

# TRANSPARENCE DES INDUSTRIES EXTRACTIVES : UNE EUROPE SANS AMBITION ?

---

Par Valérie Rouayrenc<sup>1</sup>

Le 19 septembre 2012

---



Synthèse

*L'Union européenne s'attèle au renforcement de la transparence des industries extractives : une bonne nouvelle... qui risque d'être fort décevante si le Conseil de l'Union européenne reste en deçà de la toute récente législation américaine. Une fois n'est pas coutume, les Etats-Unis auraient-ils des leçons à donner à l'Europe en matière de régulation ?*

*En 2010, les exportations pétrolières et minières de l'Afrique représentaient environ 333 milliards de dollars<sup>2</sup>, soit presque sept fois la valeur de l'aide internationale. Or malgré l'importance de cette industrie, ses opérations se font toujours dans une grande opacité, notamment les transferts d'argent effectués par les entreprises vers les autorités gouvernementales des pays d'intervention. Ce manque de transparence facilite les détournements de fonds publics et maintient paradoxalement la population de pays riches en ressources naturelles dans une extrême pauvreté. La Guinée équatoriale, par exemple, a beau avoir un PIB par habitant équivalent à celui de la Pologne, on estime que deux tiers de la population vivent avec moins de 1,25 dollar par jour.*

*La Commission européenne a souhaité profiter du renouvellement des directives comptables et de la directive sur la transparence<sup>3</sup> pour améliorer la transparence du secteur extractif. Selon sa proposition présentée en octobre 2011, elle voudrait obliger toutes les entreprises pétrolières, minières et gazières à rendre public les paiements qu'elles versent aux gouvernements afin de mieux traquer les flux. Le Conseil a depuis arrêté sa position et la Commission des affaires juridiques du*

---

<sup>1</sup> Valérie Rouayrenc est le pseudonyme d'une experte des relations internationales, du développement et de la bonne gouvernance.

<sup>2</sup> OMC, 2011, « Statistiques du Commerce International - Commerce des marchandises » : [http://www.wto.org/french/res\\_f/statis\\_f/its2011\\_f/its11\\_merch\\_trade\\_product\\_f.htm](http://www.wto.org/french/res_f/statis_f/its2011_f/its11_merch_trade_product_f.htm) Tableau II.23

<sup>3</sup> Liens vers la proposition de révision des directives comptables : [ici](#) (chapitre 9, à partir de la page 61) et proposition de directive de transparence : [ici](#) (article 6, à partir de la page 16).

*Parlement européen s'est prononcée mardi 18 septembre, sur ce projet<sup>4</sup>. La négociation du texte final se fera alors en trilogue, c'est-à-dire entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission.*

*Cette réflexion européenne devrait s'inspirer de l'exemple américain : les Etats-Unis ont adopté une législation similaire il y a deux ans dans le cadre de leur réforme du secteur financier. Elle est entrée en vigueur il y a quelques jours. La loi américaine présente une base solide pour améliorer la lutte contre la corruption et pourrait être le précurseur d'une nouvelle norme internationale, si l'Union européenne lui emboîte le pas.*

*Pour cela, l'Union européenne doit se doter d'une législation qui remplit, au strict minimum, les mêmes conditions que la loi américaine : la divulgation des paiements pour chaque projet avec une définition précise de celui-ci ; un seuil de paiement suffisamment bas pour capter tous les paiements significatifs pour les populations concernées ; l'engagement de la responsabilité juridique des entreprises au cas où les données fournies seraient fausses ou trompeuses, et ce, sans prévoir d'exonération.*

*L'Union européenne devrait également profiter de la dynamique créée par les Etats-Unis pour aller plus loin et inclure d'autres secteurs particulièrement opaques, en appliquant la loi aux grandes entreprises non cotées et en exigeant la divulgation d'informations contextuelles permettant d'aller plus loin dans la lutte contre l'évasion fiscale, un fléau qui plombe notre continent autant que les pays en développement.*

*L'Allemagne et la Grande-Bretagne s'opposent à des éléments clés de la future loi. Face à elles, il est important que la France s'investisse dans ce processus européen et se fasse le leader d'une loi ambitieuse.*

Note  
intégrale

En 2010, les Etats-Unis ont adopté la loi dite Dodd-Frank sur la régulation du marché financier, qui inclut un amendement<sup>5</sup> introduisant l'obligation pour les entreprises extractives cotées en bourse de publier leurs paiements aux gouvernements. Cette disposition est entrée en vigueur le 11 septembre dernier, suite à la décision de la Security and Exchange Commission (SEC), l'autorité de contrôle boursier américaine (SEC)<sup>6</sup>. Il s'agit d'une avancée historique dans la lutte contre la corruption. La publication des paiements requise par la SEC américaine devrait permettre aux citoyens de disposer des informations nécessaires pour suivre les revenus issus de l'extraction des richesses naturelles et

<sup>4</sup> C'est sur la base de la position de la Commission des affaires juridiques que le Parlement mènera les négociations avec le Conseil et la Commission.

<sup>5</sup> Cet amendement avait été déposé par les sénateurs Cardin et Lugar et porte leurs noms depuis.

<sup>6</sup> La SEC a publié sa décision concernant la mise en œuvre de la disposition 1504 le 22 août :

<http://www.sec.gov/rules/final/2012/34-67717.pdf>.

La décision est entrée en vigueur le 11 septembre et les premiers rapports complets sont attendus pour 2014.

de faire pression sur leur gouvernement pour que cet argent soit utilisé en faveur du développement du pays<sup>7</sup>.

La loi Dodd-Frank s'applique à toute société extractive cotée en bourse américaine, c'est-à-dire 90 % de l'ensemble des grandes compagnies pétrolières et gazières opérant à l'international, et huit des 10 plus grandes compagnies minières mondiales. Ceci dit, quatre autres places boursières sont particulièrement importantes pour l'industrie extractive : la bourse de Londres et celles de Toronto, de Johannesburg et d'Australie. 1 à 20 % des entreprises extractives cotées dans ces bourses sont également cotées à New York et sous contrôle de la SEC. Une loi européenne similaire à celle de Dodd-Frank couvrirait 22 % du marché international des entreprises extractives, notamment Areva pour la France, mais aussi des entreprises non européennes comme la société russe Gazprom. Il s'agit aussi de permettre aux citoyens européens d'exercer un droit de regard sur les activités de « leurs » entreprises extractives, en Europe et dans le reste du monde.

L'adoption d'une directive européenne, au-delà du symbole politique, reste donc primordiale pour avancer dans la lutte contre la corruption et pour maintenir la dynamique vers l'émergence d'un standard international<sup>8</sup> et la régulation des entreprises de manière générale.

## **1 - L'UNION EUROPEENNE POUR UNE FOIS PLUS FRILEUSE QUE LES ETATS-UNIS ?**

La SEC a pris plus de deux ans, contrairement aux 270 jours prévus par la loi, pour prendre sa décision. Elle a en effet reçu plus de 150 soumissions du lobby industriel, des investisseurs<sup>9</sup> et de la société civile. Deux des cinq commissaires se sont retirés du processus pour cause de conflit d'intérêt, ce qui montre la sensibilité du dossier. La portée exacte de la disposition 1504 a suscité beaucoup d'incertitudes. La décision de 232 pages clarifie l'interprétation de la toute première loi qui exige la divulgation d'un tel niveau d'information pour les entreprises et qui pourrait consacrer un

---

<sup>7</sup> L'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE), créée il y a dix ans, a permis quelques avancées en termes de transparence du secteur et a certainement ouvert la voie pour les législations américaines et européennes. En elle-même, cette initiative volontaire reste pourtant insuffisante. De nombreux pays riches en ressources naturelles n'y ont pas adhéré ou sont à nouveau sortis de l'ITIE sans devoir craindre de sanctions. Seule une partie des pays ayant adhéré publie des rapports réguliers, et la qualité des données varie de pays en pays. Ceci dit, les lois de transparence et l'ITIE sont complémentaires. Le fondateur et ancien président de l'initiative, Peter Eigen, a par exemple appelé l'Union européenne à adopter une loi de transparence forte :

<http://africaprogresspanel.org/en/blog/2012/08/31/statement-by-peter-eigen-on-the-us-securities-and-exchange-commission-ruling/>

<sup>8</sup> La bourse de Hong Kong a déjà des obligations de transparence plus exigeantes que celles en vigueur en Europe à l'état actuel. Au Canada, l'industrie vient d'entamer, avec la société civile, un processus pour développer des règles contraignantes de transparence. L'Indonésie elle aussi demande déjà la divulgation des paiements aux entreprises opérant à Banda Aceh ; le Congo travaille à une loi allant dans le même sens, voire au-delà. On peut donc clairement parler d'une dynamique qui va au-delà des Etats-Unis et de l'Union européenne.

<sup>9</sup> Des investisseurs lourds de 1,2 billions de dollars ont fait des soumissions à la SEC. Ils ont tous soutenus la loi et souligné leur besoin de disposer d'informations plus détaillées sur les projets d'extraction afin de pouvoir mieux évaluer leur risque.

nouveau standard international. Elle change ainsi également la donne pour le processus européen, en particulier concernant quatre éléments clés qui méritent une étude plus détaillée :

## 1. 1 - UNE COMPTABILITE PAR PROJET, DERANGEANT LE CONSEIL

La loi Dodd-Frank indique explicitement que la comptabilité doit se faire projet par projet. Dans sa décision, la SEC donne une définition en creux du terme « projet », en listant explicitement ce qu'il n'est pas. Si les entreprises doivent garder une certaine discrétion quant à la précision de leurs projets, la SEC considère que leur définition usuelle se base sur le terme de « contrat ». De fait, la SEC indique déjà ce qu'elle acceptera comme un *reporting* par projet, sans laisser beaucoup de marge de manœuvre aux entreprises.

La comptabilité par projet, longtemps au cœur des débats sur la loi américaine, est à présent un sujet contentieux dans les négociations européennes : si la proposition de la Commission et celle du Parlement européen la prévoient<sup>10</sup>, la position du Conseil l'exclut, proposant plutôt une comptabilité agrégée aux différents niveaux de gouvernement... et reprenant ainsi une proposition du pétrolier Rio Tinto ! La SEC souligne pourtant qu'une agrégation des paiements, à un niveau supérieur du projet, ne correspond pas à l'esprit de la loi initiale dont l'objectif est bien la lutte contre la corruption. En effet, une agrégation des paiements ne donnerait pas le même droit de regard aux populations qu'une liste détaillée par projet. Elle viderait la législation de sa substance.

Les pourfendeurs du « projet par projet » sont nombreux, leurs arguments peu convaincants. Ils avancent qu'une telle comptabilité pourrait révéler la structure des prix d'une entreprise et la rendre vulnérable à la concurrence, alors que plusieurs entreprises révèlent déjà les détails de leurs paiements de manière volontaire. Qui plus est, rien dans la loi ne force la divulgation d'informations commercialement sensibles. Les informations concernant les conditions de base en matière de soumissions et de concessions (telles que les bonus et les taux des redevances) sont déjà bien connues au sein de l'industrie et peuvent être obtenues auprès de bases de données payantes comme celles de Wood Mackenzie. En outre, les baux et leurs offres financières sont déjà mis à disposition du public par de nombreux États. L'argument invoquant la concurrence chinoise n'est pas plus valide : les entreprises pétrolières chinoises les plus importantes seront déjà couvertes par la législation américaine puisque qu'elles sont cotées en bourse aux Etats-Unis, par leurs maisons mères mêmes ou leurs succursales<sup>11</sup>.

Une comptabilité détaillée par projet n'engendrait pas non plus des coûts récurrents importants. Toute entreprise bien gérée devrait déjà disposer des détails demandés. Selon la SEC, les coûts récurrents ne correspondront qu'à une augmentation estimée de 0,33 % en sus des coûts de conformité professionnels. Le coût total pour toutes les entreprises concernées ne devrait pas

---

<sup>10</sup> Au-delà du principe de comptabilité par projet, il est important que la directive fixe une définition de projet adéquate. La Commission propose une définition basée sur la « plus petite unité déclarante opérationnelle de l'entreprise », insuffisante aux yeux de la SEC qui rejette explicitement cette interprétation du terme « projet ». Le Parlement européen, au contraire, va dans le même sens que la SEC et donne une définition basée sur l'accord légal liant l'entreprise au pays hôte (contrat, licence, concession, bail).

<sup>11</sup> Il s'agit entre autres de Sinopec, CNOCC et CNPC (à travers PetroChina).

excéder 20 millions de dollars<sup>12</sup> et implique essentiellement l'introduction d'un nouveau format de comptabilité pour la première année de *reporting*.

Le « projet par projet » a aussi des défenseurs de poids comme l'ancien PDG de British Petrol, Lord Browne, ce qui montre bien la faisabilité d'une telle mesure<sup>13</sup>.

## **1. 2 - DETERMINER LA MATERIALITE DES PAIEMENTS : UN SEUIL EUROPEEN ENCORE TROP ELEVE**

Autre élément ayant suscité un vif débat avant la décision de la SEC, et qui reste très contesté au niveau européen: le seuil de 100 000 USD fixé pour la matérialité des paiements. Dès lors qu'un paiement ou une catégorie de paiements lui seront supérieurs, ils doivent faire l'objet d'une publication. Le lobby industriel proposait un seuil d'un million de dollars, le Conseil européen le descend modestement à 500 000 euros, ce qui reste loin de la décision de la SEC. Le Parlement européen suit les Etats-Unis en proposant un seuil de 80 000 euros. A l'autre extrémité du spectre, les ONG demande un seuil de 15 000 euros<sup>14</sup>, évalué au regard du niveau de vie des populations concernées. Une telle analyse est sensée : l'obligation de divulgation concerne aussi la divulgation des paiements effectués au niveau local, à l'autorité locale. A ce niveau-là, un paiement de 15 000 euros peut déjà représenter une somme non négligeable. En outre, ce montant est compatible avec la norme déjà utilisée par le Marché alternatif d'investissement de la bourse de Londres de £10 000<sup>15</sup>.

## **1. 3 - DES EXONERATIONS ENVISAGEES EN EUROPE, EXCLUES AUX ETATS-UNIS**

Autre décision importante de la SEC qui devrait être pris en compte au niveau européen : l'exclusion de toute exonération. Aucune entreprise, aucun pays d'opération ne sera exempté des obligations de comptabilité. La SEC exclut explicitement les différentes possibilités d'exonérations : celles pour les entreprises de petite taille, celles liées à un conflit potentiel avec les lois des pays hôtes ou à des clauses de confidentialité incluses dans certains contrats. Toute entreprise cotée en bourse américaine et levant ainsi des capitaux outre-Atlantique devra donc se soumettre aux nouvelles règles de *reporting*.

L'argumentation de la SEC est intéressante car la proposition actuelle de la Commission prévoit une exonération pour les entreprises opérant dans des pays dans lesquels la loi pénale interdit clairement la divulgation des paiements. Or il existe un risque évident que les gouvernements les moins

---

<sup>12</sup> <http://www.sec.gov/comments/s7-42-10/s74210-18.pdf> (page 31)

<sup>13</sup> Tribune dans le *Financial Times*, 25 avril 2012

<sup>14</sup> Notamment par la coalition internationale « Publiez ce que vous payez » :

<http://publishwhatyoupay.org/about/advocacy/eu-country-country-and-project-reporting-proposals-qa>

<sup>15</sup> Le Marché alternatif d'investissement est un sous-marché de la bourse de Londres. Il s'adresse principalement aux petites entreprises et est moins régulé que le marché principal. Ceci dit, il demande aux entreprises extractives qui souhaitent s'enregistrer auprès de ce sous-marché d'indiquer leurs paiements faits aux gouvernements à partir d'un montant de £10 000 :

<http://www.londonstockexchange.com/companies-and-advisors/aim/advisers/aim-noticeforminingandoilandgascompanies.pdf>

transparents s'entendent avec des entreprises pour passer des lois permettant de garder les paiements secrets. Et aucune preuve n'a pu être apportée à ce jour qu'une telle loi pénale existe dans un des pays d'opération.

## **1. 4 - UNE RESPONSABILITE JURIDIQUE DES ENTREPRISES A NE PAS NEGLIGER**

Pour les investisseurs, les données divulguées suite à la décision de la SEC sont très précieuses. Elles leur permettront de mieux évaluer les risques des projets et de prendre de meilleures décisions d'investissement. Pour pouvoir s'appuyer sur ces données, les investisseurs doivent pouvoir s'assurer qu'il s'agit d'informations viables. Une disposition particulière de la décision de la SEC est donc particulièrement importante pour eux : La SEC a prévu que les rapports comptables des entreprises devront être déposés (« *filed* ») et non pas seulement fournis (« *furnished* »), engageant ainsi la responsabilité juridique des entreprises. Tout investisseur qui a basé sa décision d'investissement sur un « rapport déposé » pourra donc se retourner contre l'entreprise si l'information s'avère fautive ou trompeuse. Les possibilités pour les investisseurs d'accuser une entreprise sur la base d'un « rapport fourni » auraient été beaucoup moins importantes.

La différence entre dépôt et fourniture n'existe pas en droit européen. Pour prévoir le même degré de responsabilité de la part des entreprises, la directive européenne devrait exiger des entreprises d'auditer leurs rapports. Aux Etats-Unis, les rapports à la SEC auront la même qualité que des rapports audités car les entreprises voudront réduire au maximum le risque de poursuite en justice. Or l'audit des rapports n'est prévu ni dans la proposition de la Commission, ni dans la position du Conseil.

Le Parlement propose une disposition demandant aux conseils d'administration des entreprises concernés de s'assurer que le rapport est préparé avec diligence et à la meilleure connaissance et capacité de l'auteur. Ceci devrait permettre d'engager la responsabilité juridique des entreprises sur la qualité des données, mais à un moindre degré qu'aux Etats-Unis. Le Parlement européen lui-même ne semble pas convaincu de cette solution car il prévoit que la clause peut être revue ultérieurement. Le plus simple et efficace semble d'exiger des entreprises d'inclure leurs informations sur les paiements dans leurs rapports annuels financiers, qui eux sont audités de toutes façons.

## **2 - L'UNION EUROPEENNE DOIT ALLER PLUS LOIN QUE LES ETATS-UNIS ET PRENDRE SON LEADERSHIP**

Telle qu'elle est négociée en ce moment, la directive européenne risque de ne pas atteindre la barre du standard américain sur des points essentiels. Même s'il peut sembler difficilement envisageable que l'Union européenne reste en-deçà des Etats-Unis en matière de régulation des entreprises, même si le vote du Parlement européen est encourageant, le risque d'une loi européenne faible et finalement inefficace existe. Aujourd'hui, des pays comme le Royaume-Uni et l'Allemagne hésitent à accepter d'aller aussi loin que les Etats-Unis. C'est également ces pays qui, par le passé, se sont opposés à l'obligation d'une comptabilité par projet pour les entreprises. Le Royaume-Uni<sup>16</sup> s'est

---

<sup>16</sup> Le seul groupe politique au Parlement à s'être abstenu du vote des dispositions portant sur la transparence du secteur extractif est le groupe auquel appartient le parti conservateur britannique. Le groupe « Conservateurs et

notamment fait l'avocat d'une proposition portée initialement par l'industrie pétrolière pour empêcher la divulgation des paiements par projet.

Certes, la décision américaine est récente et il faut du temps pour que ses répercussions se fassent sentir outre-Atlantique, mais elle est aussi sans équivoque. Il convient donc d'éviter un débat surréaliste et embarrassant pour l'Europe. Si l'Union n'atteint pas le standard américain, elle sera tenue responsable d'avoir avorté une dynamique historique dans la lutte contre la corruption. Il n'est donc pas exagéré de dire qu'il s'agit d'un enjeu politique majeur pour l'Europe en tant qu'acteur progressiste, fer de lance de la régulation internationale. En adaptant le projet de loi européen à la loi américaine, l'Union européenne éviterait d'autre part un double *reporting* aux entreprises européennes cotées aux Etats-Unis<sup>17</sup>.

Ce strict minimum impliquerait les éléments suivants, vus plus haut :

- La directive devrait prévoir une **comptabilité par projet**, avec une définition de projet se basant sur les contrats ;
- exclure la possibilité de toute **exonération**<sup>18</sup> ;
- fixer le **seuil de paiement** au moins aussi bas qu'aux Etats-Unis (équivalent de 80 000 euros) ;
- exiger des **rapports audités** pour engager la responsabilité juridique des entreprises sur la qualité des données fournies.

Les éléments de base pour l'efficacité de cette loi anti-corruption ne devraient pas être contestés. L'Europe devrait plutôt s'interroger sur ses possibilités de capitaliser sur la décision américaine pour aller encore plus loin. Il s'agit d'une opportunité historique non seulement pour renforcer la lutte contre la corruption, mais également progresser dans la lutte contre l'évasion fiscale, d'autant plus importante en temps de crise financière. Une étude du groupe socialiste du Parlement européen<sup>19</sup> montre que l'évasion fiscale coûte 850 milliards d'euros à l'Union européenne chaque année. Elle fait perdre aux pays en développement 125 milliards d'euros de recettes fiscales, soit 4 fois le montant nécessaire estimé par la FAO pour éradiquer la faim dans le monde.

La législation européenne devrait intégrer les éléments suivants pour assumer son leadership dans la lutte contre la fuite des capitaux :

- Le texte initial de la Commission européenne prévoit d'inclure les **grandes entreprises non cotées** dans la législation et va ainsi au-delà de la loi Dodd-Frank. Pour assurer un pied d'égalité aux entreprises cotées et non-cotées, il serait important de maintenir ce champ d'application.

---

Réformistes européens » est représenté dans la Commission des affaires juridiques par Sajjad Karim, Tory britannique.

<sup>17</sup> La Commission a identifié 171 entreprises extractives cotées en bourse en Europe dont 15 le sont également aux Etats-Unis. Ces 15 entreprises et leurs 570 subsidiaries devront se conformer à la loi Dodd-Frank.

<sup>18</sup> Notamment celle de l'article 38 V de la proposition de la Commission se référant aux lois pénales des pays hôtes.

<sup>19</sup> [http://www.socialistsanddemocrats.eu/gpes/media3/documents/3842\\_EN\\_richard\\_murphy\\_eu\\_tax\\_gap\\_en\\_12022\\_9.pdf](http://www.socialistsanddemocrats.eu/gpes/media3/documents/3842_EN_richard_murphy_eu_tax_gap_en_12022_9.pdf)

- **Le secteur forestier** doit également être couvert, comme actuellement envisagé par l'Union européenne. Les forêts représentent en moyenne 6 % du PIB de l'Afrique subsaharienne, soit trois fois plus que la moyenne mondiale, et la régulation de ce secteur est donc un enjeu majeur.

- **D'autres secteurs** particulièrement opaques devraient être inclus dans la législation. La transparence financière doit devenir la règle pour l'ensemble des grandes multinationales. L'inclusion du secteur bancaire notamment faciliterait la lutte contre les paradis fiscaux. Avec son vote, le Parlement européen a montré la voie en proposant l'inclusion des télécommunications, de la construction et des banques dans la directive. L'Union européenne pourrait également envisager d'inclure d'autres secteurs exploitant des ressources naturelles tels que la pêche.

- **Au-delà des paiements**, la publication obligatoire d'autres types d'informations permettrait de mieux comprendre la structure globale et l'activité réelle des entreprises. Ceci est important afin de pouvoir évaluer si, globalement, les entreprises paient leur juste part fiscale et afin d'améliorer la lutte contre les paradis fiscaux. Un tel *reporting* pays par pays complet devrait inclure d'autres informations que les paiements, comme le chiffre d'affaires des entreprises dans leurs différents pays hôtes, le nombre d'employés, les actifs, les noms et la localisation des filiales. Il faudrait aussi connaître les exonérations ou allègements fiscaux dont les multinationales bénéficient dans les différents pays dans lesquels elles sont présentes.

Le Parlement européen ici encore a fait un pas dans la bonne direction, même s'il reste timide : il souhaiterait que les entreprises révèlent le nombre d'employés actifs dans chaque pays et le montant total des sanctions financières qui leur sont infligées pour la violation de lois environnementales.

\*

Pour faire avancer le débat européen et permettre l'adoption d'une loi à la hauteur des enjeux, la France doit faire de cette directive une priorité et œuvrer activement pour une amélioration du texte, notamment auprès des partenaires britanniques et allemands. Elle devrait non seulement insister sur le fait que la directive européenne ne peut pas rester en deçà du standard établi par la décision récente de la SEC, mais saisir cette opportunité pour avancer dans la lutte contre l'évasion fiscale, un fléau international particulièrement handicapant en temps de crise.