

Participation de l'état dans les secteurs pétrolier et minier

Introduction

Afin de garder le contrôle sur les éléments techniques et commerciaux des secteurs pétrolier et minier, plusieurs pays optent pour une participation (participation de l'Etat) dans les projets. Cette participation est souvent gérée par des sociétés étatiques.

Dans certains pays tels que le Brésil, le Chili, et la Norvège, des sociétés d'Etat gérées efficacement ont développées de grandes capacités commerciales et ont aidées à gérer des projets pétroliers et miniers selon les objectifs du pays. Lorsque ces entreprises acquièrent de l'expérience, elles peuvent réduire la dépendance aux partenaires étrangers, engendrer des rendements substantiels pour le budget national, et alimenter le développement des prestataires de services locaux. Dans d'autres cas, notamment dans les premières années de leur existence, les sociétés d'Etat dans les pays tels que le Ghana et l'Angola ont joué un rôle plus limité, souvent en tant que partenaires minoritaires de sociétés internationales privées.

« Les sociétés de ressources nationales doivent être tenues responsables, avec des mandats bien définis et un objectif d'efficacité commerciale et opérationnelle. »

Précepte 6, Charte des Ressources Naturelles

La participation de l'Etat comporte de graves risques. Si elles ne sont pas dotées de personnel adéquat ou supervisées efficacement, les sociétés d'Etat peuvent ralentir le développement du projet, réduire les recettes de l'Etat et aggraver la corruption. Dans de nombreux pays, ces entreprises ont servi de moyens aux agents de la fonction publique, pour orienter des contrats de valeur vers leurs propres intérêts, ou pour créer des bureaucraties pléthoriques qui font peu pour promouvoir un développement plus large. L'investissement de la participation de l'Etat constitue aussi des risques en exposant le pays à supporter une part des coûts du projet et en augmentant la dépendance aux ressources naturelles non renouvelables comme principaux moteurs économiques. Les parlements peuvent jouer un rôle essentiel en concevant des règles qui définissent les mandats des sociétés d'Etat et veiller à leur application, en exigeant une bonne gouvernance et de la transparence et en créant des incitations pour une gestion ferme et efficace. Les sociétés nationales et les administrateurs de programmes locaux doivent être soumis à des rapports réguliers et à une surveillance rigoureuse par les parlements.

Principes de la participation de l'Etat

La participation de l'Etat a pris de l'ampleur dans le secteur pétrolier dès les années 1970, quand une vague de nationalisations des membres de l'Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole (OPEC) ont déplacé l'équilibre de contrôle du secteur privé aux compagnies étatiques. De nombreux gouvernements ont des prises de participation directe dans des entreprises pétrolières ou minières, soit comme seule entité commerciale ou en partenariat avec des compagnies privées. Dans de nombreux cas, cette participation s'exerce à travers une entité étatique, bien que dans plusieurs pays le gouvernement exerce sa prise de participation par le biais des ministères ou autres institutions gouvernementales.

Objectifs de la participation de l'Etat

Les partisans de la prise de participation des gouvernements ou de l'Etat, citent trois avantages principaux:

Le Renforcement des Capacités

Si la participation est détenue par une société nationale, cette société peut devenir un expert national en gestion commerciale du pétrole et des mines. Au fil du temps, ceci peut promouvoir un développement industriel plus large et réduire la dépendance aux partenaires étrangers, comme cela fut le cas avec la compagnie Petrobras du Brésil et la compagnie

Petronas de la Malaisie. L'appartenance à l'Etat seule ne peut assurer un tel renforcement de capacité; de nombreuses sociétés publiques n'ont pas réussi à se développer. Le succès exige un engagement conscient à une formation étape-par-étape, et l'emploi stratégique d'acteurs privés pour compléter et renforcer les compétences.

Un Suivi Amélioré

En ayant un siège à la table en tant qu'actionnaire dans une Entreprise pétrolière ou minière, de nombreux gouvernements s'attendent à accroître leur capacité à contrôler les activités des partenaires privés. L'expérience ici a été mitigée. Pendant que des pays tels que Trinité-et-Tobago ont utilisé la participation comme un outil d'application plus rigoureux, de nombreux actionnaires publiques sont restés exclus des décisions importantes. Dans ces nations là, les accords fournissent à peine plus d'autorité que les pouvoirs réglementaires de base du Gouvernement. Les Etats devraient négocier les conventions d'actionnaires avec soin, pour assurer un rôle actif et un partage intégral d'information. Il est également important de veiller à ce que la représentation de l'Etat aux réunions du conseil d'administration ou des comités opérationnels conjoints soit exercée par des personnes techniquement habiles qui investissent du temps pour examiner les documents et les plans.

Avantages Financiers Directes

Dans certains pays, la participation de l'Etat octroie au gouvernement une part de la ressource produite, que l'Etat ou une société publique pourrait vendre, ou qui pourrait être monétisée par des paiements en espèces de la société privée vers l'Etat. Dans d'autres cas, la participation de l'Etat donne droit à un paiement d'un type de dividende si le projet est rentable, tout comme les paiements aux actionnaires de sociétés cotées en bourse. Toutefois, avec pareil arrangement, les sociétés privées contrôlent souvent les procédures comptables qui aident à la déclaration des dividendes. Par conséquent, les dividendes ne sont payés qu'après que le projet aie recouvert ses frais initiaux ; ce qui signifie qu'ils prennent souvent des années après le début du projet et sont sujets à des manipulations financières – ce qui entraîne des dividendes illusoire pour les Etats.

Types de participation de l'Etat

Avec les **actions acquises**, l'Etat paye ses actions au taux du marché et pourrait avoir à lancer des appels de fonds pour les dépenses liées au développement du projet, tout comme un partenaire privé l'aurait fait. Ceci peut accroître l'attention de la société d'Etat sur la maximisation des profits et accélérer son développement comme entité viable et compétitive. Mais dans les pays à court d'argent, la nécessité de payer des coûts initiaux ou imprévus, peut accroître la dépendance de l'économie aux prix volatiles du pétrole et des mines. Alternativement, les Etats peuvent recevoir la participation sous des conditions préférentielles. Avec les **capitaux propres**, le partenaire du secteur privé minier finance les opérations à l'avance, et l'Etat paye pour sa participation via des dividendes non perçus, qui absout l'Etat de sa responsabilité de payer en espèce de sa poche, mais retarde les rendements financiers de l'action. Avec le **fonds propre libre**, l'Etat ne paye rien pour sa participation, mais ceci ne va pas sans coûts pour l'Etat. Le fonds propre libre peut être un moyen de dissuasion à l'investissement, et lorsqu'il est institué, il oblige généralement les Etats à faire des compromis ailleurs dans le paquet fiscal, sous la forme d'une baisse d'impôt et de taxes minières.

Gouvernance et gestion des sociétés d'Etat

La participation de l'Etat est souvent gérée par des compagnies pétrolière ou minière publiques. Dans des pays tels que le Chili et le Brésil, ces compagnies sont devenue de véritables entités commerciales qui ont fait évoluer l'économie nationale. Mais en l'absence de mécanismes viable pour la surveillance et la reddition des comptes, une société nationale peut aggraver les problèmes de gouvernance comme illustré par l'Indice de Gouvernance des Ressources 2013. 33 des 45 sociétés d'Etat évaluées par l'Indice ont été considérées comme ayant des pratiques de reddition de comptes et de transparence insatisfaisantes.

Des entreprises inefficaces peuvent enliser les opérations pétrolières ou minières en coordonnant mal les processus qui ralentissent ou diminuent la création de revenus, comme on le voit au Nigeria. Elles peuvent devenir "un Etat dans un Etat", poursuivant des priorités internes avec peu d'attention aux objectifs nationaux plus larges. Elles peuvent également être utilisées comme des moyens opaques pour éviter l'opinion publique sur des questions importantes ; du développement des infrastructures aux achats d'armes et les gains politiques.

Plusieurs mesures peuvent aider à réduire ces risques et promouvoir des entreprises nationales responsables et efficaces:

- Le partage de responsabilités entre la société nationale et d'autres institutions devrait être clairement défini dans la loi et devrait éviter le double emploi qui peut servir à créer des processus parallèles. Si les compagnies sont appelées à jouer uniquement un rôle purement commercial —par exemple, si elles surveillent la

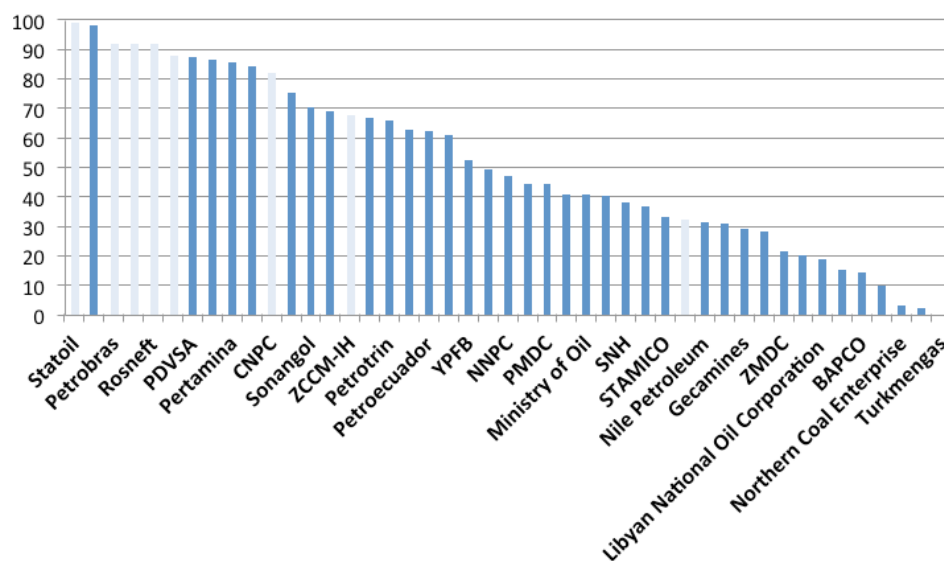


Figure 1: Gouvernance des compagnies nationales, Résultat de l'Indice de Gouvernance des Ressources

conformité du partenaire privé avec les règles nationales— les contours de cette responsabilité doivent être transparents.

- Conformément à la norme ITIE 2013, les entreprises publiques doivent rendre compte publiquement des recettes, budgets, production, réserves, transferts financiers en provenance et à l'attention du trésor, et toute autre "activité quasi-fiscale" telle que la construction de l'infrastructure dans laquelle elles s'engagent. Elles doivent être sujettes à des audits indépendants dont les résultats doivent également être publiés.
- Les conseils d'administration des sociétés nationales doivent être choisis en fonction des qualifications professionnelles plutôt que par favoritisme politique et doivent prendre les décisions de façon indépendante.
- Les entreprises publiques doivent développer des stratégies commerciales à long terme et doivent être tenues responsables de la mise en œuvre desdites stratégies.

Participation de l'Etat en Guinée

La Guinée a détenu des actions dans certaines de ses entreprises minières pendant des décennies, y compris une participation de 49% dans la Compagnie des Bauxites de Guinée (CBG) et une action de 15% dans la Société AngloGold Ashanti de Guinée (SAG). La Guinée a également détenue une part importante de la mine Friguia et le projet de raffinerie, jusqu'à ce que cette part soit vendue progressivement aux partenaires internationaux du pays avec la privatisation effectuée en 2006. En 2010, selon les rapports de l'Initiative de Transparence des Industries Extractives (ITIE), les dividendes de la participation de l'Etat représentaient environ 6% des recettes totales de l'Etat issues du secteur minier, et de tous les dividendes déclarés issus de la participation de l'Etat dans le projet SAG, bien que plus de la moitié des recettes fiscales payées par CBG chaque année soit en fait une forme simplifiée de dividendes dus à l'Etat comme propriétaire de 49% des actions.

L'Article 150 du Code Minier 2011 Amendé stipule que tous les nouveaux titres miniers alloués après la promulgation du Code aient une participation libre de 15% dans l'entreprise détentrice du titre pour les minerais non raffinés en Guinée (par exemple la bauxite, le minerai de fer, l'or), avec une participation plus faible pour les produits raffinés dans le pays. L'Etat aura également une option pour acheter des actions supplémentaires s'élevant au total à 35% de capitaux propres de l'Etat. Ces nouvelles règles ne s'appliqueront pas uniformément aux projets qui existaient avant que le Code soit promulgué —par contre, tout changement dans la participation de l'Etat sera négocié à travers le processus de révision du contrat minier en cours.

En 2011, le gouvernement a créé une société publique, la Société Guinéenne du Patrimoine Minier, (SOGUIPAMI). La SOGUIPAMI a été formée pour gérer les parts de l'Etat dans les projets miniers et entrer en joint-venture avec des entreprises privées. La SOGUIPAMI est gérée par un administrateur et deux vice-administrateurs ayant une expérience importante dans le secteur public. Son conseil d'administration est dirigé par le Ministre des Mines et de la Géologie, le Ministre de l'Economie et des Finances, le Ministre Délégué au Budget et l'Administrateur Général des Grands Projets.

Stratégies parlementaires pour une participation nationale effective

A travers leur rôle législatif, les parlements peuvent impacter les initiatives de participations de l'Etat via les instruments suivants:

- Réécrire les lois du secteur pétrolier et minier déjà en place, qui souvent précisent la nature des relations entre différentes entités gouvernementales ou entre l'Etat et les investisseurs privés, y compris pour des questions administratives et fiscales.
- Instaurer des lois établissant les compagnies publiques, qui complètent le cadre légal pétrolier et minier dans certains pays et détaillent les rôles de la société et des structures hiérarchiques.
- Instaurer des réglementations fiscales qui déterminent les recettes tirées par l'Etat. Ces réglementations généralement ne touchent pas directement à la participation de l'Etat ou au contenu local, mais elles influencent l'ensemble des autres bénéficiaires entre les compagnies et le gouvernement, ce qui est étroitement lié avec les capitaux propres de l'Etat et l'appropriation locale.
- Faire passer les contrats par le parlement dans les pays où l'approbation parlementaire nécessite la connaissance du contenu des détails sur les capitaux propres.

A travers leur rôle de surveillance, les parlements doivent:

- Insister sur les rapports réguliers des compagnies publiques, et tenir leurs dirigeants responsables de leurs performances dans la création de revenus, le renforcement des capacités et la transparence.
- Evaluer périodiquement l'impact global du secteur pétrolier et minier sur le développement économique et du secteur privé en général, et appeler à une adaptation de la stratégie si les politiques de participation nationales ne fonctionnent pas.

Questions que peuvent poser les parlementaires

- Les parts de l'Etat dans la CBG et la SAG sont des capitaux propres ou libres ? Combien dépensons-nous pour le remboursement de nos obligations ? Combien gagnons-nous ?
- Nos capitaux propres nous donnent-ils droit à une part de la production, ou uniquement à des dividendes en cas de profit ?
- Est-ce que les plans de participation de l'Etat couvrent effectivement le reste des objectifs de suivi et de renforcement des capacités, contre le paiement des obligations de l'Etat et les risques des autres compromis économiques ?
- Dans quels projets la SOGUIPAMI est-elle partenaire, et quelle est la taille de sa participation ?
- Des mécanismes adéquats sont-ils mis en place pour assurer que la SOGUIPAMI soit tenue responsable de ses activités ? Comment travaille le conseil d'administration ? Les membres du conseil d'administration font-ils l'objet d'examen périodiques ? La compagnie continuera-t-elle de rendre public tous les documents en rapport avec la compagnie ?
- Pourquoi certains projets sont en cours dans le pays sans l'implication de la SOGUIPAMI ? L'information concernant ces projets et les négociations y relatives sont-elles accessibles au public ?

Lectures recommandées

- Lire davantage au sujet de la compagnie minière nationale www.soguijami-gn.com
- Lire les publications sur la participation nationale sur www.revenuewatch.org, y compris *L'Indice de Gouvernance des Ressources*
- Lire le Principe 6 de la Charte des Ressources Naturelles sur les entreprises publiques