

Du carburant pour l'avenir

Projets de l'Indonésie pour sa toute nouvelle richesse pétrolière

Par Bramantyo Prijosusilo

Février 2012

Résumé

La décentralisation majeure entreprise par l'Indonésie en 2001 a eu pour effet de transférer aux gouvernements sous-nationaux le contrôle sans précédent des recettes et des dépenses ainsi que la responsabilité de fournir des services aux citoyens. Des régions rurales avec des habitants qui survivaient avec à peine plus d'un dollar par jour se sont vu accorder une part substantielle des revenus dérivés des ressources naturelles extraites de leur sous-sol. Même si la décentralisation a apporté aux districts des richesses et des responsabilités nouvelles, elle ne les a pas automatiquement dotés des moyens de gérer cette manne exceptionnelle. Elle n'a pas non plus garanti que ces gouvernements s'ouvriraient aux citoyens relativement aux budgets et aux programmes de développement, ni même qu'ils auraient la capacité de mettre à exécution ces plans pour un développement économique social et durable.

Blora et Bojonegoro sont deux districts sous-développés de l'île de Java. Situés sur un gisement de pétrole récemment mis en exploitation, les districts perçoivent les recettes de l'exploitation de cette découverte mais ne possèdent pas les moyens de les contrôler. De 2008 à fin 2010, le Revenue Watch Institute (RWI) et la Local Government and Public Service Reform Initiative (Initiative de réforme du gouvernement local et du service public) de l'Open Society Foundations (LGI de l'OSF) ont uni leurs forces avec les partenaires locaux pour aider les districts à instaurer la transparence sur les revenus tirés du pétrole et à mettre en œuvre un projet de planification de développement durable. RWI et la LGI de l'OSF ont fourni le financement, le renforcement des capacités et l'assistance technique aux partenaires et aux gouvernements des districts.

Si l'approche à deux axes du projet de se concentrer sur la transparence et les mécanismes participatifs était fortement consommatrice de ressources, elle a distribué des dividendes élevés. Blora et Bojonegoro ont formalisé le mécanisme de transparence du projet en édictant une réglementation de district. Les deux districts sont parvenus à élargir le champ de la transparence pour traiter non seulement les revenus mais aussi les problèmes de santé et de sécurité, le risque et les impacts sur l'environnement, la responsabilité et le développement de la communauté. Les deux gouvernements ont convenu de mettre en place le programme de développement durable du projet. Blora a également alloué un budget pour l'équipe de transparence du projet et a convaincu ses dirigeants d'accroître les budgets des secteurs de la santé et de l'éducation, alors que Bojonegoro travaille avec la compagnie pétrolière pour coordonner sa responsabilité sociale et ses projets de développement communautaire avec l'agence de planification du district.

Contents

Résumé	1
Introduction	2
Mise en œuvre du projet	4
Résultats initiaux	8
Enseignements tirés et recommandations	10

Étude de cas

À PROPOS DE CETTE SÉRIE

Afin d'aider les communautés locales à se développer économiquement et socialement, RWI propose des approches régionales et d'avant-garde sur la planification et sur la gestion des richesses naturelles. Pour en savoir davantage : revenuewatch.org/subnational

Bailleur de fonds du projet et partenaire chef de file

Local Government and Public Service Reform Initiative (LGI, Initiative de réforme du gouvernement local et du service public) de l'Open Society Foundations



Le bloc de Cepu se situe entre Blora et Bojonegoro, ce qui est une cause de conflits entre les deux districts. Alors que Bojonegoro a commencé à percevoir une part des revenus dès 2004, Blora commence à peine à profiter de son pétrole et il tente maintenant de s'approprier une part plus importante des revenus.

Introduction

L'Indonésie et le bloc Cepu

Blora et Bojonegoro sont deux districts situés dans les provinces Est et Centrale de l'île de Java et peuplés de plus de deux millions d'habitants. Habitant des villages isolés en raison de routes quasiment impraticables, les résidents survivent en pratiquant une agriculture de subsistance avec un revenu par habitant de quatre millions de roupies par an, soit environ 472 USD. Sous ces villages se trouve une partie d'un gisement de pétrole récemment découvert. Ce gisement connu sous le nom de bloc de Cepu, renferme des réserves de pétrole évaluées à plus de 1,4 milliard de barils et devrait générer à l'avenir jusqu'à 20 % de la production pétrolière de l'Indonésie.¹

Le gisement produit du pétrole depuis des siècles mais cette dernière découverte est considérée comme le « jackpot » du bloc de Cepu. En 2005, l'agence gouvernementale de gestion du pétrole et du gaz, BP Migas, a conclu des contrats de partage de production avec d'autres compagnies pétrolières majeures du pays qui ont acquis les droits d'exploiter le gisement jusqu'en 2035 et de détenir 15 % des actions participatives sur le projet de pétrole et de gaz. Une fois le pic de production atteint, Blora pourrait percevoir jusqu'à 10 milliards de roupies, soit 1 million d'USD, par an et Bojonegoro 700 à 800 milliards de roupies, soit 88 millions d'USD. Avec une gestion correcte, ces augmentations pourraient tripler leurs budgets.

Cette précieuse ressource naturelle a néanmoins un coût. L'histoire compliquée des rapports de l'Indonésie avec le pétrole a été entachée d'abus, de corruption et de mauvaise gestion. Depuis la découverte de la première goutte vers 1890, l'Indonésie a connu le meilleur et le pire de ce que le pétrole peut apporter. Lorsque la production a explosé vers 1970 et 1980, le pays est devenu



¹ Bojonegoro Institute, Étude d'orientation : l'urgence d'une réglementation de district concernant la transparence de la gouvernance du pétrole et du gaz (Bojonegoro, Indonésie : Bojonegoro Institute, 2010).

Passant à l'action dans le cadre du processus participatif de planification du projet infranational, des membres des groupes pluripartites de chaque district se sont réunis pour mettre au point leurs tactiques en vue d'un développement social et économique durable.



l'un des « tigres » des économies asiatiques émergentes, produisant près de 1,6 million de barils de pétrole par jour et utilisant cette richesse pour diversifier son économie. Mais dès 1989, la corruption et la médiocre gestion des revenus du pétrole ont quasiment provoqué la faillite du pays. Le pays poursuit son combat contre la pauvreté de masse qui frappe d'abord les régions les moins développées et les moins riches comme Blora et Bojonegoro. Aujourd'hui, près de 40 % de la population des districts vit sous le seuil de pauvreté. Les niveaux de chômage continuent à croître tandis que les taux de scolarisation et les résultats scolaires stagnent.

Après la décentralisation fiscale de l'Indonésie en 2001, le gouvernement national a promulgué une loi de partage des revenus en 2004 qui a alloué aux districts de production comme Blora et Bojonegoro une part de 15 % des revenus provenant de la vente des ressources du pays. D'un côté, cette disposition réglementaire a donné aux autorités locales une plus grande marge de manœuvre ainsi que le pouvoir de gérer leurs revenus et d'instaurer un développement économique et social durable. Mais la production de pétrole et les revenus dérivés ont également accru la corruption à grande échelle, les conflits et la dégradation de l'environnement.

Les revenus issus des ressources naturelles peuvent être fortement volatils et imprévisibles. Leur amplitude intrinsèque peut les rendre difficiles à gérer et la dépendance à leur égard peut mettre à mal d'autres industries. Si les populations et les gouvernements locaux n'anticipent ni ne résolvent ces problèmes, les avantages peuvent ne profiter qu'à quelques privilégiés, tandis que le bien-être de beaucoup d'autres peut en fait décliner et la situation de la région peut finalement empirer par rapport à ce qu'elle était avant l'extraction.

Pour aider les districts à tirer le maximum d'avantages de cette nouvelle richesse et pour éviter la « malédiction des ressources », RWI et LGI ont lancé en 2008 un projet infranational à Blora et Bojonegoro. Ce projet sur trois ans, qui joue un rôle de pionnier mondial en mettant en œuvre la transparence au service du développement durable au niveau local a aidé les districts à développer un mécanisme de transparence des revenus et un plan de développement durable. Ces deux instruments innovants ont été décisifs afin de s'assurer que les revenus des districts

Étude de cas

Une fois le pic de production atteint, le bloc de Cepu devrait générer un total de 1 million de dollars par an pour Blora et d'environ 88 millions de dollars par an pour Bojonegoro. Pour des districts qui ont jusque là survécu avec un revenu moyen de 472 dollars par habitant, cette richesse nouvelle pourrait provoquer de grands changements.

Étude de cas

provenant du pétrole génèrent non seulement un développement économique et social durable mais contribuent aussi au renforcement des secteurs non pétroliers pour prendre le relais après épuisement des réserves de pétrole.

Mise en œuvre du projet

Dès le début du projet, RWI et LGI se sont associés à Pattiro, une ONG fondée en 1999 et basée à Jakarta. La vocation de Pattiro consiste à contribuer au renforcement des capacités des gouvernements locaux dès qu'ils ont repris les rênes qui appartenaient au gouvernement central. Son expérience de la décentralisation de l'Indonésie ainsi que son réseau bien implanté au niveau local, ont fait de Pattiro un solide partenaire pour le projet au niveau national.² Pattiro a ensuite sélectionné deux partenaires locaux, l'Institute for Discourse Research and Application (LPAW) à Blora et le Bojonegoro Institute (BI) à Bojonegoro.³

L'objectif principal du projet était d'aider les partenaires, les gouvernements et d'autres intervenants locaux à bien identifier les enjeux créés par la richesse pétrolière et à développer deux instruments importants de gestion de cette richesse : un mécanisme de transparence et un plan de développement à moyen terme. Ces instruments font le lien entre deux éléments inséparables dans la chaîne de valeur de l'industrie extractive : la transparence et la gestion des revenus. Le résultat du mécanisme de la transparence, c'est-à-dire une meilleure information des parties prenantes locales, est ensuite intégré à la démarche de planification participative, ce qui aboutit à une meilleure gestion des revenus.

RWI et LGI ont organisé plusieurs sessions et ateliers intensifs de formation destinés à Pattiro, BI et LPAW afin de renforcer leurs capacités et de leur permettre en retour de fournir une assistance technique et de renforcer les capacités des gouvernements de Blora et de Bojonegoro et autres parties prenantes. Au cours de ces sessions de formation, RWI et LGI se sont efforcés à aider les partenaires locaux à comprendre la chaîne des valeurs de l'industrie extractive et des problèmes concernant la richesse pétrolière, qui s'étend des lois de partage des revenus et des flux de revenus jusqu'aux cycles de projets et de production du pétrole, et à la volatilité de ses prix. Les partenaires ont reçu des informations sur les normes internationales en matière de bonnes pratiques (Global Reporting Initiative et Voluntary Principles on Human Rights) auxquelles les compagnies se réfèrent pour répondre aux fortes inquiétudes sociales et environnementales des communautés locales. RWI et LGI ont également insisté sur la nécessité d'intégrer le projet infranational dans la campagne entreprise par l'Indonésie pour se joindre à l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE), devenue la référence internationale en matière d'efforts d'amélioration de la transparence dans les secteurs du pétrole, du gaz et de l'extraction.⁴ Enfin, RWI et LGI ont mis les partenaires en contact avec l'ensemble du réseau de RWI de la société civile afin de promouvoir la transparence en Asie-Pacifique et ont souligné les avantages d'unir leurs forces à celles des médias locaux.

² Voir à ce sujet le site Web de Pattiro à l'adresse <http://www.pattiro.org>.

³ Interview d'Iskandar Saha à Pattiro le 4 juin 2011. LPAW a fait ses débuts en tant que groupe d'étude orienté vers la littérature et la culture. Il possédait quelque expérience sur les volets sociaux du pétrole grâce à une étude datant d'avril 2006 sur la situation économique et sociale des communautés vivant à proximité des puits de pétrole. BI a débuté en tant que groupe de pression parlementaire et s'est fait connaître en organisant de grandes manifestations de protestation contre les accords conclus par le gouvernement de district avec un bailleur de fonds pour la compagnie appartenant au district, sous la forme d'une prise de participation dans le contrat de partage de la production.

⁴ Alors que le projet démarrait au niveau infranational à Jakarta, RWI et ses partenaires poussaient l'Indonésie à adopter au niveau national l'Initiative de transparence des industries extractives (ITIE), un ensemble global de normes volontaires destinées à promouvoir la transparence dans le secteur extractif. Depuis la signature de la Réglementation présidentielle numéro 26 de 2010 (concernant la transparence des revenus du gouvernement et du district issus des industries extractives), l'Indonésie a adopté l'ITIE en avril 2010. En octobre de la même année, elle a été acceptée en tant que pays candidat à l'ITIE. Cela signifie que l'Indonésie a jusqu'à octobre 2012 pour effectuer une évaluation de validation de l'ITIE afin de satisfaire aux exigences de désignation d'un statut de conformité à l'ITIE. Les projets de Blora et de Bojonegoro peuvent également être considérés comme une mise en oeuvre de l'ITIE au niveau du district.

Forts de ces nouvelles connaissances, la première mesure prise par le BI et le LPAW a été de s'assurer de l'appropriation du projet par les autorités locales de Blora et Bojonegoro. Ceci a été réalisé en élaborant et en négociant un protocole d'accord (MoU), une convention conclue entre les partenaires en vue d'améliorer la gouvernance des revenus du pétrole au moyen d'un mécanisme de transparence et d'un plan de développement participatif et durable. Le MoU a été signé en juin 2008 et très rapidement les deux gouvernements de district ont publié les décrets légitimant les projets de Blora et Bojonegoro.⁵ Après avoir franchi ce cap important, chaque partenaire a organisé entre 2008 et 2010 un séminaire et une série de trois ateliers au niveau du district.

Des séminaires publics ont été organisés pour ouvrir le débat avec les parties prenantes majeures. Parmi les sujets abordés, citons la décentralisation qui a modifié la distribution des revenus du pétrole, le flux des revenus et les parts de chaque district. Ces manifestations avaient pour but d'aider les communautés à gérer leurs attentes lorsque leurs parts de revenus commenceraient à affluer.⁶ Les partenaires ont apporté leur assistance afin de prévoir les revenus que recevrait chaque district et ont également expliqué le rôle d'arbitrage du gouvernement central sur les problèmes du pétrole et du gaz. Chaque séminaire a eu lieu dans la salle de réunion traditionnelle du district, manifestation visible du soutien du gouvernement.

Au cours de ces séminaires, des groupes pilotes ont été choisis pour animer le reste du processus, notamment les trois ateliers, avec l'appui du BI et du LPAW. Hamdun Muhammad de LPAW déclare : « Nous recherchions des personnes manifestant un réel engagement envers le développement social », mais également des personnes possédant des capacités et des compétences dans leurs domaines et des antécédents personnels intéressants en termes de performances et de service ». ⁷ Les équipes se composaient de personnes provenant de divers milieux, notamment des membres de groupes d'exploitants agricoles et des organisations féminines, des parlementaires, des personnes faisant partie d'ONG et d'organisations religieuses et des fonctionnaires gouvernementaux. Les représentants des compagnies pétrolières étaient présents mais avec un rôle passif.

À la suite des séminaires, les groupes pilotes de chaque district se sont joints aux représentants de tous les acteurs (gouvernement, société civile et compagnies pétrolières) pour participer à une série de trois ateliers. Ces ateliers avaient pour objectif de recueillir des informations sur les besoins et les difficultés spécifiques, et de décider des prochaines étapes à mettre en œuvre dans chaque district.

Organisé en octobre 2008, l'Atelier I visait à mettre en commun ce que les partenaires avaient appris au cours de leurs sessions de formation et à aider les districts à comprendre les défis qui les attendaient. Après que les groupes pilotes et les acteurs ont acquis une meilleure compréhension des problèmes posés par les richesses pétrolières, il leur a été demandé de définir des objectifs stratégiques assortis d'une vision pour leur district.

Pendant que les participants travaillaient ensemble à concevoir ces premiers objectifs et plans, les partenaires leur ont présenté les réglementations nationales encadrant le partage des revenus du pétrole et ont abordé les questions du calcul des revenus du pétrole, de la transparence et de la liberté d'information, de la responsabilité sociale et des plans de développement de la communauté. Pour améliorer la prise de conscience des dangers d'une mauvaise gouvernance,

5 Un mois après la signature du protocole d'accord, Adi Purwanto, responsable actuel du Bureau de l'exploitation minière et de l'énergie du district de Blora, a été interviewé. Il déclare : « Lorsque LPAW m'a soumis l'idée de la transparence, du développement durable et d'un effort multilatéral, j'en ai été très heureux. La transparence est la clef de voûte de la bonne gouvernance ».

6 Les espoirs suscités à Blora étaient très grands. Certains avaient calculé que lors du pic de production en 2012, Blora percevrait plus d'1 billion de roupies par an au titre de sa part de revenus.

7 Interview de Hamdun Muhammad le 29 mai 2011.

Étude de cas

RWI a fait venir un expert afin d'expliquer la « malédiction des ressources ». Celui-ci a tenu à rappeler que les richesses tirées du pétrole peuvent conduire tout droit à la catastrophe si elles ne sont pas gérées avec sagesse. RWI a également repris avec les participants l'ensemble de la chaîne de valeur de l'industrie extractive en mettant l'accent sur les rôles essentiels joués par la transparence et la planification dans le développement durable.

À l'issue de cet atelier de trois jours, les participants ont développé une vision commune et ont rédigé un mandat enjoignant les groupes pilotes d'obtenir une ordonnance formelle de la part des gouvernements de district.

Comprendre les districts et les défis qu'ils comportent

Blora et Bojonegoro sont semblables au plan socio-économique, mais leurs différences géographiques ont posé un sérieux défi au projet. Alors que le bloc de Cepu chevauche les deux districts, la réglementation gouvernementale stipule que les parts des revenus du pétrole sont calculées en fonction de l'emplacement de la tête de puits plutôt que celui du gisement. Les têtes des puits de production du bloc de Cepu sont situées dans le district de Bojonegoro, c'est pourquoi dès 2004 le district a perçu des parts de revenu alors que Blora commence seulement à en recevoir. Une fois le pic de production atteint, Blora pourrait percevoir jusqu'à 10 milliards de roupies et Bojonegoro en recevrait entre 700 à 800 milliards.

Blora avait initialement des attentes élevées mais lorsque le district a pris connaissance des différences en termes de répartition des revenus, de sérieux problèmes de confiance sont apparus. Non seulement les tensions se sont exacerbées entre les deux districts mais d'autres problèmes de confiance ont vu le jour entre les compagnies pétrolières, la société civile et les gouvernements, central ou de district, qui ont dû être pris en compte tout au long du projet.

Le conflit qui oppose les deux districts dure depuis la clôture du projet. Blora plaide pour une révision de la réglementation sur le partage des revenus. À Bojonegoro, un parlementaire a lancé un mouvement pour changer officiellement le nom du bloc de Cepu (Cepu est un sous-district de Blora) en bloc de Bojonegoro, afin que le district ne soit pas obligé de partager les revenus avec Blora. Hamdun Muhammad de LPAW rejette cette demande, la considérant comme la marque d'un égoïsme outrancier qui, d'après lui, ne modifiera rien la requête de Blora pour l'obtention de meilleures conditions.

Organisé en juin 2009, l'Atelier II visait à étoffer la vision de chaque district ainsi qu'à formuler des objectifs stratégiques destinés au mécanisme de transparence et au plan de développement à moyen terme. Cet atelier a également procédé à un inventaire des conditions sociales et économiques spécifiques aux deux districts et à un approfondissement de toutes les complexités liées aux revenus du pétrole et à leur impact sur le développement. S'il est vrai que le pétrole peut générer de grandes richesses, ces revenus peuvent également être volatils et générateurs d'instabilité, de dépenses inconsidérées et de corruption. Pour éviter ces écueils, il est vital d'instaurer la transparence ainsi qu'une planification à moyen terme.

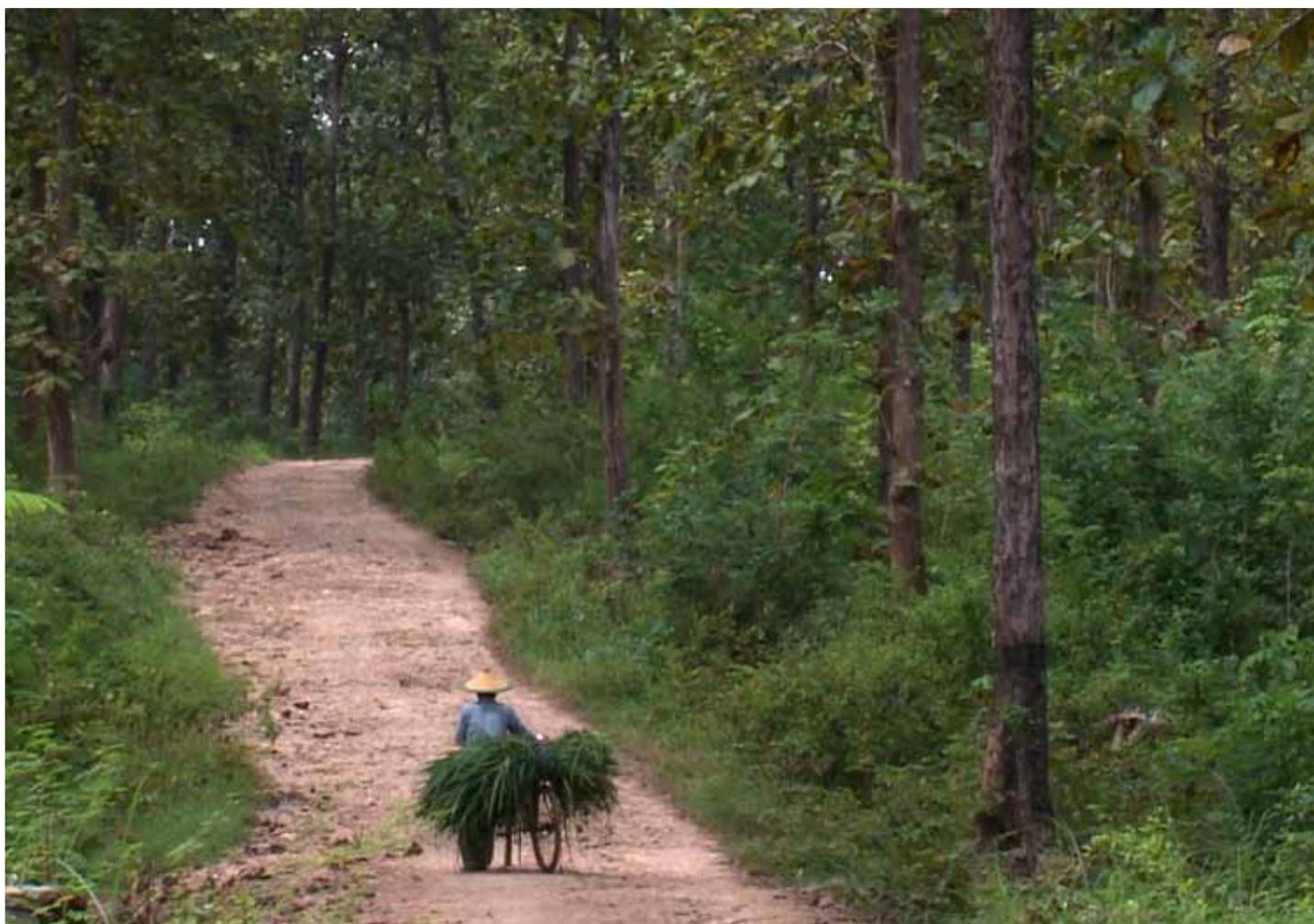
Pour aider Blora sur ces questions, des experts recrutés pour le projet ont assuré la formation du gouvernement de district à la négociation de conditions équitables auprès du gouvernement central. « Il était indispensable que nous sachions exactement ce que les compagnies pétrolières prenaient et selon quelles modalités le gouvernement central calculait les parts de revenu revenant à notre district », déclare ADI Purwanto, chef du bureau. « J'ai été très heureux que LPAW

et Pattiro introduisent des experts pour nous expliquer ces calculs. Je me suis engagé à faciliter la formulation d'un mécanisme de transparence et la formalisation de ce mécanisme sous forme de loi. À l'issue de l'Atelier II, les participants de Blora ont adopté une vision révisée et ont convenu de continuer à travailler sur leurs objectifs du mécanisme de transparence et du plan de développement durable.

Dans la mesure où Bojonegoro a perçu les revenus de la manne pétrolière depuis 2004, le district connaît parfaitement les difficultés engendrées par la volatilité des revenus du pétrole. En raison des variations constantes du prix du pétrole, le ministère des Finances a continué à opérer des révisions sur la réglementation du partage des revenus. En 2009, le budget de Bojonegoro a été revu trois fois et le district a souffert de la reprogrammation de ses projets de développement. D'un autre côté, le gouvernement de district s'est montré ouvert vis-à-vis du projet et des plans proposés par ses partenaires. À l'issue de l'Atelier II, les participants de Bojonegoro ont réussi à consolider leur point de vue et ont poursuivi la finalisation des mécanismes de transparence et des plans de développement à moyen terme.

Blora et Bojonegoro sont deux des zones les moins développées d'Indonésie. Les résidents survivent grâce à une agriculture de subsistance et habitent dans des villages éloignés. Même si les gisements pétroliers récemment découverts peuvent générer de grandes richesses, ils peuvent aussi apporter l'instabilité, des dépenses inconsidérées et endommager l'environnement.

Chaque district a mis à profit la durée écoulée entre les ateliers II et III pour étoffer les deux instruments. Les groupes pilotes responsables du mécanisme de transparence ont animé une série de débats intenses afin de poursuivre le développement de leurs modèles. Questions posées : quel est le rôle de ce mécanisme, quelles informations doivent être transparentes, quelle institution sera responsable des travaux, comment l'information sera-t-elle diffusée et qui



Étude de cas

couvrira le budget ? Les groupes pilotes responsables du plan de développement participatif à moyen terme ont fait des recherches et animé une série de débats afin d'élaborer une proposition détaillée de développement durable. En utilisant des outils de planification comme le SWOT, les équipes se sont assurées que les propositions prennent soigneusement en compte les ressources détenues et les problèmes associés. Ces discussions se sont déroulées toutes les deux semaines pendant plusieurs mois, aboutissant à la formulation de deux propositions solides qui ont ensuite été finalisées au cours du dernier atelier.

Entre-temps, RWI a également proposé les services d'un expert des questions de transparence dans le domaine du pétrole pour expliquer l'ITIE et les possibilités de mettre en application l'initiative au niveau infranational. L'expert a formulé une recommandation sur la façon de communiquer avec les compagnies pétrolières, en insistant sur la langue à utiliser et les mesures à prendre pour instaurer la confiance et obtenir du soutien. Cette formation a été largement couverte par les médias nationaux et a joué un rôle stratégique en incitant le gouvernement national à adopter l'ITIE.

Les mécanismes de transparence convenus en dernier ressort, conjointement aux propositions de développement durable, devaient être passés en revue et finalisés au cours de l'atelier III et être ensuite présentés aux gouvernements de district. À la fin du troisième atelier, les districts avaient mis sur pied des équipes dévolues à la transparence et mis la dernière main à leurs propositions de mécanisme de transparence et de développement durable. Chaque district devait ensuite les présenter à son gouvernement dans l'espoir d'officialiser les mécanismes de transparence sous forme d'une réglementation locale ainsi que d'intégrer formellement les propositions de développement durable dans les plans à moyen terme du gouvernement.

Résultats initiaux

Lors de la clôture du dernier atelier, le gouvernement de Blora avait tenu ses engagements. Il a autorisé le mécanisme de transparence sous forme d'un décret et l'a intégré dans sa réglementation. Le groupe transparence de Blora s'est vu accorder une allocation de 100 millions de roupies sur le budget 2011. Le gouvernement a adopté le plan de développement durable à titre de guide pour 2012 tandis que le Parlement a convenu de réaffecter une partie des revenus du pétrole vers le secteur de la santé et de l'éducation conformément aux suggestions du plan à moyen terme du projet. Le partenaire LPAW du projet a également été invité à parler aux responsables gouvernementaux à titre d'assistance au district pour les étapes suivantes. De nombreux autres gouvernements locaux désireux d'en savoir plus sur la transparence infranationale des revenus se sont également rendus à Blora pour se renseigner sur la mise en œuvre du projet.⁸

Désormais mieux informés des transferts de revenus des ressources naturelles prévus par le gouvernement central, les districts pourront s'engager activement dans des discussions avec ce dernier pour s'assurer de recevoir les montants auxquels ils ont droit. La lutte de Blora pour sa reconnaissance et sa collaboration étroite avec le gouvernement du district en ont fait un membre important du Forum de consultation des districts producteurs de pétrole et de gaz en Indonésie (FKDPM), un groupe de réflexion et un organe consultatif représentant les provinces et les districts producteurs de pétrole du pays. Grâce à ce forum, Blora demande de modifier la réglementation qui fixe les parts de revenus en fonction de l'emplacement des têtes de puits.

Afin d'obtenir cette augmentation de la part du gouvernement central, Blora a besoin d'informations sur les contrats des compagnies locales pour déterminer ce qui serait la juste part. Alors que le cadre juridique national pour la transparence et la responsabilité a connu

⁸ Interview d'Adi Purwanto le 30 juin 2011.

Les populations de l'Indonésie sont conscientes du fait que le pétrole est une ressource appréciable qui n'est pas sans contrepartie. Pour se prémunir des problèmes de corruption et de mauvaise gestion, il est impératif d'instaurer une gouvernance de qualité et une planification durable au niveau national et infranational.



des développements significatifs, notamment l'adoption des principes de l'ITIE, le Freedom of Information Act (loi sur la liberté de l'information) de 2008 (FOI) et la publication de la Réglementation présidentielle numéro 26 en 2010, l'efficacité réelle de ces lois fait toujours l'objet de critiques, surtout au niveau local. Pour tester la loi FOI, LPAW a demandé des informations sur un contrat impliquant une compagnie appartenant au district mais la compagnie a refusé de communiquer ces informations.⁹ C'était la première fois que la société civile s'appuyait sur la loi FOI pour obtenir des informations concernant une entreprise gouvernementale.

Même si les efforts déployés par LPAW pour obtenir des informations ont retenu l'attention et ont reçu le soutien des médias nationaux et infranationaux, le temps et les moyens nécessaires pour s'engager dans ce combat rendraient sa poursuite presque hors de portée des citoyens ou des sociétés civiles ne disposant que d'un budget restreint. Cependant, Purwanto du Bureau de l'exploitation minière et de l'énergie de Bora garde espoir. Poursuivant sans relâche ses efforts pour obtenir de meilleures conditions pour Bora, il a rendu visite au Parlement central, au vice-président et aux ministères de l'Intérieur, des Finances, de l'Énergie et des Ressources minérales. Il déclare : « L'équipe de la transparence, LPAW et Pattiro ont été très utiles dans ce combat ».

À Bojonegoro, l'enthousiasme du gouvernement pour le projet a aidé le groupe multilatéral à réaliser des avancées significatives. En 2012, le mécanisme de transparence sera intégré dans une réglementation du district. BI, partenaire du projet, et le gouvernement du district ont signé un protocole d'accord annonçant leur intention de prendre en compte la proposition de développement durable dans leurs plans annuels et à moyen terme.

⁹ En raison du différend, la compagnie appartenant au district a reporté son projet de conclure un nouveau contrat avec son bailleur de fonds.

Étude de cas

L'approche multilatérale de BI a réussi à rapprocher des représentants des compagnies pétrolières, du gouvernement et des citoyens pour discuter des questions traitant de la sécurité jusqu'au développement de la communauté. Bien que la compagnie pétrolière ne devrait pas initialement s'engager à jouer un rôle plus étendu, elle a commencé à améliorer la coordination de ses programmes de responsabilité sociale (CSR) avec l'Agence de planification du district de Bojonegoro. Même si les moyens financiers mobilisables au titre de la CSR sont restreints comparés aux parts de revenus, ils ont une grande signification aux yeux des citoyens.

Une plus grande transparence d'ensemble et un meilleur suivi budgétaire dans les deux districts garantissent une corruption limitée et une moins mauvaise gestion des revenus locaux tirés des ressources.

Enseignements tirés et recommandations

En dépit des développements considérables réussis à Blora et à Bojonegoro, les partenaires ont rencontré un certain nombre de défis qui devraient être riches d'enseignements pour de futurs projets infranationaux en Indonésie et ailleurs.

Engagement et participation multilatéraux

L'obtention de la participation de tous les acteurs est impérative quel que soit le projet. Pour le projet infranational, le renforcement de la confiance et l'intensification de l'engagement des acteurs a demandé beaucoup de temps et d'énergie ainsi que de bonnes capacités et une grande créativité de la part des responsables de la mise en application. Le fait de savoir que le projet nécessiterait de consacrer à ce volet plus d'un tiers de sa durée, en particulier lors de la phase initiale, a constitué un enseignement intéressant mais a aussi posé un problème important. Même si ces efforts ont permis de poser des fondations solides sur lesquelles ancrer la réussite du programme, RWI et LGI ont découvert que la reproduction et la mise en œuvre de ce modèle dans d'autres districts exigeraient le luxe d'obtenir des fonds et l'appui d'organisations solides.

Il est crucial que les citoyens soient mieux informés afin d'obtenir des engagements multilatéraux. Ce projet a montré comment une société civile qualifiée peut jouer un rôle principal en encadrant l'engagement solide de tous les acteurs multilatéraux. En prenant des mesures de renforcement des capacités et en procédant à des parrainages, Pattiro, LPAW et BI se sont dotés de ressources et de l'expérience nécessaires pour aider les gouvernements de district à lancer des campagnes d'information des citoyens et à susciter une vaste demande de transparence des revenus du pétrole et de planification participative du développement durable. Même lorsque la population n'était que fort peu instruite des budgets gouvernementaux ou de l'origine des revenus, sa grande majorité était néanmoins enthousiaste à l'idée de recevoir plus d'informations sur ces nouvelles richesses et d'avoir son mot à dire sur la manière de les dépenser.

Trouver la bonne façon de mobiliser les diverses parties prenantes du projet constituait un autre obstacle pour les partenaires. Ce projet ayant réuni diverses parties prenantes, chacune issue d'une classe différente, il s'est avéré nécessaire de réaliser des efforts de mobilisation tant formels qu'informels. À Bojonegoro, l'approche informelle de BI a permis à la compagnie et à l'agence de planification du district de mieux communiquer entre elles et de mieux coordonner les programmes de développement communautaire et de responsabilité sociale.

L'une des plus grandes difficultés rencontrées par le projet a été d'obtenir le soutien et l'engagement des compagnies pétrolières. Leur participation était capitale parce que la transparence et la responsabilité ne peuvent pas être obtenues, le partage des revenus ne peut pas être planifié et les budgets ne peuvent pas être projetés sans connaître le volume de pétrole extrait. Les compagnies appartenant au district étaient beaucoup moins disposées que les multinationales à offrir leur

appui et à communiquer des informations, principalement parce qu'elles ne détenaient pas l'autorité requise pour pouvoir participer au projet aussi pleinement que nécessaire pour les partenaires.

À l'avenir, le projet et ses partenaires doivent faire appel à l'aide des responsables gouvernementaux qui détiennent le pouvoir sur les compagnies appartenant au district, pour obtenir leur appui. Une meilleure communication multilatérale et une plus grande confiance devraient contribuer à la résolution de ce problème à moins que le soutien du gouvernement de district soit plus formel que pratique.

Même si les multinationales ont semblé coopératives pendant le processus, elles se sont retranchées dans une certaine mesure derrière le fait qu'elles ne détenaient pas suffisamment d'autorité pour prendre la décision de se joindre au groupe sur la transparence ou pour communiquer des informations. Pour surmonter ce défi, les responsables de l'exécution du projet doivent parvenir à établir la communication et des relations plus informelles avec les compagnies s'ils veulent assurer le soutien de ces dernières au projet.

Combiner une approche participative et un modèle de transparence

Ce qui a rendu ce projet si exceptionnel était son approche pionnière consistant à combiner deux instruments, le modèle de transparence et le plan de développement participatif, comme éléments indissociables de la mise en œuvre.

Mais avec l'approche sur deux axes, le volume de travail nécessaire a lui aussi doublé. Quoique les deux instruments soient indissociables dans le contexte de la chaîne des valeurs, chacun a ses problèmes particuliers. Les partenaires et les parties prenantes se sont efforcés de maintenir leurs relations pendant qu'ils s'assuraient de la mise en œuvre adéquate de chaque instrument. Par exemple, il est apparu que la composante planification participative dépensait trop de temps et d'énergie.

Même si l'approche du projet a demandé du temps et des efforts de la part du personnel, elle a aussi été fortement gratifiante. Ce modèle infranational est plus avancé que le modèle national, qui œuvre seulement à la transparence des revenus par le biais de l'ITIE et ne comporte pas de composante de gestion participative des revenus.

Renforcement des capacités et assistance technique

Le projet a mobilisé des capacités et de l'assistance technique à tous les niveaux. En premier lieu, il était essentiel que les connaissances des responsables de la mise en œuvre du projet soient aussi étendues que celles des parties prenantes auxquelles ils devaient porter assistance afin de légitimer leur aide. Ceci a nécessité la mise en œuvre d'une série de formations et d'un accompagnement de la part de RWI et de LGI, du fait que l'industrie extractive constituait un sujet nouveau et complexe pour les partenaires. Suite au renforcement des capacités, les responsables de la mise en œuvre du projet ont progressé en tant qu'organisations et ont renforcé leur position dans leurs districts respectifs. Comme en témoigne Yunus de LPAW : « Au commencement de ce projet, nous n'étions rien d'autre qu'une petite ONG locale, mais maintenant tout le monde dans ce district nous considère comme une organisation digne de confiance. Nous comprenons les détails des revenus du pétrole et plusieurs de nos membres ont publié des articles sur le sujet dans des journaux du district et nationaux ».

En second lieu RWI, LGI et leurs partenaires ont dû obtenir des informations sur l'industrie extractive et les modifier pour les adapter au contexte local. Il existe une abondance de documents sur la planification participative ou sur les modèles de transparence au niveau international mais

Étude de cas

pratiquement aucun au niveau infranational. Beaucoup de temps a été consacré au renforcement des capacités et à l'assistance technique mais cela a été le pivot de la réussite du projet.

Transposition des efforts du district au niveau national

Dans la mesure où le pétrole en Indonésie dépend directement du gouvernement central, le projet ne peut pas ignorer l'importance d'obtenir un soutien national pour renforcer la défense des droits au niveau du district. Même si Blera et Bojonegoro ont considérablement progressé en impliquant leurs gouvernements, le risque est toujours présent qu'il soit mis fin aux plans de développement durable multilatéraux du secteur pétrolier par les gouvernements de district et par le gouvernement central indépendamment des engagements pris. Les efforts entrepris à Blera et Bojonegoro doivent permettre d'obtenir le soutien de BP Migas pour que les districts bénéficient d'une meilleure chance d'assurer la transparence et la responsabilisation des revenus du pétrole. L'Indonésie ayant adhéré à l'ITIE, BP Migas doit aider les districts en communiquant précocement les informations pour les aider à calculer avec précision des projections de revenus.



Le Revenue Watch Institute (RWI) fait la promotion d'une gestion efficace, transparente et responsable des ressources pétrolières, gazières et minérales pour le bien public. Par le biais d'activités de renforcement des capacités, d'assistance technique, de recherche, de financement et de plaidoyer, nous aidons les pays à tirer parti de leur richesse en ressources naturelles.

1700 Broadway, 17e étage
New York, NY 10019,
États-Unis
Téléphone : 1.646.929.9750
rwi@revenuewatch.org
www.revenuewatch.org