

Document de recherche

Valérie Marcel (Éditrice)

Énergie, Environnement et Ressources | Juillet 2016

Directives pour une gouvernance efficace chez les producteurs émergents de pétrole et de gaz 2016



**CHATHAM
HOUSE**

The Royal Institute of
International Affairs

Table des matières

Résumé	2
Préface	3
Présentation : Établir une bonne gouvernance dans les pays producteurs émergents	6
<i>Objectifs : Les directives pour une gouvernance efficace</i>	14
Objectif 1 : Élaborer une vision stratégique pour le secteur	15
Objectif 2 : Attirer l'investisseur le plus qualifié sur le long terme	19
Objectif 3 : Maximiser les retours économiques en faveur de l'état par l'octroi de licences	24
Objectif 4 : Gagner et conserver la confiance du public et gérer les attentes du public	30
Objectif 5 : Étendre les avantages et la teneur locale à l'économie au sens large	37
Objectif 6 : Créer des organismes nationaux compétents afin de participer et superviser le développement des ressources	41
Objectif 7 : Accroître la responsabilisation	50
Objectif 8 : Protéger L'environnement	53
Annexe 1 : Autres ouvrages et outils utiles en matière de gouvernance	56
Annexe 2 : Pays Participant au groupe de discussion des nouveaux producteurs de pétrole	58
Acronymes	58
À propos de l'éditeur	59
Remerciements	60

Résumé

Les Directives relatives à la bonne gouvernance dans les pays émergents producteurs de gaz et de pétrole (*Guidelines for Good Governance in Emerging Oil and Gas Producers 2016*), compilées sous l'égide du Groupe de discussion des nouveaux producteurs de pétrole, analysent les défis communs auxquels sont confrontés les producteurs émergents en phases d'exploration, lors des récentes découvertes et en début de production. Ci-dessous, les recommandations générales des Directives afin de relever ces défis.

- Les bonnes pratiques internationales peuvent ne pas être adaptées aux producteurs émergents du secteur gazier et pétrolier. A la place, l'objectif doit porter sur une pratique plus appropriée, tenant compte du contexte national ; une pratique plus efficace, favorisant des résultats rapides ; et une meilleure pratique, permettant d'améliorer progressivement la gouvernance.
- La politique gouvernementale devra être orientée par une vision claire du développement du pays et une approche stratégique de la façon dont le secteur pétrolier concrétisera cette vision.
- Aux fins d'attirer la compagnie pétrolière la plus qualifiée dans un pays avec une base de ressource non éprouvée, le gouvernement hôte peut investir dans des données géologiques, renforcer ses critères de présélection et garantir la transparence. Il doit également planifier son succès et anticiper les implications des découvertes d'hydrocarbures dans son code fiscal, et être solide tout au long de la chute des cours du gaz et du pétrole.
- L'octroi de permis est un mécanisme essentiel grâce auquel le gouvernement peut recueillir rapidement des revenus et optimiser les bénéfices nationaux à long terme. Le gouvernement doit veiller à simplifier à la fois les négociations et les structures fiscales afin d'atténuer les asymétries de savoir par rapport aux compagnies pétrolières.
- Le gouvernement et l'industrie doivent s'engager et partager les informations avec les communautés concernées afin de répondre aux attentes locales vis-à-vis du secteur pétrolier et d'instaurer la confiance.
- Pour les producteurs émergents, les budgets affectés à la teneur locale peuvent être limités et le calendrier de renforcement des capacités court. Dans ce contexte, l'accent doit être mis sur le potentiel d'utilisation répétée de toute capacité locale développée.
- La participation significative des organisations nationales au développement des ressources est un objectif central pour nombre de producteurs émergents. La capacité est nécessaire pour y parvenir, et les Directives analysent à quel niveau et de quelle façon développer cette capacité de manière optimale.
- Les améliorations progressives de la gouvernance du secteur pétrolier national permettra aux producteurs émergents d'accroître la responsabilisation. L'objectif à cet égard doit porter sur le développement d'une capacité de contrôles et de contre-pouvoirs à mesure que les ressources sont éprouvées.

Préface

Au cours des dernières années, d'importantes réserves de pétrole et de gaz naturel ont été découvertes en Afrique de l'Est et de l'Ouest, ainsi qu'à l'est du Bassin méditerranéen, dans les Caraïbes et dans la région Asie-Pacifique. Ces découvertes récentes ont vu très rapidement plusieurs pays rejoindre les rangs des nations productrices de pétrole et de gaz, et ces producteurs pétroliers et gaziers émergents ont manifesté un intérêt considérable à recevoir des conseils en matière de gouvernance. Ils ont particulièrement à cœur de comprendre les erreurs qui ont mené à un manque de responsabilisation chez d'autres producteurs plus expérimentés, et qui en ont empêché certains de récolter tous les avantages économiques de leurs ressources.

Alors que les producteurs pétroliers et gaziers émergents peuvent tirer un enseignement des expériences d'importants exploitants nationaux à travers le monde, les contraintes de capacité freinent souvent leur aptitude à mettre en œuvre de « bonnes pratiques » internationales. L'expérience en gestion de ressources pétrolières des nouveaux producteurs, ou de ceux qui sont en voie de développement, s'avère limitée, et bon nombre d'entre eux sont contraints de prendre des décisions sur des politiques en la matière sans connaître clairement l'envergure de leur base de ressources. Par conséquent, plutôt que d'encourager les pays émergents à suivre de « bonnes pratiques » standard, il serait plus judicieux de les inviter à rechercher des « **pratiques plus appropriées** », tenant compte des réalités du contexte national, des « **pratiques plus efficaces** », visant à obtenir des résultats plus rapidement dans un contexte de nécessité urgente, ou de « **meilleures pratiques** », ayant pour objectif une optimisation progressive des processus de gouvernance en définissant des jalons ambitieux, mais réalisables. À mesure que la capacité augmente et que de plus importants revenus commencent à être générés, ces producteurs devront adapter leurs méthodes ainsi que leurs institutions en vue d'encourager l'évolution de normes de gouvernance efficaces (voire supérieures).

L'objectif de ces Directives consiste à aider les producteurs émergents ainsi que les groupes qui les conseillent à porter un regard critique sur les options de politiques susceptibles de s'avérer plus efficaces dans le cadre des premières phases d'exploitation et de développement, ou en cas de restructuration du secteur pétrolier et gazier d'un pays¹. L'objectif n'est pas de produire un guide complet sur la gouvernance du secteur pétrolier, mais plutôt de proposer des conseils visant à une prise de décision efficace quant à la structure et aux règles appliquées dans un contexte imparfait. Les Directives traduisent le consensus développé au sein de pays producteurs émergents ayant participé aux ateliers du Groupe de discussion des nouveaux producteurs pétroliers qui se sont tenus à Chatham House en novembre 2012 et en mai 2014, en Tanzanie en juillet 2015 et au Kenya en mars 2016.

Que doivent faire les producteurs émergents avec ces Directives ?

Le gouvernement du pays de chaque producteur émergent doit mener une **consultation ouverte** (avec les ministères concernés, ainsi que, idéalement, avec les représentants de la législature et de la société civile) afin de définir les objectifs prioritaires et d'établir la séquence appropriée ponctuant les démarches nécessaires en vue de les réaliser.

¹ Voir l'Annexe 2 pour un guide plus complet sur une gouvernance efficace dans le secteur de l'extraction.

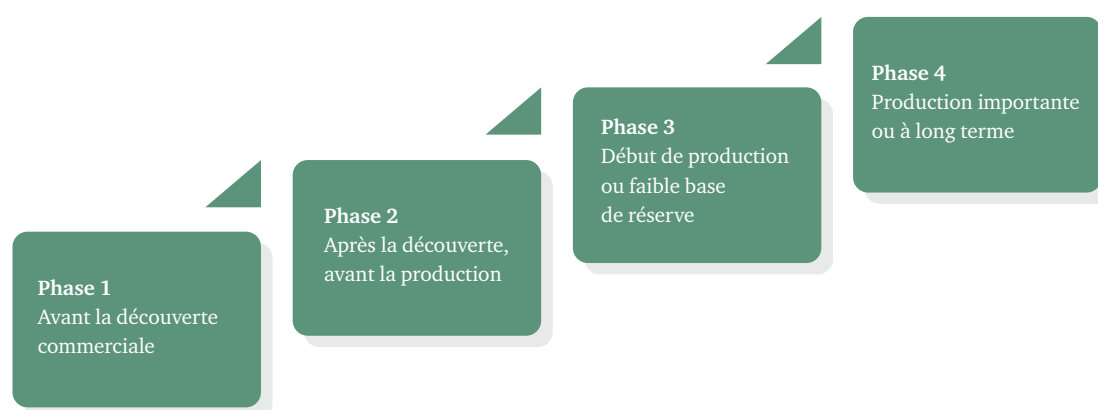
Les gouvernements des pays producteurs doivent adopter une **vision claire** pour diriger leurs efforts en matière de politique dans le secteur pétrolier. Ceci leur permettra de concentrer leurs énergies ainsi que leurs ressources limitées sur les principales priorités du pays.

Une leçon remarquable tirée des discussions menées dans le cadre de l'atelier indiquait que les nouveaux producteurs doivent **planifier leur réussite**. Les circonstances étant susceptibles de changer, les gouvernements doivent concevoir un **cadre d'investissement flexible**.

Chaque phase du développement de la ressource, de la prospection à la production, apporte son éventail spécifique d'opportunités et de défis. Les Directives servent de référence afin de s'assurer que les politiques sont adaptées à l'évolution du contexte national. Certains des objectifs des directives concernent les « premiers problèmes » devant être abordés au moment de la prospection. Il est possible que certains des objectifs ne s'appliquent pas à chaque pays, ou tout du moins que certaines situations spécifiques ne nécessitent pas de modification drastique immédiate. Ces objectifs peuvent être signalés pour faire l'objet d'une analyse ultérieure. D'autres peuvent être mis en attente jusqu'à ce que la capacité du pays ou l'intérêt de l'industrie se soit développé davantage. Dans ce genre de scénario, les gouvernements doivent élaborer un plan d'action continu sur deux ou trois ans, qui permet la réévaluation ponctuelle des normes et des capacités en matière de gouvernance.

Ils doivent également entreprendre une évaluation honnête des ressources disponibles et des capacités de l'État. Cela permettra d'élaborer des politiques réalistes et de proposer une base servant de référence à tout développement de capacités.

Quatre étapes-clés dans le développement des ressources



Gros plan sur les objectifs

Les Directives sont axées autour des objectifs répertoriés ci-après. Les gouvernements doivent avoir une vision claire de l'importance relative de chaque objectif. L'objectif 1 concernant la vision nationale doit venir renforcer les autres objectifs.

Objectifs clés pour le secteur pétrolier :

- Objectif 1 : Élaborer une vision stratégique pour le secteur.
- Objectif 2 : Attirer l'investisseur le plus qualifié sur le long terme.
- Objectif 3 : Maximiser les retours économiques en faveur de l'État par l'octroi de licence.
- Objectif 4 : Gagner et conserver la confiance du public et gérer les attentes du public.
- Objectif 5 : Développer le contenu et les avantages locaux en vue d'une économie plus étendue.
- Objectif 6 : Construire des organisations nationales qui participent et supervisent le développement des ressources.
- Objectif 7 : Accroître la responsabilisation.
- Objectif 8 : Protéger l'environnement.

Pour chaque objectif, les Directives abordent les défis spécifiques liés aux contextes nationaux auxquels nombre de producteurs émergents sont confrontés. Les producteurs impliqués dans le projet transmettent les « leçons apprises » dans ce document.



Présentation : Établir une bonne gouvernance dans les pays producteurs émergents

Les bonnes pratiques qui ont été établies efficacement au sein des pays producteurs de pétrole représentent incontestablement la référence internationale absolue dans le secteur pétrolier et gazier. Cependant, si ces pratiques peuvent s'avérer efficaces pour les producteurs chanceux disposant des ressources nécessaires, elles peuvent s'avérer entièrement inappropriées pour les producteurs émergents qui se retrouvent souvent dans des situations complexes en termes de développement. En effet, de nombreux producteurs émergents disposent d'une capacité institutionnelle faible et d'un niveau de connaissance insuffisant sur le secteur pétrolier, en plus des contraintes socio-économiques urgentes qu'ils doivent combattre. Par conséquent, les producteurs émergents doivent poursuivre des politiques tenant compte des réalités propres à leur contexte national, ce qui leur permettrait d'obtenir des résultats rapides dans un contexte de besoin urgent, et d'améliorer progressivement leurs processus en matière de gouvernance. À mesure que la capacité augmente et que des revenus plus importants commencent à être générés, ces producteurs devront adapter leurs méthodes ainsi que leurs institutions en vue d'encourager l'évolution de normes de gouvernance efficaces, voire supérieures.

Les Directives sont concentrées sur huit objectifs clés pour le secteur pétrolier dans les pays producteurs émergents. Des recommandations spécifiques axées sur la politique sont intégrées à chaque objectif. Des recommandations ont traduit le consensus développé au sein de pays producteurs émergents ayant participé aux ateliers du Groupe de discussion des nouveaux producteurs pétroliers qui se sont tenus à Chatham House en novembre 2012 et en mai 2014, en Tanzanie en juillet 2015² et au Kenya en mars 2016.

Objectif 1 : Élaborer une vision stratégique pour le secteur

Il est absolument crucial que la politique des gouvernements soit guidée par une vision claire concernant le développement du pays ainsi que le rôle du secteur pétrolier au sein dudit pays. Les gouvernements doivent fonder cette vision sur une analyse de la capacité et des ressources disponibles, de même que des coûts des opportunités et des risques associés au modèle de développement choisi. Leur choix en matière de secteur prioritaire doit être stratégique. Les gouvernements doivent clarifier le rôle de plusieurs parties dans la concrétisation de cette vision. Le leadership, la cohérence de l'objectif ainsi que l'engagement témoigné dans le cadre de sa mise en œuvre sont des éléments essentiels à la réussite.

La vision stratégique du secteur doit étayer les objectifs suivants.

² La troisième assemblée du Groupe de discussion des nouveaux producteurs pétroliers était organisée par la Tanzania Petroleum Development Corporation à Dar es-Salaam.

Objectif 2 : Attirer l'investisseur le plus qualifié sur le long terme

Les pays démunis de toute réserve avérée sont confrontés à la difficulté d'attirer les entreprises possédant les compétences nécessaires à l'exploitation, au développement et à la production de leurs ressources tréfoncières. Les défis que doivent relever les pays « frontaliers » sont aggravés dans un environnement où les prix sont faibles. Les compagnies pouvant assumer les risques associés à la prospection étant très peu nombreuses.

Il est logique pour les gouvernements de ces pays d'investir dans la collecte de données géologiques avant d'octroyer un droit de licence, de manière à mieux en comprendre la valeur lorsqu'ils envisagent cette démarche, et à réduire le risque pour les entreprises investisseuses. Les gouvernements doivent également étudier activement les options de financement leur permettant d'acquérir des données plus riches sur la surface de leur propre pays. Des données plus riches réduisent le risque, ce qui s'avère particulièrement vrai dans un environnement appliquant des prix bas. Une meilleure compréhension du marché et des investisseurs potentiels permettra aux producteurs émergents de cibler le marketing d'une superficie déterminée en faveur d'entreprises adéquates.

Il est essentiel que les gouvernements définissent de solides critères de préqualification afin d'éliminer les candidats qui ne disposeraient pas de la capacité nécessaire pour mener à bien le programme de travail. La divulgation de ces critères d'appel d'offres public découragera les soumissionnaires corrompus.

Les gouvernements doivent admettre que les titulaires de licences sont susceptibles d'englober des consortiums d'entreprises, et que les sociétés individuelles pourraient négocier leurs intérêts dans le cadre d'une licence à mesure qu'elle passe de la prospection au développement et à la production. Les règles régissant cette attribution de licence commerciale (ou externalisation) doivent veiller à ne pas entraver cette pratique, sur le plan financier ou réglementaire, afin de ne pas décourager les nouveaux investisseurs, tout en préservant les intérêts de l'État. La loi sur le pétrole doit spécifier que l'approbation du gouvernement s'avère indispensable au transfert de n'importe quel titre, et doit se caractériser par des critères transparents et complets en ce qui concerne le transfert. Le code fiscal doit prévoir le traitement des gains en capital résultant de ces transferts et doit être aligné sur les accords de licence individuels.

Les producteurs émergents dont les activités sont menées dans un contexte où les intérêts de l'industrie sont faibles éprouvent souvent des difficultés à émettre des licences par le biais de ventes aux enchères. Le cas échéant, il est possible que le gouvernement n'ait d'autre alternative que celle d'appliquer la procédure d'octroi de licences selon le principe du « premier arrivé, premier servi ». Pour obtenir de bons résultats, les producteurs doivent appliquer des critères de sélection transparents et veiller à ce que les accords conclus n'écartent aucunement l'octroi futur de licences par le biais d'appels d'offres.

Objectif 3 : Maximiser les retours économiques en faveur de l'État par l'octroi de licences

Les producteurs émergents doivent élaborer des termes fiscaux alignés sur la vision nationale et garantissant des priorités fiscales. Les nouveaux producteurs cherchant des capitaux pour la prospection doivent se concentrer sur des programmes d'exploitation viables afin d'encourager l'activité de forage. Afin d'attirer et de retenir les investisseurs, l'application de formules fiscales

progressives et flexibles ainsi que de royalties s'avère particulièrement recommandée pour les nouveaux producteurs.

Les producteurs émergents doivent déployer tous les efforts possibles en vue de limiter l'asymétrie des capacités à laquelle ils sont confrontés lors de négociations menées avec des entreprises pétrolières étrangères. Par exemple, les gouvernements peuvent engager des consultants ou des conseillers techniques afin d'évaluer les conditions de base d'une attribution de surface. En vue de simplifier les négociations, les producteurs émergents doivent baser autant d'éléments contractuels que possible sur des lois et des réglementations applicables dans le cadre de l'octroi de licences.

Des circonstances nouvelles, telles qu'une découverte majeure ou une hausse du prix des marchandises, peuvent amener de nombreux producteurs à vouloir modifier les termes de leur contrat avec des entreprises étrangères. De même que des prix bas peuvent inciter des entreprises à demander une révision des termes aux gouvernements. Les gouvernements doivent respecter les contrats existants et le premier recours si des changements s'avéraient nécessaires consisterait à modifier les prochains accords de licence.

Cependant, le refus de revoir les termes peut s'avérer déstabilisant et injuste pour certains pays, ce qui a donc parfois mené à la nécessité de renégocier les termes.

Afin d'éviter ce genre de situation, les gouvernements doivent s'assurer dès le départ que les accords de licence ainsi que les termes fiscaux soient suffisamment flexibles pour permettre une distribution équitable de la rente, selon un éventail prévisible de circonstances. Cette dernière démarche permettra au pays de conserver l'intérêt des investisseurs à long terme. Les gouvernements peuvent également envisager d'introduire des clauses de renégociation, de révisions périodiques et d'adaptation dès le départ dans le projet, lesquelles permettraient une renégociation dès lors que certains déclencheurs seraient activés.

Objectif 4 : Gagner et conserver la confiance du public et gérer les attentes du public

En vue d'éviter tout malentendu et toute situation de méfiance, les gouvernements ainsi que l'industrie doivent s'engager de manière significative envers les communautés se trouvant à proximité des gisements, ce qui implique une réelle capacité d'écoute. Les gouvernements auront besoin d'un plan d'engagement clarifiant la situation de chaque partie intervenante qui sera consultée, de même que la manière dont les décisions seront prises. Les compagnies pétrolières devront se fier à des effectifs spécialisés concernant l'engagement communautaire et optimiser leur communication avec le grand public.

La confiance constitue un ingrédient clé en termes d'engagement communautaire. Mais elle fait défaut dans des situations post-confliktuelles et lorsque la corruption est devenue endémique. Les communautés marginalisées risquent également de ne pas se fier aux messages qui leur sont communiqués à propos d'un projet. Pour instaurer une relation de confiance, les représentants gouvernementaux doivent se rendre auprès des communautés concernées afin de les rencontrer. Ils doivent se montrer attentifs aux malentendus éventuels concernant les intérêts ainsi que les intentions. Les gouvernements ainsi que les compagnies pétrolières doivent aider les communautés à accéder aux informations relatives au projet et à faire part en toute franchise de leurs craintes quant à son impact négatif potentiel ainsi qu'aux mesures d'atténuation d'éventuels risques y-afférents.

Les gouvernements ont la responsabilité de communiquer avec les communautés à chaque étape du développement de la ressource. Ils doivent également exposer les activités liées à la prospection, au forage et à la mesure (études sismiques, plan de forage, résultats de forage, etc.), incluant ainsi les réussites comme les échecs. Après l'annonce d'une découverte, les gouvernements éprouvent souvent quelques difficultés à modérer les attentes du public quant au secteur. Il s'agit d'un problème crucial pour de nombreux producteurs émergents. Par conséquent, avant même que les découvertes pétrolières ou gazières n'aient eu lieu, les gouvernements doivent réfléchir à la manière d'informer le public et d'évaluer les attentes concrètes quant aux avantages qui en découleront. Suite à l'annonce de nouvelles découvertes, tant le gouvernement que l'opposition doivent adopter une approche réaliste dans leur déclaration sur leur importance ainsi que la rapidité à les monétiser. Ils doivent également gérer les attentes du public en termes de création d'emplois et de bénéfices inattendus. De même qu'un prix du pétrole peu élevé peut avoir un impact significatif sur les projets ainsi que sur les revenus gouvernementaux. Les gouvernements doivent divulguer des informations à jour sur cet impact éventuel. Les producteurs émergents doivent au moins recourir au site Internet de la compagnie pétrolière nationale (CPN) ou du Ministère du Pétrole, ainsi qu'à d'autres moyens de communication, en vue d'informer les citoyens de la portée et de la nature des découvertes.

La redistribution des richesses entre les régions productrices et non productrices est essentielle à la fois pour les producteurs émergents et les producteurs établis. Il n'existe aucun système uniforme ou généralement optimal de redistribution des revenus. Les gouvernements doivent s'efforcer de gérer les attentes et de communiquer sur les systèmes de partage des revenus, notamment auprès des communautés proches des sites du projet. En matière de choix sur les mécanismes de décentralisation, les gouvernements doivent avoir des objectifs clairs. Ils doivent également évaluer la capacité des gouvernements infranationaux à dépenser les revenus ainsi que les processus permettant de leur demander des comptes sur ces dépenses.

Objectif 5 : Développer le contenu et les avantages locaux en vue d'une économie plus étendue

Il est particulièrement important pour les économies en voie de développement d'élaborer des politiques propres au secteur pétrolier et visant à maximiser le développement national. À cette fin, les gouvernements doivent établir des objectifs clairs qui soient définis dans le cadre d'une vision nationale élargie. Par exemple, ils doivent cibler de manière stratégique les compétences et chaînes d'approvisionnement à développer. Les gouvernements doivent identifier les besoins prévisibles du secteur et évaluer le potentiel de la base de ressource. Les compagnies pétrolières étrangères peuvent participer en fournissant les données extraites de leurs plans prospectifs. Les gouvernements doivent évaluer les capacités nationales afin d'identifier les objectifs stratégiques du développement national. Les gouvernements doivent simultanément promulguer des plans de renforcement des capacités pour s'assurer que les producteurs domestiques soient en mesure de fournir les compétences, les marchandises et les services requis par les entreprises pétrolières. Pour que l'impact sur l'économie soit maximal, ces efforts doivent être stratégiques et reposer sur une compréhension approfondie du contexte local. La préférence sera donnée aux compétences pouvant profiter aux autres secteurs économiques. Les gouvernements doivent ensuite adopter un système simple de surveillance et d'émission de rapports afin de s'assurer de la conformité de la progression avec les objectifs de développement national.

Le respect des règles locales en matière de contenu relève du défi dans les pays où la capacité industrielle ou humaine domestique s'avère limitée. Le contenu local peut s'avérer plus onéreux

que celui qui provient d'un pays producteur externe lorsque des exploitants pétroliers, des sous-traitants issus de sociétés de services ou d'entreprises fournissant des services d'ingénierie, d'approvisionnement et de construction (IAC) sont nécessaires au développement de la capacité des ressources humaines ou des fournisseurs locaux. Dans une conjoncture d'incertitude géologique ou dans un contexte où le prix des marchandises est bas, il est difficile d'amener les entreprises pétrolières étrangères à investir dans un contenu local. Des politiques soigneusement élaborées relatives à la teneur locale répondant aux besoins du secteur et adaptées aux capacités nationales seront mutuellement bénéfiques. Les gouvernements devraient inviter les entreprises pétrolières étrangères ainsi que la compagnie pétrolière nationale (CPN) à investir dans le développement de la capacité locale en termes de marchandises et services pour lesquels le secteur pétrolier manifeste un besoin immédiat, ou de préférence dans ceux présentant des applications « à double usage » et pouvant également s'avérer utiles à d'autres secteurs de l'économie. Les gouvernements doivent collaborer avec les entreprises en vue de développer des programmes de formation et de recrutement pour s'assurer qu'elles soient bien intégrées dans le cycle de vie des projets pétroliers de même que dans le cadre de stratégies nationales de contenu local.

Objectif 6 : Construire des organisations nationales qui participent et supervisent le développement des ressources

La répartition adéquate des rôles et responsabilités pour ce secteur fondamental s'avère être un point essentiel chez les producteurs émergents. Faute de capacités, ces organismes seraient incapables de remplir le rôle qui leur est attribué. Des services de conseils techniques étrangers peuvent s'avérer une aide inestimable pour les producteurs émergents souhaitant établir des règles et des institutions appropriées visant à superviser le développement des ressources et à construire la capacité qui leur permettra de mener à bien leurs projets de manière efficace. Cependant, certains gouvernements – en particulier après une découverte – bénéficient d'un surplus de conseils non sollicités, ce qui entraîne « une certaine lassitude » et mène à la confusion. Les gouvernements et les conseillers doivent adapter leurs conseils à la demande, plutôt qu'à l'approvisionnement. Les conseillers doivent accorder au gouvernement quelque flexibilité ainsi qu'un certain délai, ce qui devrait lui permettre de se pencher sur sa stratégie nationale et de formuler ses besoins, en particulier dans un environnement où les mutations peuvent s'avérer drastiques. Pour que cette assistance soit efficace, un gouvernement doit élaborer un projet de Mandat définissant les exigences, et parler d'une seule et même voix. Les conseillers doivent être attentifs aux besoins du gouvernement et s'enquérir sur les autres organisations susceptibles de fournir leur assistance (ou d'avoir fourni), aux fins d'éviter toute duplication d'efforts et conseils contradictoires. Tant les utilisateurs que les prestataires de conseil doivent adapter leurs recommandations aux capacités et aux ressources nationales (tel qu'abordé dans les Directives). Les producteurs émergents peuvent chercher conseil ou partager des expériences auprès de producteurs plus expérimentés.

Les gouvernements des pays producteurs émergents présentant des besoins urgents en termes de développement disposent souvent de fonds limités ne leur permettant pas de renforcer leurs capacités. Le cas échéant, il est particulièrement important d'accélérer le processus de renforcement des capacités afin de pouvoir mettre sur pied un organisme de supervision compétent. Dans les cas où la base de ressources est incertaine et si les capacités administratives et humaines sont limitées, le gouvernement doit concentrer ses efforts sur le renforcement des capacités en faveur du Ministère de l'Énergie ou de la compagnie pétrolière nationale (CPN), et déléguer les responsabilités réglementaires à l'une de ces deux organisations.

Un modèle de taxation et une perception des impôts efficaces sont des fonctions essentielles. Par conséquent, tous les gouvernements devraient investir dans le renforcement des capacités au niveau des autorités fiscales avant que des découvertes n'aient lieu. Dès les premiers jours de la prospection, les gouvernements doivent centraliser la gestion des données géologiques. Au moment des découvertes, ils doivent allouer davantage de ressources au renforcement des capacités en matière d'audit et de suivi. Si les découvertes révèlent que le pays peut compter sur une longévité de production significative, le gouvernement doit investir dans ses capacités administratives et développer ses propres connaissances du secteur pétrolier. Cela permettra au gouvernement d'optimiser la responsabilisation du secteur. Si les découvertes s'avèrent suffisamment importantes pour justifier que la compagnie pétrolière nationale (CPN) développe un rôle opérationnel, cette dernière doit transférer ses compétences réglementaires au gouvernement afin d'éviter tout conflit d'intérêts.

Si la compagnie pétrolière nationale (CPN) se voit accorder un rôle d'octroi de licences ou réglementaire, il est essentiel que le gouvernement définisse le champ d'application ainsi que les limites du rôle d'agence étatique qui lui est conféré. Il doit également clarifier le moment auquel l'État reprendra ses compétences réglementaires. Une compagnie pétrolière nationale remplissant un rôle de concessionnaire a besoin d'une main-d'œuvre plus qualifiée que celle d'une compagnie pétrolière nationale qui s'avère être simplement un partenaire minoritaire dans l'octroi de licences. Le gouvernement doit approuver un modèle financier explicite pour la compagnie nationale pétrolière qui permettra à cette dernière de renforcer ses capacités en vue de remplir plus efficacement son rôle de concessionnaire ou de régulateur. Le gouvernement doit investir dans ses capacités d'audit, de même qu'il est tenu d'introduire des normes solides en matière de rapports et de comptabilité.

La mise sur pied efficace d'une nouvelle agence réglementaire indépendante solide dans un contexte où les capacités de l'État sont faibles relève du défi. Le cas échéant, une assistance technique externe ainsi qu'un engagement politique fort sont des éléments essentiels. Pour recruter et garder une main-d'œuvre compétente, les gouvernements doivent rendre la structure de rémunération au sein de cette agence plus avantageuse que le reste de la fonction publique.

Dans les zones sensibles des pays producteurs émergents, les gouvernements ainsi que les compagnies nationales pétrolières déploient une ambition considérable en ce qui concerne le rôle technique de ces dernières en cas de flambée des prix du pétrole³.

Les gouvernements doivent comprendre le coût du rôle des différentes compagnies pétrolières nationales dans leur contexte national spécifique. Les Directives clarifient la fourchette prévisible de ces coûts pour des producteurs émergents. Les gouvernements et les compagnies pétrolières nationales doivent examiner l'état de la base de ressources, en évaluant quelles ressources financières et techniques sont disponibles, de même que la compagnie pétrolière nationale doit se voir confier un rôle qu'elle est en mesure de remplir et que l'État peut se permettre. Les gouvernements doivent attendre avant de procéder à des investissements significatifs visant au développement de capacités opérationnelles d'une compagnie pétrolière nationale jusqu'à ce que, suite aux découvertes, la durée de vie d'une réserve soit clairement établie pour une période d'au moins 15 ans. Jusqu'à ce que cette assiette de réserves soit établie, les gouvernements doivent apprendre aux ressortissants à renforcer la capacité humaine générale ainsi que les effectifs administratifs de l'État, à se concentrer

³ Ces Directives n'offrent aucune garantie quant au moment potentiellement opportun de créer une compagnie nationale pétrolière, étant donné que dans de nombreux pays, cette décision relève des aspirations politiques nationales plus que du besoin industriel. Les recommandations tiennent plutôt au rôle que doit jouer une compagnie pétrolière nationale dans un pays producteur émergent.

sur le renforcement des capacités au sein du Ministère du Pétrole et à ne fournir à la compagnie pétrolière nationale qu'un budget limité pour le renforcement des compétences opérationnelles. Lorsqu'une assiette de réserves significative garantit le développement de capacités opérationnelles, il est impératif que les gouvernements approuvent un modèle de financement explicite pour la compagnie pétrolière nationale et qu'ils introduisent des normes solides en termes de comptabilité et de rapports, afin d'en optimiser la gouvernance.

Les gouvernements et les compagnies pétrolières nationales doivent être des éléments stratégiques dans le développement de compétences, et ils doivent cibler celles qui s'avèrent nécessaires à l'accomplissement du mandat confié. Jusqu'à ce que la compagnie pétrolière nationale soit à même de générer des revenus de la production, les gouvernements doivent lui octroyer une source de revenus couvrant les frais d'exploitation potentiellement nécessaires à l'accomplissement de son mandat. Les compagnies pétrolières nationales doivent uniquement suivre une stratégie de croissance sous la direction du gouvernement et ladite stratégie doit être conforme aux ressources, géologiques et financières, disponibles.

Objectif 7 : Accroître la responsabilisation

Il existe plusieurs déclencheurs favorisant le besoin d'optimiser les processus de responsabilisation au sein du secteur pétrolier. L'un des plus significatifs tient au lancement de la phase de production générant une source de revenus significative. Les réformes visant à une responsabilisation plus efficace pourraient se voir rejeter si elles vont à l'encontre d'intérêts clairement établis. Il est en effet important que les gouvernements reconnaissent que, dès lors qu'un acteur (en particulier, la compagnie pétrolière nationale ou le Ministère de l'Énergie) a assumé la responsabilité de certaines de ces fonctions réglementaires, il peut s'avérer difficile de les lui reprendre.

Les producteurs émergents n'ont pas nécessairement besoin de définir une structure institutionnelle « finale » dès le premier jour. Ils doivent suivre une approche ponctuée de phases et procéder aux changements progressivement, en structurant leur réforme comme une évolution continue. Pour faciliter la planification en amont de la prochaine phase de la gouvernance du secteur pétrolier, un groupe crédible et légitime doit avoir pour mission de façonner et de suivre la réforme progressive.

À un stade primaire du développement de leur base de ressources, les producteurs doivent commencer par établir un organisme crédible qui se verra confier la gestion de tous les aspects du secteur. Au fil du temps, ils doivent introduire des moyens de vérification et des contre-pouvoirs, tout en développant la capacité d'autres services du gouvernement. Les gouvernements doivent immédiatement introduire des mécanismes clés visant à la responsabilisation du public, notamment des audits réalisés par des agences ainsi que des entreprises publiques et la divulgation régulière d'informations au public.

Les gouvernements et les compagnies pétrolières doivent considérer la corruption comme un problème se faisant toujours plus onéreux au fil du temps. Le professionnalisme et la transparence modifient les structures incitatives et sont assimilés à des antidotes essentiels visant à combattre la corruption. Les forces externes, telles que des groupes de la société civile et la législation internationale, jouent un rôle vital dans l'orchestration de ces changements.

Objectif 8 : Protéger l'environnement

Les gouvernements souhaitent s'assurer que les compagnies pétrolières sont encouragées à gérer efficacement le risque opérationnel et à garantir la responsabilisation en cas d'accident ou de panne. Néanmoins, la capacité technique leur permettant de réglementer les exploitants leur fait défaut et ils se fient en général à leur propre jugement pour procéder. Le cas échéant, les gouvernements doivent adopter un régime réglementaire axé sur les performances et « reposant sur des objectifs », bien que les risques demeurent si les exploitants ne sont pas hautement compétents sur le plan technique. Quoi qu'il en soit, les gouvernements doivent investir dans leurs propres capacités techniques en vue de comprendre les risques techniques impliqués dans les opérations. En attendant que l'acquisition de compétences techniques atteigne un niveau satisfaisant, les Directives proposent un certain nombre de moyens visant à combler les lacunes dans ce domaine, et elles suggèrent certaines dispositions fondamentales devant être intégrées dans les réglementations.

Objectifs : Les directives pour une gouvernance efficace

Depuis sa fondation en 2012, le Groupe des Nouveaux producteurs a mené sa barque au travers d'un marché pétrolier et gazier évoluant de manière significative. Le prix élevé du pétrole, ayant favorisé la prospection ainsi que l'ouverture de nouvelles surfaces frontalières, a stimulé les ambitions des producteurs. Elles se reflètent dans nos Directives, notamment dans la sélection des objectifs politiques. Elles planifient la réussite d'une entreprise, comme il se doit, afin d'éviter d'être pris au dépourvu par les développements et de récolter les avantages qu'apporte la fortune.

Cependant, les discussions de 2015 en Tanzanie ont également joué un rôle critique, permettant de contrebalancer l'ambition avec un rappel selon lequel les circonstances peuvent changer, et laisser parfois entrevoir le pire. La chute brutale du cours international du pétrole et du gaz depuis mi-2014 a refroidi l'essor de l'exploitation au niveau des zones frontalières, de même qu'elle a retardé et mis en veilleuse les projets de développement dans de nombreux domaines. Dans ce contexte, les producteurs émergents se combattent pour bénéficier des maigres investissements de compagnies pétrolières étrangères et les nouveaux producteurs sont contraints de faire face à des projections de revenus inférieures. La flexibilité réglementaire et institutionnelle doit résister dans ce nouvel environnement. Et les gouvernements et les compagnies pétrolières nationales doivent se concentrer avant tout sur des activités à valeur ajoutée en vue de tirer le plus grand profit de tout investissement.

Certains pays devront composer avec la possibilité selon laquelle les projets supposés engendrer des revenus ou générer des investissements pourraient ne pas se concrétiser dans l'immédiat, et déployer tous les efforts possibles afin de recalibrer les attentes du citoyen et d'éviter toute mesure populiste risquée qui pourrait avoir des conséquences sur le développement à long terme du secteur.

Objectif 1 : Élaborer une vision stratégique pour le secteur

PREMIÈRE DIFFICULTÉ



Nos discussions ont souligné l'importance d'adopter une vision claire quant au développement du pays – une vision qui clarifie le rôle que doit jouer le secteur pétrolier dans sa concrétisation. L'absence d'une vision nationale large peut avoir pour conséquence l'« enclavement » de l'industrie pétrolière très tôt dans le processus, augmentant le risque du « syndrome hollandais » ou « Dutch disease ».

Recommandations

- Les gouvernements doivent établir des objectifs clairs lorsqu'il s'agit du développement.
- La vision du pays concernant le secteur pétrolier doit découler de ces priorités de développement national. Cette vision doit être réévaluée en vue de changements à l'échelle des marchés mondiaux et nationaux et de l'évolution de la base de ressource.
- Les gouvernements doivent identifier les parties impliquées dans la réalisation de ces objectifs de développement national et du secteur pétrolier, ainsi que les responsabilités de chacun.
- Les gouvernements doivent choisir les secteurs prioritaires pour le développement local de manière stratégique. Cette sélection sera étayée par une analyse minutieuse et honnête des capacités, des bases de ressources existantes ainsi que du marché afin d'évaluer la demande prévue dans le cadre des projets pétroliers.
- Les politiques relatives au secteur pétrolier doivent être clairement liées aux objectifs de la vision nationale, avec un contrôle et un suivi régulier de la mise en œuvre par les gouvernements.

Le leadership est nécessaire pour engager le dialogue à l'échelle du pays sur la vision nationale ainsi que pour coordonner sa mise en œuvre

Défi : Déficit de leadership politique

Le leadership est nécessaire pour engager le dialogue à l'échelle du pays sur la vision nationale ainsi que pour coordonner sa mise en œuvre. « Nous possédons les politiques et les réglementations nécessaires, mais nous n'avons aucun leadership, aucune vision. Devons-nous continuer à développer notre secteur malgré tout ? », s'interroge Wissam Zahabi, Président du Conseil de l'Administration pétrolière libanaise.

Recommandations

- À défaut de supervision politique et de leadership, les responsables disposant de connaissances techniques propres à ce secteur, les associations professionnelles pétrolières et non pétrolières ainsi que la société civile peuvent prendre l'initiative de porter cette

question à la sphère publique et engendrer une pression politique en ce qui concerne certaines décisions clés.

- Les politiciens et le gouvernement doivent être engagés dans le débat et entamer un processus visant à élaborer un ordre du jour à long terme pour le secteur pétrolier ainsi que le développement national. Néanmoins, il est peu probable que des initiatives populaires et un débat public permettent de développer un ordre du jour à long terme s'il existe une limitation fondamentale du leadership.

Défi : Équilibrer des objectifs contradictoires

Les pays doivent évaluer les ressources utiles à leur économie ainsi que la manière de les exploiter. Des compromis seront nécessaires à la concrétisation de chacune de ces visions. Par exemple, la République de Trinité-et-Tobago a investi la recette des exportations de pétrole dans le développement de l'industrie gazière. Le gaz était alors vendu à l'industrie domestique en-dessous du cours international, en vue de stimuler l'activité industrielle. L'identification de l'activité industrielle qu'il allait falloir stimuler et développer constituait le choix stratégique de ce pays, éclairé par son évaluation des capacités et de la demande ainsi que par sa vision nationale. Le résultat pourrait être caractérisé par un développement économique stimulé par l'exploitation des combustibles fossiles qui a entraîné, au fil du temps, la production locale de toute une gamme de produits et services sophistiqués.

Les gouvernements des producteurs émergents doivent déterminer si leurs ressources nationales en pétrole et/ou en gaz sont suffisantes et assez bon marché pour leur permettre de suivre cet exemple. Ils doivent également se pencher sur les coûts afférents. Par exemple, à Trinité-et-Tobago, les flux annuels des ressources de gaz et de pétrole (barils de pétrole équivalents) par personne en 2014 s'élevaient à 239 barils, alors que ce chiffre atteignait trois barils seulement au Ghana, pour la même période, et que la projection est de deux barils en Ouganda⁴. Les gouvernements devraient également considérer les coûts associés à la dépendance croissante du secteur, à mesure que ce modèle de développement encourage l'économie à s'appuyer sur les énergies fossiles plutôt que sur une croissance économique diversifiée, avec le risque d'entraîner de nombreux effets négatifs bien connus sur l'économie politique. Ces composants bon marché limitent également l'efficacité énergétique et encouragent la consommation.

Les pays prévoyant d'utiliser les ressources de gaz naturel pour le développement énergétique et industriel national devront soigneusement étudier les cours et modèles économiques qui fourniront les mesures commerciales incitant les compagnies à investir dans l'infrastructure, et développer des systèmes d'évaluations réalistes de la demande et de la séquence de l'infrastructure.

Un modèle « d'optimisation des revenus » alternatif consisterait plutôt à inviter un pays à déployer tous les efforts possibles en vue de maximiser les revenus d'exportation et de les réinvestir dans des secteurs prioritaires. Encore une fois, la question principale est la suivante : quels sont les secteurs devant être soutenus par ces revenus ? La réponse doit être orientée par la vision élargie du développement du pays.

⁴ Keith Myers, présentation, Kenya National Seminar – Groupe de discussion des nouveaux producteurs de pétrole, 3 mars 2016.

Les producteurs émergents doivent également considérer les risques potentiels associés à la poursuite du modèle d'optimisation des revenus. Ces risques portent sur la possibilité d'une mauvaise gestion des revenus générés, réduisant l'impact du développement. Par ailleurs, les gouvernements sont susceptibles de ne pas choisir de soutenir et nourrir les bons champions industriels, entraînant des inefficacités économiques.

Une autre façon d'orienter la discussion vers la vision nationale est de l'axer sur des valeurs. Une vision nationale pour le pays et pour le secteur pétrolier peut être guidée par les valeurs suivantes : définir des normes strictes de transparence, avoir pour objectif une industrie pétrolière et gazière professionnelle affichant des rendements élevés, protéger l'environnement et les ressources naturelles, et une redistribution inclusive et juste des richesses. La réforme du secteur pétrolier en Colombie, par exemple, était dirigée par le principe visant à s'établir comme un pays ayant géré efficacement ses ressources, en toute transparence et selon des normes techniques professionnelles supérieures.

Comme un participant nigérian nous en faisait la remarque, les grandes questions ne sont plus les mêmes, et les « nouveaux producteurs doivent penser à ce qui va leur permettre de se développer. »

Recommandations

- En élaborant une vision nationale, les gouvernements doivent entreprendre une évaluation honnête des ressources pétrolières nationales disponibles, des scénarios de production possibles et du tarif d'exportation à long terme – par rapport à la population – et des ressources et capacités disponibles.
- Les gouvernements et les sociétés doivent se pencher sur la question fondamentale qui consiste à se demander « quel genre de producteurs devons-nous être ? » et sur les valeurs qui guideront leur développement.
- Les gouvernements doivent également réaliser une analyse approfondie des risques associés aux différentes approches et de la façon dont ces risques peuvent impacter la vision nationale élargie du développement
- Cela inclut la façon d'affecter le développement du secteur pétrolier et les revenus aux activités durables du reste de l'économie.
- Reconnaître qu'il est pratiquement impossible de réaliser tous les objectifs simultanément, les gouvernements doivent organiser leurs objectifs par ordre de priorité.
- Une approche progressive de la vision nationale peut contribuer à gérer l'évolution des priorités, à mesure que les circonstances et capacités changent. En pratique, aussi, la vision du secteur pétrolier peut devenir un hybride des modèles discutés ci-dessus.
- L'utilisation de l'énergie domestique doit être envisagée de manière stratégique à un stade précoce afin d'éviter qu'un pays ne s'enferme dans des régimes de consommation non durables.
- Nos discussions ont souligné que le fait de maintenir les coûts de carburant en dessous du coût d'approvisionnement via une certaine forme de subvention, et celui d'ignorer le coût associé à l'impact de l'exploitation, est une politique risquée. Les subventions diffuses (celles appliquées sur le marché) encouragent la sous-évaluation d'une ressource dans la société et, par conséquent, encouragent la consommation excessive (et les émissions de gaz à effet de serre), profitent aux riches plutôt qu'aux pauvres, et peuvent entraîner l'accroissement

de la dépendance aux importations de produits raffinés aux cours internationaux (entraînant une charge croissante de subventions pour l'Etat). Il est également politiquement difficile de supprimer les subventions énergétiques une fois introduites. Lors de la discussion, la préférence a été donnée aux subventions ciblées ou aux transferts de trésorerie afin de permettre un accès énergétique accru dans les communautés les plus pauvres géographiquement isolées. Par exemple, lorsque le gaz est en cours de production cela peut inclure des plans de distribution de GPL en vue de remplacer le bois comme combustible de cuisine et l'utilisation des revenus en amont pour financer le coût d'investissement des programmes d'électrification (potentiellement renouvelables) autonomes. L'évaluation de l'ensemble des coûts du combustible et de la production énergétique (incluant l'utilisation de l'eau et les conséquences environnementales) ainsi que l'impact lié à l'exploitation (externalités incluant les coûts de santé publique) contribueront à choisir au fil du temps la réglementation appropriée et la structure de tarifs énergétiques.

Défi : Gros plan sur la mise en œuvre

Si les plans de niveau stratégique revêtent une importance fondamentale, ils ne sont d'aucune utilité à défaut de mise en œuvre. La cohérence de l'objectif ainsi que l'engagement témoigné dans le cadre de sa mise en œuvre sont des éléments essentiels à la réussite. Il s'agit d'un secteur à long terme nécessitant une vision à long terme. Cette vision à long terme est également nécessaire aux compagnies pétrolières et aux investisseurs étrangers afin de leur permettre de s'engager dans des investissements à long terme – en particulier dans le secteur gazier et du GNL. Cependant, elle s'avère également nécessaire à l'industrie nationale pour augmenter et développer les compétences et les infrastructures afin de satisfaire aux besoins du secteur ainsi qu'à l'économie au sens plus large.

Des plans de développement national minutieusement élaborés ont été réduits à néant par des exigences politiques à court terme. La corruption peut également s'avérer être un obstacle à la mise en œuvre. Ces problèmes peuvent entraver l'engagement constant nécessaire à la réalisation de ces plans conformément à une vision nationale.

« Comment désolidariser la vision à long terme du cycle électoral ? », demande un participant.

Recommandations

- En reliant la stratégie pour le développement du secteur pétrolier à un plan économique ou à une vision nationale à long terme plus étendue, formé via des consensus entre les partis, les gouvernements peuvent garantir qu'elle repose sur des plans économiques nationaux et augmenter l'influence politique liée à la vision.
- Les gouvernements peuvent impliquer des groupes de la société civile en vue d'une responsabilisation plus efficace et afin de mieux cibler les problèmes sur le long terme.
- Les gouvernements peuvent créer une institution afin de superviser la mise en œuvre de la vision nationale. La législation peut clarifier la façon dont les différents organismes gouvernementaux doivent coordonner la mise en œuvre de la vision nationale. La législation peut également requérir une consultation, un examen et une mise à jour périodiques de la vision nationale.

Objectif 2 : Attirer l'investisseur le plus qualifié sur le long terme

PREMIÈRE DIFFICULTÉ



Défi : Attirer des entreprises bien établies vers les zones frontalières

De nombreux pays stagnant au stade de l'exploitation ou aux premières phases de développement sont considérés comme étant des juridictions pétrolières et gazières « frontalières » présentant des risques considérables pour les investisseurs potentiels, pour des raisons géologiques ou politiques.

L'attrait d'un pays pour les investisseurs changera selon l'évolution de sa situation politique ou, si son industrie pétrolière et gazière passe des stades précoces de prospection à la découverte, au développement, à la production et enfin, au déclin de la production. Il est évidemment plus difficile d'attirer les investisseurs les plus qualifiés si un pays fait face à des sanctions internationales, ou si son industrie pétrolière et gazière se trouve dans les toutes premières ou dernières phases de développement.

Les défis que doivent relever les pays « frontaliers » sont aggravés dans un environnement où les prix sont faibles. Les compagnies pétrolières et gazières mondiales tranchent dans les budgets destinés à l'exploitation et au développement, et des zones sans aucun antécédent de production en font souvent les frais les premières. Cela limite les options du gouvernement lorsqu'il s'agit de choisir des partenaires et augmente l'intérêt des investisseurs potentiels à proposer des termes généreux visant à augmenter les mesures incitatives à l'investissement.

Le potentiel ainsi que les informations concernant le bassin géologique sont les éléments les plus déterminants en ce qui concerne l'exploitation. Un pays à plus faible potentiel est susceptible d'attirer des entreprises d'exploitation plus petites, alors qu'un pays disposant d'importantes réserves facilement accessibles est plus enclin à signer des contrats avec des sociétés plus importantes et mieux établies. Il convient de peser les avantages et les inconvénients de chacun des cas. Les petites compagnies pétrolières peuvent se montrer plus agiles et plus déterminées dans la prise de risque concernant la prospection, mais certaines disposent de très peu de capital et sont dès lors incapables de financer leurs engagements professionnels ou d'exécuter certaines opérations elles-mêmes en toute sécurité. Ces entreprises d'exploitation moins importantes désireuses et capables de respecter leurs engagements professionnels, et ce, selon des normes élevées, constituent l'épine dorsale du développement de nouvelles ressources au sein de pays de producteurs émergents. Néanmoins, dans une conjoncture où les prix sont bas, ces entreprises moins expérimentées sont moins répandues, au vu des difficultés rencontrées pour dénicher des partenaires stratégiques.

Les gouvernements doivent également veiller à tenir les « mauvaises » entreprises à distance. Comme le souligne Charlie Scheiner de l'ONG La'o Hamutuk du Timor oriental :

Ce ne sont pas seulement les entreprises bien établies et expérimentées qui doivent être attirées, mais aussi celles agissant dans l'opacité, et se rendant coupables de négligence, de vol ou de toute autre activité préjudiciable qui doivent être activement maintenues à distance. Malheureusement, des petits pays aux systèmes réglementaires plus faibles pourraient constituer une proie facile pour ces acteurs du monde des affaires se montrant plus voraces et moins responsables.

Recommandations

- Les gouvernements devraient envisager d'investir dans la collecte de données géologiques *avant* d'octroyer un droit de licence, de manière à mieux en comprendre la valeur lorsqu'ils envisagent cette démarche, et à réduire le risque pour les entreprises investisseuses. Dans une conjoncture où les prix sont bas, la stratégie visant à donner corps aux données et y ajouter de la valeur se justifie d'autant plus qu'elle limite le risque pour l'investisseur⁵.
- L'entité responsable de l'octroi de licences doit se former sur l'industrie, ses différents types d'entreprises ainsi que les sociétés spécifiques, afin de mieux cibler les données marketing sur les entreprises.
- Les gouvernements doivent également exploiter activement les options de financement leur permettant d'acquérir des données plus riches sur la surface de leur propre pays.
- L'investissement dans des études géologiques peut être couvert par le budget, via des entreprises en participation avec des entreprises spécialisées en géosciences, ou avec des financements externes d'aide au développement.
- Lors de la phase d'attribution d'une licence, les gouvernements peuvent optimiser l'attrait de leur bassin en se faisant conseiller par des sociétés fiables spécialisées dans ce domaine, qui superviseront les opérations, ainsi que d'autres organisations intergouvernementales pour la conception, le marketing et l'évaluation de leur programme d'attribution de l'offre. La consultation d'entreprises pétrolières permet également de s'assurer que les termes sont adaptés à la conjoncture du marché.

Étude de cas : Libéria

L'exemple du Libéria illustre l'avantage d'un recours à une expertise externe afin d'améliorer la conception et la facilité d'écoulement de l'appel d'offres. Une société internationale d'audit et de conseil a été engagée, à la suite d'un processus concurrentiel, en vue de fournir une supervision indépendante et de garantir la conformité du processus aux normes internationales de l'industrie dans le cadre des services suivants en faveur de NOCAL : (i) conseils quant à la structure de l'appel d'offres, (ii) assistance au développement du modèle fiscal utilisé pour créer des termes fiscaux compétitifs pour le Contrat de partage de la production, (iii) reçu, examiné et émis des recommandations en faveur de NOCAL concernant les soumissions de préqualification de soumissionnaires potentiels ; (iv) reçu les offres, ouvert les offres en présence de l'entreprise de géophysique désignée et NOCAL ; (v) entrepris l'évaluation d'éléments qualitatifs et quantitatifs d'offres reçues, et émis des recommandations.

Outre cette firme, le fonds monétaire international (FMI) a été invité à revoir le modèle financier ainsi que les termes fiscaux. Des experts commerciaux et juridiques internationaux ont mis au point la lettre d'invitation à l'appel d'offres, les formulaires de soumission de préqualification ainsi que le Contrat de partage de la production (PSC) (avec des instructions visant à mettre en avant la participation du citoyen libérien, le contenu local ainsi

⁵ Par exemple, l'ONG Staatsolie a investi dans l'optimisation de la qualité des données commerciales et les met à disposition gratuitement. Il s'agit d'une initiative remarquable étant donné que ces données de vente peuvent représenter une contribution significative au flux de trésorerie d'une compagnie pétrolière nationale.

que les bénéfices de l'État). Une société de géophysique a assisté NOCAL dans le cadre de ses activités marketing et promotionnelles relatives à l'appel d'offres en faveur de soumissionnaires potentiels, a réalisé les campagnes techniques itinérantes et a géré le catalogue sismique du Libéria.

L'implication d'une société spécialisée en comptabilité et en conseil ainsi que du FMI dans un appel d'offres réalisé au sein du secteur pétrolier constituait un phénomène nouveau au Libéria et les entreprises participant à l'appel d'offres ont inclus des offres à primes presque sans précédent pour une juridiction frontalière sans découverte commerciale et au cœur d'une conjoncture particulièrement complexe caractérisant le marché pétrolier mondial.

- Le gouvernement tirera profit de la divulgation du modèle de Contrat de partage de la production, avant sa publication finale, avec une invitation aux parties prenantes (par exemple, les compagnies pétrolières, les groupes de la société civile) à faire part de leurs commentaires, de leurs préoccupations ainsi que de leurs recommandations.

Des modifications reposant sur un consensus garantissent la persistance du contrat à long terme face à un environnement changeant et un contexte politique en mutation.

- Il est fondamental que le gouvernement établisse de solides critères de préqualification pour les investisseurs. Des conditions générales régissant la préqualification doivent être définies dans la loi sur le pétrole, avec des règles plus détaillées devant être intégrées dans des réglementations. Les conditions de préqualification doivent comprendre les critères liés aux capacités financières, techniques et organisationnelles.

Les critères de préqualification peuvent aider à éliminer les entreprises s'avérant incapables de mener à bien le programme de travail. Les entreprises qui ne sont pas cotées en Bourse présentent un risque accru et des efforts supplémentaires en termes de diligence raisonnable sont nécessaires en vue de prouver leur capacité ainsi que leur honnêteté.

Un processus de préqualification transparent (publiant les critères, les candidats ainsi que les lauréats) ou supervisé par une entité indépendante est davantage susceptible d'attirer un soumissionnaire plus qualifié.

- Plusieurs mesures peuvent décourager « l'exploitation sédentaire », notamment une politique de renonciation agressive et des périodes de renouvellement plus courtes pour les licences. Ceci étant dit, les gouvernements doivent offrir une certaine flexibilité à des périodes où les prix sont bas.
- Les gouvernements doivent établir les règles régissant l'attribution de licence (ou externalisation) qui protègent les intérêts de l'État, sans entraver cette pratique, sur le plan financier ou réglementaire, afin de ne pas décourager les nouveaux investisseurs.
- Les gouvernements doivent admettre que les entreprises individuelles sont susceptibles de négocier leurs intérêts dans le cadre d'une licence à mesure qu'elle passe de la prospection au développement et à la production. C'est de cette manière que les entreprises moins expérimentées travaillent, en particulier si elles ont tendance à être conçues pour la prospection et non le développement.
- Le gouvernement doit établir des dispositions sur la taxation des gains en capital, pour décourager cette « manœuvre de majoration » et un quelconque avantage si une entreprise transfère ses intérêts à une autre au prix fort. Cependant, cette taxe doit être adaptée à la

conjoncture du marché. En effet, une taxe (un niveau supérieur) sur les gains en capital constituera un facteur de dissuasion pour les entreprises et les exploitants moins expérimentés.

- Pour empêcher les entreprises peu expérimentées de confier leurs intérêts (ou une partie de ceux-ci) à des sociétés sous-qualifiées, le gouvernement doit préciser dans la loi sur le pétrole que son approbation est indispensable au transfert de propriété direct ou indirect. Il est essentiel de définir des critères de transfert transparents et exhaustifs. L'entreprise entrante doit impérativement satisfaire aux mêmes conditions (ou supérieures) régissant l'octroi d'une licence/d'un droit que celles auxquelles le détenteur existant est confronté.
- Le gouvernement doit communiquer les informations concernant l'appel d'offres au public afin de décourager les soumissionnaires corrompus et de veiller à ce que les lauréats soient sélectionnés conformément à des critères clairs.

Le gouvernement peut également exiger la divulgation de renseignements sur les ayants-droit économiques. Il s'agit en effet d'une mesure de dissuasion visant à décourager les entreprises sous-qualifiées se fiant à des appuis politiques pour obtenir des licences.

PREMIÈRE DIFFICULTÉ



Défi : Les zones frontalières ne sont pas toujours suffisamment attractives pour garantir l'intérêt d'un investisseur lors d'un appel d'offres

Les enchères et les appels d'offres ouverts ont tendance à générer les meilleures conditions pour le gouvernement, parce que ce type de vente force les soumissionnaires à se faire concurrence pour définir la valeur de la surface de cotation sur le marché. Cela limite également les problèmes d'asymétrie des connaissances entre l'État et l'investisseur, par rapport à la négociation directe, qui nécessite une connaissance et une expertise supérieures de la part du gouvernement. Cependant, les enchères constituent une solution efficace dans un contexte où l'intérêt de l'investisseur est élevé.

Recommandations

- Recourir à des appels d'offres transparents et ouverts, à condition que l'intérêt de l'investisseur soit suffisamment élevé pour créer une réelle concurrence.
- Un processus d'octroi de licences basé sur le principe du « premier arrivé premier servi » peut s'avérer plus approprié pour des pays dont l'intérêt dans la prospection est peu élevé ; ce processus leur permet d'éviter une soumission ouverte incapable de générer une forte concurrence.
- Que les gouvernements optent pour un système d'appel d'offres ou un octroi de licences basé sur le principe du « premier arrivé premier servi », des critères de sélection transparents doivent être appliqués.
- Pour les gouvernements dont la connaissance sur le secteur pétrolier est limitée, il est vital de recourir à l'expertise nécessaire – qu'il s'agisse d'une firme privée, d'une organisation non gouvernementale ou d'une organisation gouvernementale internationale – en vue d'équilibrer l'équation de la connaissance lors des négociations.

- Dans un marché atone, les pays disposant d'une surface d'exploitation frontalière doivent se pencher sur l'utilité effective de nouveaux prix.

Lorsque les conditions du marché ne sont pas propices à la génération des meilleures options pour l'État– peu d'entreprises sont intéressées, le gouvernement devrait alors faire des concessions importantes pour obtenir des contrats. Et malgré cela, la réalité est telle que les entreprises ne procéderaient probablement à aucun investissement significatif. Par conséquent, il est à craindre que le gouvernement ne s'enferme dans un accord sous-optimal conclu avec un partenaire.

- Les gouvernements doivent passer aux enchères au moment opportun. Des responsables doivent analyser le marché de manière approfondie afin de savoir à quel moment l'intérêt de l'investisseur est suffisamment élevé pour lancer l'enchère la plus compétitive possible.

Les gouvernements peuvent envisager un système de soumission ouverte, qui se veut un croisement entre le système d'enchères et le principe du premier arrivé premier servi : une fenêtre de 90 jours appliquée par le gouvernement pour soumettre une offre visant à concurrencer celle d'une autre entreprise.

Objectif 3 : Maximiser les retours économiques en faveur de l'état par l'octroi de licences

PREMIÈRE DIFFICULTÉ



Défi : Élaboration de structures fiscales adéquates

Tenter de concilier les intérêts du gouvernement et de l'investisseur relève d'un exercice d'équilibriste délicat, en particulier lorsque le prix des marchandises fluctue. Le gouvernement est enclin à récupérer des gains éventuels et à récolter les avantages sociaux et économiques des projets, alors que les entreprises sont sur le qui-vive et doivent veiller à éviter les dépassements et la flambée des coûts, et à plaire à leurs actionnaires qui espèrent un retour sur investissement raisonnable.

Lors de l'élaboration des termes fiscaux régissant les accords d'octroi de licences, les gouvernements doivent choisir s'ils donnent la priorité à des paiements anticipés ou un flux de trésorerie à long terme. Ils doivent également établir un équilibre entre les recettes issues des impôts directs et les avantages économiques indirects, ce qui peut être généré via les exigences propres au contenu local.

Dans l'environnement actuel où les prix sont bas, bon nombre de nouveaux producteurs sont confrontés à des demandes émanant d'investisseurs actuels et potentiels visant à alléger la charge fiscale, et ce pour les inciter à investir. Ces gouvernements se trouvent dans une position complexe qui les oblige à évaluer ces demandes et à rester attractifs pour les investisseurs sans faire de concessions fiscales inutiles qui entraveraient leurs perspectives de croissance à long terme de manière significative.

Recommandations

- Les gouvernements doivent s'assurer que les termes fiscaux sont alignés sur la vision nationale ainsi que sur le rôle que le secteur pétrolier est amené à jouer dans le cadre de cette vision (voir Objectif 1). Ils doivent se montrer transparents quant aux priorités fiscales, notamment la génération de flux de trésorerie sur le court ou le long terme ainsi que les recettes issues de l'impôt direct ou les avantages économiques indirects, par exemple.
- Les gouvernements doivent clairement articuler les termes fiscaux régissant une activité pétrolière en amont. Ils doivent être aussi simples que possible. En effet, une structure fiscale complexe s'avère plus difficile à gérer.
- Les gouvernements doivent veiller à l'harmonisation du code fiscal et de la législation sur le pétrole.
- Avant d'octroyer une licence, les gouvernements doivent définir des dispositions dans le code fiscal pour la taxation du gain sur capital des nouveaux candidats qui revendent ultérieurement⁶.

⁶ Le Columbia Center for Sustainable Investment a développé une brève synthèse passant en revue les différentes options : « Capturing the benefits of a transfer of mineral rights – scenarios to capture by contract/legislation/regulation and issues to consider » (Récupérer les avantages d'un transfert des droits miniers – scénarii permettant de récolter ces avantages par contrat/législation/réglementation et problèmes à envisager », disponible sur http://ccsi.columbia.edu/files/2013/11/CGT_note_-_May_18.pdf.

- Les nouveaux producteurs en quête de capital destiné à l'exploitation sont plus particulièrement à la recherche de programmes de travail éclairés que de primes à la signature élevées. S'ils peuvent obtenir les deux, encore mieux.
- Il s'agit d'une décision politique importante pour le gouvernement. Généralement, les nouveaux producteurs souhaitent encourager le forage de puits afin d'acquérir des données solides sur leurs ressources géologiques. Le risque de ne rien découvrir dans les régimes frontaliers pourrait amener un Etat à rechercher des bonus de signature, au détriment, cependant, de l'enrichissement de la qualité des données géologiques, suite aux programmes de forage potentiellement abandonnés. Il convient, par conséquent, aux nouveaux producteurs d'attacher une plus grande importance aux programmes d'exploitation plutôt qu'aux bonus de signature dans le processus d'évaluation des soumissions ou des demandes de permis. Cependant, les régimes fiscaux peuvent être élaborés en vue de satisfaire à la fois les programmes d'exploitation et le paiement des bonus sans nécessairement sacrifier aux engagements de forage supplémentaires.
- Pour attirer et retenir les investisseurs, les gouvernements doivent adopter des systèmes fiscaux progressifs répondant aux changements en termes de prix ou de coûts affectant les systèmes d'octroi de licences flexibles et la rentabilité afin d'adapter les modifications aux engagements professionnels de l'investisseur lorsque les prix chutent.

Cette approche est habituellement recommandée à la plupart des producteurs pétroliers mais elle s'avère particulièrement intéressante pour les nouveaux producteurs. L'intégration d'éléments fiscaux flexibles augmente l'attrait de ces pays pour les investisseurs peu enclins à prendre le moindre risque, étant donné que les taux les plus élevés sont appliqués uniquement si un projet devient extrêmement rentable. En même temps, ces politiques peuvent permettre au gouvernement de récupérer une partie substantielle de tout bénéfice inattendu. Pour des raisons similaires, cette approche peut s'avérer particulièrement intéressante pour un pays dans une conjoncture où les prix sont bas.

- Les conditions de récupération des coûts jouent également un rôle significatif dans les démarches visant à attirer l'investissement étranger. Les gouvernements doivent aligner le régime fiscal et tenir compte des différents profils de coûts, lesquels peuvent être justifiés par la profondeur des eaux ou d'autres facteurs.
- Les gouvernements doivent intégrer des royalties dans leur contrat. Les royalties représentent la source de recettes fiscales la plus garantie pour le détenteur de la ressource.

Les royalties constituent également un outil fiscal approprié pour les nouveaux producteurs car ils génèrent des revenus dès le premier jour de la production. Cela contribue également à rassurer la population quant aux avantages inhérents au développement des ressources (voir Objectif 4).

- Dans un contrat de partage de la production, un royalty peut fonctionner avec un partage progressif des bénéfices tirés de l'exploitation pétrolière, tel un moyen de garantir la perception d'une source de revenus initiale (la limite des coûts liés au pétrole dans le cadre du partage de la production peut jouer un rôle économique similaire). Les royalties peuvent varier selon la nature du domaine de projets, nécessitant par exemple des royalties inférieures pour des superficies frontalières et des gisements gazières au coût supérieur.

PREMIÈRE DIFFICULTÉ



Défi : Gestion de l'asymétrie des connaissances et de l'information lors de négociations avec des entreprises pétrolières étrangères.

Dans certains cas, les négociateurs gouvernementaux ne disposent pas des connaissances suffisantes en matière de coût et d'exigences techniques propres au secteur pétrolier et gazier. Ils parviennent alors difficilement à obtenir les meilleures conditions lors de négociations menées avec des entreprises étrangères. Marny Daal-Vogelland de la compagnie pétrolière nationale surinamienne, Staatsolie, a constaté que dans le cadre d'octroi de licences où la capacité ou l'expérience fait défaut, il est primordial d'avoir recours à une aide extérieure :

Il n'y a aucune honte à dire je ne sais pas comment faire ceci. Pourriez-vous m'aider ?

Recommandations

- Dans le cadre de négociations directes, les gouvernements doivent travailler avec des consultants ou des conseillers techniques afin d'évaluer les conditions élémentaires appliquées aux surfaces de gisements ; ces conseillers externes doivent également assister l'État lors des négociations. Les gouvernements doivent s'assurer qu'ils ont accès aux modèles financiers adéquats, ce qui s'avère être un outil de négociation clé.
- Une capacité externe significative est mise à la disposition des producteurs, à faible coût, voire gratuitement. Les gouvernements doivent veiller à ce que cette assistance externe soit personnalisée selon le contexte national afin d'éviter toute solution « systématique ».
- Les gouvernements peuvent tirer profit de l'utilisation d'un contrat de partage de la production type, contenant un minimum d'éléments soumissionnables.
- Les gouvernements doivent intégrer autant d'éléments fiscaux que possible dans des lois et des réglementations normalisées applicables dans le cadre de l'octroi de licences. Bien que cela puisse réduire la flexibilité, cette démarche simplifie les fonctions administratives et minimise le nombre de questions fiscales devant être négociées avec chaque entreprise. Cela présente également l'avantage d'une certaine transparence et d'une certaine sécurité pour les investisseurs étrangers. Les gouvernements doivent éviter de définir ces termes dans des contrats individuels, à l'exception d'éléments fiscaux négociables. (Par exemple, les seuils de rentabilité pour l'imposition de taxes sur les bénéfices exceptionnels pourraient être négociables, alors que les taux d'imposition pourraient être déterminés.)
- Les gouvernements doivent intégrer des exigences visant à renforcer les capacités dans les accords régissant les octrois de licences.
- Les gouvernements doivent veiller à émettre des contrats transparents.

La transparence d'un contrat contribue à réduire l'asymétrie des connaissances entre les gouvernements et les entreprises. Elle permet au gouvernement de prendre connaissance des accords conclus dans d'autres pays et de niveler le terrain de négociation. La transparence du contrat permet également de dissuader les entreprises frauduleuses. À l'heure actuelle, plus de 900 contrats pétroliers, gaziers et miniers sont mis à la disposition du public⁷.

⁷ Voir : www.resourcecontracts.org.



Défi : Modifications transparentes des termes d'investissement

De nouvelles informations géologiques peuvent accroître l'attrait d'un pays pour les investisseurs. De nouvelles découvertes effectuées au sein du pays ou même à proximité peuvent susciter un intérêt croissant pour la prospection au sein des entreprises pétrolières. Ces nouvelles données peuvent inciter les gouvernements à vouloir réviser les termes d'investissement dans leur intérêt. De même que certaines entreprises s'adressent parfois aux gouvernements et leur demandent une révision des termes en vue de réduire l'imposition ou les obligations opérationnelles auxquels ils sont confrontés dans des conjonctures économiques difficiles. De nombreux pays sont actuellement confrontés à ce phénomène.

Cependant, comme Flavio Rodrigues, Government Relations and Regulatory Affairs Director pour Shell au Brésil, le souligne, il relève des bonnes pratiques de modifier les termes de futurs appels d'offres visant à l'octroi de licences, plutôt que de modifier les termes d'accords existants.

Une modification unilatérale des conditions ainsi que des termes du contrat risque de faire fuir l'investissement. L'industrie reconnaît qu'un système fiscal efficace est progressif, de nature, et qu'il est capable de s'adapter aux différents niveaux de production, à l'importance des réserves ou au prix du pétrole.

Néanmoins, sur une période de 25 à 30 ans, les circonstances peuvent changer et ne plus être adaptées au champ d'application de contrats préexistants ni à la législation au sens plus large, et il est possible qu'un gouvernement souhaite amender les termes d'investissement, à l'instar des entreprises. Dans le contexte de mai 2014, année durant laquelle le prix du pétrole était élevé, notre groupe a débattu de la légitimité de la renégociation d'un contrat existant. Un quasi-consensus a alors mis en évidence que la renégociation s'avérait parfois nécessaire afin de poursuivre un partenariat à long terme entre les compagnies pétrolières et les gouvernements. Si les termes n'avaient pu être revus, les conséquences pour certains pays se seraient avérées déstabilisantes et inéquitables. Il en va également de l'intérêt à long terme des entreprises engagées dans le pays, pour que l'accord soit viable.

Nos discussions se sont concentrées sur une piste de renégociation visant à inclure une révision périodique, une renégociation, une mise en équilibre économique ainsi que des clauses d'adaptation dans les contrats, dès le départ, permettant ainsi une renégociation dès lors que certains déclencheurs spécifiques ont été activés. Ces clauses peuvent contribuer de manière significative à la perception du risque lié à l'investissement pour les entreprises et nécessitent une élaboration minutieuse. Mais elles se sont avérées être des mécanismes plus efficaces et honnêtes par rapport aux clauses de garantie ou de stabilisation classiques⁸.

Dans l'éventualité où la compagnie pétrolière n'a pas satisfait à ses obligations conformément au contrat applicable (ou aux lois/ réglementations), le pays dispose alors du droit de résilier le contrat.

⁸ À des fins de simplicité, nous pouvons utiliser le terme « clause de stabilisation » lorsque nous faisons allusion à des « clauses de garantie » et « clause de révision périodique » lorsque nous nous référons aux clauses d'adaptation et d'équilibre économique (ou rééquilibrage ou renégociation). Les clauses de stabilisation tendent à protéger l'investisseur privé en limitant le pouvoir de l'État visant à modifier les réglementations contractuelles et/ou les lois applicables aux activités pétrolières. Les clauses de révision périodique permettent au gouvernement de modifier ces lois, mais elles imposent une compensation en faveur de l'investisseur si la pondération change. Elles peuvent protéger chacune des parties contre tout préjudice causé par une modification des circonstances initiales. La clause aura pour objectif de maintenir la pondération économique du contrat durant son cycle de vie. Lire davantage sur le sujet sur <http://ccsi.columbia.edu/files/2014/08/Periodic-review-in-natural-resource-contracts-Briefing-Note-FINAL-8.11.pdf>.

Recommandations

- Les gouvernements doivent élaborer des termes fiscaux progressifs dès le départ, afin de tirer un profit maximum de gains fortuits, à mesure qu'évoluent le contexte géologique ainsi que les prix. Pour ce faire, ils doivent recourir à une assistance externe, le cas échéant.⁹
- Les gouvernements doivent se méfier des risques associés à la pression exercée visant à renégocier des contrats. Si des changements s'avèrent nécessaires (par exemple, afin de refléter une géologie plus attractive ou en raison de modifications apportées à une autre législation), le premier recours consisterait à modifier les termes des prochains contrats.
- Lors de la préparation de contrats contenant une clause de renégociation ou de révision périodique – qui permettrait une renégociation reposant sur certains facteurs la justifiant – les gouvernements doivent s'assurer que ces contrats :
 - Sont formulés dans un langage particulièrement clair.
 - Précisent les termes devant faire l'objet d'une renégociation (contenu local, fiscal, environnemental, termes financiers).
 - Précisent les motifs conduisant à une renégociation (politique, coût, prix des marchandises, et modifications légales ou fiscales).
 - Précisent clairement la base de la renégociation/du rééquilibrage ex ante.
 - Précisent clairement le processus de renégociation/de rééquilibrage ex ante.

PROCHAIN ATELIER



Questions à approfondir

- Quelle est la limite (par exemple, iniquités économiques ou dispositions environnementales inappropriées) devant être atteinte pour justifier une renégociation ?
- Quels sont les mécanismes de bonnes pratiques pouvant être suivis par les gouvernements en vue de la renégociation des contrats existants ? Quels sont les éléments à éviter ? Comment les gouvernements peuvent-ils mener une renégociation visant à minimiser tout conflit et à parvenir à une situation gagnant-gagnant ?

Il conviendra de tenir compte des recommandations suivantes :

- Avant même d'envisager d'inviter (de contraindre) des entreprises à participer à la renégociation d'un contrat existant, un gouvernement doit :
 - Analyser minutieusement les avantages économiques potentiels d'une renégociation, en ligne avec les conditions du marché, actuelles et anticipées.
 - Analyser les compromis ou les risques inhérents à une tentative de renégociation agressive.

⁹ Les groupes suivants peuvent assister les gouvernements dans le cadre de négociations de contrats : L'EI-TAF de la Banque mondiale; la Facilité africaine de soutien juridique de la Banque africaine de développement ; le International Senior Lawyers Project (un projet rassemblant les plus grands avocats internationaux) ; et la Section responsable de la gouvernance des océans et de la gestion des ressources naturelles du Secrétariat du Commonwealth.

- Communiquer prudemment et clairement avec les entreprises actuellement actives au sein du pays, avec de nouveaux investisseurs potentiels ainsi qu'avec les citoyens quant aux objectifs et aux mécanismes possibles d'un processus de renégociation. Se montrer à l'écoute de leur point de vue et en tenir compte au moment de finaliser une stratégie.
- Négocier d'abord. Dans la mesure du possible, les efforts d'un gouvernement visant à la révision de contrats doivent être envisagés par le biais d'un processus de négociation mutuelle afin de parvenir à un nouvel accord qui conviendra à chacune des parties, plutôt que par des mesures unilatérales émises par l'État, lesquelles pourraient considérablement entraver les perceptions du milieu des affaires.

Un producteur émergent nous a fait part de son soulagement :

La renégociation était un sujet tellement tabou. C'est bien de savoir qu'il existe un forum où nous pouvons effectivement aborder ce sujet... et où le niveau de confiance entre nous nous permet d'en parler.

Objectif 4 : Gagner et conserver la confiance du public et gérer les attentes du public

PREMIÈRE DIFFICULTÉ



Défi : Parvenir à un engagement communautaire significatif

La nécessité d'un engagement communautaire varie selon le type de projet. La prospection onshore se distingue nettement de la prospection offshore, en termes de visibilité et d'impact sur la vie des communautés avoisinantes. Pour les gisements onshore, l'impact sur le développement et la production diffère également de celui caractérisant la phase de prospection. Dans tous les cas, les communautés se trouvant à proximité des gisements s'attendent généralement à voir émerger l'emploi ainsi que les opportunités économiques, et toutes les régions s'intéresseront aux arrangements institutionnels propres à la répartition des revenus.

Lors de consultations avec les communautés vivant à proximité de projets onshore, il n'est pas rare que des malentendus les opposent au gouvernement ainsi qu'aux entreprises. Dès lors que les communautés ne retrouvent pas leur opinion reflétée dans les documents ni dans les décisions finales à l'issue des consultations, elles ont alors l'impression de ne pas avoir été réellement écoutées. Pour certaines, le fait de ne pas disposer d'un droit de veto concernant certains projets signifie qu'elles ne sont pas réellement impliquées dans le processus de décision inhérent au secteur. Si les décisions gouvernementales ne peuvent jamais assouvir le besoin de tous les groupes d'intérêts, les gouvernements doivent s'engager auprès de ces parties prenantes et trouver un équilibre entre les intérêts concurrents des communautés entourant le site du projet.

Recommandations

- Le gouvernement doit avoir une idée précise quant à la position du secteur pétrolier visant à soutenir la mise en œuvre de la vision nationale au moment où il entame les consultations avec les communautés (voir Objectif 1). Le gouvernement devra tenir compte des préoccupations locales et nationales.
- Les gouvernements ont besoin d'une stratégie pour l'engagement communautaire, qui clarifie quelles parties prenantes seront écoutées, de quelle manière leur opinion sera prise en compte et comment les intérêts concurrents seront mis en équilibre.
- Le gouvernement doit communiquer son plan d'engagement communautaire à toutes les parties prenantes. Le gouvernement doit envisager une communication avant le début de l'exploitation, de même qu'il doit ensuite s'y tenir régulièrement. Cela contribuera à gérer les attentes du public.
- Le gouvernement et l'industrie doivent éviter un engagement symbolique ainsi que des consultations qui n'en ont que l'apparence. L'engagement communautaire doit être synonyme d'une véritable écoute visant à comprendre les valeurs essentielles des communautés ainsi que la manière dont elles façonnent leurs intérêts.

- Dès lors que la voie en faveur d'un dialogue ouvert est ouverte entre le gouvernement et les communautés concernant les activités pétrolières, il est important de poursuivre en ce sens.

Jackie Khoury, Membre du Conseil d'Administration de NOCAL, nous a expliqué que :

Le Libéria était sous le coup de plus de 150 engagements publics avant d'élaborer sa propre politique et sa loi sur le pétrole, mais le pays a cessé d'engager et d'informer le grand public peu de temps après – l'arrêt brutal de communication élémentaire a créé une atmosphère de suspicion et a favorisé un climat de ragots alarmistes.

- Le gouvernement et les compagnies pétrolières peuvent se baser sur des messagers fiables pour soutenir leurs efforts en termes d'engagement ainsi que leur stratégie de communication, par exemple, les autorités communautaires, ainsi que les chefs culturels ou religieux, les groupes de la société civile de même que les académiciens, conseillers et membres d'associations professionnelles à même de fournir des informations.
- Les compagnies pétrolières doivent recruter une main-d'œuvre spécialisée en termes d'engagement communautaire.
- Les compagnies pétrolières doivent améliorer leur communication avec le public et lui expliquer le rôle joué par l'industrie au sein du pays. Les décideurs politiques peuvent soutenir ce processus en établissant un équilibre entre les perspectives du citoyen et celles de l'industrie.

Bashir Hangi, Communication Officer pour le Ministère de l'Énergie d'Ouganda, a mis en garde le participant d'un autre pays quant aux espoirs des découvertes commerciales :

N'attendez pas. Avant les découvertes, vous avez besoin d'un plan clair et proactif sur la manière de vous engager. Envoyez une équipe spécialisée sur le terrain avant d'effectuer les études sismiques pour expliquer aux communautés qui sont ces gens et quelles seront exactement leurs activités.

PROCHAIN ATELIER



Questions à approfondir

- Le relèvement des niveaux d'engagement communautaire obligera l'industrie à passer d'un niveau minimal de participation, impliquant d'informer la population/les communautés (communication à sens unique), et à aller au-delà des consultations de la communauté à un niveau supérieur nécessitant un consentement préalable, libre et éclairé (FPIC ou Free, Prior and Informed Consent). Le FPIC est le principe selon lequel les peuples autochtones et les communautés locales doivent être suffisamment informés sur les projets affectant leurs terres, en temps opportun, indépendamment de toute contrainte ou manipulation, et avec la possibilité d'approuver ou de rejeter un projet avant le début des activités.

Le FPIC apparaît, plus généralement, comme un principe de bonnes pratiques de développement durable et comme un outil de gestion des risques, permettant de réduire le conflit social et d'accroître la légitimité du projet aux yeux de l'ensemble des parties prenantes et titulaires de droits¹⁰.

- Quels sont les avantages et les défis d'un relèvement des niveaux de consultation communautaire ? Quelles communautés auront à donner leur FPIC ? Les projets onshore sont-ils les seuls concernés ?

¹⁰ Oxfam Community Consent Index 2015.

Défi : Surmonter le manque de confiance

La confiance est l'élément clé de l'engagement communautaire. Mais elle fait défaut dans des situations post-confliktuelles et lorsque la corruption est devenue endémique. Les communautés à faibles niveaux d'éducation, et économiquement et politiquement marginalisées, ou géographiquement isolées, peuvent également ne pas avoir confiance dans les messages qui leur sont transmis.

Ernest Rubondo, Directeur par intérim de Petroleum Directorate en Ouganda, faisait le commentaire suivant :

Rencontrer quelqu'un qui ne vous fait pas confiance est très difficile. Mais, vous ne pouvez échapper à cette responsabilité. Et d'ailleurs, cela s'améliorera ; vous gagnerez la confiance par vos rencontres.

Recommandations

- Le gouvernement devrait se déplacer dans les communautés concernées, pour les rencontrer en personne.

En parlant exclusivement aux groupes d'intérêts du capital, le gouvernement se prive d'occasions de comprendre les intérêts et valeurs de la communauté, mais également d'opportunités d'identifier et d'atténuer les malentendus par rapport au projet.

Comme l'a expliqué un participant d'un pays ayant fait de récentes découvertes,

Nous avons publié des communiqués de presse depuis la capitale. Parallèlement, une rumeur locale s'est répandue. Les gens interprétaient nos décisions, voyant des intérêts spéciaux. Nous aurions dû être sur le terrain, à gérer ce message.

- Le gouvernement et l'industrie devraient être attentifs au ton qu'ils emploient lors de leurs échanges avec les communautés. Ils devraient être conscients des perceptions (méprises) potentielles des communautés concernant leurs intérêts et intentions pour ce qui est du projet et de l'avenir de la communauté.
- Le gouvernement et les compagnies pétrolières devraient comprendre les dynamiques communautaires de façon à pouvoir travailler efficacement avec les communautés.
- Le gouvernement devrait aider les communautés à accéder aux informations relatives au projet.

Parmi les informations à communiquer de manière cohérente figurent les informations sur les revenus générés par le projet ainsi que les étapes clés du calendrier de mise en œuvre du projet.

- Les gouvernements et compagnies pétrolières devraient traiter avec les communautés de manière loyale et sincère. Ils ne devraient pas seulement leur communiquer les avantages du projet mais également ses impacts négatifs potentiels et les mesures d'atténuation mises en place pour s'en protéger.
- Les gouvernements devraient également accroître la divulgation d'informations relatives aux processus d'adjudication et d'octroi de licences. De la même manière, ils devraient publier les critères d'évaluation des soumissions et ouvrir l'exercice d'appels d'offres à la fois pour l'octroi de permis d'exploitation et l'adjudication.¹¹

¹¹ Comme évoqué dans l'Objectif 2, un pays avec un intérêt d'exploitation faible peut être amené à suivre la politique d'ouverture et s'engager dans des négociations directes à mesure que les compagnies se présentent. L'ouverture des appels d'offres est préférable dans les deux cas.

La question de la transparence contractuelle n'est pas manifeste. Certains membres de notre groupe ont suggéré que certaines informations du contrat ne soient pas divulguées, au motif que cela peut pénaliser les nouveaux producteurs dans leurs futures négociations avec d'importantes compagnies pétrolières, du fait que ces dernières auraient pleine connaissance des précédentes conditions commerciales (susceptibles d'avoir été négociées à une période de capacité ou de prospectivité faible). À l'inverse, d'autres ont argué que la divulgation contractuelle profite plus particulièrement aux nouveaux producteurs car le fait de rendre publiques les conditions accroît la participation des citoyens à un projet. Avec le temps, une meilleure transparence réduit considérablement les asymétries d'information qui paralysent les négociations des pays à faible capacité avec de grandes entreprises étrangères.

SUITE À DES DÉCOUVERTES



Défi : Modérer les attentes du public par rapport au secteur suite aux découvertes

Modérer les attentes du public est essentiel. Nos discussions ont pointé les dommages provoqués par les messages prétentieux des politiciens concernant le potentiel de transformation de l'industrie. Comme un participant le faisait remarquer :

Les gens se demandent : Quel est l'impact ? Quels sont les résultats ?

Les promesses de transformations à court ou moyen terme impossibles à tenir créent la méfiance du public envers les politiques gouvernementales concernant le secteur, et envers l'industrie au sens large.

Recommandations

- Les gouvernements devraient chercher à gérer les attentes *avant et après* les découvertes.
- En cas de découvertes importantes, *le gouvernement comme les partis d'opposition* doivent être réalistes dans leurs déclarations concernant l'ampleur et la rapidité de monétisation des nouvelles découvertes. Les hommes politiques devraient harmoniser leur message avec celui des fonctionnaires (et de l'industrie), pouvant le rapporter aux évaluations techniques de la base de ressources. Ils doivent également gérer les attentes du public en matière de création d'emploi et de bénéfices exceptionnels. Les dirigeants ne devraient pas dire aux citoyens que les ressources naturelles transformeront leurs communautés ou leurs économies lorsqu'une interrogation majeure demeure. De telles promesses peuvent apporter des avantages politiques éphémères mais souvent exacerber la méfiance à long terme.
- Les gouvernements et hommes politiques devraient inscrire leur discours sur les découvertes dans la vision stratégique nationale concernant le rôle du secteur pétrolier (voir Objectif 1) afin de clarifier le rôle du nouveau secteur pétrolier dans les plans de développement élargis.
- Les gouvernements devraient utiliser le site internet du ministère de l'énergie ou de la CPN pour communiquer avec la population par rapport à l'ampleur et la nature des découvertes, et aux délais de production. Ils devraient également fournir des informations sur les puits secs, afin de modérer les attentes.

- Les prix bas du pétrole peuvent affecter de manière significative le rythme des investissements dans les découvertes voire même entraîner la suspension des projets. Les budgets de la CPN et du gouvernement ont également un impact, qui s'explique par la réduction des paiements en amont ; les dépenses associées au renforcement des capacités et aux projets sociaux seront réduites.
- Dans un contexte de faible niveau des prix, il est important que le gouvernement communique des informations et hypothèses actualisées concernant l'avancement du projet et le potentiel de production de revenus.
- Les modifications apportées aux plans des CPN et CPI et aux dépenses du gouvernement telles que celles décrites précédemment doivent être expliquées au public. Un participant producteur émergent suggérait que l'adoption d'une approche proactive pour gérer les attentes était importante : « N'attendez pas que les gens vous demandent ce qu'il s'est passé. »
- Les gouvernements et les compagnies pétrolières devraient sensibiliser la population aux cycles d'un projet pétrolier – par exemple, la différence entre une découverte et une découverte éprouvée commercialement parlant, les étapes préalables au début de la production, et les types de compétences requises aux différents stades du projet.
- Les gouvernements devraient utiliser d'autres moyens de communication pour toucher les populations qui ne disposent pas d'un accès internet. Cela peut prendre la forme de médias grand public, de conseils municipaux, de tournées, etc. Les gouvernements devraient encourager les compagnies pétrolières qui investissent dans le pays à participer à ces efforts de communication et à partager leurs connaissances de la ressource.

SUITE À DES DÉCOUVERTES



Défi : Redistribution équitable des richesses aux régions productrices et non productrices

La question de la redistribution des richesses et des opportunités aux régions productrices et non productrices est essentielle à la fois dans les pays producteurs émergents et les pays producteurs établis. Sont en jeu les questions d'équité, de sens de la propriété, et de compensation pour les impacts négatifs à l'échelle locale associés au développement de la ressource. Dans de nombreux pays producteurs, les populations vivant près du site d'un projet pétrolier ou gazier revendiquent une certaine forme d'autorité directe sur la gestion du projet ou des revenus qui en découlent. Ces revendications peuvent avoir plusieurs origines différentes :

- Les croyances ou systèmes traditionnels portant sur le droit de la terre ou l'héritage ancestral.
- Une croyance selon laquelle les gouvernements sont davantage responsables face aux communautés que les gouvernements nationaux, et par conséquent plus susceptibles de prendre des décisions efficaces et responsables sur la façon de dépenser les revenus associés aux ressources naturelles. Cette perspective est particulièrement répandue dans les communautés qui étaient mal desservies par les services publics avant le début des activités pétrolières.
- La réalité selon laquelle les risques associés aux activités pétrolières – incluant les dommages environnementaux, la perturbation des moyens économiques de subsistance en place, la

migration ainsi que les autres impacts sociaux – sont surtout supportés par les populations vivant à proximité du site du projet.

- L'opportunisme politique pouvant être utilisé pour déchaîner les passions au service de petits objectifs personnels ou de programmes de groupes d'intérêts.
- Le fait de traiter ces revendications revêt une dimension politique double pour les gouvernements des nouveaux pays producteurs. Tout d'abord cette dimension politique implique d'analyser la façon dont la décentralisation des responsabilités et revenus est susceptible d'impacter la qualité de service ainsi que l'accès des citoyens – à la fois dans et hors des communautés productrices – aux avantages économiques découlant de l'industrie. Ensuite, la dimension politique implique de gérer les attentes, de négocier entre les divers intérêts et d'être transparent quant aux règles et de flux de revenus.
- Les différents nouveaux pays producteurs ont fait des choix variés pour ce qui est de la redistribution des sources de revenus aux gouvernements infranationaux ou autres parties prenantes. L'expérience internationale montre clairement qu'il n'y a aucune approche uniforme à suivre pour les nouveaux producteurs. Certains pays rejettent en bloc tout mécanisme spécial, laissant l'ensemble des responsabilités de collecte et de dépense des revenus entre les mains du gouvernement central. D'autres ont transmis aux gouvernements infranationaux la responsabilité de collecter eux-mêmes certaines sources de revenus – il s'agit généralement de sources relativement faibles telles que les taxes foncières, bien que quelques pays autorisent les gouvernements infranationaux à collecter les impôts sur les revenus ou royalties. D'autres centralisent la collecte des revenus au niveau du gouvernement national, mais gèrent certains systèmes grâce auxquels une part des revenus pétroliers est retransférée aux gouvernements infranationaux.
- Dans certains pays, les revendications sur la terre rendent économiquement optimal ou politiquement nécessaire un système décentralisé. Mais il est important de noter que le fait de simplement instaurer un système de redistribution des revenus ne constitue pas une garantie de gestion efficace ou responsable des ressources naturelles. Plus particulièrement, certains pays ayant mis en place une redistribution des revenus afin d'atténuer le conflit ont vu le système devenir l'étincelle de conflits supplémentaires. Dans plusieurs cas, le transfert des responsabilités en matière de dépenses aux gouvernements locaux a empiré la gestion financière publique, au travers de projets de grande envergure, de la corruption localisée ou de l'inflation locale des salaires et de la perturbation d'autres secteurs.

Recommandations

- Les gouvernements devraient être très attentifs à la gestion des attentes du public – plus particulièrement dans les communautés proches des sites du projet. Une communication précoce et régulière avec divers parties prenantes au sein de ces communautés est essentielle. Elle devra couvrir le fonctionnement des systèmes de redistribution des revenus, les niveaux de revenus possibles, et les risques inhérents si, et quand les revenus escomptés se concrétiseront.
- En prenant des décisions sur les mécanismes de décentralisation possibles, le gouvernement doit clairement identifier les objectifs qu'un système devra promouvoir et être capable d'organiser les objectifs conflictuels par priorité.

- Plusieurs raisons peuvent justifier une décision de décentralisation de la responsabilité ou des revenus – y compris l’indemnisation des dommages environnementaux, l’atténuation du risque de conflit ou la promotion d’un développement équitable dans toutes les régions d’un pays.
- Les gouvernements doivent évaluer la capacité à dépenser de chaque région ou niveau du gouvernement lors de la prise de décision concernant la part de revenus à leur allouer.
- Il a été démontré que les pays ayant alloué au gouvernement infranational des flux de revenus supérieurs à leurs responsabilités de dépenses en vigueur ont augmenté la probabilité que ces revenus soient dépensés dans des projets à faibles bénéfices économiques, ou dans du soutien politique. D’autre part, lorsqu’un gouvernement infranational ne reçoit pas de revenus suffisants à des responsabilités de dépenses publiques ambitieuses, la mise en œuvre des services en pâtira et le mécontentement social augmentera.
- Les gouvernements nationaux et infranationaux doivent s’assurer que les mécanismes de responsabilisation sont en place à tous les niveaux du gouvernement.
- Dans de nombreux pays, les gouvernements locaux sont autant exposés à la corruption et à la mauvaise gestion que les gouvernements centraux. De ce fait, les mêmes types de mécanismes permettant de relier les dépenses publiques aux biens publics sont nécessaires (ex. la transparence des flux de revenus, la participation citoyenne aux décisions de dépenses publiques, la surveillance de la mise en œuvre des dépenses).

Mécanismes de redistribution extra gouvernementaux

Parmi les autres outils permettant de répondre aux besoins et aux préoccupations des populations et groupes d’intérêts à proximité immédiate des sites du projet figurent la promotion de la teneur locale (voir Objectif 5), la promotion des accords de développement communautaires directement entre les sociétés d’exploitation et les communautés et, dans quelques cas, des transferts de trésorerie directement aux populations ou communautés.

Objectif 5 : Étendre les avantages et la teneur locale à l'économie au sens large

Défi : Faire peser le développement de la teneur locale

Nous devons changer de discours plutôt que de demander à l'investisseur de faire quelque chose pour moi, lui demander de me donner les capacités de le faire par moi-même. Plutôt que de me construire une route, montrez-moi comment construire une route. Pour ce faire, cependant, nous devons être stratégiques dans le choix de ces « routes » que nous souhaitons construire.

Tony Paul, directeur général, Association of Caribbean Energy Specialists Ltd, Trinité-et-Tobago

Il s'agit d'un vrai défi que de développer une politique macroéconomique qui optimise les liens entre le secteur pétrolier haute technologie et très capitalistique et les autres secteurs de l'économie. La difficulté est plus importante pour les producteurs émergents car – étant donné la nouveauté du secteur pétrolier national – le gouvernement et l'industrie locale n'auront pas eu le temps de préparer de programmes d'informations, de programmes de formation professionnelle et de développement des PME adaptés aux besoins du secteur pétrolier. Également, ils ne devront pas avoir la même activité pétrolière que les producteurs établis, une activité créant un niveau supérieur de demande de compétences, de biens et services, qui au fil du temps pourra être produite à l'échelle nationale.

Par ailleurs, dans un contexte de cours du pétrole bas, les compagnies pétrolières étrangères sont focalisées sur les réductions de coûts et seront par conséquent réticentes à s'engager de manière significative dans le développement de la teneur locale. Cela est particulièrement important dans de telles situations pour cumuler tous les investissements.

Recommandations ¹²

- Les gouvernements devraient développer des objectifs de teneur locale compatibles avec la vision nationale (voir Objectif 1). Cette vision déterminera les secteurs prioritaires pour le développement. Ils devraient également identifier les parties impliquées dans la réalisation de ces objectifs (gouvernement, compagnies pétrolières, sociétés de services et entrepreneurs en ingénierie, approvisionnement et construction étrangers) et la mission de chacun.
- Les gouvernements devraient identifier les besoins prévisibles du secteur, commencer par une analyse minutieuse de la base de ressource (ex, stade de développement – si en phase de prospection, de développement ou de production – et le nombre et l'emplacement des découvertes).
- Les gouvernements devraient faire appel à des exploitants de compagnies pétrolières étrangères afin de fournir très tôt des données sur leurs besoins tout au long du cycle de vie

¹² Référez-vous aux ressources suivantes pour les conseils généraux utiles sur les politiques concernant la teneur locale : La publication IPIECA intitulée 'Local content strategy: a guidance document for the oil and gas industry' objectives, <http://www.ipieca.org/publication/local-content-strategy-guidance-document-oil-and-gas-industry>; l'outil publié par l'ICMM (2011) intitulé Mining: </466 Partnerships for Development Toolkit. Disponible sur : <http://www.icmm.com/mpdtoolkit>. Le CCSI a mené une enquête sur les cadres des teneurs locales dans plusieurs pays, incluant la législation, les réglementations, les contrats et les politiques non contraignantes ayant trait aux questions de teneur locale dans les secteurs pétrolier et minier. Disponible sur : <http://ccsi.columbia.edu/work/projects/local-content-laws-contractual-provisions/>.

du développement du projet et partager ces données avec des établissements d'enseignement et des fournisseurs locaux

- Au stade de l'octroi de permis, les compagnies pétrolières peuvent se voir demander des informations sur leur stratégie d'approvisionnement et de fournir une actualité annuelle aux fournisseurs locaux. En phase d'avant projet détaillé (pré-FEED), les exploitants peuvent produire des devis de demande et de coûts, puisqu'ils les ont reçus des fournisseurs et entreprises de travaux publics. Pendant la phase pré-FEED, les compagnies définissent leur plan d'approvisionnement et peuvent fournir des plans prospectifs soulignant leurs besoins aux différents stades du projet. Au moment de la décision finale d'investissement (FID), les compagnies doivent disposer de devis détaillés relatifs aux coûts et aux délais et accorderont aux fournisseurs quelques semaines seulement pour soumissionner.
- Le gouvernement doit évaluer les capacités, fournitures, infrastructures et services financiers disponibles à l'échelle locale permettant de répondre aux besoins du secteur pétrolier. Plutôt que de définir un objectif de teneur locale général pour le secteur pétrolier, les gouvernements doivent désigner les objectifs spécifiques pour chaque élément pouvant être fourni à l'échelle locale. Les gouvernements doivent être stratégiques pour ce qui est des biens et services locaux à inclure dans les plans d'approvisionnement du secteur pétrolier.
- Afin de maximiser l'impact des projets pétroliers sur l'économie, le gouvernement doit se concentrer sur la création de valeur au-delà d'un projet spécifique. La préférence doit être donnée aux compétences pouvant être transférées vers d'autres activités économiques.
- Les gouvernements doivent élaborer un plan de développement de compétences, basé sur l'évaluation des besoins prévisibles décrits plus tôt. Cela permettra au pays de répondre au fur et à mesure à la demande du secteur en matière de compétences, biens et services.
- Le développement industriel et des compétences dans les délais est particulièrement important dans un pays avec seulement un ou deux domaines. Il est également difficile pour les gouvernements des nouvelles provinces pétrolières d'anticiper la demande de compétence, de biens et services qui surviendra à chaque étape du projet. Au stade de la décision finale d'investissement (CIF) il est déjà trop tard pour impliquer des fournisseurs locaux potentiels, pour ce qui est de les aider à accéder au financement et à la création de la capacité requise. Ces questions doivent être intégrées bien avant le stade de la CIF.
- Les gouvernements devraient faire appliquer des lois incluant une exigence de « teneur nationale » pour les biens et services achetés par la CPN, en lien avec la capacité nationale à fournir des services et/ou un calendrier des transferts de capacités étrangères à nationales.
- Le gouvernement devrait adopter un système de mesure et d'émission de rapports, afin de réduire la charge pour les investisseurs mais également pour soutenir la facilité de mise en œuvre. Les gouvernements devraient définir des activités et objectifs mesurables, pour permettre une surveillance, l'émission de rapports et un cycle d'amélioration. Des évaluations régulières avec les sociétés partenaires devraient être mises en place, et la politique, modifiée, le cas échéant.

PREMIÈRE DIFFICULTÉ



Défi : Définir des objectifs de teneur locale réalistes lorsque les ressources humaines ou industrielles du pays sont faibles

Trop souvent, les politiques concernant la teneur locale sont élaborées sans prendre suffisamment en considération les ressources disponibles à l'échelle nationale et la nature changeante de ces ressources, ou sans collaborer suffisamment avec les sociétés partenaires.

Recommandations

- Les gouvernements devraient éviter de se contenter d'imiter les politiques des autres pays relatives à la teneur locale¹³. Ils devraient commencer par développer une compréhension approfondie du contexte local (par ex., ampleur des découvertes, disponibilité des compétences et infrastructures, disponibilité en gaz du pays). Ils devraient évaluer les compétences nécessaires tout au long de la durée du cycle de vie du/des projet(s). Cela peut être effectué en collaboration avec les compagnies pétrolières étrangères. Cette évaluation devrait constituer la base permettant de définir des objectifs à la fois réalistes et réalisables en matière de teneur locale.
- Les gouvernements devraient se concentrer ensuite sur le renforcement des capacités en exigeant des investisseurs de développer la main d'œuvre et la base d'approvisionnement. Pour nombre de producteurs émergents, le point de départ en termes de demandes aux compagnies pétrolières étrangères devrait être l'approvisionnement local en services simples sur site, en construction et consommables pour les ouvriers, par exemple.
- Ils devraient éviter la livraison de projets clés en main exploités par une main d'œuvre étrangère.
- Les gouvernements doivent faciliter les efforts des compagnies pétrolières étrangères de développement d'une main d'œuvre et d'une industrie d'approvisionnement locales. Plus précisément, les gouvernements devraient relier la politique relative à la teneur locale associée au secteur pétrolier à sa stratégie d'éducation dans son ensemble et créer le type de main d'œuvre capable de répondre aux futurs besoins du pays.

PROCHAIN ATELIER



Questions à approfondir

Certains gouvernements exigent des sociétés étrangères qu'elles s'associent ou sous-traitent à des entreprises nationales. Dans les pays où les capacités locales sont faibles, de telles règles peuvent faciliter la création de « coquilles vides » qui profitent financièrement sans réellement participer ou apprendre des activités du projet. Que peuvent faire les gouvernements pour y remédier ?

¹³ Référez-vous au prochain article du New Producers Group (Groupe des nouveaux producteurs) intitulé « Local content decision tree for emerging producers », disponible sur : <https://www.chathamhouse.org/about/structure/eeer-department/new-petroleum-producers-discussion-group-projec> ; et à la publication IPIECA intitulée « Local content strategy » pour de plus amples recommandations concernant la définition d'objectifs réalistes en matière de teneur locale.

PREMIÈRE DIFFICULTÉ



Défi : Amener les compagnies pétrolières étrangères à investir dans la teneur locale et le développement national lorsque les ressources sont incertaines

Le coût de la teneur locale peut s'avérer plus élevé que celui d'une teneur située en dehors d'un pays producteur lorsque les exploitants pétroliers, sociétés de services ou entrepreneurs en ingénierie, approvisionnement et construction étrangers sont tenus de renforcer les capacités de la main d'œuvre locale ou des fournisseurs locaux. Cependant, le coût de la teneur locale devient plus abordable une fois que le personnel et les fournisseurs locaux atteignent les niveaux de capacités requis par l'industrie. Les propres coûts de renforcement des capacités d'un gouvernement peuvent toujours être récupérés indirectement lorsque les capacités créées deviennent disponibles aux autres secteurs de l'économie locale.

Si la base de la réserve est petite ou peu explorée, les compagnies ne savent pas si la production sera importante sur le long terme. Elles ne savent donc pas si elles resteront suffisamment longtemps dans le pays à la fois pour investir dans le développement des capacités locales et récupérer leur investissement par une utilisation répétée. Si les sociétés ne peuvent récupérer l'investissement supplémentaire ou que la géologie n'est pas suffisamment attractive selon la compagnie pour justifier cette dépense comme les coûts d'un « permis d'exploitation », elles s'attendent à une compensation pour les coûts élevés associés à l'embauche ou l'approvisionnement à l'échelle locale.

Un défi supplémentaire pour les pays à faible prospectivité est la probabilité d'attirer de petites compagnies d'exploration bénéficiant de capitaux modestes. Ces compagnies ne conviennent pas aux investissements importants de développement national.

Recommandations

- Les gouvernements devraient exiger des compagnies pétrolières étrangères (et de la CPN, le cas échéant) d'investir dans le développement des capacités locales de biens et services dont le secteur pétrolier a besoin immédiatement ou, de préférence, dans les biens et services bénéficiant d'applications à « double usage ». Pour ce faire, le gouvernement devrait identifier les compétences, marchés, infrastructures, biens et services pouvant servir à d'autres secteurs économiques sur le long terme.
- Les gouvernements devraient collaborer avec les compagnies au développement de programmes de formation et de recrutement. Ces programmes devraient être développés au stade de l'octroi de permis, dans la mesure où la coordination précoce peut permettre de veiller à la bonne intégration de ces programmes à la fois dans les activités des compagnies et dans la stratégie du pays par rapport à la teneur locale.
- Idéalement, ces programmes devraient s'inscrire dans le plan de développement des compagnies soumis au gouvernement, requérant l'engagement de la société.

Objectif 6 : Créer des organismes nationaux compétents afin de participer et superviser le développement des ressources

Assigner des rôles et responsabilités appropriés pour gérer ce secteur important est une question essentielle pour les producteurs émergents. Mais sans capacités, ces institutions seront incapables de s'acquitter des rôles qui leur sont assignés.

SUITE À DES DÉCOUVERTES



Défi : Coordonner (et exploiter au mieux) les services de conseil technique étrangers

Dans cet esprit de « bonne gouvernance » dès le début, l'aide proposée aux gouvernements afflue avec les récentes découvertes. Les donateurs étrangers et conseillers techniques prodiguent conseils et assistance relatifs au renforcement des capacités permettant de préparer le pays aux étapes suivantes de développement du secteur pétrolier. Cette assistance peut être très précieuse pour permettre aux producteurs émergents d'établir les institutions et règlements appropriés destinés à encadrer la réussite du développement des ressources et du renforcement des capacités. Mais pour obtenir des résultats optimaux, ces services doivent être coordonnés et dirigés par les gouvernements eux-mêmes.

Un message clé ressorti de nos discussions était que certains gouvernements – surtout, suite aux découvertes – ont reçu énormément de conseils non sollicités. Cela a entraîné « fatigue du conseil » et confusion. Les problèmes suivants ont été soulignés :

- Chaque partie prenante au développement (prestataire de services d'assistance) a besoin d'une attention individuelle de la part des hauts fonctionnaires, ce qui fait peser un fardeau administratif et une charge de temps considérables sur ces personnes. Ils doivent répondre à des questions répétitives de fournisseurs multiples.
- Les prestataires de services d'assistance conseillent les officiels de multiples institutions – chacune mobilisée sur des questions différentes, ex : le ministère des finances s'intéressera au régime fiscal, le ministère de l'énergie aux questions techniques, et la banque centrale aux questions macroéconomiques. En conséquence, le conseil n'est pas coordonné ou cohérent. Cela a suscité le commentaire suivant d'Amb. Ombeni Sefue, secrétaire général au cabinet du président (Tanzanie) :

Au gouvernement, nous avons besoin de temps pour nous réunir en interne, pour réfléchir à ce que nous voulons faire et ce dont nous avons besoin.

- Ce problème de manque de coordination est aggravé par la multiplicité des prestataires de services d'assistance à offrir leurs services simultanément, ou successivement, sans s'appuyer sur l'assistance déjà proposée.

- Bien que les prestataires de services d'assistance aient besoin d'améliorer la coordination nationale, plus particulièrement lorsque le gouvernement n'a pas géré ses propres exigences en matière d'assistance, les incitations font défaut.
- L'assistance proposée serait susceptible de ne pas correspondre aux besoins les plus importants du pays. Un participant faisait remarquer : « Les gouvernements savent écrire des lois, des contrats, des politiques... ils n'ont pas besoin de ce genre d'aide. Ils ont besoin de *données comparatives* et d'une réflexion analytique approfondie », qui leur permettent de choisir le bon type de contrats ou de disposition légale. Pour répondre à ce besoin, les conseillers devraient être experts du domaine. Les producteurs ont eux aussi exprimé un réel besoin en mentorat.

Recommandations

- Les gouvernements et conseillers doivent passer d'un conseil dirigé par l'approvisionnement à un conseil dirigé par la demande. Les conseillers devraient laisser au gouvernement du temps et de l'espace pour réfléchir à sa stratégie nationale et formuler ses besoins (voir Objectif 1).
- En cas de changement radical des circonstances, les gouvernements devraient prendre le temps nécessaire pour réfléchir à leur vision concernant le secteur pétrolier, les politiques consécutives, et leurs besoins en termes d'informations techniques, de renforcement des capacités, et de conseil.
- Afin de s'assurer que l'assistance est dirigée par la demande, les gouvernements devraient rédiger des « Termes de référence » ou une feuille de route relative à la stratégie définissant précisément les besoins. Ils devraient exiger des prestataires de services d'assistance de soumissionner en exposant leur capacité à répondre à ces besoins.
- Un gouvernement devrait avoir pour objectif de parler d'une seule voix.

Une possibilité consiste à établir un secrétariat couvrant toutes les compétences gouvernementales pertinentes et bénéficiant d'un appui politique de haut niveau et ayant la responsabilité de coordonner l'assistance, en lien avec une vision cohérente du secteur.
- Les conseillers devraient écouter les besoins du gouvernement et s'enquérir des autres organisations à offrir (ou avoir offert) leur assistance ainsi que des activités qu'elles proposent, afin d'éviter les doubles emplois et conseils contradictoires.
- Les utilisateurs comme les prestataires de services d'assistance technique doivent prendre en compte le contexte spécifique du pays. Les recommandations doivent être adaptées aux ressources et capacités nationales (comme indiqué dans les Directives).
- Les Conseillers devraient avoir pour objectif d'apporter une assistance technique non seulement aux gouvernements mais également aux organismes de surveillance, tels que les organisations de la société civile, les journalistes et les parlements. Ils devraient également apporter leur assistance aux niveaux hiérarchiques inférieurs d'une organisation.
- Les producteurs émergents peuvent chercher des conseils techniques et partager leur expérience avec des producteurs plus établis¹⁴.

¹⁴ Le Groupe des nouveaux producteurs de pétrole organise des relations de mentorat entre les pairs des pays membres du groupe, axées sur le partage de la pratique concernant les questions politiques techniques.

PREMIÈRE DIFFICULTÉ



Défi : Accélérer le processus de renforcement des capacités afin d'obtenir des institutions de surveillance compétentes

La façon la plus efficace pour une Compagnie Pétrolière Nationale (CPN) ou un ministère d'acquérir des compétences est d'apprendre sur le terrain. Par exemple, une CPN pourrait prendre la place d'une Compagnie Pétrolière Internationale (CPI) sortante ou signer des partenariats lui permettant d'agir en tant qu'exploitante. De la même manière, les institutions gouvernementales à responsabilités peuvent renforcer rapidement leurs capacités.

Dès qu'un organisme obtient un rôle, il requiert des ressources financières, des informations, des ressources humaines (compétences, connaissances, expérience) et des processus de soutien afin de s'acquitter du rôle qui lui est assigné. Les pays producteurs émergents ont souvent des besoins de développement urgents, mais les fonds alloués au renforcement des capacités des gouvernements de ces pays peuvent être limités. De ce fait, les gouvernements doivent déterminer les tâches et le/les acteur(s) auxquels ils souhaitent donner la priorité en termes d'efforts de renforcement des capacités, ainsi que leur stratégie afin de limiter les coûts associés.

La séparation des fonctions de décision, de réglementation, et d'exécution en trois organes distincts est considérée comme une bonne pratique ; et ce, pour des raisons de clarté optimale des rôles et une responsabilité accrue des résultats de chaque fonction. Cependant, lorsque les capacités d'un État sont faibles, le personnel doté de compétences techniques restreint, et que la base de réserve est petite ou incertaine, une telle séparation peut ne pas être réalisable voire déconseillée. En effet, le renforcement des compétences et processus à travers les trois organes distincts requiert des investissements conséquents en termes de temps et d'argent¹⁵.

Certains producteurs émergents ont choisi de concentrer les responsabilités du secteur dans le plus petit groupe possible d'acteurs afin de réduire les dépenses et concentrer le renforcement des capacités. Eddie Belle, PDG de PetroSeychelles, commentait :

Dans un pays en développement situé sur une petite île avec des ressources relativement limitées, ce serait une erreur que de dupliquer les tâches.

De la même manière, au Suriname, Vandana Gangaram Panday de Staatsolie partageait la leçon apprise suivante :

Tant que la CPN est la seule exploitante terrestre et que les CPI sont les seuls acteurs offshore, la séparation des fonctions n'est pas nécessaire. Le risque d'un « conflit d'intérêt » au sein d'une CPN professionnelle est préférable au risque de transfert des fonctions à un agent de l'État élu politiquement.

Pour Trinité-et-Tobago, où les responsabilités ont été concentrées dans un ministère de l'énergie compétent, la leçon apprise a été différente. Tony Paul commentait :

Au début, le ministère était géré comme une entreprise. Le recrutement s'effectuait au sein de l'industrie.

¹⁵ Pour une évaluation des conséquences de la concentration dans des pays spécifiques, référez-vous à la publication de Patrick R. P. Heller et Valérie Marcel intitulée « Institutional Design in Low-Capacity Oil Hotspots », Revenue Watch Institute, 31 août 2012, <http://www.revenuwatch.org/publications/institutional-design-low-capacity-oil-hotspots>.

Recommandations

PREMIÈRE DIFFICULTÉ



- Lorsque les capacités sont faibles, les gouvernements devraient concentrer leurs efforts de renforcement des capacités soit au sein du ministère, soit au sein de la CPN. Les gouvernements devraient charger l'un de ces deux organismes de responsabilités réglementaires.
- Toutes les institutions impliquées dans la régulation et la surveillance du secteur pétrolier doivent être alignées et parler d'une seule voix aux compagnies pétrolières étrangères.
- Il est essentiel que les gouvernements établissent des politiques fiscales efficaces ainsi que des moyens efficaces de prélever les recettes fiscales. Les gouvernements devraient investir dans le renforcement des capacités au niveau de l'administration fiscale même en contextes de faibles capacités et avant la réalisation de découvertes.
- Les pays au début du processus devraient affecter des responsabilités en matière de données, d'octroi de licences et de promotion à une seule entité, soit le ministère de l'énergie, soit la CPN. Ultérieurement, la gestion des données devrait rester centralisée.

SUITE À DES DÉCOUVERTES



- Une fois les découvertes effectuées, les gouvernements doivent allouer des ressources plus importantes au renforcement des capacités concernant les activités d'audit et de surveillance. Si la responsabilité des activités de surveillance incombe à la CPN alors, la CPN doit développer cette capacité, et le gouvernement devrait commencer à évaluer la performance de la CPN sur ce point.
- Si les fonds publics sont limités, les groupes de conseil technique (tels que le programme de développement pétrolier norvégien, le Natural Resource Governance Institute, le secrétariat du Commonwealth, la Banque mondiale, le Fonds Monétaire International, etc.) peuvent soutenir le renforcement des capacités au sein de la fonction publique.

PHASE DE PRODUCTION



- Lorsque les recettes perçues par le Trésor public sont conséquentes et que le volume des réserves permet au gouvernement de compter sur un développement à moyen et à long terme, le gouvernement devrait consacrer des efforts importants et durables à l'audit et la surveillance, même lorsque le développement doit se maintenir à un niveau supérieur.
- Lorsque les découvertes permettent au gouvernement de compter sur une durée de vie significative de la production, il doit investir dans des capacités administratives et stimuler sa propre connaissance du secteur pétrolier.

À un moment, il est possible que ces gouvernements devront accroître leur responsabilité dans le secteur du gaz et du pétrole afin d'améliorer la gestion des flux de revenus, contrôler les coûts des exploitants et durcir la réglementation encadrant les activités. Pour ce faire, les gouvernements auront besoin des capacités administratives appropriées et de la connaissance du secteur.

- Lorsque les découvertes sont suffisantes pour justifier le développement de la CPN au rôle d'exploitant (pour cette évaluation voir ci-dessous, « Défi : L'État peut-il se permettre une CPN comme exploitant ? »), la CPN devrait transférer son rôle réglementaire au gouvernement pour éviter le conflit d'intérêts découlant de la CPN réglementant ses propres activités. (Pour une discussion plus approfondie de ces responsabilités, voir « Défi : Comment s'affranchir d'intérêts bien ancrés dans l'économie », également ci-dessous.)

Un participant au groupe de discussion faisait le commentaire suivant :

Dans tout modèle de gouvernance, le renforcement des capacités administratives de l'État est essentiel. Il s'agit d'un autre exemple de planification de la réussite : renforcez dès maintenant les capacités administratives car vous en aurez besoin plus tard.

PREMIÈRE DIFFICULTÉ



Option stratégique : Confier à la CPN un rôle réglementaire

Les CPN avec un rôle réglementaire ou d'agence de l'État, c.-à-d. qui représentent l'État pour encadrer le secteur pétrolier, bénéficient d'occasions plus importantes de renforcer des compétences techniques que les CPN émergentes n'ayant pas ce rôle.

Les rôles potentiels de l'agence d'État incluent :

- La promotion et la gestion des données ;
- La négociation et l'octroi de licences (ou un rôle de conseil par rapport à l'institution de l'État responsable de l'octroi des licences) ;
- La révision des programmes de travail et l'émission de recommandations auprès de l'État concernant la validation des programmes ; et
- La surveillance des activités.

Veiller à une participation nationale efficace en amont via la CPN dans la mesure où un agent de l'État requiert des rôles clairs et des compétences suffisantes. Dans la pratique, de nombreuses CPN opèrent sans modèle financier ou mandat clairement défini. Leurs responsabilités réglementaires peuvent être uniquement officieuses (par exemple lorsqu'un ministre a la responsabilité formelle du secteur mais, dans la pratique, dépend de la CPN à des fins de référence). Cette situation conduit à des écarts de responsabilité ; l'institution qui dépendra de la CPN pour s'acquitter d'un rôle qu'elle n'a pas officiellement n'est pas clairement définie. Le second défi est lié à l'accès de la CPN aux finances. Beaucoup ne disposent pas d'un modèle financier clair, ce qui les amène à devenir créatives quant à leurs sources de revenus.

Recommandations

- Le gouvernement doit définir la portée et les limites du rôle de la CPN en tant qu'agence de l'État.
- Il devrait préciser le moment où l'État reprendra les responsabilités réglementaires. (Référez-vous à Objectif 7 – Accroître la responsabilisation ; Option stratégique : « Enlever à la CPN ses responsabilités réglementaires » à des fins de recommandations lorsqu'un tel transfert de responsabilités est recommandé.)

- La CPN doit renforcer ses capacités afin d'acquitter le rôle d'organisme de réglementation ou de concession de manière efficace.

Une CPN avec un rôle d'organisme de concession a besoin d'un personnel plus compétent qu'une CPN simplement partenaire minoritaire dans l'octroi de licences. Les exigences financières et en ressources humaines pour un rôle d'organisme de concession ou de réglementation varient très fortement en fonction du volume de la base de ressources, du stade de développement des ressources (promotion, exploration ou production), et le type de géologie (site complexe, offshore ou onshore, ou régions sensibles d'un point de vue environnemental). Dans la plupart des cas de producteurs émergents étudiés dans ce projet, un rôle d'organisme de concession ou de réglementation implique une multiplication par trois du personnel¹⁶.

- Le gouvernement doit approuver un modèle financier explicite pour la CPN.
- Le gouvernement doit l'investir dans ses capacités d'audit et introduire des normes d'émission de rapports et comptables strictes.

Option stratégique : Établir une agence de réglementation

Établir une nouvelle agence de réglementation forte dans un contexte de capacités d'État faibles est difficile, comme le commentaire suivant de Charlie Scheiner, de l'ONG timoraise La'o Hamutuk l'illustre :

L'autorité pétrolière nationale réglementaire du Timor oriental compte environ 100 employés (la plupart desquels ont reçu leur diplôme universitaire dans les cinq dernières années et n'ont jamais travaillé ailleurs) et affiche un budget annuel total inférieur à 10 millions de dollars. ENI, qui n'est qu'une des compagnies pétrolières qu'ils réglementent, compte environ 80 000 personnes et des dépenses annuelles supérieures à 90 000 millions de dollars. Comment parvenir à un équilibre entre ces deux entités inégales ?

Certaines agences de réglementation de producteurs émergents n'ont pas la capacité leur permettant de détenir complètement les exploitants et de compter sur leurs performances. Dans certains endroits, les agences n'ont pas reçu suffisamment d'autonomie et par conséquent, n'ont pas pu s'affranchir du leadership politique. Cela envisage la possibilité que les licences seront octroyées à des sociétés sous-qualifiées mais bénéficiant d'appuis politiques. Établir un organisme de réglementation indépendant et compétent dans un contexte de capacités faibles est un défi conséquent.

Cependant, certains pays avec de faibles capacités institutionnelles et en ressources humaines ont adopté avec succès le modèle de la séparation des pouvoirs, avec de bons résultats en termes de transparence et de responsabilité ainsi qu'un système de gouvernance efficace. Arsenio Mabote, président du National Institute of Petroleum (INP), l'agence réglementaire mozambicaine, a partagé la leçon suivante de son pays :

La volonté politique était essentielle à la réussite du modèle de la séparation des pouvoirs. L'INP au Mozambique disposait d'un programme de sensibilisation avec le parlement permettant de créer un consensus.

Dans le cas des producteurs établis, de multiples entités assumeront normalement les différentes fonctions de réglementation (ex. rédaction et application de la réglementation, gestion des données,

¹⁶ Référez-vous à Marcel, V. (2016), « The Cost of an Emerging National Oil Company », disponible sur : www.chathamhouse.org/about/structure/peer-department/new-petroleum-producers-discussion-group-project.

révisions techniques des programmes de travail). Cependant, dans un contexte de capacités administratives faibles, il est difficile d'établir plusieurs agences de réglementation. Auquel cas, l'établissement de ces agences peut consister en un *processus graduel* tenant compte des besoins spécifiques de l'industrie.

Recommandations

- Dans les pays avec de faibles capacités d'État, l'assistance technique externe est essentielle à la réussite de l'établissement d'une agence réglementaire indépendante¹⁷.
- Les administrateurs gouvernementaux et autres parties prenantes devraient œuvrer pour s'assurer de l'existence d'une volonté politique forte de soutenir le système de gouvernance.
- Les gouvernements devraient dans un premier temps créer une agence de réglementation pour acquitter toutes les fonctions de réglementation ci-dessus. Cette concentration de responsabilité est particulièrement recherchée lorsque les capacités administratives d'État sont faibles et que le volume de la base des réserves est incertain.
- Si la fonction publique a établi un degré suffisant de capacité, un service spécialisé du ministère de l'environnement ou des ressources naturelles peut être chargé de la surveillance environnementale. De la même manière, un service spécialisé du ministère des finances peut gérer le recouvrement fiscal.
- Afin de recruter et de retenir le personnel compétent, les gouvernements devraient rendre la structure de rémunération au sein de cette agence de réglementation plus avantageuse que celle du reste de la fonction publique. Afin de motiver le personnel, le gouvernement devrait également encourager une culture d'entreprise et un sens de la mission, comme dans une CPN.

Au Ghana, l'Agence de protection de l'environnement (EPA – Environmental Protection Agency) recouvre les pénalités auprès des compagnies pétrolières et gazières associées aux infractions environnementales, ainsi que les droits des permis et certificats requis pour les activités d'exploitation. Ces revenus permettent à l'EPA de financer le renforcement de ses capacités. Dans un environnement de prix bas où les compagnies sont axées sur la réduction des coûts, les gouvernements doivent veiller à ne pas accabler le secteur industriel de droits de permis et certificats.

Défi : Le mandat de la CPN est-il clair et abordable ?

Dans les points névralgiques pétroliers émergents, les gouvernements et les CPN avaient démontré ces dernières années plus d'ambition pour ce qui est du rôle technique de la CPN. Certains ont misé sur le développement des capacités d'exploitant¹⁸. Mais cette stratégie prend du temps et coûte de l'argent. Sans des courants financiers et un mandat clairs, les CPN s'efforceront de s'établir elles-mêmes.

Une leçon apprise par Statoil, en Norvège :

Le renforcement des capacités d'exploitation requiert de l'ambition, du dévouement et de l'endurance de la part de la compagnie comme de son/ses propriétaire(s). La transparence, la coopération et la concurrence ont été essentielles au développement des capacités d'exploitant de Statoil.

¹⁷ Heller et Marcel (2012), <http://www.revenuewatch.org/publications/institutional-design-low-capacity-oil-hotspots>.

¹⁸ Un exploitant a l'autorité légale d'explorer et de produire des ressources pétrolières sur un site donné. Dans la pratique, cela nécessite que la compagnie dispose de la capacité lui permettant de proposer un plan de développement, de lever des fonds et de gérer un projet de grande envergure, incluant des entrepreneurs et partenaires internationaux.

Une leçon apprise au Ghana, de Sam Addo Nortey, Ghana National Petroleum Corporation (GNPC) :

Comme d'autres CPN en Afrique, la GNPC a dû rivaliser avec les autres priorités du gouvernement afin d'obtenir des fonds. Un financement plus radical est nécessaire à l'exécution efficace et complète du mandat.

Une autre leçon, encore, apprise au Libéria par Jackie Khoury, ancien directeur technique et stratégique au sein du conseil d'administration de la NOCAL, aujourd'hui conseiller du conseil d'administration :

Des mesures d'austérité drastiques étaient requises au sein de la NOCAL lorsque les cours du pétrole se sont effondrés. Les dépenses opérationnelles élevées irréalistes de la compagnie ont très rapidement éclipsé ses sources de revenus traditionnelles, appelant à une intervention immédiate.

Les CPN réussissent lorsque les gouvernements sont clairs concernant le rôle que la CPN est censée jouer et lorsqu'ils s'engagent à la soutenir. Pour prendre les bonnes décisions quant au rôle que la CPN devrait jouer, les gouvernements ont besoin d'une compréhension claire du capital et du temps nécessaires à cette dernière pour se développer en tant qu'acteur efficace du secteur pétrolier national.

La première étape est généralement l'acceptation de la CPN d'une participation minoritaire, susceptible d'être financièrement portée par des partenaires pétroliers étrangers, à moins que la CPN soit établie avec une forte capitalisation ou dispose de moyens lui permettant de générer des profits issus d'autres activités. Si sa participation est portée, l'étape suivante est souvent pour la CPN de devenir associé fiscal. Après quoi, les CPN recherchent souvent à obtenir, dans un premier temps, une exploitation mineure, puis une exploitation majeure.

Les investissements financiers et en temps requis pour ces étapes importantes dépendront des niveaux de capacité du pays dans, par exemple, la fonction publique, l'éducation nationale, et le secteur pétrolier. Le mémoire de recherche du projet intitulé « The Cost of an Emerging National Oil Company » (2016) décrit les rôles types de la CPN aux différents stades de développement de la base de ressources, les ressources humaines requises pour chaque rôle et les courants financiers disponibles avec l'évolution de la situation géologique¹⁹.

Recommandations

Le renforcement des capacités en vue d'une exploitation mineure prend entre trois et sept ans – plus longtemps si les niveaux d'études et l'expérience du secteur pétrolier sont faibles et que la CPN n'a pas de financement suffisant lui permettant de prendre en charge le renforcement des compétences. Une CPN peut nécessiter un financement partiel par l'État et aucun bénéfice ne reviendra à la CPN tant que les sites se situent dans la phase de production et que les revenus excèdent les coûts combinés d'exploitation et de remboursement des dettes. En tenant compte de ces faits, nous faisons les recommandations suivantes :

- Les gouvernements doivent comprendre le coût des différents rôles de la CPN dans leurs propres contextes nationaux spécifiques.
- Les gouvernements et les CPN devraient étudier l'état de la base de ressources, évaluer les ressources financières et techniques disponibles et charger la CPN d'un rôle réaliste pour cette dernière et que l'État peut s'offrir.

¹⁹ Disponible sur <http://www.chathamhouse.org/about/structure/eer-department/new-petroleum-producers-discussion-group-project>.

Le rôle de la CPN est un élément important de la vision nationale du pays pour le développement de ses ressources de pétrole (voir Objectif 1).

- Trop souvent, en réponse aux opportunités, les CPN définissent leur rôle de manière incohérente et sans instructions claires de la part du gouvernement. La stratégie de la CPN doit définir les objectifs à long terme de la compagnie. Elle doit être solide dans un contexte de prix bas, appropriée aux forces et faiblesses de la compagnie, et révisée tous les ans. Le département stratégie de la compagnie et/ou un membre du comité de direction doit être chargé de considérer les opportunités potentielles, d'anticiper les événements possibles et d'éprouver les décisions de projet en se demandant, « Qu'est ce qui peut mal tourner ? »²⁰.
- Avec une stratégie appropriée, une compagnie sera plus à même de planifier sur le court terme.
- Ainsi, la compagnie sera plus susceptible de bien s'en sortir tout au long des cycles des marchés.
- La CPN devrait seulement poursuivre une stratégie de croissance sous la direction du gouvernement, chargé de définir son mandat. La stratégie de croissance de la CPN devrait être alignée sur les ressources géologiques et financières disponibles.
- Les gouvernements devraient attendre pour faire des investissements importants dans le développement des capacités opérationnelles d'une CPN que les découvertes effectuées établissent une durée de vie des réserves d'au moins 15 ans.
- Jusqu'à ce que cette réserve soit établie, les gouvernements devraient former les ressortissants de façon à accroître les ressources humaines générales et les capacités administratives de l'État. Parallèlement, les gouvernements devraient se concentrer sur le renforcement des compétences dans le ministère le plus pertinent, et devraient fournir à la CPN un budget limité seulement afin de renforcer les compétences opérationnelles.
- Les gouvernements et les CPN devraient être stratégiques en ce qui concerne le renforcement de leurs capacités. Ils devraient identifier les compétences disponibles et celles requises pour exécuter efficacement le mandat octroyé. Ultérieurement, ils devraient définir les compétences qui seront nécessaires à chaque stade du développement de la ressource. Afin de combler tout écart de compétences, ils devraient cibler la formation appropriée, à la suite de laquelle ils devraient tester l'acquisition de compétences puis s'assurer que ces dernières sont appliquées sur le lieu de travail.
- Les gouvernements devraient approuver un modèle de financement explicite pour la CPN. Ils devraient être clairs quant aux activités que la CPN peut poursuivre et les revenus qu'elle peut dégager de ces activités.
- Les gouvernements devraient introduire des normes comptables et d'émission de rapports strictes, ainsi que des codes de conduite fermes à destination de la direction et des employés de la CPN.

Ces normes amélioreront la performance de la CPN, la forçant à s'aligner sur les dépenses conformément à la stratégie de la compagnie. Une comptabilité et une émission de rapports rigoureuses augmentent également l'aptitude de la compagnie à accéder aux financements externes des compagnies pétrolières partenaires et des marchés financiers.

²⁰ Elizabeth Mitchell, 'NOC Strategy Clinic', session de formation du Groupe des nouveaux producteurs, mars 2016.

Objectif 7 : Accroître la responsabilisation

PHASE DE PRODUCTION



Option stratégique : Enlever à la CPN ses responsabilités réglementaires

Parfois la CPN joue un rôle essentiel dans la promotion et la surveillance du secteur pétrolier pour le compte de l'État. Avec le temps, le gouvernement peut souhaiter introduire plus de contrôles et d'équilibres dans le système. Cela peut impliquer d'enlever des responsabilités réglementaires à la CPN et de les assigner à une agence de l'État.

Plusieurs facteurs peuvent déclencher une telle réforme et la création d'une agence de réglementation indépendante :

- Si la CPN devient exploitante, elle voudra se concentrer sur son développement commercial plutôt que sur la réglementation. Et du point de vue du gouvernement, il y aura un conflit d'intérêts dans le sens où elle surveillera ses propres activités.
- De nouvelles difficultés géologiques (ex. réserves frontalières, réserves en déclin) peuvent inciter le gouvernement à refondre la gouvernance du secteur.
- Des résultats médiocres en matière de santé, sécurité ou environnement des exploitants ou de la CPN pourraient déclencher un remaniement.
- La transition de l'exploration à la découverte et la production requiert des ajustements – et parfois des refontes – dans la configuration institutionnelle. La surveillance doit s'accroître à chaque stade. Au stade de l'exploration, la responsabilité principale est la promotion, mais l'importance de la production apporte plus de responsabilités.

Défi : Surmonter des intérêts ancrés dans l'économie par une réforme

Les propositions de réformes qui bouleversent les intérêts ancrés dans l'économie risquent de rencontrer une vive opposition – autant par le parlement, comme au Niger, que par la CPN, comme en Algérie. En effet, il est important pour les gouvernements de reconnaître qu'une fois qu'un acteur (plus particulièrement, la CPN ou le ministère de l'énergie) a assumé la responsabilité de certaines fonctions réglementaires, il peut s'avérer difficile de les reprendre. Certaines sont une source d'influence et tendent à susciter des conflits, elles incluent la gestion de données, l'octroi de licences, la révision technique de propositions de développement et le recouvrement fiscal.

Qui initie la réforme, qu'est-ce qui déclenche la nécessité d'une réforme, et comment la réforme est menée, voici l'ensemble des facteurs qui déterminent le niveau de résistance et finalement, la réussite du processus de réforme. La réforme qui est dirigée par le désir de la CPN de se concentrer sur ses activités rencontre généralement moins de résistance de la part des administrateurs gouvernementaux. La réforme qui est conduite par le gouvernement a tendance à rencontrer plus de résistance de la part de la CPN. Autrement dit, les CPN tendent à moins résister aux réformes lorsqu'elles sont conduites par une division légitime ou représentative importante (ex. parlement) ou lorsque la société civile est consultée.

Il n'est pas nécessaire pour les producteurs émergents de définir une structure institutionnelle « définitive » dès le début. Au lieu de cela, ils peuvent adopter une approche graduelle et s'engager dans des changements progressifs. Les producteurs peuvent réfléchir à une ou deux étapes à venir et anticiper les futurs besoins. La réforme ne nécessite pas toujours pas d'être introduite rapidement ; elle peut être construite comme un processus d'évolution continue.

Recommandations

- Les producteurs au tout début du développement de leur base de ressources devraient commencer avec un organisme crédible responsable de toutes les fonctions administratives et réglementaires. Avec le temps, les gouvernements devraient renforcer les capacités ailleurs, introduire des contrôles et contre-pouvoirs dans le système.

Cette introduction de contrôles et contre-pouvoirs est particulièrement importante dans les petits pays ne disposant que d'un personnel qualifié limité pour encadrer le secteur. Auxquels cas, une poignée de personnes peut dominer le système de gouvernance en accumulant des rôles multiples.

- Les gouvernements devraient introduire immédiatement des mécanismes clés concernant la responsabilité publique, incluant des audits d'agences et de sociétés publiques et la diffusion régulière d'informations au public.
- Lorsque les responsabilités de surveillance du secteur ont été concentrées dans une organisation (ex. le ministère de l'énergie ou la CPN), les départements responsables de la réglementation devraient être organisés en services dotés de fonctions distinctes. Cela permettra à ces départements d'être séparés des agences de réglementation indépendantes en temps utile.
- Un gouvernement devrait également exiger que le personnel d'une autorité de réglementation soit secondé par le nouvel organisme censé prendre ces responsabilités, dans la mesure où cela contribuera au transfert de compétences.
- Pour faciliter la planification prévisionnelle de la phase suivante de gouvernance du secteur pétrolier, le gouvernement devrait établir un groupe crédible et légitime pour diriger le rythme et la forme de la réforme progressive. Ce groupe peut être un type de conseil régissant le secteur pétrolier, qui établit les moyens de consultation de la société civile et les institutions publiques appropriées.
- Le gouvernement devrait élaborer un plan de transition. Cela clarifierait les rôles des nouvelles entités et des entités existantes, afin d'éviter que les responsabilités ne se chevauchent.

Défi : Éradiquer la corruption

La corruption crée la méfiance de la population envers le gouvernement et l'industrie (voir « Défi : Surmonter le manque de confiance » de l'Objectif 4). L'éradication de la corruption est très difficile lorsqu'elle est prospère.

La perception de la corruption augmente considérablement les risques au-dessus du sol pour les investisseurs et la pression mise sur les gouvernements, les fonctionnaires, et les cadres de la CPN pour qu'ils mettent fin aux pratiques corrompues augmentera en conséquence. Les réglementations telles que la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans

les transactions commerciales internationales, le US Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) sur la corruption d'agents publics à l'étranger et les règlements imminents imposant la divulgation des paiements d'impôts des compagnies pétrolières américaines, européennes et canadiennes sur une base projet par projet, avec la surveillance internationale des transactions financières, tous jouent un rôle positif pour empêcher les compagnies de ces juridictions de payer des pots-de-vin. Cependant, comme nos discussions l'ont souligné, certaines sociétés ne font pas l'objet d'une pression suffisante de la part de ces réglementations : sociétés privées étrangères et locales, compagnies pétrolières nationales opérant à l'étranger et compagnies figurant uniquement dans des juridictions hors OCDE.

Recommandations

- Les gouvernements et compagnies pétrolières devraient considérer la corruption comme un problème extrêmement onéreux, un problème qui crée de l'inefficacité, sape l'autorité de la loi, empêche la concurrence qui permettrait de choisir des services de haute qualité, pouvant aboutir à des pénalités financières, des responsabilités criminelles et d'atteinte à la réputation, et biaiser la répartition des richesses au sein de la société²¹.
- Le professionnalisme et la transparence sont des antidotes importants à la corruption. Les gouvernements devraient accroître la transparence dans les transactions et approvisionnements en particulier.
- Les gouvernements devraient renforcer l'indépendance et la compétence des institutions judiciaires et autres institutions publiques, afin de veiller à la mise en place des contrôles et équilibres clés.
- La corruption prospère lorsque le public est apathique et que ses attentes vis-à-vis du gouvernement et de l'industrie sont faibles. L'éducation est un outil important pour créer et impliquer la société civile. Certains producteurs du Groupe de nouveaux producteurs doutaient de l'implication étrangère ou de son influence sur le programme des groupes de la société civile (en particulier, les programmes politiques cachés) et leur manque de responsabilités importantes, mais ils reconnaissaient qu'ils ont été néanmoins des messagers de confiance auprès de la société.
- Les gouvernements devraient s'engager auprès de groupes de la société civile pour mieux les informer et leur permettre d'élever le gouvernement et les compagnies pétrolières à un niveau supérieur de performances et de comportement éthique.
- Les compagnies du secteur pétrolier et gazier (y compris les CPN) doivent faire face à leurs risques de corruption de manière proactive en mettant en place un programme de conformité anti-corruption efficace. Les sociétés devraient connaître les lois anti-corruption et les directives associées établies par les organismes d'application de la loi, mais devraient également comprendre toutes les différences significatives au niveau des lois anti-corruption de la juridiction dans laquelle elles opèrent. Les personnes responsables des programmes anti-corruption devraient également connaître les documents de référence clés qui existent, y compris le Guide des bonnes pratiques de l'OCDE sur les contrôles internes, l'éthique et la conformité.
- Un programme anti-corruption ne peut garantir qu'une société éliminera tout risque de corruption, mais qu'elle atténuera ces risques via leur identification et gestion en temps opportun.

²¹ Le World Economic Forum's Council pour l'avenir du pétrole et du gaz a écrit un mémo intitulé « Trust Challenge of Corruption » et soulignant le défi que représente la corruption dans le secteur du gaz et du pétrole (à venir).

Objectif 8 : Protéger L'environnement

Défi : Réglementer pour limiter le risque opérationnel dans un scénario de faibles capacités

Les producteurs émergents souhaitent que les compagnies pétrolières soient incitées à gérer les risques opérationnels de manière efficace et à assumer la responsabilité en cas d'accidents ou défaut de performance. L'introduction de mécanismes appropriés permettant de responsabiliser les investisseurs peut être difficile dans un contexte de faibles capacités et de connaissance faible du secteur. Par ailleurs, les producteurs frontaliers voudront s'assurer de maintenir leur attractivité auprès des investisseurs.

« Nous avons juste de la chance que rien ne soit arrivé », déclarait un participant.

Les risques sont élevés. Les gouvernements ont besoin de capacités plus importantes pour réglementer les exploitants de manière plus efficace. Dans la pratique, il apparaît que nombre de gouvernements doivent s'appuyer sur les exploitants de compagnies pétrolières étrangères pour s'auto-réglementer.

Recommandations

- Les gouvernements devraient adopter un régime de réglementation axé sur la performance « basé sur des objectifs », qui incite les exploitants à viser des normes d'exploitation supérieures, par opposition à des cadres de réglementation « de pointage » basés sur des règlements, impliquant un risque plus élevé, dans la mesure où l'établissement des réglementations adéquates requiert un niveau de connaissances techniques élevé.²²

En cas d'accident dans le cadre d'un régime basé sur des objectifs, l'exploitant ne peut rejeter le défaut sur les normes réglementaires établies par le gouvernement (comme cela pourrait arriver avec un régime basé sur des règlements). L'application de la loi demeure un défi dans le cadre d'un système basé sur des objectifs, cependant, si le gouvernement n'a aucun moyen de pénaliser le défaut de performance ou l'évaluation inappropriée des risques. Il faudra également noter que dans un contexte frontalier, il peut être difficile d'attirer les sociétés techniquement très compétentes et expérimentées, et cela pose un problème particulier pour les pays dépendant de la capacité d'une compagnie individuelle à s'auto-réglementer.

- Les gouvernements doivent investir dans le renforcement des capacités, pour accroître l'aptitude des organismes de réglementation à comprendre les risques techniques impliqués dans les activités.
- Jusqu'à ce que la capacité de réglementation soit suffisamment établie, les gouvernements devraient élaborer d'autres moyens d'accéder à la connaissance technique nécessaire permettant de concevoir le régime de réglementation et de surveiller la performance. Les moyens suivants ont été recommandés par notre groupe :

²² Un point à considérer lors des futures discussions est de savoir si la dépendance à un système basé sur des objectifs a des conséquences pour le type de responsabilité en cas d'accident. En l'absence de règles clairement définies, serait-il difficile d'imputer la responsabilité des dommages à une compagnie ?

- Les gouvernements peuvent créer un réseau d'organismes de réglementation pour un meilleur échange d'idées et d'informations entre les producteurs émergents.
- Les gouvernements peuvent définir l'expertise technique à travers les continents (ou régions) et mettre en place un système afin de partager les experts techniques disponibles.
- Les gouvernements peuvent demander conseil auprès des compagnies pétrolières sur les réglementations, tout en préservant leur jugement indépendant (pour empêcher tout risque de capture réglementaire). Ils peuvent demander des opportunités de détachement de personnel dans les compagnies afin de renforcer les capacités.
- Les gouvernements peuvent chercher de l'assistance auprès des consultants pour la surveillance du régime de réglementation. Cependant, cette assistance ne saurait se substituer au développement de capacités nationales.
- Les gouvernements et organismes de régulation devraient définir des normes internationales afin d'établir leurs réglementations²³.
- Les gouvernements devraient introduire des dispositions législatives et contractuelles exigeant des investisseurs de contribuer au déclassement en fin de projet et exigeant qu'ils stipulent des garanties de performance comme garantie de disponibilité des fonds en temps utile.

PREMIÈRE DIFFICULTÉ



Défi : Empêcher le torchage

Le torchage survient lorsque le gaz associé trouvé dans les réservoirs de pétrole (ou parfois condensé) n'est pas utilisé par l'exploitant. Cette pratique coûte cher en termes de dommages sur l'environnement qu'elle provoque et d'opportunité manquée d'utiliser le gaz de manière productive dans l'économie. Cela peut sembler un point à aborder en phase de production, mais il est difficile d'éviter le torchage une fois la production lancée sans cadre juridique adéquat déjà en place. Pour les producteurs émergents comptant seulement quelques sites de production, il est particulièrement ardu de convaincre les compagnies d'investir dans le développement d'infrastructures permettant de capturer, transporter et transformer du gaz seulement en petites quantités. Anticiper et empêcher le torchage au tout début du stade de développement est essentiel.

Il est possible d'inclure une disposition dans les accords de concession ou de partage de la production qui interdit le torchage, avec des pénalités pour le torchage non autorisé (parfois le torchage est effectué par les exploitants pour des raisons de sécurité ; des permis exceptionnels sont alors octroyés). Les contrats peuvent également exiger la réinjection du gaz dans le réservoir.

²³ Référez-vous aux normes relatives à la performance de la International Finance Corporation, qui définissent la responsabilité des investisseurs de gestion de leurs risques sociaux et environnementaux, ou les publications relatives aux 19 bonnes pratiques de l'APIECA relatives à la préparation et la réponse au déversement de pétrole, intitulées Oil spill report series.

PROCHAIN ATELIER



Questions à approfondir

Quel est le moment opportun pour commencer la planification autour de l'infrastructure nécessaire permettant d'utiliser le gaz associé ?

- Dans quelle mesure les réglementations doivent-elles être strictes concernant le torchage et l'utilisation du gaz associé lorsqu'un producteur émergent essaie d'attirer les investisseurs ?

Utilisations productives possibles du gaz :

- Le gaz associé non utilisé par l'exploitant peut être vendu gratuitement à la CPN.
- Si le projet utilise l'énergie du réseau, il pourrait être demandé à l'exploitant d'étudier si le gaz associé pourrait être utilisé pour répondre à ses propres besoins en énergie.
- Rendre les conditions d'investissement dans les infrastructures attrayantes pour les investisseurs (ex, une installation de collecte et de traitement du gaz, un gazoduc, une centrale électrique ou une installation GPL).
- Soutenir les économies d'échelle en regroupant les infrastructures de différents sites.

Annexe 1 : Autres ouvrages et outils utiles en matière de gouvernance

La première initiative de gouvernance dirigée par les producteurs de Chatham House, entre 2005 et 2007, a conduit à l'élaboration de cinq principes de bonne gouvernance. Ces derniers sont également essentiels dans un contexte de producteurs émergents. **Good Governance of the National Petroleum Sector: The Chatham House Document**, publié par G. Lahn, V. Marcel, J. Mitchell, K. Myers et P. Stevens, 2007 & 2009, disponible sur : <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Energy,%20Environment%20and%20Development/ggdoc0407.pdf>.

Le rapport complet fournit des exemples basés sur des études de cas de pays et offre des directives spécifiques au contexte destinées au responsable des stratégies ou politiques du secteur pétrolier. **Report on Good Governance of the National Petroleum Sector**, publié par G. Lahn, V. Marcel, J. Mitchell, K. Myers et P. Stevens, 2007, disponible sur : <http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/108468>.

Le programme de développement pétrolier norvégien a développé une **liste de vérification pratique permettant d'évaluer l'état de la gouvernance associée au pétrole** dans un pays donné. Ce dernier utilise les principes et indicateurs développés par le projet Good Governance of the National Petroleum Sector Project de Chatham House. Disponible sur : <https://www.norad.no/globalassets/import-2162015-80434-am/www.norad.no-ny/filarkiv/ofd/petroleum-sector-governance-checklist.pdf>. **The Natural Resource Charter**, disponible sur : <http://www.resourcegovernance.org/publications/natural-resource-charter-second-edition>.

La Charte regroupe un ensemble de principes visant à guider les gouvernements et sociétés dans la façon d'exploiter au mieux les opportunités créées par les ressources attrayantes à des fins de développement. Elle ne propose pas de modèle de politiques et d'institutions que les pays devraient suivre ; mais elle détaille les ingrédients utilisés avec succès par les pays producteurs expérimentés. Elle propose 12 préceptes tout au long des étapes de développement du secteur pétrolier.

Livre source des Industries extractives (IE) de la Banque mondiale, disponible sur : <http://www.eisourcebook.org>.

Le **Livre source IE** est une ressource interactive en ligne gratuite qui s'appuie sur une analyse narrative incisive et cohérente du secteur dans son intégralité, assortie de centaines de téléchargements et autres ressources web, y compris des rapports, résumés et articles spécialement rédigés. Son objectif est de fournir aux États en cours de développement une compréhension technique et des options pratiques autour des questions de développement des secteurs pétrolier, gazier et minier. Un postulat central du Livre source IE est qu'une bonne connaissance technique peut mieux aviser les choix politiques, économiques et sociaux concernant le développement du secteur et les risques et opportunités associés. Il prend en compte le fait que les choix efficaces dépendront de la capacité institutionnelle et du contexte national.

Resource Governance Index, du Natural Resource Governance Institute, disponible sur : <http://www.resourcegovernance.org/rgi>.

Le **Resource Governance Index** mesure la qualité des secteurs pétrolier, gazier et minier de 58 pays, représentant 85 pour cent du pétrole mondial. Il note et classe les pays, sur la base d'un questionnaire détaillé élaboré par des chercheurs spécialistes des industries extractives. L'indice évalue la qualité de quatre composants principaux de gouvernance : paramètre institutionnel et légal ; pratiques d'émission de rapports ; protections et contrôles qualité ; et environnement d'habilitation. Il inclut également des informations sur trois mécanismes spéciaux couramment utilisés pour régir le pétrole, le gaz et les mines : compagnies d'État, fonds de ressources naturelles et transferts de revenus infranationaux.

Annexe 2 : Pays participant au groupe de discussion des nouveaux producteurs de pétrole

(* indique les producteurs établis)

- Afghanistan
- Angola *
- Barbade
- Belize
- Côte d'Ivoire
- République démocratique du Congo
- Ghana
- Guinée
- Guyane
- Jamaïque
- Kenya
- Liban
- Libéria
- Madagascar
- Ile Maurice
- Mexique *
- Mozambique
- Namibie
- Niger *
- Norvège *
- Papouasie-Nouvelle-Guinée
- São Tomé et Príncipe
- Seychelles
- Sierra Leone
- Sud Soudan
- Suriname
- Tanzanie
- Timor oriental
- Trinité-et-Tobago *
- Ouganda
- Uruguay

Acronymes

EI-TAF	(Extrative Industries Technical Advisory Facility) Facilité d'assistance technique des industries extractives
EPC	ingénierie, approvisionnements et construction
FID	décision finale d'investissement
GNPC	Ghana National Petroleum Corporation
INP	National Institute of Petroleum (Mozambique)
CPI	compagnie pétrolière internationale
ONG	organisation non-gouvernementale
CNP	compagnie nationale pétrolière
NOCAL	National Oil Company of Liberia

À propos de l'éditeur

Dr Valérie Marcel est chercheuse associée à Chatham House, et est à la tête du Groupe de discussion des Nouveaux producteurs de pétrole. Spécialiste de la gouvernance du secteur pétrolier et des compagnies pétrolières nationales, elle a réalisé d'importants travaux sur le terrain afin de comprendre les perspectives des pays producteurs. Elle est l'auteur (avec John V. Mitchell) de *Oil Titans: National Oil Companies in the Middle East* (Chatham House/Brookings, 2006). Les recherches actuelles du Dr Marcel se concentrent sur les questions de gouvernance dans les pays producteurs émergents d'Afrique subsaharienne, et dans d'autres régions. Elle fait partie de l'équipe consultative de KPMG en matière de gouvernance du secteur énergétique. Elle apporte également un leadership éclair au Global Agenda Council on the Future of Oil & Gas at the World Economic Forum (Conseil de l'agenda mondial sur l'avenir du pétrole et du gaz au Forum économique mondial). Dr Marcel a précédemment dirigé la recherche énergétique à Chatham House ; et a enseigné les relations internationales à l'Institut d'études politiques (Sciences Po), Paris, et à l'Université du Caire.

Remerciements

Les *Directives à l'intention des producteurs émergents de gaz et pétrole* présentées ici s'appuient sur le projet de Chatham House qui réunit les producteurs de pétrole et les experts de la gouvernance à l'occasion d'ateliers annuels. Les recommandations mettent l'accent sur les questions discutées au cours de ces ateliers, et des prescriptions fermes sont proposées uniquement lorsqu'un large consensus ressort. De ce fait, les Directives ne couvrent pas l'ensemble des questions applicables à la situation des nouveaux producteurs, mais se concentrent de manière spécifique sur les thèmes couverts à l'occasion des ateliers tenus à Chatham House les 5–6 novembre 2012 et 12–13 mai 2014, et à Dar es Salaam du 30 juin au 2 juillet 2015, et à Naivasha, Kenya du 2 au 4 mars 2016. D'autres thèmes à considérer dans de prochains ateliers sont soulignés dans ce document afin de poser le cadre des discussions à venir. Ils sont signalés comme « questions à approfondir ». Les Directives constituent un document vivant.

Il s'agit d'un projet collaboratif, basé sur l'expertise de groupes en conseil technique et gouvernance : le Natural Resource Governance Institute et le secrétariat du Commonwealth, à la fois partenaires et sponsors du projet. Notre projet est également appuyé par des partenaires du savoir, qui contribuent aux données et temps de recherches : la Africa Governance Initiative, la Banque mondiale, et le Columbia Center on Sustainable Investment. Le projet est particulièrement reconnaissant au Fonds de la prospérité du ministère aux affaires étrangères et Commonwealth (Foreign and Commonwealth Office's Prosperity Fund) et à Shell International Ltd pour leur mécénat.

Les participants aux ateliers de ce projet ont été invités à rédiger et réviser ces Directives. Nous remercions tous ceux qui ont répondu à l'appel, en particulier Jackie Khoury de NOCAL (Libéria), Eva Thorne de Tony Blair Associates, Perrine Toledano du CCSI, experte indépendante, Patricia Vasquez, Bashir Hangi du département d'exploration et de production pétrolière de l'Ouganda, Diana Magano du ministère de l'énergie uruguayen, Carlos Bellorin de IHS, Vandana Gangaram Panday de Staatsolie (Suriname), Rolf Magne Larsen, Mark Thurber de l'université de Stanford, Roger Avinaga de Petromin, Eddy Belle de PetroSeychelles, Sergio Guaso et Alma Quintero Sepulveda de PEMEX, Henry Odwar du Parlement du Sud Soudan, Bengt Hope de PETRAD, Sam Addo Nortey du GNPC, Charlie Scheiner de l'ONG timoraise La'o Hamutuk, ainsi que les membres de longue date du projet Good Governance de Chatham House, Tony Paul, Isabelle Rousseau, John Mitchell, Glada Lahn, Willy Olsen et Keith Myers. Nous remercions également Michael Tsang pour la patience et le soin dont il a fait preuve pour réviser le document.

Nous sommes particulièrement reconnaissants envers les co-organisateurs du projet pour leurs commentaires, conseils et soutien inestimables tout au long de ce projet : Ekpen Omonbude du secrétariat du Commonwealth, et Patrick Heller du Natural Resource Governance Institute. Des remerciements particuliers vont également à Owen Grafham pour sa contribution de longue date au Groupe des Nouveaux producteurs. Il était impossible de satisfaire tous les participants par rapport à chaque mot, et ce n'était pas notre intention. L'éditeur est le seul responsable des opinions exprimées dans ce document, et de toute erreur ou omission éventuelle.

Remerciements partenaires



Partenaires du savoir



Sponsors



Foreign &
Commonwealth
Office

Libre pensée depuis 1920

Chatham House, le Royal Institute of International Affairs, est une institution politique indépendante sise à Londres. Notre mission est de participer à la construction d'un monde durablement sûr, prospère et équitable.

Tous droits réservés. Cette publication ne peut être reproduite ou diffusée, en tout ou partie, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit, électronique ou mécanique, y compris la copie, l'enregistrement ou tout système d'extraction ou de stockage d'informations, sans autorisation écrite préalable du détenteur des droits d'auteur. Pour toutes questions, rapprochez-vous des éditeurs.

Chatham House évite d'émettre ses propres opinions. Les opinions exprimées dans cette publication sont la responsabilité du ou des auteur(s).

Copyright © The Royal Institute of International Affairs, 2016

Image de couverture : Forage en activité en phase de prospection pétrolière et gazière.

Copyright © Keith Wood/Getty Images

ISBN 978-1-78413-161-6

Cette publication est imprimée sur papier recyclé.

The Royal Institute of International Affairs
Chatham House
10 St James's Square, London SW1Y 4LE
T +44 (0)20 7957 5700 F +44 (0)20 7957 5710
contact@chathamhouse.org www.chathamhouse.org

Numéro d'enregistrement en tant qu'organisation caritative : 208223