développées ». (Extrait d'une déclaration du Canada à la réunion de l'EITI le 17 juin 2003.

<sup>16</sup> Instrument national 51-101, Normes de divulgation pour les activités gazières et pétrolières, septembre 2003.

<sup>17</sup> Par exemple, les instructions générales 4 (Instrument national 51-101) stipulent que tout élément non « matériel » ne doit pas obligatoirement être divulgué.

<sup>18</sup> [www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency](http://www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency)

<sup>19</sup> Instructions générales 6 au formulaire 51-101F1 conformes à l'instrument national 51-101, Normes pour la divulgation pour les activités du pétrole et du gaz (NI 51-101), septembre 2003.

<sup>20</sup> Une réponse intéressante obtenue d'un expert comptable russe est que le problème n'est pas réellement le manque d'information, mais plutôt le trop-plein d'informations publiées sous des formats inutiles aux intervenants clés et aux investisseurs en particulier.

<sup>21</sup> Les commentaires doivent être faits par écrit et adressés au Director of Technical Activity, IASB. Le présent projet de recherche a sollicité la participation de nombreux membres de l'équipe de recherche impliqués dans le projet IASB, dont des membres de longue date du Comité de normes comptables canadien et du South African Institute of Chartered Accountants (SAICA).

<sup>22</sup> IASB (2000) Summary of Issues: Extractive Industries. Issues for comment by the IASB Steering Committee on Extractive Industries.

<sup>23</sup> PWC (2004) *Crunch Time: Embedding IFRS in the Oil, Gas and Utilities Industries*.

- 
- <sup>24</sup> Toute information mise à jour reçue après la dernière mise en page du présent rapport sera postée sur le site web à l'adresse [www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency](http://www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency)
- <sup>25</sup> Commission australienne sur les réformes juridiques, Open Government: A Review of the Federal Freedom of Information Act 1982. <http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/disp.pl/au/other/alrc/publications/reform/reform69/ALR>
- <sup>26</sup> Bass G and Moulton S (2002) « The public's right to know: A Case Study from the United States » in Calland RR et Tilley A (eds), *The right to know, the right to live: Access to Information and Socio-Economic Justice*, pp. 50-51. Open Democracy Advice Centre: Le Cap.
- <sup>27</sup> Freedom of Information Act [www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19700619-069-eng.pdf](http://www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19700619-069-eng.pdf)
- <sup>28</sup> Banisar D (2004) The freedom info global survey. Freedom of information and access to government records around the world. Privacy International. [http://www.freedominfo.org/survey/global\\_survey2004.pdf](http://www.freedominfo.org/survey/global_survey2004.pdf)
- <sup>29</sup> Mendel T (2003) Freedom of information : A comparative legal survey, p. 105 UNESCO : New Delhi.
- <sup>30</sup> <http://www.austlii.edu.au/au/other/alrc/publications/reports/77/ALRC77.html>
- <sup>31</sup> Roberts, A (1998) Limited Access: Assessing the health of Canada's freedom of information laws. [http://www.cna-acj.ca/client/CNA/cna.nsf/object/LimitedAccess/\\$file/limitedaccess.pdf](http://www.cna-acj.ca/client/CNA/cna.nsf/object/LimitedAccess/$file/limitedaccess.pdf)
- <sup>32</sup> <http://www.freedomforum.org/templates/document.asp?documentID=11915>
- <sup>33</sup> Banisar D (2004) Op Cit
- <sup>34</sup> Banisar D (2004) Op Cit
- <sup>35</sup> <http://www.austlii.edu.au/au/other/alrc/publications/reports/77/ALRC77.html>
- <sup>36</sup> Voir Roberts A (1998) Op Cit
- <sup>37</sup> Banisar D (2004) Op Cit
- <sup>38</sup> <http://europa.eu.int/ISPO/legal/en/publaw/holland.html>
- <sup>39</sup> Mayer M et Tilley A (2002) « Access to information law and the challenge of effective implementation : the South African case » in Calland RR et Tilley A (eds), voir note de fin 26.
- <sup>40</sup> Résultats de l'enquête ODAC sur la mise en place du droit à l'information en Afrique du Sud en 2003, en association avec l'Open Society Justice Initiative. [http://www.opendemocracy.org.za/documents/results\\_SA\\_OSJI\\_study.doc](http://www.opendemocracy.org.za/documents/results_SA_OSJI_study.doc)