

Réforme des Compagnies Pétrolières Nationales: Neuf Recommandations

Patrick R. P. Heller

Paasha Mahdavi

Johannes Schreuder

Juillet 2014



Résumé analytique

Certaines compagnies pétrolières nationales (CPN) ont largement contribué au succès des efforts entrepris pour exploiter les bénéfices tirés du pétrole au profit du développement national. Il existe toutefois d'autres cas où les CPN se sont avérées de médiocres gestionnaires des ressources nationales, des obstacles à l'investissement privé, un fardeau épuisant les ressources de l'État ou une source de clientélisme et de corruption. Une réforme des CPN – graduelle dans certains cas, radicale dans d'autres—vient alors s'inscrire comme une priorité, voire la priorité numéro un, au menu des programmes politiques de nombreux pays riches en pétrole.

En nous appuyant sur les documents existants, nous avons entrepris une étude de 12 CPN issues de divers contextes géographiques et opérationnels afin de proposer aux décideurs des mesures concrètes permettant d'améliorer l'efficacité et la responsabilisation des CPN de leur pays vis-à-vis des gouvernements et des citoyens. Notre étude a abouti aux neuf recommandations suivantes pour une réforme des CPN :

	Recommandation	Core features
Définition et financement d'une mission commerciale	1. Définir soigneusement les fonctions commerciales et non commerciales. Limiter l'étendue des activités non commerciales aux domaines dans lesquels des activités commerciales sophistiquées ou onéreuses augmentent le risque et le coût des conflits d'intérêts.	<ul style="list-style-type: none"> • Définir une stratégie commerciale claire et s'y tenir. • Définir clairement ce que la CPN ne doit PAS faire et respecter systématiquement cette définition. • Limiter le rôle de réglementation aux phases où la CPN cherche à atteindre une véritable compétitivité.
	2. Développer un modèle fonctionnel de rétention des revenus.	<ul style="list-style-type: none"> • Trouver un juste milieu entre différents impératifs : La CPN a besoin d'accéder à des flux de revenus suffisants pour couvrir les coûts, mais si elle exerce trop de contrôle sur les finances de l'État, elle risque de devenir un État parallèle. • Toutes choses étant égales par ailleurs, plus la CPN a besoin d'investissements, plus il est justifié qu'elle puisse jouir d'une autonomie sur les flux de revenus. • D'autre part, plus la part des recettes publiques transitant par la CPN est élevée, moins il est justifié qu'elle puisse jouir d'une autonomie sur les flux de revenus.
	3. Trouver un financement externe en proposant des actions de la CPN à la vente sur des marchés boursiers publics ou en émettant des obligations sur les marchés étrangers, le cas échéant.	<ul style="list-style-type: none"> • Jouer sur le levier des marchés en termes de levée de capitaux et de gouvernance d'entreprise.
Limiter les ingérences politiques dans les décisions techniques	4. Définir des rôles et des structures claires pour les actionnaires publics.	<ul style="list-style-type: none"> • Limiter le nombre d'actionnaires publics pour promouvoir une gestion cohérente.
	5. Mettre en place des conseils d'administration professionnels et indépendants.	<ul style="list-style-type: none"> • Procéder aux nominations des administrateurs selon un processus bien défini et basé sur le mérite. • Mettre l'accent sur l'expertise technique plutôt que sur le clientélisme politique.
	6. Investir dans la qualité et l'intégrité du personnel de la CPN.	<ul style="list-style-type: none"> • Adopter des clauses de forte responsabilisation des employés. • Encourager la formation et promouvoir au mérite. • Éviter les conflits d'intérêts. • Encourager une philosophie de l'apprentissage dans l'ensemble de la compagnie.
S'assurer de la transparence et d'une supervision adéquate	7. Diffuser le plus possible des données clés au public.	<ul style="list-style-type: none"> • Communiquer les recettes, les dépenses, les flux de revenus entre la CPN et l'État, la production, les plans, ainsi que les résultats des activités de négoce de pétrole et quasi-fiscales.
	8. Réaliser des audits financiers indépendants et les publier.	<ul style="list-style-type: none"> • Faire appel à des professionnels indépendants compétents pour réaliser les audits et mettre les résultats à la disposition des citoyens.
	9. Décider d'un niveau efficace de contrôle législatif.	<ul style="list-style-type: none"> • S'assurer que la CPN et ses représentants rendent compte au pouvoir législatif sans restreindre indûment leur pouvoir de décision.

Introduction

La gestion des compagnies pétrolières nationales (CPN) a un impact majeur sur la façon dont les pays producteurs de pétrole transforment leur richesse potentielle en un développement durable qui profite à leurs citoyens. Une CPN efficace peut générer de solides recettes financières au profit de l'État, un épanouissement des capacités techniques nationales et des engagements environnementaux et sociaux forts. En revanche, une CPN mal gérée peut souvent aggraver les problèmes de gaspillage et de corruption et priver le pays de précieuses ressources. Des recherches approfondies sur les performances et l'économie politique des CPN ont suscité des débats intenses sur les priorités de réforme.¹

Ce mémoire s'appuie sur les documents existants—y compris la Charte des ressources naturelles et l'Indice de gouvernance des ressources 2013—ainsi que sur une analyse comparative de 12 CPN répertoriées au tableau 1 pour donner des conseils pratiques qui devraient permettre aux décideurs d'améliorer les performances économiques et la responsabilisation des CPN. Les cas portent sur un éventail de CPN issues de différentes régions du monde, possédant divers niveaux de sophistication technique et exerçant différentes fonctions. Certaines sont exclusivement des entités commerciales traditionnelles, d'autres consistent essentiellement en des organismes de réglementation ou de supervision tandis d'autres encore assument tous les rôles cités plus haut. Notre évaluation de la performance des compagnies pour les deux questions indiquées dans le tableau 1 a pour but d'aider à tirer des enseignements décisifs pour les pratiques mondiales, plutôt que de servir d'outil spécifique pour la réforme de politiques dans les pays étudiés ou d'indicateur permettant de comparer les niveaux de sophistication des différentes compagnies figurant dans l'échantillon. (Voir l'encadré à la page suivante.)

Tableau 1. Étude de cas des compagnies pétrolières nationales

Pays	Compagnie	Atteinte des objectifs techniques/économiques de l'État	Évaluation par l'Indice de gouvernance des ressources (RGI) des mécanismes de reddition de comptes au public
AFRIQUE			
Angola	Sonangol	Élevée	Partielle
Cameroun	Société Nationale des Hydrocarbures (SNH)	Faible	Insuffisante
Ghana	Ghana National Petroleum Corporation (GNPC)	Modérée	Insuffisante ²
Nigeria	Nigerian National Petroleum Corporation (NNPC)	Faible	Weak
ASIE-PACIFIQUE			
Malaisie	Petroleum Nasional Blvd. (Petronas)	Élevée	Partielle ³
Vietnam	Petrovietnam (PVN)	Modérée	Insuffisante
EUROPE ET EURASIE			
Kazakhstan	KazMunaiGas (KMG)	Modérée	Satisfactory
Norvège	Statoil	Élevée	Satisfactory
AMÉRIQUE LATINE			
Brésil	Petróleo Brasileiro (Petrobras)	Élevée	Satisfactory
Mexique	Petróleos Mexicanos (Pemex)	Faible	Satisfactory
MOYEN-ORIENT			
Iran	National Iranian Oil Co. (NIOC)	Faible	Insuffisante
Arabie saoudite	Saudi Aramco	Élevée	Faible

Notre examen des expériences de ces compagnies vient s'ajouter aux études existantes sur les performances des CPN et nous permet de recommander neuf étapes que les décideurs, les représentants officiels des CPN et les analystes indépendants au sein des pays producteurs de pétrole se devraient de suivre afin d'améliorer les performances et la responsabilisation de leurs CPN. Dans la mesure où il n'existe pas de modèle universel de réussite pour les CPN, aucune prescription ne peut déterminer entièrement à elle seule la performance, mais nous avons essayé de mettre autant que possible l'accent sur le côté pratique en donnant des orientations sur les étapes qui ont permis le développement de compagnies performantes dans notre échantillon.

Méthodologie des études de cas de CPN

Notre évaluation de la performance technique / économique est une mesure qualitative du degré auquel une CPN a atteint les objectifs spécifiques énoncés pour elle par ses responsables gouvernementaux. Elle vise à refléter la diversité des objectifs, fonctions et niveaux de sophistication des compagnies incluses dans l'échantillon. Elle est basée sur un questionnaire détaillé, adapté de Victor et al. (2012), Thurber et al. (2011) et Heller et Marcel (2012), et intègre une analyse de la performance de toutes les responsabilités assignées à la CPN concernant : la promotion/mise en œuvre d'une campagne d'exploration efficace ; la promotion/mise en œuvre d'une production efficace ; le transfert d'une « part équitable » des revenus à l'État ; la mise en place d'accords stables avec des partenaires privés ; et une grande efficacité dans le contrôle des opérateurs et la perception des recettes.⁴

Il est à noter qu'un score élevé en regard de l'atteinte des objectifs techniques/économiques du gouvernement n'indique pas nécessairement qu'une CPN soit un acteur commercial sophistiqué ; personne ne pourrait prétendre, par exemple, que la GNPC est une compagnie plus qualifiée que Pemex sur le plan de l'exploitation. Notre évaluation se fonde plutôt sur une sorte d'échelle variable en fonction des responsabilités qui ont été assignées. La GNPC a assez bien réussi à aider le Ghana à franchir les premières étapes de la mise en production et nous la situons donc dans la bonne moyenne pour ce qui est d'atteindre les objectifs du gouvernement. Pemex, en revanche, telle qu'elle se présentait avant la réforme, n'a pas réussi à arrêter le déclin de la production ou à générer des investissements suffisants, ce qui a donné lieu à une réforme constitutionnelle fondamentale du secteur pétrolier du Mexique. Nous lui attribuons donc une note inférieure, à l'instar de Stojanovski (2012) et Thurber et al.⁵ Les évaluations sont basées sur l'historique de performance et ne prennent pas en compte l'impact des réformes en cours, comme la refonte annoncée de la GNPC qui, d'un organisme quasi-réglementaire deviendra un acteur aux grandes ambitions commerciales, ni la mise en œuvre des réformes constitutionnelles du Mexique en 2013.

À une exception près,⁶ notre notation de la responsabilité publique est dérivée du score de chaque compagnie sur l'Indice de gouvernance des ressources 2013, qui mesure les politiques et les performances en matière de transparence et de responsabilisation dans 58 pays riches en ressources, en se fondant sur des analyses, validées par les pairs, d'informations publiquement disponibles. Notre classification est basée sur la performance de la compagnie, évaluée sur une échelle de 100 points pour ce qui est de la responsabilisation, et allant de Satisfaisante (71-100) à Insuffisante (0-40), en passant par Partielle (51 – 70) et Faible (41 à 50). Il est à noter que cette désignation s'applique principalement à la divulgation d'informations et ne prend pas bien en compte le genre de mécanismes de responsabilisation intragouvernementale évoqués dans plusieurs des recommandations qui suivent.

- 1 Voir, par exemple, Silvana Tordo, Brandon S. Tracy et Noora Arfaa, *National Oil Companies and Value Creation (compagnies pétrolières nationales et création de valeur)* (Washington, D.C. : Document de travail de la Banque mondiale no 218, 2009); Valérie Marcel, *Oil Titans: National Oil Companies in the Middle East (les géants du pétrole : compagnies pétrolières nationales au Moyen-Orient)* (Washington, D.C. : Brookings Institution Press, 2006) ; Paul Stevens, *National oil companies and international oil companies in the Middle East (compagnies pétrolières nationales et compagnies pétrolières internationales au Moyen-Orient) : Under the shadow of government and the resource nationalism cycle (dans l'ombre des gouvernements et du cycle de nationalisme des ressources)*, *Journal of World Energy Law & Business* 1 (1) (2008) : 5-30 ; et Christian Wolf, *Does ownership matter (quelle importance accorder au statut du propriétaire) ? The performance and efficiency of State Oil vs. Private Oil (performances et efficacité des compagnies pétrolière d'État par rapport à celles des compagnies pétrolières privées)* (1987-2006), *Energy Policy* 37.7 (2009) : 2642-52.
- 2 La GNPC n'a pas été évaluée sur l'Indice de gouvernance des ressources 2013 ; le classement pour le Ghana dans ce document correspond au secteur minier du pays plutôt qu'à celui du pétrole. L'évaluation de la GNPC ici repose sur une enquête qui reprend la méthodologie utilisée pour affecter des scores à l'Indice, selon laquelle la compagnie aurait obtenu 20 points sur un total possible de 100.
- 3 Comme pour les autres compagnies de l'échantillon, le score attribué à Petronas provient de l'enquête effectuée dans le cadre de l'Indice de gouvernance des ressources 2013. Il convient de noter toutefois que Petronas a été acclamée, ces dernières années, pour avoir mis en place une politique prohibant les cadeaux pour tout le personnel, instauré un poste d'agent en chef de l'intégrité et mis en place un code d'éthique dans les affaires. Suite à la publication de l'Indice, Petronas a mis en œuvre plusieurs réformes de sa politique de communication des résultats au public aux fins d'améliorer la transparence, ce qui est susceptible de déboucher sur un classement amélioré dans la prochaine édition de l'Indice de gouvernance des ressources. Voir Eugene Thean Hock Lee, *Scope for Improvement (potentiel d'amélioration) : Malaysia's Oil and Gas Sector (le secteur gazier et pétrolier de la Malaisie)*, Kuala Lumpur : Research for Social Advancement (REFSA), 2013, <http://refsa.org/wp/wp-content/uploads/2013/07/OG-Scoping-Report-Malaysia-final-20130701.pdf>
- 4 David G. Victor, David R. Hults et Mark C. Thurber, « Introduction and Overview (introduction et présentation) », *Oil and Governance (pétrole et gouvernance): State-Owned Enterprises et le World Energy Supply (entreprises d'État et approvisionnement mondial en énergie)* (Cambridge, Royaume-Uni : Cambridge University Press, 2012), 3-31 ; Mark C. Thurber, David R. Hults et Patrick R.P. Heller, « Exporting the 'Norwegian Model' (exporter le modèle norvégien) : The effect of administrative design on oil sector performance (effet de la conception administrative sur la performance du secteur pétrolier) », *Energy Policy* 29 (2011) : 5366 - 5378 ; et Patrick R. P. Heller et Valerie Marcel, *Institutional Design in Low-Capacity Oil Hotspots (conception institutionnelle dans les points chauds pétroliers de faible capacité)* (New York : Revenue Watch Institute, 2012), <http://www.revenuewatch.org/publications/institutional-design-low-capacity-oil-hotspots>.
- 5 Ognen Stojanovski, « Handcuffed (menottes aux poignets) : An Assessment of Pemex's Performance and Strategy (évaluation de la performance et de la stratégie de Pemex) », *Oil and Governance*, 280-333 ; Mark C. Thurber, David R. Hults et Patrick R.P. Heller, « Exporting the 'Norwegian Model' (exporter le modèle norvégien) : The effect of administrative design on oil sector performance (effet de la conception administrative sur la performance du secteur pétrolier) », *Energy Policy* 29 (2011) : 5366-5378.
- 6 GNPC ; voir note 2 pour explication.

DÉFINITION ET FINANCEMENT D'UNE MISSION COMMERCIALE (RECOMMANDATIONS 1, 2 ET 3)

Pratiquement chaque CPN a une mission officielle à assumer en tant qu'entité « commerciale », mais ce que l'on entend exactement sous le vocable de « commercial » est parfois mal défini. Les CPN performantes ont défini cette mission précisément et stratégiquement. La plupart des États producteurs de pétrole de longue date veulent des sociétés commerciales traditionnelles qui donnent priorité à la maximisation des profits et à la maîtrise des coûts. Les compagnies qui ont atteint cet objectif ont des missions commerciales clairement définies et développent l'autonomie, les structures et les incitations nécessaires à la bonne exécution de ces missions. Les CPN qui n'ont pas la capacité ou la volonté d'exercer une activité commerciale sont souvent confrontées à des limitations : des rôles dont la définition est vague, un manque d'accès aux capitaux nécessaires au réinvestissement, et un environnement réglementaire insuffisant avec des risques élevés de clientélisme et de corruption.

Dans certains pays, surtout lorsque les réserves de pétrole sont restreintes ou que l'industrie en est à ses débuts, il peut n'être pas souhaitable de donner immédiatement priorité à une CPN commerciale traditionnelle qui aspire à assumer une responsabilité majeure dans la gestion des activités d'exploration et de production.⁷ Mais même au sein de cette catégorie de pays, les gouvernements qui ont soigneusement structuré les responsabilités de leurs CPN en matière d'activités commerciales, quasi-commerciales et non commerciales obtiennent les meilleurs résultats ; en définissant ce que la compagnie et les autres institutions peuvent faire ou non et en traçant un axe stratégique clair pour la CPN, un producteur émergent augmente ses chances de parvenir à une maîtrise efficace et responsable du secteur pétrolier.

Une fois que la stratégie commerciale de l'entreprise est en place, il est important que la compagnie dispose d'un accès suffisant aux ressources financières nécessaires pour l'exécuter efficacement. Cela s'avère particulièrement problématique lorsque la CPN souhaite mettre en œuvre des activités opérationnelles coûteuses. Lorsqu'une CPN est responsable d'une part substantielle des coûts du projet, elle doit souvent faire face à de gros besoins initiaux de capitaux, pour des projets qui peuvent mettre de sept à quinze ans avant de générer des revenus.⁸ Ces compagnies ont besoin de disposer d'un accès fiable à des financements qui leur permettront de mettre en œuvre des stratégies tournées vers l'avenir.

Dans le même temps, notamment dans les États où une part importante des recettes publiques passe par la CPN, laisser trop d'autonomie à la compagnie sur ses revenus peut avoir des conséquences graves pour la gestion des finances publiques.⁹ En Angola, où Sonangol a joui du pouvoir de facto de conserver le contrôle sur des flux énormes de revenus, le FMI a découvert un « résidu inexplicé » dans les comptes de l'État, initialement estimé à plus de 31 milliards USD entre 2007 et 2010 (soit l'équivalent d'un quart du PIB annuel), qui avait échappé aux règles ordinaires de la gestion des finances publiques. Un rapprochement de ces écarts a révélé qu'une grande partie de ces dépenses était imputable aux activités quasi-fiscales de Sonangol et au transfert de recettes pétrolières « vers des comptes externes au service des lignes de crédit externes ».¹⁰

7 Pour une étude approfondie des difficultés auxquelles sont confrontés les nouveaux producteurs de pétrole, voir Heller et Marcel.

8 Plusieurs CPN, dont Pemex, Statoil, Petrobras, Petronas et PDVSA au Venezuela, doivent assumer une grande partie de ces coûts en capital dès le départ, au cours de la phase d'exploration et de développement. Il est toutefois plus courant pour les CPN, surtout pour les plus petites, de « reporter » les coûts importants sur des étapes ultérieures, ce qui signifie qu'elles ne les assument pas au départ mais doivent les rembourser à leurs partenaires du secteur privé sur les revenus ou les profits attendus par la suite. Mais même dans ces pays, la prise d'une participation importante dans la CPN peut avoir des impacts significatifs sur les flux de recettes à venir et, par conséquent, sur l'impact économique national du secteur pétrolier.

9 Les risques sont un peu moindres dans les pays dont la dépendance aux revenus du pétrole est faible, comme la Norvège.

10 Fonds monétaire international, *Angola (Angola) : Second Post-Program Monitoring (deuxième suivi post-programme)* : Press Release and Statement by the Executive Director for Angola (communiqué de presse et déclaration du directeur exécutif pour l'Angola), Rapport pays du FMI n°14/81, mars 2014, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr1481.pdf>.

RECOMMANDATION 1

Définir soigneusement les fonctions commerciales et non commerciales. Limiter l'étendue des activités non commerciales aux domaines dans lesquels des activités commerciales sophistiquées ou onéreuses augmentent le risque et le coût des conflits d'intérêts.

Comme le souligne le Précepte 6 de la Charte des ressources naturelles, il est impératif que le gouvernement d'un pays producteur de pétrole définisse clairement la stratégie commerciale de la compagnie d'État et ses responsabilités non commerciales. La fonction « commerciale » d'une CPN fait référence à sa participation en tant qu'entreprise dans des activités génératrices de revenus. Délimiter exactement ce qui est prévu dans la fonction commerciale d'une CPN particulière est une étape souvent négligée ; les grandes lignes de la fonction doivent être définies par les actionnaires de la compagnie et les autres cadres supérieurs responsables des fonctions de supervision de la compagnie. Les détails du rôle commercial doivent être mis au point par la compagnie elle-même. Des compagnies comme Saudi Aramco, Petrobras, Petronas et Statoil exercent l'ensemble des activités que l'on retrouve dans les grandes compagnies pétrolières internationales, notamment la gestion et le financement d'activités complexes de production et d'exploration. Certaines de ces CPN « opérationnelles » mènent aussi des projets outre-mer, à l'instar des grandes compagnies pétrolières internationales privées.¹¹

D'autres compagnies se restreignent à une gamme beaucoup plus limitée d'activités commerciales, en prenant notamment des participations minoritaires à des degrés divers d'engagement financier et selon divers scénarios de participation effective aux décisions du groupe (p. ex., SNH, GNPC), en commercialisant la part du pétrole revenant à l'État sur les marchés internationaux et en exerçant des activités en aval sur le marché intérieur.

Dans les pays qui ont des antécédents de réussite dans la gestion des CPN, le gouvernement et la CPN ont déterminé avec précision les modalités de la mission commerciale de la CPN et celle-ci a formulé avec soin des stratégies commerciales pour mettre en œuvre cette mission. Un des points consiste à décider si la compagnie jouera un rôle majeur sur le plan opérationnel. Lorsqu'une CPN aspire à assumer un rôle technique dans l'exécution de projets, il est impératif de lui fixer une orientation stratégique et de renforcer ses capacités au fil du temps.

Les responsables de Petrobras, par exemple, ont pris une décision stratégique fondamentale lorsqu'ils se sont rendu compte que la compagnie pouvait s'assurer un avantage concurrentiel à long terme en développant des capacités d'exploitation en eaux profondes. Petrobras a fait de gros investissements afin d'étoffer cette capacité comme axe essentiel de son développement commercial, à un moment où les compagnies pétrolières étrangères se voyaient exclure de toutes les activités en amont sur le marché brésilien.¹²

En Malaisie, la direction de Petronas a pris la décision de développer les capacités de la compagnie à l'étranger, en se concentrant particulièrement sur les marchés considérés comme à risque par d'autres compagnies.¹³

11 Voir, par exemple, Pauline Jones Luong et Fiorella Jazmin Sierra, « Crude Ambitions (ambitions brutes) : The Internationalization of Emerging Country NOCs (l'internationalisation des CPN des nouveaux pays) », Université de Michigan, document de travail, 2014.

12 Voir Adilson de Oliveira, « Brazil's Petrobras: strategy and performance (Petrobras au Brésil : stratégie et performance) », David G. Victor, David Hulst et Mark C. Thurber (éd.), *Oil and Governance (pétrole et gouvernance)*, 527-535. Le secteur pétrolier du Brésil s'est ouvert à la concurrence étrangère en 1997.

13 Leslie Lopez, « Petronas: reconciling tensions between company and state (Petronas : réduire les tensions entre la compagnie et l'État) », dans David G. Victor, David Hulst et Mark C. Thurber (éd.), *Oil and Governance (pétrole et gouvernance)*, 816-821.

En revanche, la NNPC au Nigeria a échoué en partie parce qu'elle n'a jamais défini un ensemble cohérent de priorités commerciales – la compagnie dépense beaucoup d'argent en participations dans des coentreprises et en supervision de raffineries notoirement sous-performantes, mais il lui manque une stratégie ou un mandat pour aboutir à la constitution d'un portefeuille rentable.

Au-delà du besoin de préciser la mission « commerciale » de la compagnie, il est important de bien définir et maîtriser les fonctions non commerciales. Les CPN sont fréquemment appelées à exercer deux grands types de fonctions non commerciales :

- *Fonctions de réglementation*, que nous définirons, à la suite de Boschek (2007) et Tordo (2011), comme comprenant l'octroi de licences sur les droits de prospection et de production ; la définition de règles détaillées régissant la performance ; la vérification du respect de la législation, de la réglementation et des contrats par les compagnies (et par d'autres organismes gouvernementaux) ; et l'approbation des décisions clés prises par les compagnies partenaires concernant l'exploration et la production.¹⁴
- *Les fonctions quasi-fiscales*, que nous définirons comme englobant les activités de la CPN qui seraient normalement dévolues à d'autres organismes de l'État au titre de la gestion des recettes fiscales, des dépenses publiques ou de l'exercice des responsabilités en matière de développement national, plutôt que d'être liées directement au secteur pétrolier en amont. Des exemples en sont le service de la dette nationale, la construction ou l'entretien des infrastructures, la promotion de la santé publique et de l'éducation, la distribution de subventions à la consommation de carburant et l'achat d'armes.

Le tableau 2 montre l'incidence de ces deux types de fonctions non commerciales sur notre échantillon de CPN.

Atteinte par les compagnies des objectifs techniques/économiques du gouvernement	Compagnie	La compagnie exerce-t-elle une fonction de réglementation ?	La compagnie exerce-t-elle une fonction quasi-fiscale ?
Élevée	Petronas	–	✓
	Petronas	✓	✓
	Saudi Aramco	–	✓
	Sonangol	✓	✓
	Statoil	–	–
Modérée	GNPC	✓	✓
	KMG	–	✓
	PetroVietnam	–	✓
Faible	NIOC	✓	✓
	NNPC	✓	✓
	Pemex	–	✓
	SNH	–	✓

Tableau 2. Fonctions non commerciales et atteinte des objectifs techniques/économiques du gouvernements¹⁵

14 Voir Ralf Boschek, « The Governance of Oil Supply (la gouvernance de l'approvisionnement en pétrole) : An Institutional Perspective on NOC Control and the Questions It Poses (perspective institutionnelle sur le contrôle de la CPN et les questions qu'elle pose) », *International Journal of Energy Sector Management* 1 (2007) 366-389 ; Silvana Tordo, *National Oil Companies and Value Creation (compagnies pétrolières nationales et création de valeur)* (Washington : Banque mondiale, 2011).

15 Par activités de réglementation, on entend le rôle de la CPN dans l'émission d'appels d'offres, l'attribution des offres et, dans certains cas, le respect par les compagnies des lois régissant les activités pétrolières. Le développement social fait référence à la prise en charge par les CPN de la gestion ou du financement de programmes en matière de santé, de gestion de l'environnement, d'éducation ou d'autres programmes sociaux. Les activités quasi-fiscales comprennent des dépenses d'un montant important engagées par les CPN pour subventionner les carburants, le financement de travaux publics de grande envergure, le service de la dette nationale ou d'autres charges financières qui relèveraient normalement de l'État lui-même. Comme indiqué précédemment, le tableau ci-dessus reflète les rôles traditionnels et non, par exemple, les changements intervenus récemment concernant la suppression des pouvoirs de réglementation des CPN comme cela a été le cas au Ghana et au Mexique. Il est à noter que la catégorisation ci-dessus indiquant qu'une CPN particulière exerce un pouvoir de réglementation reflète la pratique tant *de jure* que *de facto*. Au Nigeria, par exemple, le ministère des Ressources pétrolières est l'organe officiel de réglementation, mais la NNPC exerce de fait un fort pouvoir de réglementation, essentiellement à travers sa filiale National Petroleum Investment Management Services (NAPIMS). Comme indiqué précédemment, le tableau ci-dessus reflète les rôles traditionnels et non, par exemple, les changements intervenus récemment concernant la suppression des pouvoirs de réglementation des CPN comme cela a été le cas au Ghana et au Mexique.

Certains analystes ont suggéré que l'élimination totale des fonctions non commerciales constituait une condition préalable d'une CPN efficace et responsable.¹⁶ Comme l'illustre le tableau 2, la réalité dans les pays de notre échantillon est plus complexe, et les études montrent qu'une limitation trop rigide n'est pas toujours souhaitable ou réalisable, surtout lorsque les institutions sont confrontées à de sérieux obstacles politiques et à une insuffisance de capacités.¹⁷ Pour ce qui est des activités quasi-fiscales, il convient de noter que Statoil est la seule entreprise de notre échantillon à s'en abstenir totalement. En tant que détentrices de larges réserves de ressources et de capacités techniques, les CPN sont souvent bien placées pour jouer ces rôles. La clé du succès semble être d'éviter d'assumer des fonctions trop étendues ou mal définies, ce qui pourrait détourner les ressources d'un développement commercial ciblé et entraver la performance.¹⁸ Pemex au Mexique, par exemple, a longtemps administré un programme dénommé *Donativos y Donaciones* (« cadeaux et dons »), visant à promouvoir le développement social en mettant en place des infrastructures de petite envergure, en dispensant des biens en nature et en distribuant des transferts en espèces. L'État n'a pas clairement défini le rôle de Pemex dans le programme, et l'obligation d'administrer ces nombreux programmes s'est faite au détriment de l'exploitation. Ce genre de préoccupation quant au rôle que Pemex a joué dans une série d'activités quasi-fiscales a été l'un des vecteurs de la réforme constitutionnelle promulguée au Mexique en 2013, qui ouvrira le pays à la concurrence privée dans le secteur pétrolier et vise à décharger Pemex d'un grand nombre de responsabilités non commerciales. La portée des activités quasi-fiscales assignées à PDVSA au Venezuela s'est élargie dans des proportions absurdes sous le règne de Hugo Chavez ; en 2012, les déclarations de la compagnie déposées auprès de la U.S. Securities and Exchange Commission indiquent qu'elle a consacré davantage d'argent à ses « programmes sociaux » (4,35 milliards USD) – y compris pour l'alphabetisation et l'amélioration de la santé – qu'à ses activités du secteur pétrolier (2,99 milliards USD).¹⁹

En ce qui concerne les responsabilités de réglementation, les compagnies de notre échantillon qui obtiennent les meilleures notes sur l'Indice de gouvernance des ressources – toutes modérément à hautement sophistiquées sur le plan commercial – n'ont pas été chargées de s'engager dans des activités de réglementation. Cette constatation vient confirmer l'argument selon lequel imposer à une CPN d'exercer un contrôle sur le secteur tout en investissant et en se chargeant de l'exécution de projets complexes peut entraver la transparence et la responsabilisation. Doter les CPN de pouvoirs étendus de nature non commerciale peut aussi conduire les entreprises à profiter de leur position pour promouvoir les intérêts commerciaux de la compagnie, qui peuvent ne pas toujours pleinement coïncider avec ceux du pays. Et, dans certains cas, permettre à la CPN de régir l'attribution des droits d'exploration et de production peut ouvrir la porte à la corruption. Les compagnies désirant obtenir des licences et des contrats lucratifs peuvent être tentées de se livrer à la corruption et à l'extorsion des représentants des CPN, particulièrement lorsque le personnel de la CPN a été nommé pour des raisons politiques, comme c'est le cas en Iran et au Nigeria.²⁰

16 Cet argument a été largement repris dans les projets d'assistance technique menés par les organismes internationaux bailleurs de fonds, dans de nombreux pays nouveaux producteurs de pétrole. Pour un point de vue par écrit sur la valeur de ce système « norvégien » de stricte séparation des pouvoirs, voir Farouk al-Kasim, *Managing Petroleum Resources (gestion des ressources pétrolières) : The Norwegian Model in a Broad Perspective (le modèle norvégien replacé dans une perspective plus large)* (Oxford : Oxford Institute for Energy Studies, 2006).

17 Voir Mark Thurber, David Hulst et Patrick Heller, « Exporting the 'Norwegian Model (exporter le modèle norvégien) : The effect of administrative design on oil sector performance (effet d'une conception administrative de la performance du secteur pétrolier) », *Energy Policy* (juin 2011).

18 Voir Glada Lahn, Valérie Marcel, John Mitchell, Keith Myers et Paul Stevens, *Report on Good Governance of the National Petroleum Sector (rapport sur la bonne gouvernance du secteur pétrolier national)* (Londres : Chatham House, 2007).

19 « PDVSA : Social Spending Outstrips Investments (les dépenses sociales dépassent largement les investissements) », *Latin American Herald Tribune*, consulté le 4 mars 2014, à l'adresse <http://laht.com/article.asp?CategoryId=10717&ArticleId=200037>.

20 George R. G. Clarke, « What Do Managers Mean When They Say 'Firms Like Theirs' Pay Bribes? (que veulent dire les managers lorsqu'ils déclarent que les "entreprises comme la leur" versent des pots-de-vin) ? » *International Journal of Economics and Finance* 4(10) (2012): 161-69 ; Paasha Mahdavi, « Extortion in the Oil States (extorsion de fonds dans les États pétroliers) : How Nationalization Increases Corruption (comment la nationalisation contribue à un accroissement de la corruption) », UCLA Manuscript (2014).

Mais trois des huit compagnies de notre échantillon qui obtiennent les meilleurs résultats sur les plans technique et économique, Petronas, Sonangol et la GNPC – ont toujours exercé une forme de réglementation du secteur, à l’instar de Petrobras au moment où le secteur pétrolier du Brésil a pris son envol.²¹ Ces compagnies ont réussi en partie parce qu’elles n’ont pas laissé leurs activités de réglementation leur faire perdre de vue leur orientation stratégique ; elles se sont fixé leurs propres objectifs commerciaux et s’évertuent à les atteindre ; et elles ont continué à financer notablement et systématiquement le développement de leurs capacités.

Certaines CPN ont besoin de beaucoup de temps pour améliorer leurs compétences et leur viabilité avant d’être prêtes à assumer des missions commerciales ambitieuses. Limiter les activités de ces compagnies à un éventail initialement restreint d’activités lucratives associé à quelques fonctions de réglementation peut les aider à réussir leur commercialisation pendant un certain nombre d’années, en les encourageant à se spécialiser et à renforcer leurs capacités. Pendant des décennies, le gouvernement angolais et la Sonangol elle-même ont consciemment restreint la fonction commerciale de la compagnie à la vente de pétrole et à la promotion des contenus locaux. Les représentants gouvernementaux ont d’abord accentué la fonction quasi-réglementaire exercée par Sonangol pendant que la compagnie développait ses compétences, puis l’ont poussée à renforcer ses activités commerciales – principalement par le biais de sa filiale de prospection et de production – une fois que la compagnie eut atteint un niveau d’expertise suffisant. Cette approche par étapes pour définir le rôle de la compagnie a assuré la réussite économique de Sonangol, bien que la CPN angolaise présente toujours de graves lacunes en matière de responsabilisation publique.

L’éventualité et les conséquences de conflits d’intérêts associés à l’exercice d’un rôle de réglementation par la CPN ont tendance à se manifester lorsque la fonction commerciale de la CPN fait intervenir de gros investissements et/ou lui font jouer un rôle majeur dans les activités en amont. C’est pourquoi des pays comme le Brésil, l’Indonésie, la Colombie et l’Inde ont transféré les responsabilités de réglementation à leurs CPN pendant une période de développement initial, puis les ont déchargées de ces responsabilités au moment où, arrivées à une phase plus mature, elles commencent à aspirer à une plus grande réussite sur le plan commercial et où le gouvernement redoute une augmentation des coûts de fonctionnement découlant des conflits d’intérêts.

Les restrictions des activités non commerciales des CPN peuvent être définies par la Loi, soit de façon très détaillée ou de manière plus générale, sous réserve de directives ultérieures qui doivent être précises et transparentes. Pour les CPN partiellement privatisées, dresser une liste des activités dans une convention entre actionnaires ou dans les statuts peut parfois être préférable.

21 Petrobras a exercé un grand nombre de fonctions de réglementation jusqu’à la création d’un organisme indépendant de réglementation en 1997.

RECOMMANDATION 2

Développer un modèle fonctionnel de rétention des revenus.

La capacité d'une CPN à mettre en œuvre la stratégie commerciale qu'elle s'est choisie est fortement influencée par la mesure dans laquelle elle peut conserver les bénéfices tirés de ses activités et par les modalités selon lesquelles elle est censée transférer de l'argent au Trésor et/ou reçoit des allocations budgétaires du Trésor. L'Annexe 1 décrit les modèles de rétention des revenus dans les 12 pays faisant l'objet de nos études de cas. Les CPN de notre échantillon qui ne disposent pas d'un accès stable à des flux de revenus suffisants pour couvrir systématiquement leurs coûts de fonctionnement – la NNPC, Pemex et Petronas – perdent une part substantielle de leurs profits en conséquence. Petronas qui, ces dernières années, versait à l'État des dividendes pouvant atteindre 74 % de ses revenus nets,²² affirme que sa capacité de production est mise à mal par des transferts toujours plus importants de ses profits.²³ Dans le même temps, comme l'illustrent l'exemple de Sonangol ci-dessus ainsi que les expériences de pays comme l'Azerbaïdjan et le Congo-Brazzaville, où les exportations des CPN représentent plus de 80 % des recettes publiques, un excès d'autonomie peut avoir des conséquences graves pour le budget national.²⁴

Il n'existe donc pas de modèle universel convenant à tous les pays. Toutefois, les fonctionnaires doivent bien réfléchir à adopter un système de rétention des revenus qui convienne aux objectifs et aux capacités de leurs gouvernements. Soupeser où l'on en est vis-à-vis des deux facteurs présentés à la figure 1 peut orienter le choix d'un système.

Sophistication opérationnelle/ besoins d'investissement commercial	Élevé	I. Le plus fort motif de rétention d'une part significative des revenus des CPN (p. ex., Norvège)	II. Fort motif de rétention d'une part significative des revenus des CPN, mais le principe des poids et contreponds revêt une importance accrue (par exemple, Malaisie)
	Faible	III. Moindre motif de rétention d'une part significative des revenus des CPN (par exemple, au Ghana, surtout avant le début de la production)	IV. Le plus faible motif de rétention d'une part significative des revenus des CPN (p. ex., Congo - Brazzaville)
		Faible	Élevé
		Part des recettes publiques totales provenant des activités des CPN	

Figure 1. Déterminants de la rétention des revenus des CPN

Le quadrant I représente les pays dans lesquels la CPN est une entité commerciale sophistiquée qui a besoin de gros investissements pour financer ses activités et dont les revenus ne représentent pas une part dominante du budget public. Ces pays sont

22 Petronas Annual Report (rapport annuel de Petronas), 2012, 36, <http://www.petronas.com.my/investor-relations/Pages/annual-report.aspx>.

23 Leslie Lopez, « Petronas: reconciling tensions between company and state (Petronas : réduire les tensions entre la compagnie et l'État) », dans David G. Victor, David Hulst and Mark C. Thurber (éd.), *Oil and Governance (pétrole et gouvernance)*, 834 ; Niluski Koswanage et Emily Kaiser, « Special Report (rapport spécial) : Petronas chafes at its role as Malaysia's piggy bank (Petronas s'exaspère de son rôle de tirelire de la Malaisie) », Reuters, 2 juillet 2012, <http://www.reuters.com/article/2012/07/02/us-malaysia-petronas-idUSBRE86105420120702>.

24 Alexandra Gillies, *The Case for Transparency in National Oil Company Crude Sales (plaidoyer pour la transparence des ventes de brut des compagnies pétrolières nationales)* (New York : Revenue Watch Institute, 2012), www.revenuewatch.org/sites/default/files/OilSales-Transparency.pdf.

ceux qui justifient le plus l'adoption d'un modèle dans lequel la CPN a la possibilité de conserver ses revenus et de payer des impôts, tout comme une entité privée. Le quadrant II est une configuration intermédiaire, dans laquelle la compagnie doit assumer des coûts opérationnels lourds et où le manque d'un accès stable aux capitaux peut être pénalisant, mais aussi où le gouvernement doit prendre bien soin de garantir l'intégrité des recettes publiques et la cohérence du budget.

Les pays situés dans le quadrant III, où les risques d'une déstabilisation complète de l'économie ne sont peut-être pas très grands, mais où les besoins de capitaux de la compagnie ne sont pas énormes non plus, se doivent d'envisager l'adoption d'un modèle dans lequel la rétention des revenus est relativement restreinte. Enfin, le quadrant IV représente les pays dans lesquels l'entreprise n'est pas un acteur commercial traditionnel (et donc a des besoins en capitaux relativement modestes et/ou prévisibles) et dans lesquels, en même temps, une part importante des recettes publiques transitent par la compagnie, ce qui expose le pays à des risques massifs si le budget de l'entreprise en vient à coïncider *de facto* avec le budget national. Dans ces pays, la justification à retenir une part importante des revenus peut être faible ou nulle.

Un autre facteur à prendre en compte dans la mise en place du modèle de rétention des revenus est l'efficacité du processus budgétaire national. Dans une situation où la compagnie ne conserve pas une part importante des revenus, le recours à la mécanique budgétaire pour financer le fonctionnement de la CPN n'est pas intrinsèquement problématique. Mais lorsque la budgétisation est trop lente, imprévisible ou à consonance politique, la dépendance totale de la CPN vis-à-vis des crédits budgétaires peut être pénalisante.

La NIOC en Iran, par exemple, reçoit des fonds publics pour la réinjection de gaz dans ses champs de pétrole continentaux vieillissants et met en réserve les revenus provenant des ventes brutes d'actions dans ses contrats de rachat d'actions. Les transferts de ces fonds ne sont pas fiables, et les allocations budgétaires en faveur de la NIOC dans les plans de développement quinquennaux de l'Iran ont été volatiles.²⁵

²⁵ Voir 2009-10 *Annual Review (rapport annuel 2009-2010)* de la Banque centrale de la République islamique d'Iran (Téhéran : Service des relations publiques de la République islamique d'Iran).

RECOMMANDATION 3

Trouver un financement externe en proposant les actions de la CPN à la vente sur des marchés boursiers publics ou en émettant des obligations sur les marchés étrangers, le cas échéant.

Si elles sont bien gérées, les introductions en bourse peuvent contribuer à la discipline du marché et à la responsabilisation en créant de fortes incitations pour les CPN à démontrer à leurs investisseurs potentiels que leurs perspectives commerciales sont bonnes, leur prise de décisions est judicieuse, et leurs livres comptables sont clairs et exhaustifs. Sur les 45 compagnies d'État répertoriées dans l'Index de gouvernance des ressources, les 7 compagnies dont les actions sont cotées avaient un score moyen de responsabilisation de 80, comparativement à une moyenne de 46 pour les compagnies qui sont restées totalement la propriété de l'État. Dans nos études de cas, l'introduction en bourse a stimulé l'innovation et l'efficacité dans les cas suivants :

Petrobras

Le Brésil a partiellement privatisé Petrobras en 1997, vendant des actions à l'étranger (notamment à la Bourse de New York).²⁶ Le produit de la vente a été réinvesti dans le secteur, principalement dans le forage et l'exploration offshore. Dans le même temps, l'État a créé un organisme de réglementation, l'Agence nationale des hydrocarbures, afin de prendre en charge bon nombre de responsabilités non commerciales précédemment assumées par Petrobras.

Cet exercice a contribué à l'accomplissement de l'objectif déclaré de Petrobras d'accroître le chiffre d'affaires de trois façons. Tout d'abord, c'est évident, les ventes d'actions ont fait rentrer des liquidités. Deuxièmement, le respect des obligations strictes de déclaration pesant sur les sociétés cotées en bourse aux États-Unis a incité à instaurer des pratiques de gestion plus efficaces et de meilleure qualité ce qui, à son tour, a eu un effet rassurant sur les investisseurs quand Petrobras a entrepris de mobiliser des capitaux. En troisième lieu, la mise en vente des actions a contribué à réduire les coûts de subventionnement des carburants, qui gonflaient la dette publique et l'inflation au Brésil. En imposant à Petrobras des obligations nouvelles et contraignantes de maximiser les profits pour les actionnaires, le gouvernement brésilien s'est donné un tout nouvel argument à l'encontre des intérêts ancrés autour des subventions. Un désengagement a alors été entrepris progressivement afin de réduire les retombées politiques, avec la mise en place d'un allègement du contrôle des prix des produits représentant de petites parts de marché (p. ex., le carburant aéronautique, les lubrifiants et le kérosène) avant que n'interviennent les modifications concernant les grosses subventions sur l'essence et le gazole.²⁷ En l'espace de quelques années, les niveaux de production, les réserves prouvées et les revenus de Petrobras ont augmenté considérablement, et la compagnie a en outre amélioré ses compétences et sa réputation de chef de file mondial de la production et de l'exploration en eaux profondes.²⁸ (Il est à noter que l'aspiration à l'indépendance commerciale de Petrobras s'est inversée au cours des années suivant la découverte des immenses champs offshore pré-salins évoqués ci-dessous).

26 L'État détient actuellement 64 % des actions ordinaires, avec droit de vote lors des assemblées d'actionnaires de la compagnie, et 48 % des actions privilégiées de Petrobras, qui ne confèrent pas de droits de vote.

27 Voir Adilson de Oliveira et Tara Laan, *Lessons Learned from Brazil's Experience with Fossil-Fuel Subsidies and their Reform (Leçons tirées de l'expérience du Brésil avec les subventions aux combustibles fossiles et leur réforme)* (Genève: Institut international du développement durable, 2010), http://www.iisd.org/pdf/2010/lessons_brazil_fuel_subsidies.pdf. Depuis ce temps le Brésil a réintroduit les subventions, qui ont imposé des coûts importants à Petrobras, même si elles sont beaucoup plus faibles que les niveaux pré-2001.

28 Les données de l'agence indiquent que Petrobras produit actuellement 1,9 million de barils par jour, soit une hausse moyenne de 10,4 % par an depuis 1997. Les réserves prouvées ont doublé au cours de la même période, passant de 7,1 à 14,2 milliards de barils. Les recettes publiques dérivées de l'exploration et de la production ont connu une progression régulière, passant de 0,3 milliard USD en 1998 à plus de 9 milliards USD en 2007. Voir Adilson de Oliveira, « Brazil's Petrobras (Petrobras au Brésil) : Strategy and Performance (stratégie et performance) », David, David Hulst et Mark C. Thurber (éd.), *Oil and Governance (pétrole et gouvernance)*, 544.

Statoil

Le gouvernement norvégien a partiellement privatisé Statoil en 2001 par introduction d'actions à la bourse d'Oslo et de New York, tout en se réservant 67 % des actions pour son propre compte. L'État a également mis sur pied une nouvelle compagnie sans activité commerciale, Petoro, pour gérer ses intérêts financiers directs dans le pétrole et le gaz, détenus dans un portefeuille financier dénommé « State's Direct Financial Interest » (SDFI).²⁹ La privatisation partielle de Statoil émanait d'un désir de mobiliser des capitaux pour financer un programme d'expansion et devenir une entreprise pétrolière de classe mondiale. La réforme a, en fin de compte, réussi : Depuis 2001, Statoil a enregistré une augmentation marquée de ses investissements et de son chiffre d'affaires, et le cours de ses actions a plus que doublé à Oslo et plus que quadruplé à New York.

KazMunaiGas

En 2006, le Kazakhstan a introduit une filiale opérant en amont de sa CPN, dénommée KazMunaiGas E&P (KMG E&P), sur les marchés boursiers du Kazakhstan et de Londres. Cette intervention était motivée par un désir d'exposer KMG E&P aux pressions du marché, la tendance générale à privatiser les entreprises d'État du Kazakhstan et la nécessité de lever des fonds pour les futures acquisitions—notamment la prise d'une participation de 50 % dans KasGerMunai et d'un tiers dans PetroKazakhstan.³⁰ L'introduction en bourse de E&P KMG a permis de lever plus de 2 milliards USD. Les restrictions imposées par le Royaume-Uni et le Kazakhstan en matière de déclaration ont également amélioré les normes comptables et les pratiques de déclaration pour KMG E&P et sa compagnie mère. Bien qu'il soit important, l'impact de cette introduction en bourse sur la compagnie mère ne doit toutefois pas être surestimé. La compagnie mère, KazMunaiGas, est toujours confrontée à plusieurs problèmes de gouvernance qui se répercutent sur sa performance commerciale.³¹ Et les actifs détenus par KMG E&P ne comprennent pas plusieurs des plus importants droits détenus par la compagnie mère KazMunaiGas, comme ses actions dans les plus grands champs pétrolifères du Kazakhstan ou sa position privilégiée pour acquérir les droits de prospection et de production dans le pays.

Bien sûr, toutes les CPN ne sont pas susceptibles d'être introduites en bourse. La faisabilité de cette opération et l'attraction de capitaux d'investissement dépendent de plusieurs facteurs, notamment du fardeau que l'entreprise est contrainte d'assumer en termes de prise en charge d'actifs non liés à son cœur de métier et d'engagement dans des activités non commerciales. Un projet à terme d'introduction en bourse peut être un instrument utile pour contrôler plus étroitement la gestion des actifs et de la gouvernance d'entreprise.

En plus de celles qui ont mis en vente des actions en bourse, quatre des CPN interrogées—Pemex, Petrobras, Petronas et Statoil, sont en mesure d'émettre des obligations sur les marchés financiers internationaux. Toutes les quatre sauf Pemex sont performantes selon nos critères de performance technique et économique. Qatar Petroleum et différentes CPN chinoises ont également organisé des ventes d'obligations avec succès. La mise en vente d'obligations confère davantage de flexibilité aux CPN à des fins d'expansion et de renforcement du fonds de roulement. Petronas en particulier a eu recours à des ventes d'obligations à 10 ans en 2002 et 2009, pour financer une grande partie de ses dépenses en capital à des fins d'exploration et de production au cours de la décennie. Les exigences associées à l'émission d'obligations internationales peuvent également avoir des effets positifs sur la gouvernance d'une entreprise.

29 L'intérêt du SDFI pour les projets pétroliers et gazières ne se confond pas avec les prises de participation de Statoil dans ces projets.

30 Martha Brill Olcott, *Kazmunaigaz : Kazakhstan's National Oil and Gas Company (la compagnie pétrolière et gazière nationale du Kazakhstan)* (Houston : James A. Baker III Institute for Public Policy of Rice University, 2007), http://bakerinstitute.org/media/files/page/9820ee52/noc_kaz_olcott.pdf.

31 En particulier, KMG a du mal à tenir ses engagements en termes de capitaux au titre du projet géant de Kashagan. Anthony Lobo et Valérie Marcel, *The National Oil Company Investment Challenge (le défi des investissements de la compagnie pétrolière nationale)* (KPMG, 2010).

LIMITER LES INGÉRENCES POLITIQUES DANS LES DÉCISIONS TECHNIQUES (RECOMMANDATIONS 4, 5 ET 6)

Dans les CPN les plus performantes de notre étude, les décisions clés sont prises par des directions et conseils d'administration professionnels et indépendants, non par des politiciens. Ceci permet une planification sans surprise et l'exercice d'un jugement judicieux en matière commerciale, en plus de réduire les risques de détournement au profit d'intérêts politiques étriqués.

Toutes les CPN, même celles qui marchent le mieux, subissent une certaine ingérence de l'État. Petronas est fortement inféodée au premier ministre, dont le pouvoir est relativement peu encadré et contrôlé. Sous l'administration de Lula da Silva (2003-2010), Petrobras a subi des pressions gouvernementales au niveau de son conseil d'administration la poussant à faire des dépenses dans des domaines sans rapport avec son cœur de métier. L'ingérence politique dans la marche de la compagnie a continué de s'étendre ces dernières années. Le gouvernement a imposé que Petrobras soit l'opérateur de tous les blocs dans les zones offshore pré-salines et qu'elle conserve une participation minimale de 30 % dans ces blocs. Et la compagnie a une fois de plus été appelée à subventionner massivement les carburants, ce qui a coûté des dizaines de milliards de dollars à Petrobras selon les estimations.³²

Ceci dit, c'est dans les CPN les moins performantes que l'ingérence politique dans les décisions techniques est la plus forte. Des compagnies comme la NIOC et la SNH sont soumises à l'ingérence de l'État dans le réinvestissement des profits, les décisions de financement et la gouvernance d'entreprise. Par exemple, l'exécutif iranien, au titre de ce que le président Ahmadinejad appelait la « purge de la mafia du pétrole », a considérablement remanié en 2005 la structure organisationnelle de la NIOC, remplaçant les ministres, les directeurs généraux et même les bureaucrates de niveau intermédiaire.³³ Malgré l'obligation de faire valider ces mesures par le pouvoir législatif, l'ingérence politique dans la NIOC a échappé en grande partie à tout contrôle en raison de l'insuffisance de facto des contraintes pesant sur l'exécutif. En fin de compte, les compagnies les plus performantes semblent se distinguer par une plus grande autonomie dans la prise de décisions commerciales et dans la formulation de leur stratégie opérationnelle.

32 Samantha Pearson et Joe Leahy, « Petrobras: Unfulfilled Potential (Petrobras : un potentiel inassouvi) », *Financial Times*, 17 octobre 2013.

33 Paasha Mahdavi, « Oil, monarchy, revolution, and theocracy: a study on the National Iranian Oil Company (pétrole, monarchie, révolution et théocratie : étude de la National Iranian Oil Company) », dans David G. Victor, David Hulst et Mark C. Thurber (éd.), *Oil and Governance (pétrole et gouvernance)*.

Cela ne veut pas dire qu'il convient de croire aveuglément que les décideurs chargés des questions techniques, membres du conseil d'administration et de l'équipe de direction des CPN, mettront en œuvre la stratégie de l'État en toute efficacité et bienveillance. Cette analyse reflète plutôt une perspective sur le déroulement dans le temps et les outils les plus efficaces de supervision. Dans le cadre d'études antérieures, Hults (2012) a conclu que des mécanismes *ex post* dans le cadre desquels une large brochette d'acteurs politiques ont la possibilité de se former un jugement sur les actions et les performances de la CPN – assortis de conséquences significatives pour les dirigeants des CPN dont les résultats sont médiocres – s'avèrent être des outils plus efficaces, pour garantir des niveaux de performance et de responsabilisation élevés, qu'une structure de décision *ex ante* exagérément inclusive ou autre structure imposant un trop grand nombre d'approbations avant que les activités puissent être mises en œuvre.³⁴ Les recommandations 4 à 6 mettent l'accent sur des mesures qui peuvent limiter les interférences dans les décisions *ex ante*, tandis que les recommandations 7 à 9, ci-dessous, définissent des mécanismes de contrôle efficaces *ex post*.

34 David Hults, « Hybrid Governance (gouvernance hybride) : State Management of National Oil Companies (gestion publique des compagnies pétrolières nationales) », dans David G. Victor, David Hults et Mark C. Thurber (éd.), *Oil and Governance (pétrole et gouvernance)*, 62 – 120.

RECOMMANDATION 4

Définir des rôles et des structures claires pour les actionnaires publics.

Les CPN, dans lesquelles un actionnaire public, unique et puissant prend des décisions stratégiques de grande envergure (mais délègue la gestion quotidienne à la CPN), se sont en général mieux comportées que celles dans lesquelles l'actionnariat est fragmenté entre de nombreuses entités gouvernementales. Parmi les exemples du premier modèle figure la Malaisie, où le cabinet du premier ministre est l'unique actionnaire de Petronas et assume la responsabilité de la collecte de ses taxes et de ses dividendes annuels.³⁵ En Arabie saoudite, le monarque exerce ses pouvoirs d'actionnaire à travers le conseil de la SCPMA, qui supervise le ministère du Pétrole. Cette structure confère un pouvoir au roi sur les décisions politiques majeures, y compris concernant l'action de l'OPEP, les volumes de production et les niveaux de capacités de production inutilisés.³⁶

Et au Kazakhstan, le fonds souverain détient toutes les actions de la compagnie mère KazMunaiGas mais exerce une supervision restreinte sur les opérations. La direction claire et unifiée de ce modèle a permis à la compagnie de prendre des décisions stratégiques cohérentes concernant les activités commerciales associées à sa participation dans les groupes intervenant dans le secteur du pétrole, et les décisions stratégiques comme la décision de convertir KMG E&P en entreprise semi-privée.

En revanche, le fractionnement de l'actionnariat d'État entre différents organismes sans définir clairement les rôles de chaque actionnaire a nui à la performance technique et économique. Dans le cas de l'Iran, le gouvernement détient 100 % de la NIOC, mais les droits de vote concernant la CPN sont répartis entre les pouvoirs législatif et exécutif, la fraction supérieure, non élue, du gouvernement et les divers organismes de régulation. Avant les récentes réformes constitutionnelles du Mexique, Pemex était tout aussi fragmentée, le président et l'assemblée législative se disputant le pouvoir décisionnel. La répartition des rôles et des pouvoirs permet en théorie d'équilibrer utilement les forces et d'exercer un certain contrôle. Mais sans une définition claire des rôles, la fragmentation de la prise de décisions opérationnelles risque de paralyser la CPN sur le plan opérationnel et de politiser la réforme.

³⁵ La loi peut être consultée sur le site <http://www.agc.gov.my/Akta/Vol.%203/Act%20144.pdf>.

³⁶ Valérie Marcel, *Oil Titans (les géants du pétrole) : National Oil Companies in the Middle East and North Africa (compagnies pétrolières nationales au Moyen-Orient et en Afrique du Nord)* (Londres : Chatham House, 2006).

RECOMMANDATION 5

Mettre en place des conseils d'administration professionnels et indépendants.

Des conseils d'administration exerçant un leadership technique efficace s'avère être l'une des clés de la performance technique et de la responsabilisation. Les conseils d'administration des CPN les plus performantes sont dotés de membres compétents, politiquement autonomes et nommés par le biais de processus transparents et bien définis. Parmi les méthodes de sélection des membres du conseil d'administration de notre échantillon figurent :

- Nomination par le pouvoir exécutif (dans neuf des 12 CPN interrogées)
- Nomination par le pouvoir exécutif, avec validation par le pouvoir législatif (p. ex., NIOC et Petrobras)
- Nomination par une commission électorale indépendante et par les employés des CPN (Statoil)
- Fractionnement des pouvoirs de nomination entre le gouvernement et les actionnaires privés (Petrobras³⁷)

Les membres du conseil d'administration doivent être choisis selon leur expertise technique plutôt qu'en fonction de préoccupations clientélistes. La nomination de personnes ne faisant pas partie de la CPN peut aider cette dernière à se doter des bonnes compétences. Chez Petronas, par exemple, 6 des 13 membres du conseil d'administration proviennent d'entreprises leader dans le domaine des ressources naturelles, des affaires juridiques et du secteur du conseil. Le conseil d'administration d'Aramco compte à la fois des membres du personnel de la CPN et trois experts issus de compagnies pétrolières internationales et d'autres institutions internationales.

Pour finir, bien que la nomination de ministres dans les conseils d'administration des CPN soit chose courante (dans 5 des 12 CPN interrogées), cette nomination peut entraver la prise de décisions efficaces dans la mesure où les ministres sont souvent motivés par des préoccupations politiques immédiates qui les détournent des priorités techniques indispensables à la conduite du développement et à la mise en œuvre de la stratégie de la compagnie.³⁸ Les études comparatives antérieures indiquent également que les nouvelles CPN confrontées à de sérieux obstacles politiques et à des contraintes de capacité se comportent mieux lorsque le pouvoir décisionnel est concentré au sein de la CPN elle-même, plutôt que dans les mains d'autres personnes administratives comme des ministres. Dans le même temps, une trop grande concentration des pouvoirs risque évidemment de faire échapper la CPN à son obligation de rendre des comptes.³⁹

37 Le gouvernement nomme la majorité des membres du conseil d'administration de Petrobras, tandis que les actionnaires privés désignent une minorité des membres.

38 Voir Lahn et al. pour plus de détails sur la bonne gouvernance concernant les conseils d'administration des CPN.

39 Heller et Marcel.

RECOMMANDATION 6

Investir dans la qualité et l'intégrité du personnel de la CPN.

Améliorer les compétences et les mesures d'incitation du personnel peut aussi protéger contre la prise de décisions équivoques mues par des intérêts politiques. Les nominations de cadres chez Petronas se conforment au Code malaisien sur la gouvernance d'entreprise, qui codifie les bonnes pratiques et les principes de bonne gouvernance et définit des exigences obligatoires de formation pour les directeurs des entreprises malaisiennes privées et publiques.⁴⁰ Les compagnies comme Statoil, Petrobras, Saudi Aramco et Sonangol, ont lourdement investi dans la mise en place de professionnels qualifiés dès les premiers jours de leur développement, conscientes que l'une des étapes les plus importantes de l'édification de compagnies efficaces et responsables est de s'assurer qu'elles soient dirigées par des experts de classe mondiale. Par exemple, Saudi Aramco se targue d'avoir instauré un programme de formation rigoureux pour réunir certains des meilleurs ingénieurs et gestionnaires pétroliers de la région au point qu'être un « aramcan » figure parmi les postes les plus prestigieux du royaume.⁴¹ Au-delà de l'embauche et de la formation, il est important pour les CPN de développer et d'appliquer des systèmes méritocratiques de promotion interne et d'incitation à la performance, afin que l'obtention de résultats, plutôt qu'un désir de bénéficier de faveurs, soit le principal facteur de motivation du personnel dans son comportement. Enfin, l'instauration de règles visant à éviter les conflits d'intérêts chez les responsables de haut niveau (et les membres du conseil d'administration) représente une étape importante pour s'assurer que les efforts de la direction de l'entreprise soient axés sur l'atteinte d'objectifs nationaux et commerciaux à long terme, par opposition à la recherche de leurs propres intérêts personnels.

40 Le code peut être consulté sur http://www.mia.org.my/new/downloads/circularsandresources/circulars/2012/21/MCCG_2012.pdf. Pour en savoir davantage, voir Michael Yeoh et Farizal Hj. Mohd. Razalli, « Reinventing corporate governance in corporate Malaysia: the challenges ahead (réinventer la gouvernance dans le monde de l'entreprise en Malaisie : les défis à venir) », dans S.H. Scie et K. Kesavapany (éd.), *Malaysia (Malaisie) : Recent Trends and Challenges (enjeux et tendances récentes)* (LIEU : Institute of Southeast Asian Studies Press, 2006).

41 Paul Stevens, « Saudi Aramco : The jewel in the crown (le joyau de la couronne) », dans David Victor, Mark Thurber et David Huits (éd.), *Oil and Governance (pétrole et gouvernance)*, 193.

ASSURER LA TRANSPARENCE ET UNE SUPERVISION EFFICACE (RECOMMANDATIONS 7, 8 ET 9)

Dans de nombreux pays, les CPN figurent parmi les institutions d'État les plus opaques et les moins responsables. Ceci transparaît dans l'Indice de gouvernance des ressources (RGI) où, dans 33 des 45 entreprises d'État, les pratiques ont été jugées peu satisfaisantes. Comme l'illustre l'Indice de gouvernance des ressources et comme l'explique la Charte des ressources naturelles, cette situation peut avoir des impacts graves sur la gestion des affaires publiques : lorsque les citoyens, les investisseurs et d'autres institutions publiques n'ont pas les rudiments pour comprendre ce que ces compagnies font et sur quoi reposent leurs décisions, la probabilité qu'elles œuvrent pour l'intérêt public à long terme est considérablement réduite. Faute de mécanismes solides pour demander aux décideurs de la compagnie de rendre des comptes, les incitations à l'efficacité et à l'innovation sont ténues. Ce n'est pas un hasard si, dans notre échantillon, les compagnies les plus médiocres tant sur le plan des performances techniques/économiques que pour ce qui est de rendre des comptes (NIOC, NNPC et SNH) présentent des lacunes importantes en matière de divulgation d'informations au public.⁴² En revanche, plusieurs des CPN interrogées au titre de l'Indice de gouvernance des ressources, dont Petrobras et Statoil, ont montré qu'un degré élevé de transparence contribuait significativement à de bonnes performances économiques.

Une attention considérable a été accordée ces dernières années à l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) et à d'autres normes mondiales de transparence, et certaines des compagnies les moins performantes, dont la NNPC et la SNH, y adhèrent même officiellement. Mais une adhésion nominale à ces normes ne saurait être un substitut à la divulgation à grande échelle d'informations importantes, bien que l'on puisse s'attendre à ce que la nouvelle norme de l'ITIE, publiée en 2013, se traduise par des améliorations majeures, comme nous le verrons ci-dessous.

42 Dans de nombreux cas cela reflète les difficultés rencontrées en interne au niveau du partage de l'information et de la sensibilisation. On dit souvent, dans le cas de la NNPC, qu'il est possible que même les hauts dirigeants œuvrant au sein de l'entreprise n'aient pas une connaissance pleine et entière des mouvements de fonds. Dans de tels cas, une stratégie de préparation et de présentation claire de l'information peut avoir des répercussions internes mais aussi publiques.

RECOMMANDATION 7

Diffuser le plus possible des données clés au public.

La communication au public de données clés sur la situation financière et les activités de l'entreprise, de façon systématique et en temps opportun, est capitale. Comme indiqué dans la Charte des ressources naturelles, « la compagnie nationale devrait être tenue, au minimum, au respect des mêmes normes de divulgation que les compagnies privées ». Au chapitre des informations pertinentes à communiquer figurent :

- *Les revenus tirés par la CPN* de sa participation aux activités d'exploration et de production ou de l'exercice d'une fonction de réglementation, notamment les revenus provenant des ventes de pétrole ; les royalties ; les redevances ; les taxes encaissées par la CPN ; et les dividendes perçus dans le cadre de partenariats
- *Un compte rendu détaillé de la relation financière entre la CPN et l'État*, y compris pour ce qui est des règles régissant les transferts fiscaux et la divulgation des paiements effectués par la CPN au Trésor ou à d'autres institutions de l'État ; les bénéfices mis en réserve par la compagnie ; ainsi que les dotations budgétaires de l'État à la compagnie
- *Les actifs détenus par la compagnie dans des filiales et des coentreprises* ; le niveau de participation de la CPN dans ces entités ; les revenus gagnés et mis en réserve dans les filiales et coentreprises ; et les transferts entre la compagnie mère et les filiales et coentreprises
- *Les dépenses de l'entreprise en activités quasi-fiscales* telles qu'elles sont définies ci-dessus
- *Les créances de la compagnie* à un niveau ventilé, y compris celles dont elle est redevable à l'État (le cas échéant)
- *Une description des principales activités liées à l'exploration et à la production*, y compris des activités entreprises dans le passé, l'avancement dans la réalisation des objectifs et les projections d'activité à l'avenir ; ainsi que des activités associées à la participation des CPN dans des coentreprises ou des accords de partage de la production
- *Le budget de la compagnie*, que ce soit l'exécution du budget en cours ou les budgets à venir
- *La publication détaillée des ventes de pétrole* réalisées par la CPN, mentionnant les acheteurs, les volumes, les types de pétrole brut et le prix de vente⁴³
- *La structure de l'entreprise*, y compris la composition du conseil d'administration et de l'équipe de direction (avec les dates de nomination), ainsi que la structure, les effectifs et les responsabilités des divisions clés

43 Pour une discussion plus détaillée sur l'importance de la transparence des ventes de pétrole, voir Gillies (2012).

Sur les six CPN de notre échantillon qui se refusent à communiquer une part majeure de ces informations – GNPC, NIOC, NNPC, PetroVietnam, Saudi Aramco et SNH – seule Saudi Aramco est performante d'un point de vue technique et économique (elle profite de la dotation massive du pays en réserves de pétrole, possède du personnel qualifié et une direction unifiée et elle a adopté un mode de fonctionnement efficace sans transparence, mais il convient de noter que, malgré sa mauvaise note pour ce qui est de rendre des comptes au public, Aramco déclare sans défaillance ses résultats à l'État).⁴⁴

Durant les années 1990, Pemex, Petrobras, Petronas et SNH ont toutes adopté des pratiques plus transparentes de déclaration de leurs résultats. Dans de nombreux cas, cette amélioration de la transparence a eu un effet considérable sur l'exécution du budget des CPN, que ce soit en encourageant de meilleures pratiques de gestion ou en attirant des investissements extérieurs. Une plus grande ouverture sur le plan financier – plus particulièrement par le biais de la publication de données sur les dépenses en capitaux, le revenu net d'exploitation, les bénéfices, les dettes et les actifs – a permis à Petronas de gagner la confiance des investisseurs avec plus de 19 milliards USD d'obligations émises entre 1993 et 2010.⁴⁵ Les obligations, de leur côté, ont permis de financer des améliorations majeures des performances à long terme.

Il est à noter que la communication des comptes au public n'est pas le seul facteur contribuant à la réussite technique et économique. Malgré ses pratiques de déclaration transparentes, Pemex est perçue comme peu performante sur le plan technique, tandis que Saudi Aramco – sans doute la plus opaque des CPN de l'échantillon de cette étude, est l'une des plus performantes. Bien que certaines compagnies soient performantes sur le plan technique malgré leur communication insuffisante à l'égard du public, leur opacité a presque toujours des effets néfastes sur la reddition de comptes et l'impact à long terme du secteur pétrolier sur la vie des citoyens. Sonangol, par exemple, a généré des revenus importants en rendant très peu de comptes au public, ce qui a contribué à une médiocre gestion publique, à des écarts comptables de grande ampleur et à une traduction insuffisante des succès obtenus dans le secteur du pétrole en progrès de développement.

La nouvelle norme adoptée par l'ITIE en 2013 constitue une base solide pour l'amélioration de la responsabilisation des CPN dans les pays qui mettent en œuvre l'ITIE. Elle impose aux gouvernements de publier des informations sur les ventes de pétrole en nature réalisées sous l'égide des CPN, ainsi que sur les transferts de fonds entre les compagnies et le Trésor, sur les revenus totaux des compagnies et sur la forme des dépenses quasi-fiscales de la compagnie concernant des aspects tels que les infrastructures, les subventions et les allègements de la dette.⁴⁶ Une mise en place volontariste de cette norme dans les pays de l'ITIE peut représenter un pas en avant important sur la voie d'une meilleure transparence.

44 Il est à noter que d'autres CPN du Golfe comme Qatar Petroleum et ADNOC, qui ont accès à des réserves de pétrole de classe mondiale et à des niveaux élevés de pétrole par habitant, ont également atteint des niveaux élevés de réussite technique en dépit de l'opacité de leurs structures de communication des résultats.

45 Lopez, 2012.

46 Initiative pour la transparence dans les industries extractives, *The EITI Standard (la norme de l'ITIE)* (2013), http://eiti.org/files/English_EITI%20STANDARD_11July_0.pdf.

RECOMMANDATION 8

Réaliser des audits financiers indépendants et les publier.

Les 12 CPN étudiées se sont toutes soumises à une forme ou une autre d'audit. Trois des 12 compagnies – NIOC, GNPC et Petronas – ont fait uniquement l'objet d'une vérification par des auditeurs de l'État, tandis que les 9 autres ont eu recours à des vérifications effectuées par des entités indépendantes. Parmi les bonnes pratiques sur ce point on peut citer :

- Faire effectuer des audits par des cabinets externes indépendants (pour neuf des 12 compagnies)⁴⁷
- Publier les rapports d'audit (toutes le font parmi les neuf compagnies qui ont fait l'objet d'un audit par une firme extérieure, sauf la NNPC, PetroVietnam et Aramco)
- Recruter des auditeurs par le biais d'un appel d'offres ouvert (seule la NNPC ne le fait pas)
- Changer périodiquement de commissaire aux comptes (Pemex est tenue de le faire tous les quatre à cinq ans par obligation légale ce qui, dans une certaine mesure, a accru la confiance des investisseurs envers les émissions d'obligations)

Comme le secteur privé le démontre régulièrement, des normes comptables rigoureuses qui comprennent des vérifications indépendantes constituent l'un des outils les plus puissants d'incitation à la performance, à la bonne gouvernance d'entreprise et à la responsabilisation vis-à-vis des actionnaires. La figure 2 illustre dans quelle mesure la réalisation d'audits étendus, systématiques et transparents a figuré dans les stratégies d'un grand nombre des CPN les plus efficaces et les plus actives sur le plan commercial de notre échantillon. Elle présente le score moyen obtenu par chacune des compagnies sur six aspects relatifs à l'audit dans l'Indice de gouvernance des ressources, mesurant : la réalisation d'audits de la CPN par un auditeur indépendant ; la publication de ces audits ; l'adhésion de la compagnie aux normes comptables internationales ; la couverture des filiales dans ces audits ; ainsi que deux points évaluant l'engagement du pays en général concernant la vérification externe des transferts financiers associés à la production de pétrole.⁴⁸

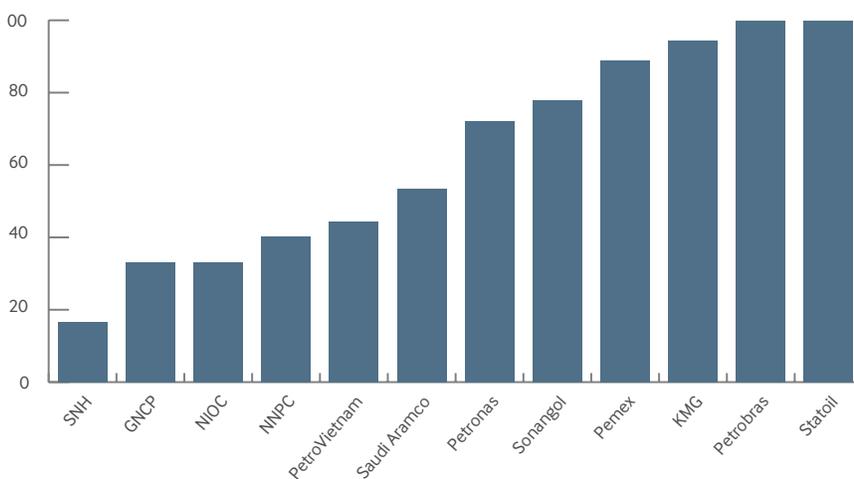


Figure 2. Score RGI moyen en matière d'audit, par compagnie

47 Les états financiers de Sonangol sont vérifiés par un organisme d'audit externe, mais les vérifications ne sont pas « signées » par l'auditeur, ce qui signifie que l'organisme d'audit n'est pas en mesure de confirmer que les informations fournies étaient conformes aux normes internationales. C'est également le cas pour les rapports d'audit externe concernant PetroVietnam..

48 Les six points du RGI mentionnés dans ce passage sont, dans l'ordre dans lequel ils apparaissent ici : 43 a, 43, 45, 46, 29 et 30. Pour la GNPC, le score indiqué représente la moyenne des scores obtenus uniquement sur les questions 43(a), 43(b), 45 et 46, dans la mesure où l'enquête effectuée dans le cadre du présent rapport ne contenait pas l'analyse de l'ensemble du secteur du pétrole nécessaire pour pouvoir répondre aux questions 29 et 30..

RECOMMANDATION 9

Décider d'un niveau efficace de contrôle législatif.

Lorsque les circonstances le permettent, les parlements peuvent être un instrument efficace de contrôle *a posteriori* des activités des CPN. En tant que responsables de l'équilibre fiscal et des processus d'appropriation annuels, il est important pour les législateurs d'avoir une compréhension claire de l'impact des activités des CPN sur l'enveloppe des revenus disponibles pour le budget. Les obligations pesant sur les CPN de soumettre des rapports annuels (y compris des états financiers audités) aux parlements et de répondre de leurs performances au cours de séances de questions peuvent constituer une source importante d'informations pour le pouvoir législatif et le contrôle de la compagnie. En vertu de la Loi sur les hydrocarbures de la Norvège, par exemple, Statoil doit rendre compte au parlement des projets susceptibles d'avoir des impacts économiques et sociaux significatifs ou de coûter plus de 840 millions USD.

Les législateurs doivent également prendre au sérieux leur rôle clé dans l'élaboration des politiques, y compris sous la forme d'une législation qui établit des stratégies majeures pour le secteur pétrolier, assigne des rôles à la CPN et aux autres acteurs institutionnels et définit des exigences en matière de déclaration des résultats.

Les parlements peuvent également intervenir *ex ante* dans les décisions financières et relatives au fonctionnement d'un grand nombre des CPN étudiées, en particulier sous forme d'approbation par le parlement de l'attribution des contrats et licences et de la validation des budgets de la CPN sur une base annuelle ou pluriannuelle, en relation avec le modèle de rétention des revenus mentionné dans la Recommandation 2.⁴⁹ Comme il a été noté plus haut, accorder un rôle important au parlement dans la prise de décisions *ex ante* relatives à la CPN peut sérieusement entraver l'exécution d'une stratégie commerciale efficace.

Le degré de capacité et de professionnalisme du pouvoir législatif du pays a un impact majeur sur les effets du contrôle parlementaire sur la gestion de la CPN. Les parlements, s'ils sont gérés par des dirigeants qualifiés et dévoués qui connaissent bien les questions de gouvernance du secteur pétrolier—et lorsque ces entités ont accès aux informations nécessaires pour assumer leurs responsabilités—peuvent être des facteurs non négligeables de l'amélioration de la responsabilisation. Lorsqu'ils sont médiocres, corrompus ou seulement soucieux de leurs propres intérêts, les parlements peuvent aggraver les problèmes évoqués tout au long de ce rapport.

49 En Norvège et en Arabie saoudite, aucune approbation parlementaire des budgets de la CPN n'est prévue, ce qui va de pair avec les modèles de rétention des revenus adoptés par ces pays. Sonangol et Petronas communiquent leurs budgets à leurs parlements mais la loi ne prévoit pas d'obligation d'approbation budgétaire. Le processus d'approbation parlementaire de la Malaisie est soumis au droit de veto de l'exécutif. Voir Lopez et Patrick Heller, « Angola's Sonangol (Sonangol en Angola) : Dexterous right hand of the state (la main droite experte de l'État) », dans David G. Victor, David Hults et Mark C. Thurber (éd.), *Oil and Governance (pétrole et gouvernance)*, 836 – 884. Saudi Aramco ne transmet pas ses budgets au Conseil de la Choura ; seule la direction générale passe en revue les budgets de la compagnie. Voir Valérie Marcel, *Oil Titans (les géants du pétrole) : National Oil Companies in the Middle East and North Africa (compagnies pétrolières nationales au Moyen-Orient et en Afrique du Nord)*.

ANNEXE

MODÈLES DE RÉTENTION DE REVENUS

Pays	Système de rétention des revenus	Remarques
Plus faible autonomie des CPN sur les revenus		
Cameroun	La compagnie transfère la partie des revenus supérieure aux coûts à l'État.	La comptabilisation de ce qui constitue des « coûts » appropriés pour la SNH a posé problème et les organismes gouvernementaux ont cherché à obtenir des paiements d'avance directement auprès de la SNH..
Iran*	La NIOC conserve les fonds correspondant au recouvrement des coûts sur les revenus pétroliers et transfère le reste (plus les profits réalisés sur les « rachats » de contrats de service pétroliers) à l'État.	L'État se sert de la NIOC comme d'un outil pour la distribution de prestations sociales et la création d'emplois (surtout pendant l'ère Ahmadinejad, 2005-2012) ; certains des revenus retenus sont aiguillés vers la réalisation de ces objectifs par le gouvernement.
Nigeria	La NNPC ne conserve pas de revenus ; ceux-ci transitent par la compagnie pour aboutir à l'État.	La NNPC manque souvent de fonds pour assumer sa part des coûts, en raison de l'insuffisance des contrôles financiers et des processus administratifs.
Autonomie modérée des CPN sur les revenus		
Ghana	La GNPC reverse une partie de ses revenus à un fonds pétrolier mais peut conserver un montant équivalent au « coût de financement des participations » et un montant additionnel approuvé par le parlement (qui ne doit pas dépasser 55 % des rentrées de trésorerie nettes provenant des versements d'intérêts de l'État).	Au cours de la première année de production, 46 % de tous les revenus pétroliers collectés ont été conservés par la GNPC.
Malaisie*	Petronas conserve les bénéfices sur les gains et les transferts de dividendes, les royalties, les droits d'exportation de l'État ; elle paie également de lourds impôts sur ses propres bénéfices.	Certains analystes malaisiens ont soutenu que le fardeau pesant sur Petronas est excessif, le taux de versement de dividendes entre 2008 et 2012 ayant fluctué entre 38 et 74 %, en sus d'autres prélèvements fiscaux. ⁵⁰
Mexique (avant la réforme)*	Pemex conservait les revenus et payait des impôts sur les bénéfices (règle officielle) ou reversait une part de ses revenus bruts (pratique fréquente)..	Pemex a été jusqu'ici le seul opérateur au Mexique en vertu de la constitution ; tout cela a changé suite aux réformes instaurées fin de 2013.
Vietnam	PetroVietnam conserve un certain pourcentage de ses diverses rentrées de revenus (p. ex., 50 % des dividendes et des royalties) et verse le reste à l'État.	PetroVietnam opère principalement par l'intermédiaire de coentreprises.
Autonomie maximale de la CPN sur les revenus		
Angola	La règle officielle enjoint Sonangol de transférer ses revenus au Trésor avec un taux minimum de rétention mais, dans la pratique, Sonangol conserve une part considérable de ses revenus avec peu de contraintes officielles. Sonangol conserve une part considérable de ses revenus, sans contrainte..	L'Angola et le FMI ont annoncé leur intention de demander plus fermement à Sonangol de rendre des comptes. À compter de 2013, la Loi de finance prévoit que la compagnie pourra conserver 7 % de ses revenus et devra transférer le reste au Trésor. ⁵¹
Brésil*	Forte activité commerciale, privatisation partielle La CPN conserve ses revenus et verse des impôts/dividendes à l'État.	De 1997 à 2010, Petrobras s'est comportée comme une entité à vocation presque exclusivement commerciale. La pression de l'État de distribuer des subventions a recommencé à se faire sentir ces dernières années, à un coût élevé.
Norvège*	Statoil conserve ses revenus, verse des impôts sur les bénéfices et des dividendes à l'État.	Statoil se comporte comme une entité à vocation presque exclusivement commerciale.
Arabie saoudite*	Saudi Aramco conserve ses revenus afin de couvrir ses coûts, puis verse des redevances et des dividendes équivalents à 93 % de ses bénéfices. ⁵²	Saudi Aramco fonctionne avec une structure similaire à celle d'une entreprise privée, apparemment sans contrôle étroit de ses coûts par l'État.

* La CPN fait office d'opérateur d'une grande partie de la production pétrolière du pays

50 Petronas Annual Reports (rapports annuels de Petronas), 2012 (p. 39) et 2010 (p. 12), <http://www.petronas.com.my/investor-relations/Pages/annual-report.aspx>.

51 Fonds monétaire international, *Angola : Second Post-Program Monitoring (deuxième suivi post-programme) : Press Release and Statement by the Executive Director for Angola (communiqué de presse et déclaration du directeur exécutif pour l'Angola)*, Rapport pays du FMI n°14/81, Mars 2014, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr1481.pdf>.

52 Paul Stevens, « Saudi Aramco : The jewel in the crown (le joyau de la couronne) », dans David, David Huits et Mark C. Thurber (éd.), *Oil and Governance (pétrole et gouvernance)*, 193.

The Natural Resource Governance Institute, an independent, non-profit organization, helps people to realize the benefits of their countries' oil, gas and mineral wealth through applied research, and innovative approaches to capacity development, technical advice and advocacy.
Learn more at www.resourcegovernance.org

