

## Surveillance indépendante des fonds de ressources naturelles

Août 2014

Par Andrew Bauer



### Messages clés

- L'existence d'une surveillance motive le gouvernement à suivre ses propres règles, atteindre les objectifs qu'il s'est fixés ou gérer les fonds publics dans l'intérêt général.
- Une surveillance indépendante offre des garanties d'intégrité que les contrôles internes à eux seuls ne peuvent pas assurer.
- L'Alaska (États-Unis), l'Alberta (Canada), le Tchad, le Chili, le Ghana, la Norvège, le Texas (États-Unis) et le Timor-Leste bénéficient de différents types de surveillance indépendante, notamment un contrôle parlementaire, judiciaire, réglementaire, des audits indépendants ou les rapports établis par les médias et la société civile.
- Les fonds de ressources naturelles créés à Abu Dhabi, en Algérie, en Azerbaïdjan, en Guinée équatoriale, en Libye, au Kazakhstan et au Qatar souffrent d'un manque de surveillance indépendante. En Libye, cette situation s'est traduite par des pertes colossales sur les investissements réalisés par les fonds. En Azerbaïdjan, d'importants retraits dans le plus grand arbitraire ont compromis les objectifs de la politique macroéconomique sans qu'il soit possible d'élever des objections.
- Des organes de surveillance indépendants peuvent encourager une bonne gestion financière en faisant l'éloge du respect des règles ou de l'atteinte des objectifs de la politique macroéconomique. Ils peuvent également appliquer des sanctions allant de l'atteinte à la réputation aux amendes, à l'emprisonnement ou même à des sanctions sur le plan international.
- Une surveillance indépendante est particulièrement efficace lorsque l'organe de supervision dispose de l'expertise nécessaire dans le domaine investigué, possède le pouvoir et les capacités d'enquêter, a accès aux informations, dispose de pouvoirs de contrainte et est intégré au contexte institutionnel et social.

### Table des matières

Messages clés	1
En quoi consiste une surveillance indépendante ?	1
Pourquoi une surveillance indépendante est-elle importante pour la gouvernance des fonds de ressources naturelles ?	2
Organes de surveillance indépendants	3
Conclusion	7

### En quoi consiste une surveillance indépendante ?

La surveillance publique consiste à contrôler le comportement du gouvernement. Les organes de surveillance identifient la non-conformité aux règles, le gaspillage, les fraudes, les abus et la gabegie, et ils proposent ou imposent des corrections. Ils constituent une force qui incite un gouvernement à suivre ses propres règles ou principes – et à atteindre ses propres objectifs. Ils peuvent également encourager les gouvernements à gérer les fonds publics dans l'intérêt général, plutôt que pour un profit personnel, et à respecter la primauté du droit.

## Note de synthèse

### A PROPOS DE L'AUTEUR

Andrew Bauer est un analyste économique au Natural Resource Governance Institute.

Les agences gouvernementales peuvent assurer la surveillance des fonds de ressources naturelles. En fait, il est essentiel de disposer de mécanismes de surveillance interne efficaces pour assurer une bonne gestion des ressources naturelles (voir le mémoire NRG-CCSI sur la gestion des fonds de ressources naturelles). Cependant, une surveillance indépendante offre des garanties d'intégrité que les mécanismes internes à eux seuls ne peuvent pas assurer. Les organes de surveillance réellement indépendants ne font pas l'objet d'une ingérence politique et fournissent des évaluations honnêtes de la conformité aux règles ou de l'utilisation des fonds dans l'intérêt public.

Les organes de surveillance indépendants peuvent exercer leur influence de différentes manières. Dans certains cas, ils sont autorisés par la loi à forcer le gouvernement à modifier son comportement (c.-à-d. la magistrature, certains parlements, certains organismes de réglementation indépendants). Dans d'autres, ils doivent s'en remettre à leurs pouvoirs officiels ou officieux pour convaincre les dirigeants politiques de changer de cap (par ex., l'auditeur général, les comités de supervision, les institutions financières internationales). Les organes sans accès direct aux décideurs politiques peuvent essayer de persuader l'opinion publique ou des groupes influents pour qu'ils exercent des pressions sur le gouvernement (par ex., les médias, certains groupes de la société civile).

### Pourquoi une surveillance indépendante est-elle importante pour la gouvernance des fonds de ressources naturelles ?

La gestion d'un fonds de ressources naturelles peut être fondée sur des règles, totalement discrétionnaire ou une combinaison des deux modes. À un extrême, les fonds peuvent être régis par un solide jeu de règles de procédures et de transparence de l'information, comme les plafonds imposés aux retraits et les exigences de divulgation des actifs. Les fonds de ressources naturelles de l'Alaska (États-Unis), du Chili, du Ghana, de la Norvège et du Timor-Leste sont tous régis de cette manière. Ces règles sont habituellement adoptées avec l'intérêt public en tête et l'on s'attend généralement à ce qu'elles soient suivies. À l'autre extrême, les fonds peuvent être gérés à l'entière discrétion du cadre dirigeant ou du ministre des Finances, comme en Algérie, en Guinée équatoriale, en Arabie Saoudite et au Qatar. Dans ces cas-là, les fonds de ressources naturelles peuvent être encore régis par un ensemble de principes ou d'objectifs de politique nationale, comme la viabilité budgétaire, l'atténuation du syndrome hollandais ou la protection des recettes de l'exploitation des ressources.

Qu'il y ait ou non des règles en place, les organes de surveillance indépendants ont des rôles importants à jouer, qu'il s'agisse de promouvoir une bonne gouvernance des revenus générés par les ressources ou de demander des comptes aux gouvernements. Ils peuvent encourager le respect des règles ou la conformité aux objectifs de différentes manières : en premier lieu, les organes de surveillance indépendants peuvent soulever des préoccupations ou identifier des carences parmi les normes de bonne gouvernance pour aider le gouvernement à mettre en œuvre des réformes et à mieux gérer les revenus dérivés de l'extraction. Par exemple, le rapport 2012 du Comité de l'intérêt public et de la responsabilité du Ghana (*Public Interest and Accountability Committee* ou « PIAC ») (voir l'Encadré 1) mettait en évidence des lacunes à la fois dans les paiements des loyers de terrain et les recettes du champ pétrolifère de Saltpond. En l'espace de quelques jours, le ministère de l'Énergie a fait une déclaration contenant de nouvelles informations sur les montants des redevances versées en 2011 et sur la facture impayée pour la location de surface.<sup>1</sup> Le rapport du PIAC exprimait également ses préoccupations concernant les prévisions de recettes pétrolières jugées trop optimistes, lesquelles permettaient d'accroître les dépenses aux termes de la règle budgétaire du Ghana. Le ministre des Finances s'est engagé à aborder cette question et les projections pour 2013 sont généralement considérées comme étant plus réalistes.

<sup>1</sup> Emma Tarrant Tayou, "Ghana Citizen Oversight Report Yields Debate, Disclosures," May 25, 2012, <http://www.revenuewatch.org/news/blog/ghana-citizen-oversight-report-yields-debate-disclosures>.



En deuxième lieu, les organes de surveillance indépendants peuvent attirer l'attention de l'opinion publique, au niveau national et international, sur la mauvaise gestion des fonds publics, faisant ainsi pression sur le gouvernement pour qu'il corrige la situation. Au Tchad, le Collège de Contrôle et de Surveillance des Ressources Pétrolières (CCSRP), un organisme de surveillance multipartite, doit approuver les décaissements du fonds du Tchad et contrôler la gestion et l'utilisation des revenus tirés de l'oléoduc Tchad-Cameroun. La publication de son rapport 2005, mettant en évidence les puits et les écoles dont la construction avait été payée, mais qui n'étaient pas encore terminés, ainsi que les coûts gonflés pour l'achat d'ordinateurs, pour ne pas parler des efforts du gouvernement visant à saper l'institution, a été un argument de poids pour convaincre la Banque mondiale de suspendre son programme dans le pays.<sup>2</sup>

En troisième lieu, ils peuvent assurer le contrôle de la surconcentration des pouvoirs entre les mains du dirigeant ou des gestionnaires du fonds. Par exemple, en l'absence d'une surveillance indépendante adéquate, le cadre dirigeant peut utiliser à son gré les actifs du fonds de ressources naturelles à titre de faveurs ou retirer des fonds de façon arbitraire, nuisant ainsi aux objectifs de viabilité budgétaire à long terme ou de stabilité macroéconomique, comme c'est le cas en Azerbaïdjan et au Koweït. La menace d'une audience parlementaire ou judiciaire, le risque de sanctions ou l'atteinte à la réputation pouvant mener à une défaite électorale peuvent être de bons moyens de dissuasion.

### Organes de surveillance indépendants

**Législature** : Les parlements, congrès et conseils législatifs sont souvent chargés d'examiner et d'évaluer certaines activités du pouvoir exécutif des gouvernements. Dans bien des cas, les législatures ont pour mandat explicite d'approuver les budgets et d'en surveiller l'élaboration et l'exécution. Ce rôle de surveillance couvre souvent la gestion, ainsi que les entrées et sorties d'argent du fonds des ressources naturelles. Ainsi en Norvège, le Storting (organe législatif) a pour mandat d'adopter la législation régissant le fonds, d'approuver son budget annuel, de désigner les membres d'un conseil de surveillance du fonds et de passer en revue les rapports du conseil.

<sup>2</sup> Ian Gary and Nikki Reisch, *Chad's Oil: Miracle or Mirage? Following the Money in Africa's Newest Petro-State* (Catholic Relief Services and Bank Information Center, 2005), <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Chads-Oil-Miracle-or-Mirage.pdf>; Lydia Polgreen, "World Bank Ends Effort to Help Ease Chad Poverty," *New York Times*, September 10, 2008. [http://www.nytimes.com/2008/09/11/world/africa/11chad.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2008/09/11/world/africa/11chad.html?_r=0).

## Note de synthèse

En outre, des comités législatifs sont souvent établis et chargés de tenir des audiences et de vérifier que les lois sont respectées, ainsi que de signaler tous les cas de gabegie qu'ils pourraient identifier. Dans la province canadienne de l'Alberta, un comité permanent est chargé de passer en revue et d'approuver le plan de développement du fonds chaque année, d'étudier les rapports trimestriels sur les opérations du fonds, d'approuver le rapport annuel du fonds, de présenter un rapport à la législature indiquant si le fonds réalise ses objectifs et de tenir des audiences publiques avec les habitants de l'Alberta sur les activités du fonds.<sup>3</sup>

**Magistrature :** Dans de nombreux pays, les tribunaux sont explicitement chargés de déterminer la constitutionnalité de la législation et d'assurer le respect des lois par le gouvernement, notamment celles régissant la gestion des fonds de ressources naturelles. Dans les pays où les tribunaux sont libres de toutes pressions politiques, l'examen judiciaire est une solide forme de surveillance indépendante, dans la mesure où les tribunaux sont en mesure de faire exécuter leurs décisions par le gouvernement. Ce type de surveillance indépendante n'est pas communément utilisé pour promouvoir une bonne gouvernance des fonds, mais il y a eu des cas d'examen judiciaire de certaines opérations de fonds. En 2008, la cour d'appel du Timor-Leste a jugé que le retrait de 290,7 millions de dollars du fonds pétrolier était illégal. Le motif était que ce retrait enfreignait l'exigence législative du fonds pétrolier de 2005, selon laquelle le gouvernement doit fournir une explication détaillée du retrait et que les recettes pétrolières doivent être gérées au profit des générations actuelles et futures.<sup>4</sup>

**Agence de réglementation :** Quelques pays ont créé des agences publiques spéciales chargées d'examiner les performances du fonds de ressources naturelles. Par exemple, le Conseil de surveillance de la Norvège, comprenant 15 membres choisis par le Storting et représentatifs de la société norvégienne, de l'administration publique et de l'industrie, supervise les activités de la banque centrale de la Norvège (Norges Bank), ainsi que sa conformité aux règlements, notamment la gestion du fonds de pension public norvégien - Global. Le conseil a accès à toutes les informations de la Norges Bank et mène des enquêtes en toute indépendance. Outre ses propres enquêtes, il peut s'appuyer sur le relevé de l'auditeur externe pour écrire son rapport qu'il soumet au Storting.

**Auditeur indépendant :** Certains fonds, tels que le fonds Pula du Botswana ou le fonds du patrimoine et de stabilisation de Trinité-et-Tobago, font l'objet d'une vérification par un auditeur général. Dans ces pays, le bureau de l'auditeur général bénéficie d'une certaine indépendance, mais ce n'est pas toujours le cas. Dans d'autres pays, des audits externes indépendants sont également menés pour assurer leur intégrité. Par exemple, le fonds de stabilisation économique et sociale du Chili, le fonds de pension public norvégien - Global et le Permanent University Fund du Texas (États-Unis) ont été audités par Deloitte, alors que le fonds permanent de l'Alaska (États-Unis) a été audité, la dernière fois, par KPMG.

**Groupe multipartite :** Certains pays ont établi des organes officiels de surveillance multipartites pour renforcer et soutenir le travail des organes traditionnels, tels que le parlement et la magistrature, ou pour fournir une surveillance supplémentaire. Au Tchad, au Ghana et au Timor-Leste, ce sont des groupes de la société civile, tels que des comptables agréés, des syndicats, des organisations religieuses et des chefs coutumiers, ainsi que des personnes proches du gouvernement, par exemple, des juges, des politiciens et des dirigeants de banque centrale, qui constituent les comités de surveillance officiels. Le Comité de l'intérêt public et de la responsabilité du Ghana (PIAC) (voir l'Encadré 1) est mandaté par la loi de surveiller simplement la gestion des recettes pétrolières, comme indiqué dans la loi sur la gestion des revenus du pétrole. Le conseil

3 Institut de la Banque mondiale, *Parliamentary Oversight of the Extractive Industries Sector*, 2010. [http://www.agora-parl.org/sites/default/files/parliamentary\\_oversight\\_and\\_the\\_extractive\\_industries.pdf](http://www.agora-parl.org/sites/default/files/parliamentary_oversight_and_the_extractive_industries.pdf).

4 La'o Hamutuk, *Timor-Leste Appeals Court Invalidates 2008 State Budget*, 2008. <http://www.laohamutuk.org/econ/MYBU08/BudgetRuledUnconstitutional08.htm>.

---

Qu'il y ait ou non des règles en place, les organes de surveillance indépendants ont des rôles importants à jouer, qu'il s'agisse de promouvoir une bonne gouvernance des revenus générés par les ressources ou de demander des comptes aux gouvernements.

## Note de synthèse

consultatif du fonds pétrolier du Timor-Leste doit informer le parlement au sujet des activités du fonds et de sa conformité à son mandat. Le CCSRP du Tchad a un mandat plus important puisqu'il doit non seulement s'assurer que les lois sur la gestion des revenus sont suivies, mais aussi approuver les retraits des comptes spéciaux pour les revenus pétroliers. Récemment, quelques groupes multipartites de l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE) ont commencé à examiner les flux d'entrées et de sorties de fonds. Par exemple, le dernier rapport de l'ITIE sur la Mongolie couvre les paiements versés par la coentreprise publique russo-mongole, Erdenet Mining Corporation, dans le fonds de stabilité budgétaire.

**Médias :** La couverture de la gestion du fonds par la télévision, le cinéma, la radio, les journaux et Internet peuvent encourager la bonne gouvernance du fonds. Au Timor-Leste, par exemple, le respect de la législation sur le fonds pétrolier est perçu comme un indicateur de la bonne gouvernance de manière générale. Les nouvelles de retraits injustifiés du fonds pétrolier ont causé un certain degré de désenchantement et d'indignation parmi certains électeurs. En Libye, la couverture médiatique de la mauvaise gestion par la Libyan Investment Authority contribue, de manière anecdotique, aux efforts du Congrès au niveau international et national visant à améliorer la gestion et les procédures du fonds.

**Organisations internationales :** Un certain nombre d'organisations internationales et de groupes de réflexion fournissent des évaluations indépendantes des opérations et de la gestion des fonds. Par exemple, le Fonds monétaire international (FMI) inclut des évaluations périodiques de la performance des fonds de ressources naturelles dans ses rapports sur les consultations au titre de l'Article IV avec le Nigeria et la Norvège. Les membres gouvernementaux du Groupe de travail international sur les fonds souverains (*Working Group on Sovereign Wealth Funds* ou « IWGSWF ») ont publié une auto-évaluation de leur propre adhésion aux *Principes de Santiago* (voir le mémoire RWI-VCC sur la transparence des fonds de ressources naturelles). Le RWI évalue la transparence et la gestion des fonds de ressources naturelles dans le cadre de son Indice de gouvernance des ressources. Et Edwin M. Truman à la Brookings Institution classe périodiquement les fonds souverains à l'aide d'indicateurs de la structure, la gouvernance, la transparence, la responsabilisation et le comportement.

### Encadré 1 : Comité de l'intérêt public et de la responsabilité du Ghana (PIAC)

En 2011, le parlement du Ghana a voté la loi sur la gestion des revenus pétroliers qui comprenait la création du Comité de l'intérêt public et de la responsabilité (Public Interest and Accountability Committee ou « PIAC »). Les 13 membres du comité issus de la société civile – qui comprennent des représentants de syndicats, des chefs coutumiers, des journalistes, des avocats, des comptables agréés et des groupes religieux, et qui ont été nommés par le ministre des Finances pour des mandats fixes de deux à trois ans – étaient chargés de :

- assurer le suivi et évaluer la conformité avec la loi sur la gestion des revenus pétroliers ;
- servir de plate-forme pour un débat public visant à évaluer si les revenus pétroliers sont utilisés pour promouvoir les priorités en matière de développement ; et
- fournir une évaluation indépendante de la gestion et de l'utilisation des revenus pétroliers.

Le PIAC constitue le seul organe de surveillance de la gestion des revenus pétroliers créé par une loi et composé entièrement de représentants de la société civile, donc entièrement indépendant. De ce fait, la communauté internationale s'y intéresse de près, afin de voir s'il pourrait servir de modèle pour promouvoir la conformité aux règles budgétaires et améliorer la gouvernance des fonds de ressources naturelles.

En mai 2012, le PIAC a publié son premier rapport. Il contenait des informations de base sur les recettes pétrolières et les mouvements de fonds entre le Petroleum Holding Fund et les deux fonds de ressources naturelles (le fonds du patrimoine du Ghana et le fonds de stabilisation du Ghana), le budget national et la société d'exploitation pétrolière nationale du Ghana, la Ghana National Petroleum Company (GNPC). Le PIAC a mis en évidence les défis majeurs auxquels est confronté le système au Ghana, notamment :

- La GNPC a conservé 47 % du revenu pétrolier total perçu en 2012. Même si elle y a droit, ce pourcentage représente un grand investissement implicite dans le secteur pétrolier au détriment des autres secteurs.
- Selon le système ghanéen, les prévisions de revenus élevés permettent d'augmenter les dépenses et de réduire l'épargne dans les fonds de ressources naturelles. Le PIAC a révélé que le ministère des Finances avait surestimé de près de 100 % le produit de l'impôt sur le revenu des sociétés, créant ainsi un espace budgétaire supplémentaire pour le gouvernement.
- La loi sur la gestion des revenus pétroliers du Ghana exige qu'un minimum de 30 % des revenus pétroliers qui ne sont pas affectés au budget ou à la GNPC soient déposés dans le fonds du patrimoine du Ghana, le solde étant affecté au fonds de stabilisation du Ghana. En fait, 21 % ont été affectés au fonds du patrimoine du Ghana et 79 % au fonds de stabilisation du Ghana.

Après la publication de leur rapport, les membres du PIAC, sous la direction de leur président, le Major Daniel Sowa Ablorh-Quarcoo, ont rencontré des représentants du gouvernement, notamment des représentants du ministère des Finances et de la GNPC, pour faire part de leurs préoccupations. Ils ont aussi tenu deux consultations publiques pour présenter leurs conclusions, dont une dans la région productrice de pétrole. La couverture par la presse et le débat national qui ont suivi ont eu au moins un résultat immédiat : la diffusion de nouvelles informations sur les paiements pour le pétrole versés au gouvernement. Bien qu'aucune réponse officielle aux autres préoccupations soulevées par le PIAC n'ait encore été publiée, son prochain rapport sur la gestion et l'utilisation des revenus pétroliers par le gouvernement, qui est attendu pour le milieu de 2013, devrait fournir une indication quant à l'influence du comité.

## Conclusion

En l'absence d'un modèle universel de surveillance indépendante, plusieurs éléments pourraient améliorer l'efficacité de cet organe de contrôle. En premier lieu, une expertise en matière de gestion de fonds de ressources naturelles est essentielle. L'expertise contribue à la crédibilité, laquelle peut aider à persuader les décideurs politiques à appliquer les recommandations ou influencer l'opinion publique ou la communauté internationale pour qu'elle fasse pression sur les responsables politiques. Même si, dans la plupart des pays, il existe des personnes et des institutions ayant une bonne compréhension de ce que constitue la gouvernance d'un fonds de ressources naturelles, les organes de surveillance peuvent également demander le soutien d'organisations telles que le Centre africain pour la transformation économique (*African Center for Economic Transformation*), le FMI, l'Agence norvégienne de la coopération pour le développement, le RWI et la Banque mondiale, afin d'avoir une meilleure compréhension des bonnes pratiques mondiales.

En deuxième lieu, le pouvoir légal d'enquêter sur les opérations du fonds pourrait aider à assurer l'exactitude des informations et le caractère exhaustif des rapports d'évaluation, à condition que les organes de surveillance aient accès aux informations. Des pouvoirs d'enquête peuvent également aider à contrôler les activités des gestionnaires de fonds.

## Note de synthèse

En troisième lieu, des pouvoirs d'application de la loi, tels que le droit du CCSRP tchadien d'interdire les retraits du fonds pétrolier, garantissent que le gouvernement se conforme à ses obligations légales.

Enfin, les mécanismes de surveillance doivent être adaptés au contexte. Par exemple, la couverture médiatique peut être particulièrement efficace dans une société ouverte, démocratique, alors que les groupes multipartites se révéleront le plus utile si la société civile en place exerce une forte influence.

En fin de compte, l'efficacité d'une surveillance indépendante dépendra de la capacité de l'organe de surveillance à inciter le gouvernement à se conformer à ses propres règles ou à atteindre ses propres objectifs. Ceci peut être obtenu à l'aide de carottes – par exemple, en publiant la nouvelle que la performance du fonds s'améliore – ou de bâtons, comme des amendes ou des peines d'emprisonnement par un tribunal ou les sanctions de la communauté internationale en cas de détournement de deniers publics. Le fait de savoir quels carottes ou bâtons seront les plus efficaces dépend entièrement de l'environnement politique et institutionnel du pays.



Le Natural Resource Governance Institute, une organisation indépendante à but non lucratif, aide les populations à prendre conscience des bénéfices des richesses minérales, pétrolières et gazières de leurs pays par la recherche appliquée et par des approches novatrices en matière de développement des capacités, de conseils techniques et de plaidoyer. Nous travaillons avec des gouvernements, des ministères, des organisations civiles, des journalistes, des corps législatifs, des acteurs du secteur privé et des institutions internationales pour promouvoir une gouvernance responsable et efficace dans les industries extractives. NRGi est le fruit d'une fusion entre le Revenue Watch Institute et la Charte des Ressources Naturelles. Plus d'informations ici : [www.resourcegovernance.org](http://www.resourcegovernance.org).

1700 Broadway  
17th Floor  
New York, NY 10019  
Phone: 1.646.929.9750  
[nrgi@resourcegovernance.org](mailto:nrgi@resourcegovernance.org)



Le Columbia Center on Sustainable Investment développe et diffuse des approches pratiques et des solutions afin de maximiser l'impact des investissements internationaux sur le développement durable. Le centre entreprend sa mission par une recherche interdisciplinaire, des projets de conseil, un dialogue avec toutes les parties prenantes, des programmes éducatifs et le développement d'outils et de ressources.

435 West 116th Street  
New York, NY 10027  
Phone: (212) 854-1830  
[ccsi@law.columbia.edu](mailto:ccsi@law.columbia.edu)  
[www.ccsi.columbia.edu](http://www.ccsi.columbia.edu)