A large offshore oil rig is the central focus, with a yellow walkway leading across the water. In the background, another rig has a large flare burning, emitting a thick plume of black smoke. The sky is blue with scattered white clouds.

GÉANTS *cachés*

Il est temps d'améliorer la transparence dans la gestion
et la gouvernance des compagnies pétrolières nationales

David Manley, David Mihalyi et Patrick R. P. Heller

Les compagnies pétrolières nationales (CPN) sont des géants économiques qui contrôlent au moins 3 mille milliards de dollars d'actifs et produisent la majeure partie du pétrole et du gaz dans le monde. Elles dominent la production énergétique dans certains des pays les plus riches en pétrole (Arabie saoudite, Mexique, République islamique d'Iran et Venezuela) et jouent un rôle essentiel dans le secteur pétrolier et gazier dans un grand nombre de nouveaux pays producteurs.

Les CPN sont mal comprises en raison de leurs pratiques diverses en matière d'information financière, et leur gouvernance est souvent considérée comme n'intéressant que peu de spécialistes des finances publiques. Dans un récent rapport, le Natural Resource Governance Institute (NRGI) examine l'incapacité de soumettre les CPN et leur gestion publique à une surveillance étroite, ainsi que les risques majeurs qui en découlent pour nombre de pays qui dépendent de la bonne gestion des ressources publiques par ces compagnies.

Manque de transparence

Dans de nombreuses CPN, l'opacité reste de mise. En ce qui concerne l'année pour laquelle les données de la National Oil Company Database sont les plus nombreuses, seulement 20 CPN sur les 71 que nous avons étudiées ont publié assez d'informations pour alimenter les dix « indicateurs clés » de la base de données. Des données sont disponibles sur la production et les recettes pour la plupart des CPN, mais moins de la moitié ont publié des informations sur les dépenses en capital ou l'emploi. En moyenne, ce sont les CPN au Moyen-Orient ou en Afrique subsaharienne qui divulguent le moins d'informations. Ces conclusions viennent renforcer les résultats de l'indice de gouvernance des ressources publié par le NRGI : 62 % des CPN examinées affichaient des résultats faibles, médiocres ou insuffisants en matière de transparence.

Compte tenu de la taille des CPN, les lacunes constatées dans leur information financière présentent plusieurs risques économiques. Au plus fort de la flambée des prix du pétrole en 2013, on dénombrait au moins 25 pays « dépendants des CPN », c'est-à-dire où les CPN recueillent des fonds correspondant à 20 % ou plus des recettes de l'État (graphique 1). Dans la plupart des cas, seule une fraction de ces recettes est ensuite transférée aux États, le reste étant dépensé ou investi par les CPN elles-mêmes. Dans notre échantillon, la CPN médiane a transféré seulement 17 % de ses recettes brutes à l'État en 2015. Les CPN sont généralement une source importante de recettes pour l'État, surtout en période de prospérité, mais elles sont nombreuses aussi à s'endetter massivement. Elles empruntent pour financer de nouveaux investissements, répondre à des priorités politiques ou maintenir des dépenses discrétionnaires considérables. Elles peuvent souscrire des prêts auprès de banques (Ghana National Petroleum Corporation), des prêts adossés à des actifs pétroliers auprès d'autres CPN ou négociants en pétrole (KazMunayGas au Kazakhstan), des prêts

auprès d'un autre organisme public (en Algérie, la Sonatrach emprunte auprès de la banque centrale), ou encore émettre des obligations publiques (Rosneft en Russie).

Un endettement excessif peut aussi engendrer des risques élevés. Quelques CPN (dont Pétróleos de Venezuela S.A. et Sonangol en Angola), affichent une dette très lourde, dépassant 20 % du PIB national. Rosneft et TAQA aux Émirats arabes unis sont également très endettées. Mais le maintien d'un équilibre sain entre endettement et fonds propres ne suffit pas toujours à réduire le risque. Pétróleos de Venezuela S.A. est actuellement incapable d'assurer le service d'une partie de sa dette de 35 milliards de dollars, même si la valeur de ses actifs est nettement supérieure à ce montant. Ses réserves de 335 milliards de barils équivalent pétrole sont pour la plupart enfouies sous terre, et l'entreprise ne peut y accéder étant donné la baisse de la production et l'effet cumulé de la crise économique et des sanctions. Pour sortir de la crise, il est essentiel d'éviter à long terme les défaillances à grande échelle. Un autre exemple est celui de Pemex, au Mexique, dont les dettes inscrites au bilan fin 2018 dépassaient 100 milliards de dollars. Le gouvernement n'a eu d'autre choix en 2019 que de faire appel aux fonds publics pour renflouer l'entreprise. Dans un pays où la CPN dominante est pour ainsi dire trop grosse pour faire faillite, l'État peut en fin de compte être tenu d'éponger les dettes contractées par les compagnies nationales, même si elles ne sont pas officiellement garanties par l'État. Leurs dettes sont en outre traitées de façon non systématique dans les informations qui sont publiées. Au Mexique et au Venezuela, par exemple, les dettes des CPN sont incluses dans la dette publique, ce qui n'est pas le cas en Bolivie ou au Brésil. De plus, notre base de données révèle des lacunes importantes dans la publication des informations. En 2013, quand les prix des produits de base atteignaient des sommets, les entreprises responsables à hauteur de 57 % de la production mondiale de pétrole et de gaz des CPN ne publiaient pas d'états financiers validés par un audit indépendant.

Les compagnies pétrolières nationales et la société

Dans la pratique, l'expression « compagnie pétrolière nationale » englobe toute une série d'entités aux rôles divers. Certaines recherchent avant tout le profit et privilégient l'efficacité commerciale. D'autres, les « vaches à lait », se concentrent sur l'encassement des recettes d'entreprises privées qui se chargent de la plupart des opérations. Enfin, les CPN « suppléant l'État » remplissent des fonctions publiques très diverses (subventions aux carburants, création d'emplois et fourniture de services sociaux). Toutefois, ces catégories ne rendent pas compte de la complexité des mandats conférés aux CPN, qui jouent souvent plusieurs rôles simultanément.

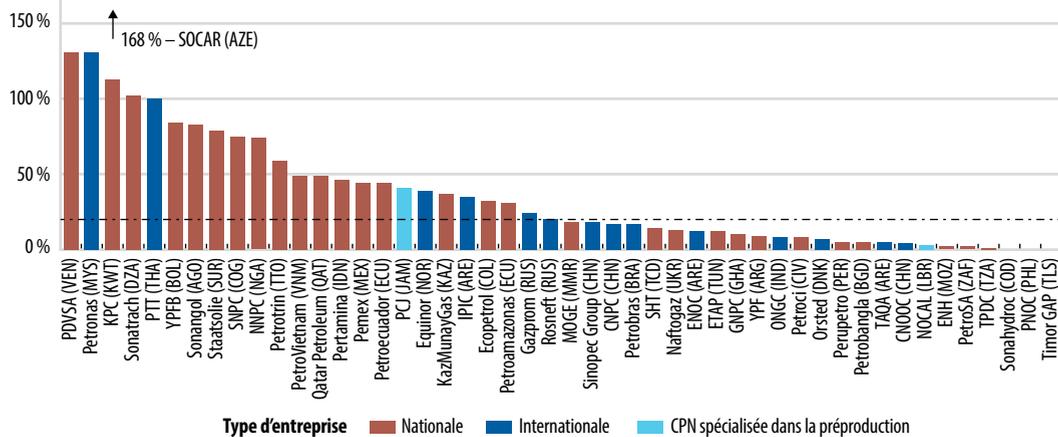
Nos données fournissent des indications permettant d'illustrer les rôles joués par les différentes compagnies et dans quelle mesure elles atteignent leurs objectifs divers. S'appuyant sur Nadejda Victor (2007), le graphique 2 montre la productivité

Graphique 1

Le risque de dépendance

Au plus fort de la flambée des cours du pétrole, on dénombrait au moins 25 pays dépendants des compagnies pétrolières nationales, c'est-à-dire des pays où les recettes de la compagnie pétrolière nationale étaient équivalentes ou supérieures à 20 % des recettes publiques.

(Montant total des recettes des compagnies pétrolières nationales en pourcentage des recettes publiques, 2013)



Source : Heller et Mihalyi, 2019, *Massive and Misunderstood Data-Driven Insights into National Oil Companies*. NRGi.

Note : Les codes pays utilisés dans le graphique sont ceux de l'Organisation internationale de normalisation (ISO). CPN = compagnie pétrolière nationale.

du travail en termes de production et l'emploi total pour les CPN de notre échantillon pour lesquelles des données sont disponibles. En moyenne, plus la main-d'œuvre est nombreuse, moins elle est productive sur le plan strictement commercial. En outre, la production par salarié des sociétés cotées en bourse est supérieure à celle des sociétés de taille comparable non cotées. Cela peut résulter de pressions exercées par les actionnaires pour optimiser le rendement par salarié, ou du fait qu'il est plus probable que les CPN cotées en bourse recherchent le profit en privilégiant les activités commerciales. Nombre d'entreprises où la productivité du travail est faible jouent un rôle de suppléant de l'État. Par exemple, Naftogaz assume un rôle important en suppléant l'État en aval : le gouvernement ukrainien l'a obligé à fournir de l'énergie aux citoyens à des taux subventionnés.

Un avenir renouvelable ?

Compte tenu de la volonté générale d'abandonner progressivement les combustibles fossiles, les CPN s'intéressent de plus en plus aux investissements dans les énergies renouvelables. Certaines CPN pourraient en effet jouer un rôle de premier plan dans la transition énergétique de leur pays. Dans de nombreux pays, ces entreprises recrutent parmi les professionnels les mieux formés et comptent une expérience en matière de gestion de projets compliqués avec des partenaires internationaux. Elles sont déjà intégrées dans l'ensemble complexe de systèmes requis pour fournir combustibles et électricité. Dans un sens, il peut sembler naturel que les CPN favorisent l'expansion de l'énergie éolienne, de l'énergie solaire et d'autres énergies renouvelables.

Il existe néanmoins de bonnes raisons de douter de la capacité de la plupart des CPN de devenir des défenseurs des énergies renouvelables. Comme il ressort de notre base de données,

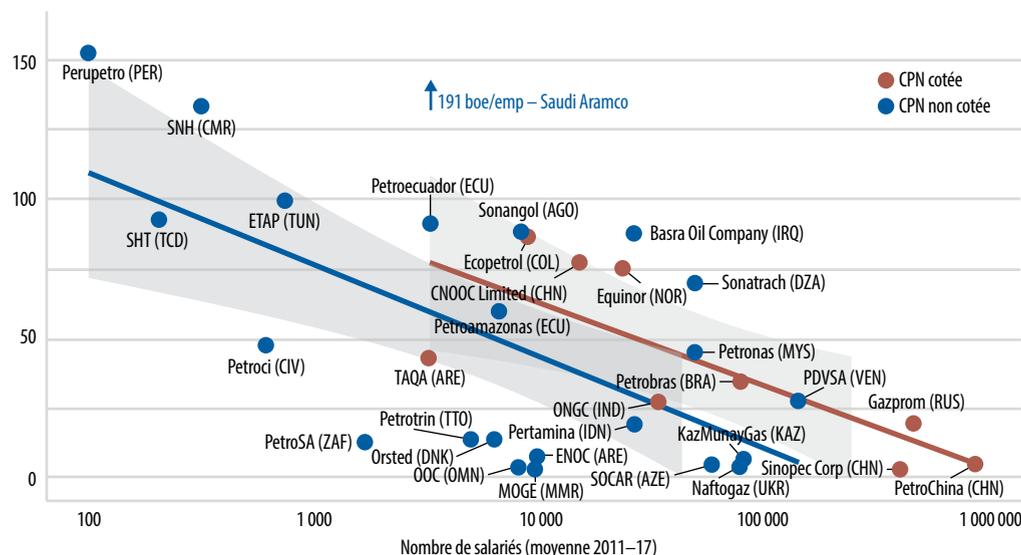
la vente de pétrole et de gaz est toujours le moyen dominant pour ces entreprises de gagner de l'argent. En 2015, 96 % des recettes totales de la CPN médiane de notre échantillon dépendaient de la vente de pétrole et de gaz. L'importance des rentes disponibles dans les combustibles fossiles, la spécialisation des compétences et technologies du secteur, sans oublier les intérêts politiques bien établis liés au pétrole sont autant d'obstacles aux efforts de transformation des CPN. En outre, la transition énergétique peut accroître les risques liés aux coûts de prospection et de production pétrolières d'une CPN. Dans de nombreux pays, une grande partie de la richesse nationale a été dirigée vers la CPN. En Azerbaïdjan, en Bolivie, au Koweït, au Qatar et au Venezuela, la CPN contrôle plus de 2,5 % de la richesse nationale totale ; cela englobe le capital produit, le capital naturel, le capital humain et les actifs nets étrangers. Et comme déjà noté, bon nombre des CPN dépendent la majeure partie de l'argent qu'elles récoltent. Cette approche a toujours présenté un coût d'opportunité. Au lieu de transférer des recettes considérables au Trésor public à des fins d'investissement dans le secteur public, l'entreprise les utilise pour accumuler des actifs et capter une part plus élevée des recettes pétrolières du pays.

La concentration de la richesse qui en résulte a toujours inquiété les économistes, qui n'aiment pas voir les pays mettre tous leurs œufs dans le même panier. Mais le risque pour les pays dépendants des CPN augmente avec la perspective d'une transition énergétique mondiale, qui pourrait entraîner une baisse définitive des prix du pétrole et du gaz et, de ce fait, rendre un grand nombre d'actifs dans lesquels les CPN investissent non viables sur le plan économique. La diversification n'en devient que plus importante, faute de quoi ces pays deviendraient des « laissés-pour-compte », incapables de trouver une solution de remplacement viable à la dépendance aux

Relation inversée

En moyenne, plus la main-d'œuvre employée par la compagnie pétrolière nationale est importante, moins elle est productive sur le plan strictement commercial. En outre, la production par salarié des sociétés cotées en bourse est supérieure à celle des sociétés de taille comparable non cotées.

(Production de pétrole et de gaz par salarié, moyenne 2011–17)



Source : Heller et Mihalyi (2019).

Note : Les chiffres d'Aramco sont exclus à des fins de présentation et de calcul de la courbe tendancielle. La compagnie pétrolière saoudienne est le plus grand producteur mondial de pétrole et de gaz, avec une production par salarié incroyablement élevée (une moyenne de 191 barils équivalent pétrole par jour). Les différences entre les compagnies pétrolières nationales cotées en bourse et les entreprises non cotées sont moins prononcées lorsque cette valeur aberrante est incluse. Les codes pays utilisés dans le graphique sont ceux de l'Organisation internationale de normalisation (ISO). CPN = compagnie pétrolière nationale.

combustibles fossiles et continuant de dépenser des sommes considérables pour maintenir le secteur en vie.

L'urgence de la réforme

Un certain nombre de pays se sont longuement reposés sur les CPN, qu'il s'agisse des recettes, de l'énergie, de l'emploi ou du développement économique. Mais de nombreuses CPN font face à des inefficiences commerciales et à une lourde dette, et la transition énergétique ne fera qu'amplifier ces difficultés. Pour atténuer les risques et aller de l'avant, il est urgent de réformer ces compagnies.

Les CPN et les pouvoirs publics qui les gèrent devraient veiller à définir dans leurs stratégies une vision durable pour l'avenir, permettant d'adopter des règles claires et efficaces relatives au montant que les CPN seraient autorisées à dépenser et à emprunter et à celui qu'elles devraient transférer au Trésor public.

Pour que ces règles soient respectées, il faut que les CPN améliorent les informations qu'elles publient à l'intention des citoyens et des pouvoirs publics. Lorsque les CPN font des déclarations sur leurs investissements dans les énergies renouvelables ou sur le renforcement de leur efficacité commerciale, il est nécessaire de disposer d'informations cohérentes sur les dépenses, les coûts de production et les recettes afin de pouvoir faire la part des choses entre la réalité et ce qui relève simplement d'une campagne de communication.

Le FMI pourrait également jouer un rôle plus actif en exigeant systématiquement la publication des comptes annuels

vérifiés des CPN (et d'autres grandes entreprises publiques) dans le cadre de son mandat de surveillance, compte tenu des risques budgétaires que ces compagnies présentent souvent. Il devrait en outre fournir des indications plus claires sur les circonstances où ces entreprises devraient figurer dans les comptes publics, étant donné les rôles multiples que jouent nombre d'entre elles.

En conclusion, à l'instar des compagnies pétrolières privées, les CPN devraient commencer à évaluer et à indiquer où elles en sont dans le processus de transition énergétique. Elles devraient analyser les risques climatiques pour leurs activités en amont et les progrès réalisés en matière de diversification et d'atténuation des risques. **FD**

DAVID MANLEY est analyste économique principal au Natural Resource Governance Institute (NRGI), **DAVID MIHALYI** est analyste économique principal au NRGI et chercheur invité à l'école de politique publique de l'université d'Europe centrale, et **PATRICK R. P. HELLER** est conseiller au NRGI et chercheur invité au Center on Law, Energy and Environment de l'université de Californie, à Berkeley.

Bibliographie :

Heller, Patrick R. P., and David Mihalyi. 2019. *Massive and Misunderstood: Data-Driven Insights into National Oil Companies*. New York: Natural Resource Governance Institute.

Natural Resource Governance Institute. 2019. National Oil Company Database. New York. <https://www.nationaloilcompanydata.org/>.

Victor, Nadejda. 2007. "On Measuring the Performance of National Oil Companies." Working Paper 64, Program on Energy and Sustainable Development, Stanford University, Stanford, CA.