



HAL
open science

GreenDeal: Quel reporting en matière de local content dans le domaine extractif?

Florian Favreau

► **To cite this version:**

Florian Favreau. GreenDeal: Quel reporting en matière de local content dans le domaine extractif?. *Revue Interdisciplinaire Droit et Organisation*, 2021, 1, pp.22-37. 10.34699/rido.2021.2. hal-03633698

HAL Id: hal-03633698

<https://hal-normandie-univ.archives-ouvertes.fr/hal-03633698>

Submitted on 21 Jul 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution| 4.0 International License

Florian Favreau,

Docteur en sciences de gestion, EM Normandie Business School, Métis Lab.
Fondation Maison des Sciences de l'Homme, Paris

GreenDeal : Quel reporting en matière de *local content* dans le domaine extractif ?

Résumé

Les entreprises du secteur extractif mettent en œuvre des mesures de *local content*, sur les territoires sur lesquelles elles opèrent. Ces mesures – formation, enseignement, emploi, infrastructures, santé – doivent bénéficier aux populations locales. Les entreprises rendent compte de ces activités en publiant les informations prévues dans la *Non financial reporting directive* (NFRD). La littérature et l'analyse exploratoire des clauses de *local content* qui apparaissent dans les contrats extractifs publiés ces trois dernières années (2018-2020) par l'*Extractive industry transparency initiative*, montrent que la réforme de la NFRD devrait prévoir une définition précise de la notion de population locale et une mesure de sa satisfaction, par exemple au travers de l'utilisation de la notion de consentement (CLPE).

Mots-clés : GreenDeal ; secteur extractif ; transition énergétique ; employabilité ; populations locales ; reporting ; Non-Financial reporting directive (NFRD)

GreenDeal: What is the reporting on local content in the extractive sector?

Abstract

Companies in the extractive sector implement local content measures in the areas in which they operate. These measures - training, education, employment, infrastructure, health - must benefit local populations. Companies report on these activities by publishing the information required by the Non-Financial Reporting Directive (NFRD).

The literature and the exploratory analysis of local content clauses appearing in extractive contracts published over the last three years (2018-2020) by the Extractive industry transparency initiative, show that the reform of the NFRD should provide for a precise definition of the notion of local population and a precise measurement of its satisfaction, for example through the use of the notion of consent (FPIC).

Keywords: GreenDeal; extractive sector; energy transition; employability; local populations; reporting; Non-Financial Reporting Directive (NFRD)

Introduction

La mise en œuvre du Pacte vert (*Communication from the Commission on the European Green Deal, COM(2019)640 final*) de l'Union européenne (UE) nécessite une reconversion rapide du

tissu industriel vers une économie bas-carbone et la publication d'une information (*reporting*) permettant le contrôle de cette reconversion (directive 2014/95/EU de 2014). Le plan de relance actuel est l'occasion de favoriser une telle conversion (*Adjusted Commission Work Programme 2020 COM(2020) 440 final*). Cette reconversion concerne à la fois les territoires de l'UE et l'action des entreprises européennes sur les territoires des partenaires commerciaux de l'UE (Cf. notamment la Résolution du Parlement européen du 10 mars 2021 contenant des recommandations à la Commission sur le devoir de vigilance et la responsabilité des entreprises).

Dans ce cadre, le secteur extractif (pétrole, gaz, mines) devra faire l'objet de désinvestissements dans les domaines du pétrole, du gaz et du charbon (Biroi, 2020). Effectivement, l'essentiel des émissions de gaz à effet de serre sont le fait d'un nombre restreint d'entreprises, et notamment des entreprises des secteurs pétrolier et gazier, mais aussi d'une partie du secteur minier (Griffin, 2017). L'atteinte des objectifs du *Green Deal*, tant en matière de protection du climat qu'en matière de développement économique futur dépend donc de la reconversion des territoires qui accueillent les activités extractives.

Cette évolution doit donc être anticipée, à la fois sur les territoires de l'UE et sur les territoires de ses partenaires commerciaux, afin de permettre aux populations locales concernées par les activités de ces entreprises de se former et de développer des capacités économiques, dans le cadre de cette transition énergétique. L'employabilité de ces populations locales peut être favorisée par des politiques de formation et d'emploi adaptées. Le financement de ces politiques de formation et d'emploi dépend de l'utilisation des rentes extractives. Ainsi, la rente extractive est d'ores et déjà partiellement utilisée pour financer et organiser la formation des populations locales des territoires concernés, en vue de développer son employabilité (Lhuillier, 2015).

Depuis une décennie, l'organisation concrète de ces politiques de formation et d'emploi fait l'objet de clauses spécifiques, dans les accords liant les Etats hôtes et les investisseurs étrangers : les contrats extractifs. Ces derniers prévoient des clauses de *local content*. Le *local content* désigne la valeur qu'un projet d'extraction apporte à l'économie locale, régionale ou nationale au-delà des revenus directs tirés des ressources naturelles (Heum, 2008). Les clauses de *local content* contiennent notamment les accords concernant l'organisation, par l'entreprise et les pouvoirs publics, de la formation des populations locales et des politiques d'emploi en leur faveur. Ces clauses font aussi apparaître des éléments tels que l'organisation de systèmes de santé ou de transport. Ces éléments sont effectivement complémentaires des précédents. Cet ensemble de mesures vise le développement de l'employabilité des populations locales. Ces dispositions sont complétées par des accords communautaires de développement et d'autres accords appartenant au groupe de contrats extractifs. Le pilotage de la transition vers une économie bas-carbone et en faveur de l'employabilité des populations locales est donc organisé au travers des dispositions apparaissant dans les groupes de contrats extractifs.

Pour rendre compte de ces actions de formation et de ces politiques d'emploi, les entreprises rendent publiques un ensemble d'informations. Ces informations doivent permettre aux

investisseurs, incluant les gestionnaires d'actifs¹ de comprendre l'impact de ces politiques sur les performances de l'entreprise. La réforme actuelle du droit comptable de l'UE prévoit toutefois que, désormais, les informations rendues publiques par les entreprises – sur ce sujet comme sur toutes les actions entrant dans le cadre de la responsabilité sociale et sociétale de l'entreprise – devront permettre aux organisations non-gouvernementales, aux syndicats et aux autres parties prenantes de connaître l'impact environnemental et sociétal de ces actions de l'entreprise. Ainsi, dans le cadre de la révision actuelle de la directive « *Accounting* » (Directive 2013/34/EU)² et de la directive « *Non-Financial Reporting Directive* » (NFRD) (Directive 2014/95/EU), le Parlement européen et la Commission souhaitent faire évoluer le cadre légal encadrant la production de l'information extra-financière en appliquant un principe de double matérialité. La double matérialité désigne la nécessité de produire un *reporting* utile aux utilisateurs identifiés ci-dessus.

L'objectif de cet article est de décrire l'information actuellement disponible pour comprendre l'impact des actions des entreprises extractives en matière de *local content* (notamment en termes de formation et d'emploi) afin de proposer des amendements possibles au texte de l'actuel projet de révision de la directive NFRD de 2014. L'évolution de la réglementation devra effectivement prendre en compte le principe selon lequel l'information doit désormais servir les rédacteurs de contrat (personnes missionnées par les entreprises extractives) et les préparateurs des documents de *reporting* (comptables des entreprises extractives) – ainsi que les apporteurs de capitaux – mais aussi les autres parties prenantes (notamment ONG, syndicats et populations locales).

Dans un premier temps, nous proposons de rappeler, d'une part, ce que sont les principales politiques de formation et d'emploi et les autres politiques de contenu local (*local content*) dans le domaine extractif. Cette revue de littérature permet de décrire les dispositifs concernés, mais surtout de porter un regard critique sur la cohérence et l'impact de ces programmes en matière d'employabilité. Pour cela, nous croisons la littérature relative aux engagements en matière de *local content* du secteur extractif et la littérature développée dans le cadre des colloques de la Conférence Internationale des Dirigeants des institutions d'Enseignement et de recherche de Gestion d'Expression Française (Cidegef), sous l'égide de l'Agence universitaire de la francophonie (AUF), autour de la notion d'employabilité. Dans un deuxième temps, nous proposons de compléter notre enquête théorique par la mise en avant de résultats exploratoires concernant les engagements récents des entreprises extractives, en matière de *local content*. Nous analysons les clauses de *local content* des 180 contrats d'Etats rendus publics de 2018 à 2020, par les entreprises, dans la banque de données de l'*Extractive Industries Transparency Initiative* (ITIE). Ces différentes données permettent de montrer quelle est l'information

¹ Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 2013/34/EU; Directive 2004/109/EC, Directive 2006/43/EC and Regulation (EU) No 537/2014, as regards sustainability disclosures by certain undertakings

² Directive « *Accounting* » (Directive 2013/34/EU) of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the annual financial statements, consolidated financial statements and related reports of certain types of undertakings

disponible et l'information indisponible, en matière de *local content* (formation, emploi), dans ces territoires concernés par l'activité extractive. En conclusion, nous pourrions alors formuler des propositions d'évolution de la directive NFRD de 2014. Ce travail permet d'enrichir le débat en cours au Parlement européen, mais aussi les futurs débats que l'UE organisera autour de la définition des *EU sustainability Reporting Standards* en 2022 et 2023.

1. Les principales politiques de formation et d'emploi (*local content*) dans le domaine extractif

Les principales politiques de formation et d'emploi, et, plus largement, de *local content* dans le domaine extractif prennent sens dans le cadre de politiques industrielles. Ces politiques, mises en œuvre par l'entreprise, en collaboration avec l'ensemble des parties prenantes, s'inscrivent elles-mêmes dans le cadre d'une stratégie en faveur de l'employabilité. C'est à partir de ces éléments que la question du *reporting* peut être abordée, puisque le *reporting*, comme, de façon plus large, le contrôle, ne prend sens que dans le cadre d'une stratégie (Berland, 2020). Cette stratégie, jusqu'ici essentiellement financière, offre désormais une place plus importante pour les parties prenantes.

1.1. Local content et politiques industrielles

Les politiques de *local content* (*Local content policies*, LCP) peuvent être présentées à partir d'une définition générale du *local content* et des différentes mesures prises en sa faveur. Toutefois, la littérature montre que la cohérence des LCP ne peut être appréhendée qu'en référence aux politiques de développement productif (*Productive Development Policies*, PDP) – ou politiques industrielles – mises en œuvre au travers d'une collaboration entre entreprises transnationales, organisations internationales, organisations de la société civile et Etats.

1.1.1. Définition du local content, principales mesures et facteurs-clés de succès

Le *local content* du secteur extractif désigne les avantages supplémentaires que l'extraction apporte au territoire sur lequel elle se développe, au-delà de la contribution directe de sa valeur ajoutée. Ces avantages supplémentaires se manifestent par l'apparition de liens entre le secteur extractif et d'autres secteurs économiques (Tordo *et al.*, 2013). Ces liens s'accompagnent de la mise en œuvre d'une politique de formation des populations locales. L'ensemble doit permettre de développer durablement le tissu économique de la région et l'employabilité des populations locales.

Ce sont les Etats concernés et les Organisations internationales telles que la Banque mondiale qui mettent en avant cette notion, notamment depuis les années 1970, sous l'impulsion de la Norvège et du Royaume-Uni. Dans cette première approche, les entreprises transnationales ne mettent généralement en avant ces politiques que dans le cadre de la négociation des contrats extractifs avec les Etats ou à la suite d'affaires telles que l'affaire Yadana (Total) ou l'affaire Chevron c/ Ecuador (Bastiège *et al.*, 2019), c'est-à-dire pour garantir l'acceptabilité sociale des actions de l'industrie (*Social licence to operate*).

Dans cette optique, l'exemple du Nigeria permet d'illustrer l'importance des LCP et leurs limites jusqu'aux années 2010. En effet, il a été constaté qu'en dépit des fortes sommes dépensées pour le service de l'industrie, seule une faible partie des bénéfices accumulés est disponible pour les entreprises de service pétrolier indigènes ou est dépensée pour développer la base industrielle du Nigeria. En réalité, la majorité des montants est attribuée à des entreprises étrangères pour des services tels que la fabrication, l'ingénierie, l'approvisionnement et la construction, l'ingénierie de base, les études conceptuelles et les études sismiques. On relève alors une fuite des capitaux puisque les bénéfices des contrats sont rapatriés à l'étranger, où la plupart des équipements sont fabriqués. Cette situation conduit à offrir des emplois aux citoyens dans la plupart des cas, de pays développés (Ihua, 2010 ; Tordo *et al.*, 2013). Dans ce cas particulier, les « *obstacles à l'accès à l'industrie pour les entreprises locales [sont] liés à trois capacités majeures : le capital, la compétence et les possibilités de livraison. [Ces] obstacles peuvent être résolus par la reconnaissance des interdépendances entre les acteurs associés à ces capacités. Ces acteurs comprennent, outre les entreprises étrangères et les entreprises locales, les établissements d'enseignement, le système juridique, les établissements d'enseignement et de recherche et développement, les institutions financières, les régulateurs industriels et les fournisseurs d'infrastructures* » (Vaaland *et al.*, 2012, p.1). Ces analyses et préconisations, mises en avant dans le cas nigérian, sont représentatives de la littérature portant sur le *local content* dans le domaine extractif. Il s'agit de souligner l'importance d'une redistribution de la rente en faveur des populations locales. Cette importance peut être liée à l'éventuelle capacité de sabotage des projets industriels par ces populations (Mitchell, 2017). Pour que la rente bénéficie réellement à la population locale, l'action ne peut prendre la seule forme de versements – mêmes importants – à l'Etat, mais doit garantir, notamment, l'employabilité – autrement dit le développement des capacités locales (Le Duff, 2017). Les principaux facteurs clés permettant la compréhension des problèmes de *local content* sont : la faible capacité technologique, le manque de financement institutionnel, l'incohérence des législations locales, l'absence d'infrastructures adéquates, le climat commercial local peu favorable ou l'absence de partenariats structurés entre les entreprises locales et l'entreprise transnationale. Ce sont les principaux facteurs qui permettent d'expliquer les échecs en matière de LCP (Heum *et al.*, 2003). De manière générale, la mauvaise formation des personnels locaux, mais aussi l'absence de garanties et d'image favorable des entreprises locales sont mises en avant. La question de la formation est pensée au travers d'un prisme plus général devant favoriser l'employabilité des populations locales.

En définitive, les LCP sont un ensemble de mesures préconisées par les Organisations internationales et par les Etats disposant de ressources exploitables par l'industrie extractive. Ces mesures doivent permettre aux entreprises transnationales du secteur extractif de contribuer au développement des territoires affectés par les activités d'extraction, au-delà des revenus générés par l'activité d'extraction.

1.1.2. Mesures de local content

Les LCP sont avant tout, à partir des années 1970, des ensembles de mesures de formation, d'emploi et de création d'infrastructures qui s'inscrivent dans le cadre de *politiques*

industrielles (PCP) nationales ou internationales variées. Ce sont ces PCP qui donnent sens, ou non, aux LCP.

La Banque mondiale, dans une étude menée sur 48 pays, note que, « *au fil du temps, l'objectif [opérationnel] des politiques de local content a évolué, passant de la création de liens en amont (c'est-à-dire la fourniture d'intrants à l'économie locale par le biais du transfert de technologie, de la génération de valeur ajoutée dans les secteurs d'approvisionnement nationaux, de la création d'emplois locaux et de l'augmentation de la propriété et du contrôle locaux) à la création de liens en aval (c'est-à-dire la transformation de la production du secteur avant l'exportation, par exemple par l'établissement de raffineries, d'une industrie pétrochimique et la production d'engrais)* » (Tordo *et al.*, 2013, p. xi).

Il faut toutefois évaluer l'évolution de ces différentes mesures en fonction des politiques industrielles (PCP) menées durant la période considérée, dans la région dont il est question. Nous pouvons rappeler que ces LCP s'inscrivent depuis la seconde guerre mondiale, dans les logiques successives des politiques de substitution aux importations (*Import substitution policies*, ISP), puis du consensus de Washington, et, enfin, dans le cadre de la politique de développement durable développée sous l'égide des Nations unies (Forbes, 2013 ; Bastiège *et al.*, 2019). La cohérence des mesures de LCP avec la politique industrielle (PCP) portée par les pouvoirs publics (Etats comme Organisations internationales) est donc centrale dans l'analyse des LCP. Dans la mesure où le développement est pensé désormais dans le cadre du *GreenDeal*, une réévaluation des LCP apparaît comme nécessaire.

1.2. Politiques industrielles et employabilité

Les LCP doivent favoriser le développement d'un territoire. L'objectif affiché de développement économique doit toutefois être relativisé et explicité. C'est effectivement davantage un objectif lié à l'employabilité des populations locales qui permet d'analyser les LCP.

1.2.1. Cohérence entre politique industrielle, mécanismes de local content et employabilité

Les LCP sont présentées comme un ensemble de mesures au service d'un objectif de développement économique territorial. Bien que réel, ce point de vue doit être relativisé pour deux raisons.

D'une part, il existe d'autres mesures mises en œuvre sur les territoires en question, et les LCP ne sont souvent qu'une faible part de cet ensemble. Le coût total de ces avantages économiques supplémentaires et le volume financier lié à ce développement local sont très inférieurs aux sommes engagées dans le cadre des contrats extractifs (Tordo *et al.*, 2013). L'importante littérature consacrée aux LCP peut donc amener le chercheur à survaloriser un phénomène dont l'importance reste secondaire lorsqu'il s'agit d'évoquer l'activité extractive. Les LCP restent un phénomène périphérique, au regard de l'intensité du travail extractif. Lorsque les actions de LCP sont mises en œuvre par l'entreprise transnationale, le coût des mesures de formation, de

création d'infrastructures et de structures est extrêmement faible vis-à-vis des sommes que l'Etat peut exiger dans le cadre de la répartition de la rente extractive. L'exemple de la République démocratique du Congo, et, plus spécifiquement, de la loi n°18/001 du 9 mars 2018 modifiant et complétant la Loi n°007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier montre que l'Etat – lorsque les conditions géopolitiques le permettent – peut choisir d'imposer une répartition de la rente extractive permettant à l'Etat d'organiser directement un système éducatif. Rien ne permet d'affirmer qu'un tel système sera nécessairement moins performant, en termes d'employabilité ou de façon plus générale – les critères de performance, dans le domaine éducatif, n'étant pas nécessairement liés aux seules sources de financement ou au caractère privé ou public des établissements d'enseignement (Favreau *et al.*, 2021).

D'autre part, les objectifs de développement économique territorial mis en avant ne sont pas nécessairement les objectifs poursuivis, dans les faits. L'« *examen de l'expérience des pays suggère que la conception des LPC n'est pas uniquement ou principalement guidée par des considérations d'efficacité économique et la nécessité de remédier aux défaillances du marché. Au contraire, il semblerait que les impératifs politiques soient les principaux moteurs, et que l'efficacité économique soit souvent une réflexion après coup. En effet, nous n'avons pas été en mesure de trouver des preuves que les pays qui avaient adopté des LCP avaient évalué les coûts et les avantages des options politiques alternatives* » (Tordo *et al.*, 2013). Les objectifs de formation, de transfert de technologies, de soutien indirect à la structuration du tissu économique local, mais aussi de participation des populations locales en vue de favoriser une acceptabilité sociale des projets extractifs (*Social licence to operate*) ne sont pas secondaires. Si les objectifs économiques mis en avant étaient déterminants, il serait sans doute envisageable de produire des analyses permettant de piloter ce développement économique, en comparant les coûts des différents dispositifs. Il est donc possible, comme le suggère Mitchell (2017), que l'objectif politique consistant à prévenir un éventuel sabotage de la production soit plus central que ne le laisse suggérer une partie de la littérature. En un sens, ces objectifs politiques caractérisent les politiques industrielles davantage que les objectifs de développement économique affichés. Même les études tournées vers l'objectif d'un développement économique local mettent en avant, notamment, l'absence d'une évaluation sérieuse des coûts et du retour sur investissement de ces mesures de LCP (Acheampong *et al.*, 2016). Cet état de fait montre que l'objectif économique n'est certainement pas central.

Au contraire de l'objectif – flou – du développement économique, l'objectif politique de favoriser une forme de participation locale est notamment mise en avant dans les études les plus complètes (Tordo *et al.*, 2013). Cet objectif s'accompagne de mesures en faveur de l'éducation qui viennent légitimer cette participation accrue. En effet, les pénuries de compétences dans la chaîne de valeur de l'industrie sont substantielles dans presque tous les pays producteurs de pétrole, bien que leur niveau et leur répartition entre les pays et les sous-secteurs varient de manière importante.

Les lacunes communes à tous les pays et sous-secteurs concernent les niveaux hautement techniques et supérieurs, dans des disciplines professionnelles telles que les géosciences et diverses formes d'ingénierie. De même, les postes techniques et de gestion de niveau intermédiaire sont concernés. Si l'on se situe aux premiers stades de son développement, la

capacité d'un secteur pétrolier à répondre aux exigences professionnelles de l'industrie peut alors être faible, notamment dans les pays qui ne disposent pas d'une base industrielle. De nombreux facteurs peuvent contribuer au déficit de compétences comme la qualité du système éducatif national ; la taille des réserves pétrolières pouvant être insuffisante et le rythme d'exploitation qui peut être trop rapide pour favoriser le développement de compétences locales. C'est la raison pour laquelle les lacunes ont tendance à être comblées par des travailleurs expatriés alors placés notamment à des postes techniques ou de gestion. Pourtant, une main d'œuvre mieux formée et une offre accrue de compétences ont une incidence importante sur la croissance économique en augmentant l'adaptabilité aux nouvelles routines et aux changements technologiques, et en définitive à la productivité.

C'est dire que le capital humain est au cœur des PCL de la plupart des pays.

1.2.2. Les différents types d'employabilité

En ce sens, au travers de l'employabilité des populations locales, se pose la question d'une répartition des responsabilités en matière d'utilisation des ressources extractives. Cette perspective peut être précisée par une présentation plus précise de la notion d'employabilité. Le problème de l'employabilité peut être abordé du point de vue des représentants des établissements d'enseignement. La question est alors celle de l'inemployabilité des diplômés de l'enseignement supérieur. Ce problème est en effet central dans de nombreux pays, et doit être considéré avec la plus grande attention par tout responsable susceptible de créer de nouvelles formations ou de faire évoluer l'offre de formation existante. La notion d'employabilité est toutefois plus large, puisqu'elle peut être associée à la notion de capacité (Le Duff, 2017). Dans le cas de l'employabilité des populations locales affectées par (ou susceptibles d'affecter) l'activité extractive, la question ne serait donc pas de créer un ensemble de diplômés, mais d'apporter, notamment au travers de liens concrets entre recherche, enseignement et besoins des territoires, une capacité à participer à l'évolution des modes de production.

Cette analyse contraste avec la présentation que les entreprises extractives font du *local content*. L'analyse des stratégies de *local content* (LCP) de plusieurs entreprises transnationales du domaine extractif (Chevron, ExxonMobil, Shell, BP, Total) dans des pays en développement producteurs de pétrole (Nigeria, Angola, Venezuela, Kazakhstan, Brésil, Indonésie, Yémen et Indonésie) au cours de la période 2000-2012 permet effectivement de caractériser cette présentation du *local content* par les entreprises (Ngoasong, 2014). Plusieurs types de stratégies narratives servent à légitimer l'intervention des entreprises dans le domaine. Les entreprises présentent le *local content* comme : un engagement de leur part pour une renégociation plus juste du contrat avec l'Etat ; une mise en conformité juridique ; une action économique de développement conjoint ; et une action de responsabilité sociale des entreprise (RSE) (Ngoasong, 2014). Ces actions de communication présentent donc une vision plus restreinte de la notion d'employabilité.

1.3. Employabilité et reporting

L'employabilité restreinte des entreprises extractives qui vient d'être décrite peut-être mesurée simplement, au travers de la mise en avant du coût des mesures consenties et des quotas d'emplois créés par catégories d'emplois et d'employés. Ces méthodes de *reporting* forment une méthode de communication utilisée par les entreprises pour satisfaire leurs apporteurs de capitaux, mais ne correspondent pas aux exigences de la nouvelle réglementation européenne en cours. Par ailleurs, l'employabilité suppose de définir les populations locales et de mesurer leur satisfaction.

1.3.1. Un reporting complexe : la définition de l'expression « populations locales »

L'expression de « *population locale* » qui est définie, juridiquement, au niveau international, entraîne un ensemble de conséquences en matière managériale (Favreau, 2022). Plus spécifiquement, en matière de *local content* dans le domaine extractif, l'approche qui consiste à réduire la notion de population locale à la notion de ressortissants est problématique. Il est effectivement possible de soutenir que « *si les décideurs politiques ne prêtent pas une attention particulière à la définition du terme "local", les avantages des exigences en matière de contenu local (LCR) peuvent être captés par des "étrangers". Une approche ascendante qui reconnaît les populations locales où se déroulent les activités extractives peut aider les pays en développement à prévenir ou à atténuer les conflits liés aux ressources. La frustration des communautés qui voient des emplois lucratifs confiés à des "étrangers" peut attiser les conflits. Étant donné que les revenus des ressources extractives sont gérés par les gouvernements nationaux dans la plupart des juridictions, les LCR peuvent fournir un mécanisme permettant de répondre aux demandes des parties prenantes infranationales, telles que les gouvernements et les communautés locales. Cela permettra ensuite aux entreprises d'obtenir la licence sociale d'exploitation* » (Nwapi, 2015, p. 1).

Ainsi, nous pourrions soutenir qu'émerge une catégorie de parties prenantes qui sont, *in fine*, les personnes susceptibles d'affecter l'activité extractive – bien qu'elles se présentent comme personnes affectées par cette activité (Favreau, 2022).

1.3.2. La mesure de la satisfaction des populations locales

Une fois déterminé ce qu'est la population locale, la littérature met en avant la nécessité de déterminer comment connaître sa satisfaction. Par exemple, « *en 2013, une loi sur le contenu local a été adoptée dans le but de promouvoir les liens internes et externes entre le secteur pétrolier et gazier du Ghana et l'économie au sens large. Un centre de développement des entreprises (EDC) a été créé pour renforcer les capacités des entreprises ghanéennes indigènes et promouvoir leur participation à l'industrie pétrolière et gazière. [...] L'EDC facilite l'interaction entre les entrepreneurs locaux, les responsables des institutions publiques et les compagnies pétrolières étrangères, ce qui améliore les connaissances des entrepreneurs locaux sur le secteur du pétrole et du gaz et offre aux entreprises un point d'entrée. Toutefois, il est avancé que seules quelques entreprises ghanéennes bien établies, de taille moyenne à grande, sont en mesure de profiter des possibilités offertes par le projet EDC pour étendre leurs activités. La majorité des entreprises relativement nouvelles et des petites entreprises n'ont*

toujours pas de point d'entrée » (Ablo, 2015). Dans cet exemple représentatif, la population locale est identifiée et participe à l'activité extractive, grâce aux LCP. La difficulté persiste toutefois puisque la satisfaction est limitée à certains acteurs de cette population locale.

Cette analyse montre que les mesures de LCP sont identifiées (formation, emploi, infrastructures) et mesurées par les entreprises, dans le cadre de leurs stratégies de communication destinées à emporter l'adhésion de leurs apporteurs de capitaux lors des assemblées générales. La notion d'employabilité est toutefois multiple et ne se limite pas à cette approche. Dans le cadre du *GreenDeal*, la notion d'employabilité doit être redéfinie concrètement en intégrant une définition claire des populations locales et de leur satisfaction.

2. L'information diffusée par les entreprises extractives, en matière de *local content*

Ces deux manques dans le *reporting* peuvent être analysés plus précisément au travers d'une recherche empirique. Nous avons utilisé une méthode exploratoire pour appréhender les pratiques des rédacteurs de contrats et les informations qui peuvent être diffusées.

2.1. Méthode

Nous proposons d'analyser, de façon *générale et exploratoire*, les contrats et documents associés publiés en 2018-2019-2020 par l'*Extractive industries transparency initiative* (EITI) – organe de référence du secteur. Effectivement, ces contrats indiquent quels sont les engagements contractuels devant garantir l'employabilité des habitants (clauses de *local content*, mais aussi clauses plus générales de « *personnel, formation, équipements et œuvres sociales* » ou assimilées). Les clauses permettant de comprendre les méthodes de gouvernance et de contrôle de ces engagements sont aussi analysées.

Dans le cadre de cette étude, nous nous en tenons à une définition restreinte de la notion d'entreprise extractive, soit les entreprises utilisant les procédures de contrôles instaurées à la suite du Sommet de Johannesburg (2002). Ces entreprises sont celles qui utilisent les outils de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE/EITI). Il s'agit donc d'entreprises des secteurs du pétrole, du gaz et des secteurs miniers opérant dans une cinquantaine de pays¹.

Sont exclus de cette étude les autres secteurs par ailleurs désignés comme extractifs, notamment mais pas exclusivement le bois. Effectivement ces autres secteurs appliquent des règles de construction et de diffusion des informations qui diffèrent de celles étudiées et méritent donc une étude séparée.

Les données utilisées pour cette étude sont :

- Les données diffusées par les entreprises concernées dans leurs documents annuels ;
- Les articles des experts permettant de comprendre la nature des données et les tendances pour la période 2003 (date de création de l'ITIE) à 2019 (crise de la covid) ;

¹ La liste des pays membres, candidats ou suspendus est disponible sur le site de l'ITIE : www.eiti.org/fr.

- Une recension systématique des clauses de *local content* apparaissant dans les contrats publiés durant les années 2018, 2019 et 2020 par l’ITIE. Il existe de nombreux types de clauses identifiées par l’ITIE. 4 types de clauses correspondent au management de la formation.

Année	Nombre de documents disponibles	Nombre de clauses de formation	Nombre de clauses d’emploi du personnel local	Nombre de clauses d’obligations financières - fonds communautaires ou de matières premières	Nombre de clauses de convention de développement local
		Training	Local employment	Financial obligations - community or commodity funds	Local development agreement
2020	28	2	2	1	0
2019	53	11	10	6	0
2018	99	23	26	18	9
Total	180	36	38	25	9

Nombre de clauses liées à la formation identifiées par l’EITI pour les années 2018-2020 (ResourceContracts.org. Natural Resource Governance Institute, the World Bank, and the Columbia Center on Sustainable Investment. Web. [26 mai 2021])

Notre analyse porte sur 180 documents – soit l’intégralité des documents publiés pour la période concernée (2018-2020). 108 clauses relatives au *local content* sont identifiées par l’EITI dans ces documents. Il faut toutefois noter que des clauses de ce type apparaissent dans des documents sans être identifiés comme tels dans la base de données.

Etudier le *reporting*, dans le cadre de la réforme NFRD, est souvent l’occasion de s’interroger sur une seule question : comment le préparateur des documents annuels doit-il choisir des méthodes de *reporting* qui lui semblent correspondre à l’intérêt de l’entreprise (Bastiège et al. 2021). Nous souhaiterions proposer de poser la question de l’utilisation de ces informations publiées par les populations locales – les parties prenantes visées par la réforme de la directive NFRD.

2.2. Information diffusée dans le cadre de l’initiative pour la transparence dans l’industrie extractive : la pratique des rédacteurs de contrat

Les rédacteurs de contrats sont les personnes missionnées par les entreprises extractives. Les principales mesures qui apparaissent dans les clauses de *local content* des contrats extractifs, principalement depuis une décennie, concernent le développement de l’éducation et de l’enseignement sur le territoire directement affecté par l’extraction. Ces mesures sont généralement accompagnées d’un engagement de l’entreprise de favoriser les personnels issus des populations locales. Ces mesures sont complétées par la création de routes et

d'infrastructures, notamment dans le domaine de la santé. Par exemple, le contrat Total S.A., Block C31, PSA, 2018¹ conclu par Total S.A., en 2018, en Mauritanie, prévoit que :

Article 12 : Personnel :

12.1 Le Contractant s'engage dès le début des Opérations Pétrolières à assurer l'emploi en priorité, à qualification égale, au personnel mauritanien et à contribuer à la formation de ce personnel afin de permettre son accession à tous emplois d'ouvriers qualifiés, d'agents de maîtrise, de cadres de cadres supérieurs et de directeurs. A cet effet, le Contractant établira en accord avec le Ministère à la fin de chaque Année Civile, un plan de recrutement du personnel mauritanien et un plan de formation et de perfectionnement pour parvenir à une participation de plus en plus large du personnel mauritanien aux Opérations Pétrolières.

Annexe 11 - 2.3,3 Les dépenses de personnel et l'environnement du personnel – 1. Principes :

c) Dépenses payées pour l'environnement du personnel ; celles-ci représentent, notamment: Les dépenses d'assistance médicale et hospitalière, d'assurance sociale et toutes autres dépenses sociales particulières au Contractant ; Les dépenses de transport des employés, de leur famille et de leurs effets personnels, lorsque la prise en charge de ces dépenses par l'employeur est prévue par le contrat de travail ; Les dépenses de logement du personnel, y compris les prestations y afférentes, lorsque leur prise en charge par l'employeur est prévue par le contrat de travail (eau, gaz, électricité, téléphone) ; Les indemnités payées à l'occasion de l'installation et du départ des salariés Les dépenses afférentes au personnel administratif rendant les services suivants: gestion et recrutement du personnel local, gestion du personnel expatrié, formation professionnelle, entretien et fonctionnement des bureaux et logement, lorsque ces dépenses ne sont pas incluses dans les frais généraux ou sous d'autres rubriques ; Les frais de location des bureaux ou leur coût d'occupation, les frais des services administratifs collectifs (secrétariat, mobilier, fournitures de bureau, téléphone, etc.).

L'analyse complète de ces contrats nécessite la lecture de documents annexes, notamment des accords de développement communautaires. Effectivement, la jurisprudence arbitrale, pour éviter le dépeçage des contrats, favorise une lecture, non du seul contrat d'Etat mais de l'ensemble du groupe de contrats.

Les contrats les plus anciens, qu'ils aient été conclus en 1972² ou en 2004³ ne font pas apparaître de clauses relatives au *local content*, comme le laisse présager la revue de littérature. Ce fait n'est sans doute pas anodin pour analyser les discours relatifs à la RSE avant ces dates. Cependant, dans les contrats publiés de 2018 à 2020, de telles clauses sont nettement plus fréquentes (108 clauses dans 180 document publiés).

¹ <https://resourcecontracts-nrgi.s3-us-west-2.amazonaws.com/4098/4098-total-sa-block-c31-psa-2018.pdf>

² <https://www.resourcecontracts.org/contract/ocds-591adf-0818116201/view#/pdf>

³ <https://www.resourcecontracts.org/contract/ocds-591adf-8383008052/view#/pdf>

Les contrats conclus pour la Côte d'Ivoire, en 2019 (Total E&P Côte d'Ivoire B.V., Petroci Holding, Block CI-706, PSA, 2019, articles 30.1; 30.2; 30.3) ¹, sont semblables à l'exemple relatif à la Mauritanie. Il en est de même en République démocratique du Congo. Sur ce dernier point, la publication actuelle des décrets d'application du nouveau code minier doit être pris en compte, puisqu'une part importante de l'action de LCP relève désormais de l'Etat, dans un cadre dans lequel la répartition de la rente évolue en faveur des pouvoirs publics. Le risque est donc grand de valoriser des techniques d'écriture des clauses qui sont d'ores et déjà obsolètes, dans ce pays comme dans d'autres – du fait de l'évolution des régulations sur les toutes dernières années.

La méthode de *reporting* reste intéressante, car elle est la seule base disponible pour caractériser le *reporting* en la matière (seuls engagements rendus publics et donc base de la réflexion au niveau européen). De plus, le processus de Kimberley a montré toutes les insuffisances d'un *reporting* mené par les seuls Etats hôtes (Global Witness, 2020), rendant ces informations EITI précieuses.

L'ensemble de la littérature met en avant l'importance d'un *reporting* permettant de valoriser les liens créés en faveur d'une employabilité élargie, et non la seule mise en avant des coûts. L'analyse des clauses, dans les contrats les plus récents (Côte d'Ivoire 2019, notamment), montre que l'objectif du rédacteur du contrat est, d'une part, de préciser ce que sont ces coûts (clauses de *local content*) mais, surtout, de prévoir la ventilation de ces dépenses en *cost oil* – soit les coûts pris en charge par l'Etat. C'est la fonction des annexes comptables, que l'on retrouve sous une autre forme dans les contrats conclus avec la Mauritanie. Le coût n'est pas directement récupéré auprès de l'Etat (*cost oil*), mais déduit de divers taxes et impôts selon des modalités de calcul dépendant du droit mauritanien.

En Mauritanie, le plan d'emploi est laissé à la discrétion de l'entreprise et du ministère, là où les contrats de Côte d'Ivoire fixent directement des quotas par catégorie, de façon précise. La définition claire de la notion de population locale est toutefois absente, de même que la mesure de la satisfaction de celle-ci – notamment la répartition desdits emplois entre plusieurs catégories *dans* la population locale. Aucune autre méthode que celle des quotas ne semble envisagée. Les clauses relatives au processus de décision ne prennent pas en compte, dans les contrats analysés, la participation des populations locales – quelle que soit la définition de ces dernières.

2.3. Le document unique annuel et la pratique des préparateurs de comptes consolidés

On rappelle que les préparateurs sont les comptables des entreprises extractives. Nous avons analysé par ailleurs les pratiques des préparateurs des rapports annuels (informations apparaissant dans les comptes consolidés et autres éléments appartenant au rapport annuel des entreprises donneuses d'ordre concernées). Notre analyse reste exploratoire et devra être précisée. Il apparaît toutefois dès à présent que ces pratiques s'analysent comme des *pratiques de choix des méthodes de reporting*. Dans le cadre de la transition énergétique, les méthodes de

¹<https://resourcecontracts-nrgi.s3-us-west-2.amazonaws.com/4167/4167-total-ep-cote-divoire-bv-petroci-holding-block-ci-706-psa-2019.pdf>

choix opérées jusqu'en 2021 permettent d'éviter une prise en compte, dans le résultat – sous forme d'amortissements, notamment – des conséquences prévisibles de la transition (évaluées conformément à la réglementation proposée par l'UE sur la base du TCFD).

Par exemple, le rapport annuel de Total (dorénavant TotalEnergies)¹ présente des informations relatives au *local content*, et notamment à son volet formation. Les critères de *reporting* utilisés sont l'augmentation des ressources budgétaires des pays concernés (le rapport met en avant l'Ouganda et la Tanzanie, seuls exemples détaillés en matière de développement local) ; un nombre d'emploi directs et indirects ; un nombre d'heures de formation dispensées ; un volume d'activité confié aux entreprises locales (en dollars) ; la mention de la mise en application des normes définies par l'entreprise en matière de sécurité des personnes, d'éthiques, et de droits humains. Ces éléments viennent en complément du plan de vigilance, qui concerne cependant des éléments qui excèdent le cadre de notre présente étude.

Les informations sont donc avant tout présentées pour un très faible nombre de territoires, choisis par l'entreprise. Les indicateurs reflètent ceux qui apparaissent dans les accords conclus avec l'Etat concerné. L'analyse ne fait pas apparaître de collaboration avec des tiers, pour la vérification des informations données, comme c'est le cas dans le cadre de processus comparables, comme le FSC ou le processus de Kimberley (avant le retrait de Global Witness).

Conclusion

L'analyse de la littérature comme l'analyse exploratoire des engagements contractuels des entreprises concernées nous permettent de compléter cette littérature en faisant apparaître plusieurs imprécisions que le texte de la nouvelle directive pourrait aider à lever. Ces précisions sont, nous semble-t-il, nécessaires à la mise en œuvre du *GreenDeal*.

D'une part, la notion de population locale peut être définie, en référence à la jurisprudence internationale – en évitant, donc, le renvoi à une définition nationale susceptible de fortes variations. L'exemple du Zimbabwe est décisif pour comprendre pourquoi cette définition ne peut pas être laissée à l'appréciation d'un seul Etat. L'intérêt d'une définition fondée sur l'analyse internationale doit être prise en compte, notamment à travers la notion de développement local, et non uniquement des habitants ou des ressortissants – sans pour autant entraîner les phénomènes de transfert systématique de la rente à l'étranger régulièrement constatés.

D'autre part, la notion de satisfaction de la population locale peut être appréhendée simplement, et sans modification majeure, en référence à la notion de consultation libre préalable et éclairée utilisée par la Banque mondiale (OP 4.10) et à la notion de consentement utilisée par le FSC. L'intérêt d'une telle approche est de permettre, sans développer plus avant des notions complexes et coûteuses telles que les quotas, de garantir une participation de l'ensemble des personnes affectées aux différentes étapes du processus.

¹ <https://www.total.com/system/files/documents/2021-03/document-enregistrement-universel-2020.pdf>

Ces principes, assez simples et bien établis sur le terrain et dans les process internationaux, peuvent ainsi être introduits dans un objectif de communication vers les apporteurs de capitaux.

Faire évoluer ce cadre est le souhait du Parlement et de la Commission. C'est aussi un enjeu théorique fort. Tout comme le passage d'une comptabilité statique à une comptabilité permettant le financement des infrastructures – notamment de transport et dans le domaine de l'énergie au XIXème siècle, le passage à des méthodes de *reporting* permettant une transition énergétique au XXIème siècle, reflète l'évolution apparaissant avec l'évolution actuelle du débat démocratique (Mitchell, 2017).

Bibliographie

ABLO A. D. (2015), « Local content and participation in Ghana's oil and gas industry Can enterprise development make a difference », *The Extractive Industries and Society*, vol. 2, p. 320-327.

ACHEAMPONG T., ASHONG M., et SVANIKIER V. C. (2016), « An assessment of local-content policies in oil and gas producing countries », *The Journal of World Energy Law & Business*, vol. 9, no 4, p. 282-302.

BASTIEGE M. et FAVREAU F. (2019), « Management des ressources naturelles, le retour de l'Etat régalien ? », *Politiques & management public*, vol. 36/4, p. 353-370.

BASTIEGE M. et FAVREAU F. (2021), « Climate reporting obligations: lessons from the Total group's policy », *International Business Law review*, pp. 595-599.

BERLAND N. (2020), *Le contrôle de gestion*, « Que sais-je ? » n° 3977.

BIROL F. (2020), *World energy outlook 2020*, International Energy Agency.

DUFF R. Le (2017), « Le concept d'employabilité », *Revue francophone de gestion*, p. 3-12.

FAVREAU F. et ROCHETTE C. (2021), « Lawrence J. O'Toole : La décision publique à l'épreuve des Réseaux », in CHATELAIN-PONROY S., GIBERT P., RIVAL M. et BURLAUD A. (2021), *Les grands auteurs en management public*, EMS, p. 135-142.

FAVREAU F. (2022 à paraître), « Populations locales », in BENZERAFI ALILAT M., LAMARQUE D. et ORANGE G. (2022), *Encyclopédie du management public*, IGPDE.

FORBES M. (2013), « The Case for (and against) Local Content Policies in the Petroleum sector », in TORDO S., WARNER M., MANZANO O. *et al.* (2013), *Local content policies in the oil and gas sector*, The World Bank, p. 17-36.

GRIFFIN P. (2017), *The Carbon Majors Database*, CDP Carbon report, July 2017.

HEUM P., QUALE C., KARLSEN J. E. *et al.* (2003), *Enhancement of local content in the upstream oil and gas industry in Nigeria A comprehensive and viable policy approach*. SNF.

HEUM P. (2008), *Local content development Experiences from oil and gas activities in Norway*.

IHUA U. B. (2010), « Local content policy and SMEs sector promotion The Nigerian oil industry experience », *International Journal of Business and Management*, vol. 5, no 5, p. 3.

LHUILIER G. (2015), The Drawing up of International Extractive Contracts (Oil, Gas, Mining) », *International Business Law Journal*, p. 335-349.

MITCHELL T. (2017), *Carbon Democracy : le pouvoir politique à l'ère du pétrole*, La Découverte.

NGOASONG M. Z. (2014), « How international oil and gas companies respond to local content policies in petroleum-producing developing countries A narrative enquiry », *Energy Policy*, vol. 73, p. 471-479.

NWAPI C. (2015), « Defining the “local” in local content requirements in the oil and gas and mining sectors in developing countries », *Law and Development Review*, vol. 8, no 1, p. 187-216.

TORDO S., WARNER M., & MANZANO O. (2013), *Local content policies in the oil and gas sector*, The World Bank.

VAALAND T. I., SONEYE A. S. et OWUSU R. A. (2012), « Local content and struggling suppliers A network analysis of Nigerian oil and gas industry », *African Journal of Business Management*, vol. 6, no 15, p. 5399-5413.