



Africa  
Centre for  
Energy Policy



# Le monde appartient à ceux qui se lèvent tôt

Un document pédagogique sur les « Enseignements tirés du secteur pétrolier et gazier au Ghana », destiné à l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives du Sénégal

Les citoyens des pays producteurs de gaz et de pétrole espèrent souvent que leur vie sera transformée grâce à la richesse naturelle du pays. Le Sénégal, qui se prépare à faire son entrée dans la cour des producteurs d'hydrocarbures d'ici 2021, ne fait pas exception à la règle. Pour que le Sénégal profite au mieux de ses ressources en hydrocarbures, il est nécessaire de mettre en place des cadres juridiques et institutionnels destinés à promouvoir les meilleures pratiques internationales. Ce faisant, le Sénégal a aujourd'hui l'opportunité pour apprendre d'un de ses proches voisins, le Ghana, qui produit des hydrocarbures depuis maintenant sept ans.

Le Ghana est un des rares pays d'Afrique à avoir été reconnu pour l'excellent cadre juridique qu'il a mis en place pour son secteur pétrolier. Cependant, dans la pratique, le secteur n'est nullement exempt d'affaires de corruption, de manque de transparence et autres défis.

Cette brochure détaille les grandes interventions de gouvernance que le Ghana a réalisées pour tenter de garantir que l'extraction d'hydrocarbures se traduise par un développement socioéconomique. Elle présente aussi une analyse des réussites et des lacunes dans ces interventions, dont le Sénégal pourrait tirer des leçons. D'une manière générale, il en ressort qu'une bonne gouvernance est la responsabilité commune de toutes les parties prenantes si la politique des hydrocarbures doit donner des résultats tangibles en matière de développement.

L'Initiative pour la transparence dans les industries d'extraction (ITIE) du Sénégal a confié la rédaction de ce document à African Centre for Energy Policy (ACEP), dont le financement a été assuré par Kosmos BP Senegal Ltd.

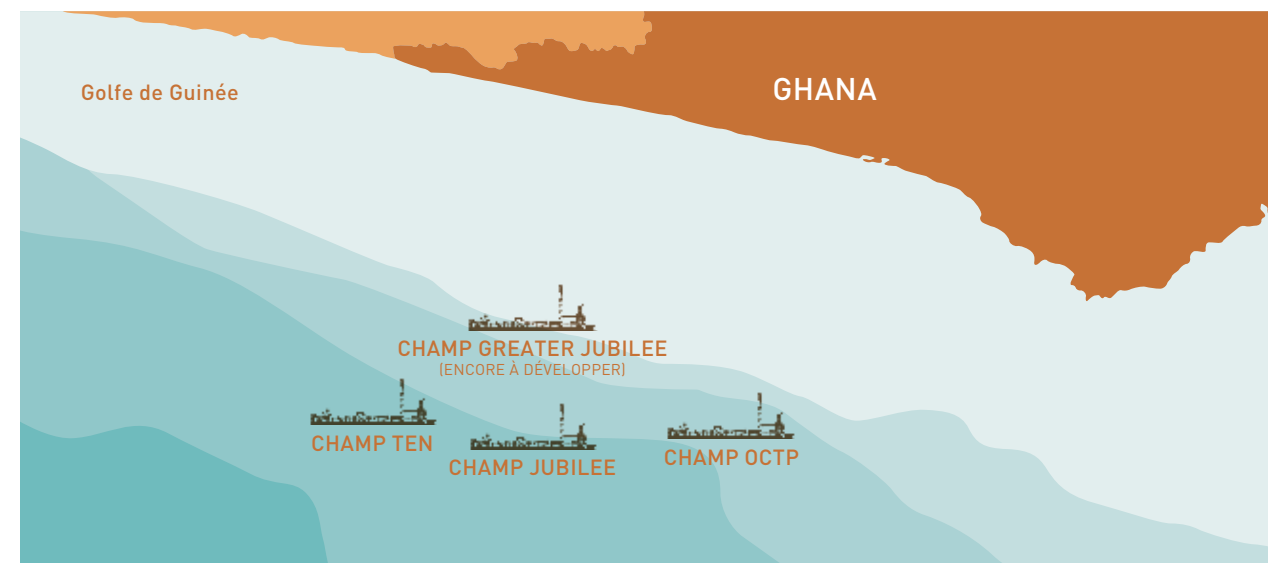
ACEP est un groupe de réflexion indépendant africain, qui traite des politiques énergétiques. Il est basé au Ghana. Nous œuvrons pour orienter les politiques du secteur de l'énergie sur le continent africain en proposant une analyse professionnelle de la politique énergétique, une formation, des services conseils et la promotion des politiques pour la gestion efficace et transparente des ressources énergétiques en Afrique.

# Pétrole et Gaz au Ghana

Kosmos Energy a découvert le premier gisement commercial au Ghana en 2007, sur le bloc West Cape Three Points. Un peu plus tard cette même année, Tullow Oil faisait une découverte sur le bloc Deepwater Tano. Ces deux blocs ont ultérieurement été regroupés sous le nom Jubilee, et la production commerciale a

débuté en 2010. Aujourd'hui, trois champs produisent du pétrole au large des côtes du Ghana : les champs Jubilee et TEN, exploités par Tullow Ghana Ltd., et le champ Offshore Cape Three Point (OCTP), exploité par Eni Ghana Exploration and Production Ltd.

Photo 1 : CHAMPS PÉTROLIERS DU GHANA



Source : Commission ghanéenne du pétrole

Depuis 2011, les revenus pétroliers du Ghana sont devenus une source supplémentaire importante de recettes pour le pays. En 2015, le pétrole était le deuxième plus gros contributeur aux exportations nationales. À la mi 2017, le total des revenus du Ghana provenant de sa part de production s'élevait à presque 4 milliards de dollars US.

Depuis le début de la production commerciale, de nombreux efforts ont été entrepris pour garantir une gestion efficace et transparente des ressources. Plusieurs lois et institutions régissant le processus de prise de décision et l'utilisation des revenus pétroliers et gaziers ont été mises en place. Les organismes de surveillance les plus importants comprennent le Public Interest and Accountability Committee (PIAC) et la Commission pétrolière. Des progrès ont été enregistrés, mais le pays a cependant rencontré des difficultés dans les domaines de la transparence et de la responsabilité, particulièrement avec les sous-traitants et la gestion des revenus.

Tout comme au Sénégal, le climat politique et économique au Ghana est stable. Jusqu'à la découverte de pétrole, l'agriculture était le principal pilier de l'économie ghanéenne. Après les découvertes d'hydrocarbures, le Ghana s'est retrouvé dans une situation similaire à celle que vit le Sénégal actuellement : annonces importantes du gouvernement sur les prospects pétroliers, conférences de haut niveau pour déterminer comment maximiser les avantages qu'apporte le pétrole et attentes élevées de la population. Malheureusement, la population générale n'a pas été intégrée aux discussions pour qu'elle puisse former des attentes réalistes et être clairement informée sur l'impact véritable potentiel des hydrocarbures pour la population ghanéenne et les rôles et responsabilités des diverses parties prenantes. Au fil des ans, le Ghana a réalisé de grandes avancées pour que les revenus pétroliers soient utiles au développement durable, mais certains problèmes fondamentaux perdurent néanmoins.

# Expériences du Ghana et enseignements tirés

Les opportunités, les défis et les enseignements de l'industrie pétrolière et gazière du Ghana sont présentés en trois sections :

**1. Gestion des revenus issus des hydrocarbures :** accent sur le cadre législatif pour la sous-traitance, gestion des revenus, transparence et responsabilité, et rôle des organismes de surveillance comme le PIAC, l'ITIE et la société civile.

**2. Contenu local :** contexte législatif et expérience pratique des investisseurs pétroliers et gaziers dans la région.

**3. Éducation et formation sur le secteur pétrolier et gazier :** accent sur la façon dont les établissements d'enseignement ghanéens ont réagi aux opportunités liées au pétrole et au gaz pour le développement d'une main d'œuvre ghanéenne compétente et spécialisée pouvant y participer.

## GESTION DES REVENUS DU PÉTROLE

POINTS CLÉS

Le Ghana a entériné un certain nombre de lois solides pour son secteur pétrolier et gazier, notamment pour la sous-traitance, la gestion des revenus et l'équilibre entre les dépenses et l'épargne.

Le pays a également mis en place des mécanismes innovants de transparence et de surveillance multipartite de la gestion des revenus, prévus par la loi.

Des enseignements peuvent cependant être tirés sur la mise en place des lois dans la pratique. Une irresponsabilité fiscale et des défis économiques importants ont fait leur apparition lorsque les revenus pétroliers sont tombés en dessous de ce qui avait été projeté. Le Ministère des finances disposait également de certains pouvoirs discrétionnaires, qui laissaient la gestion des revenus à la merci de pressions politiques. D'une manière générale, le gouvernement, les entreprises et la société civile ont tous un rôle à jouer dans la communication de rapports, la surveillance ou la défense de la gestion des revenus, et ils doivent disposer de moyens pour remplir ces rôles de manière adéquate.

### La loi sur les ressources pétrolières (exploration et production) de 2016 (Loi 919)

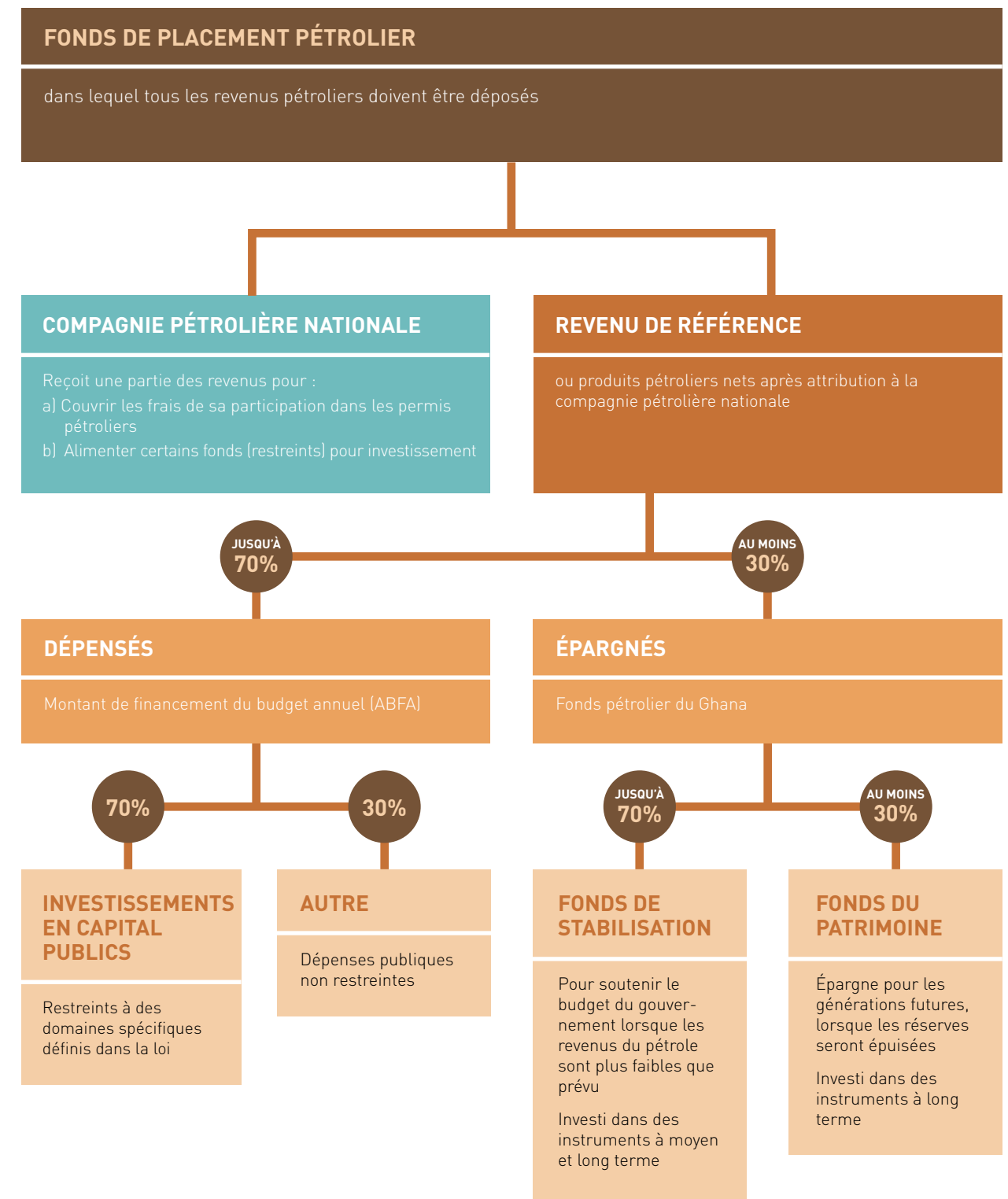
La Loi 919 a été passée en 2016 pour remplacer la loi sur les ressources pétrolières (exploration et production) de 1984 (PNDCL 84) et garantir que la gestion des ressources pétrolières respecte les meilleures pratiques internationales. La nouvelle loi E&P est destinée à assurer que les activités pétrolières sont sûres, sécurisées, durables et efficaces, et qu'elles permettent d'obtenir une exploitation et une utilisation optimales à long terme des ressources au profit et pour le bien-être de la population ghanéenne. Certaines dispositions clés prévoient un processus d'appel d'offres ouvert, transparent et concurrentiel pour l'attribution de contrats pétroliers ainsi que la publication de ces contrats dans un registre mis à la disposition du public. Les revenus

qui sont versés à l'état y sont stipulés. Par conséquent, les dispositions de la loi relatives à la transparence peuvent potentiellement garantir que les contrats sont attribués sur la base du mérite à des entreprises qui disposent d'une capacité technique et financière plutôt qu'à des personnes et entreprises qui ont des relations politiques. En théorie, l'entreprise qui présente l'offre de la meilleure valeur se voit attribuer le contrat.

### La loi sur la gestion des revenus du pétrole (avenant) de 2011 (Loi 815)

La loi sur la gestion des revenus du pétrole (PRMA) a été passée en 2011 dans le but d'établir un cadre pour la collecte, la distribution et la gestion des revenus du pétrole. Le schéma de la page suivante présente une synthèse de son fonctionnement.

Figure 1 : FORMULE DE DISTRIBUTION DES REVENUS DU PÉTROLE GHANÉEN



Source : Loi sur la gestion des revenus du pétrole (avenant) de 2011 (Loi 815)

Comme le schéma l'indique, la PRMA préconise la mise en place d'un Fonds de placement pétrolier dans lequel tous les revenus pétroliers doivent être déposés.

Une partie de ces fonds est transférée à la compagnie pétrolière nationale, GNPC, afin de couvrir les coûts associés à sa participation dans les projets pétroliers et gaziers (la GNPC détient en général un intérêt de participation entre 10 et 15 % dans tous les permis) et apporter des fonds d'investissement d'un montant pouvant atteindre 55 % de la valeur totale des intérêts de la GNPC dans les permis.

Le solde est appelé Revenu de référence, ou produits pétroliers nets après attribution à la GNPC.

30 % du Revenu de référence doivent être épargnés et transférés au Fonds pétrolier du Ghana (GPF), composé du Fonds de stabilisation du Ghana (GSF) et du Fonds du patrimoine du Ghana (GHF).

- Le GHF est un fonds de dotation pour les générations futures, lorsque les réserves pétrolières auront été épuisées. Le fonds totalise environ 240 millions de dollars et a survécu à de nombreuses discussions politiques visant sa dépense éventuelle.
- Le GSF est destiné à soutenir le budget du gouvernement en cas de difficultés si les projections de revenus du pétrole ne sont pas atteintes en raison de faibles prix ou d'une chute de la production. Comme nous le verrons plus loin, la gestion de ce fonds n'a pas été aussi bonne.

Les 70 % restants du Revenu de référence après l'épargne mentionnée peuvent être dépensés par le gouvernement chaque année : ils sont transférés dans un compte consolidé pour les dépenses budgétaires appelé le Montant de financement du budget annuel (ABFA).

70 % de l'ABFA doivent être dépensés en investissements en capital publics dans les domaines spécifiques que la PRMA prévoit. La loi établit une liste (non exhaustive) de domaines prioritaires pour les investissements des revenus pétroliers, et le Ministère des finances choisit jusqu'à 4 secteurs d'investissement tous les 3 ans. Les objectifs de l'ABFA, définis à la Section 21(2) de la PRMA, sont les suivants : maximiser le taux de développement économique, promouvoir l'égalité des opportunités économiques dans le but de garantir le bien-être des citoyens, entreprendre un développement égal et équilibré des régions et suivre un cadre de dépenses à moyen terme, qui s'aligne sur un plan de développement national à long terme adopté par le Parlement.

Le Ministère des finances peut dépenser les 30 % restants de l'ABFA à sa convenance.



### Transparence, gouvernance et mécanismes de surveillance

Il existe un certain nombre de mécanismes pour contrôler la mise en œuvre de la PRMA et la gestion transparente et responsable des revenus pétroliers et gaziers.

- Premièrement, la PRMA exige du **Ministère des finances** qu'il justifie les recettes et les dépenses des revenus pétroliers dans deux rapports publics : un rapport annuel et un rapport de rapprochement. La **Banque du Ghana** doit aussi publier deux rapports semestriels sur la performance et les activités du Fonds pétrolier du Ghana (le GHF et le GSF). Le **commissaire aux comptes** est aussi chargé de vérifier l'usage qui est fait du Fonds de placement pétrolier. Au fil des ans, le gouvernement a fourni des informations pertinentes par le biais de ces institutions.
- La PRMA, grâce à une mesure originale, a mis en place un organisme de surveillance multipartite indépendant, appelé **Public Interest and Accountability Committee (PIAC)**, qui assure une surveillance complémentaire de la gestion des revenus. Le PIAC est composé de membres issus de 13 groupes, dont des organismes confessionnels, des syndicats, le monde universitaire, la Chambre des chefs et l'Association des reines mères. Le Tableau 1 présente les objectifs et les fonctions du PIAC.

Tableau 1 : SYNTHÈSE DES OBJECTIFS ET FONCTIONS DU PIAC

	OBJECTIFS	FONCTIONS CLÉS
1	Contrôler et évaluer la conformité à la PRMA ainsi que le respect de la loi pour l'usage des revenus pétroliers et les investissements.	Consultation étendue sur les meilleures pratiques liées à la gestion et l'utilisation des revenus pétroliers.
2	Proposer une plateforme au public permettant d'avoir un débat sur la conformité des perspectives de dépenses et de la gestion et de l'utilisation des revenus aux priorités de développement (tel que le prévoit la section 21 (3) de la loi).	Publication de deux rapports chaque année, qui doivent paraître dans deux quotidiens nationaux ainsi que sur leurs sites web. Des copies des rapports sont ensuite remises au Président et au Parlement.  Le PIAC est aussi censé organiser chaque année deux réunions publiques concernant sa mission.
3	Effectuer une évaluation indépendante de la gestion et de l'utilisation des revenus pétroliers dans le but d'apporter un soutien au parlement et à l'exécutif pour la surveillance et la réalisation des fonctions correspondantes. <sup>1</sup>	

Source : la PRMA

- **L'Initiative pour la transparence dans les industries d'extraction du Ghana (GHEITI)** garantit davantage de transparence concernant les revenus. Le Ghana a rejoint l'ITIE en 2003 et a atteint le niveau de conformité en 2011. La GHEITI a préparé un certain nombre de rapports qui rapprochent les paiements que les sociétés déclarent avoir versés au gouvernement dans le cadre des permis pétroliers et gaziers, et les paiements que le gouvernement déclare avoir reçus. L'objectif est d'identifier et de justifier les écarts éventuels entre les chiffres, qui pourraient suggérer une mauvaise gestion des revenus. Les rapports comportent également d'importantes recommandations pour le gouvernement sur la gestion du secteur de l'extraction.
- À la découverte de pétrole, des organismes de la société civile au Ghana ont formé une coalition appelée **Civil Society Platform on Oil and Gas** (« la Plateforme ») afin d'unifier leur voix pour la promotion de la gestion des ressources pétrolières et gazières. En 2011, la Plateforme a bataillé pour la mise en place du PIAC dans le cadre de la PRMA. Aujourd'hui, la Plateforme représente plus de 100 organisations non gouvernementales qui travaillent sur le pétrole et le gaz. L'ACEP (qui est membre de la Plateforme) a, par exemple, organisé de nombreuses consultations techniques avec des agences gouvernementales sur des sujets variés comme le développement des capacités, l'analyse des contrats pétroliers afin de soutenir les débats parlementaires sur les contrats, ou le contrôle des dépenses des revenus pétroliers par le biais de vérifications de l'optimisation des ressources<sup>2</sup>. Ces consultations ont permis d'avoir des débats mieux étayés et de promouvoir une

gestion plus efficace des revenus pétroliers. Des ONG internationales comme Oxfam, le Natural Resource Governance Institute (NRGI), OSIWA et la Ford Foundation ont joué des rôles similaires.

- Les **compagnies pétrolières** ont également soutenu les processus de gouvernance en permettant l'accès à l'information et en développant les capacités techniques pour la société civile, les médias et des organismes comme la GHEITI. Kosmos et Tullow publient tous les paiements versés au gouvernement au niveau des projets, permettant ainsi à la société civile d'exiger du gouvernement qu'il rende des comptes. Kosmos a également apporté son soutien à des ONG, aux médias et à la GHEITI par le biais de son programme « Le b.a.-ba du pétrole et du gaz » [101 Oil and Gas], une formation sur les connaissances fondamentales relatives à l'industrie pétrolière.
- Enfin, des partenaires du développement comme la Banque mondiale, DFID, GIZ et NORAD ont également apporté leur soutien pour le développement des capacités des institutions d'état et de la société civile. L'Administration fiscale du Ghana, le Ministère des finances, le Ministère de l'énergie et le Ministère de l'environnement, des sciences et de la technologie ont aussi bénéficié d'une assistance technique destinée à leur permettre de gérer efficacement la chaîne de valeur du pétrole et du gaz. Des partenaires du développement ont également apporté leur appui à des organismes de la société civile pour encourager la responsabilisation du côté de la demande.

<sup>1</sup> Pour en savoir plus, consulter <http://piacghana.org/faqs.php>

<sup>2</sup> Pour en savoir plus, consulter <http://www.acepghana.com/reports/>

## OPPORTUNITÉS, DÉFIS ET ENSEIGNEMENTS TIRÉS

Les lois du Ghana sur la gestion et les mécanismes de surveillance des revenus sont autant d'opportunités pour améliorer la transparence des revenus pétroliers. Cependant, leur mise en œuvre n'a pas été sans peine et des leçons importantes peuvent en être tirées.

OPPORTUNITÉS	DÉFIS	ENSEIGNEMENTS
<b>Sous-traitance</b>		
1 La loi E&P permet au Ghana d'attribuer des blocs à des sociétés qualifiées par le biais d'un processus d'appel à concurrence ouvert. Cela limite donc le risque d'attribuer les blocs à des personnes qui jouissent de relations politiques.	La loi E&P accorde néanmoins un pouvoir discrétionnaire au Ministère de l'énergie pour l'attribution de permis par négociations directes, s'il détermine que ce moyen est plus efficace. Il peut être important de maintenir une telle flexibilité, mais un ministère qui n'est pas engagé envers la transparence peut en faire un usage abusif.	Le processus d'attribution des contrats devrait donc avoir des règles claires concernant l'utilisation des pouvoirs discrétionnaires du ministère.  Un processus d'appel d'offres ouvert n'est pas le seul facteur qui permette d'assurer que les blocs sont attribués à des sociétés sérieuses et qualifiées ; le niveau de concurrence et l'attractivité du pays en matière d'investissements pétroliers représentent aussi des éléments clés.
<b>Gestion des revenus</b>		
1 La PRMA définit clairement des formules destinées à équilibrer les dépenses et l'épargne des revenus pétroliers, prévoyant une épargne importante pour les générations futures et un soutien budgétaire lorsque les prix du pétrole sont faibles ou en cas de déclin de la production pour une année donnée.	Le Ministère des finances a eu du mal à appliquer les formules pendant les trois premières années, période pendant laquelle il privilégiait les dépenses à l'épargne. La PRMA a dû être amendée en 2015 pour assurer que le Fonds du patrimoine soit aussi alimenté.  Cependant, le ministère peut toujours plafonner le Fonds de stabilisation à sa seule discrétion. En raison de cela, le fonds est quasiment inutile car le ministère fixe un plafond extrêmement bas et canalise l'excédent de revenus vers le service de la dette.	Le Ghana est devenu financièrement irresponsable sur le dos des revenus pétroliers avec des emprunts considérables jusqu'à ce que l'économie commence à souffrir en raison de la chute des prix du pétrole. Le pays s'est retrouvé dans l'obligation de faire appel au FMI pour obtenir un soutien financier et une certaine crédibilité pour son économie.  Cette situation aurait pu être évitée si le gouvernement avait été suffisamment discipliné pour dépenser selon ses moyens et placer suffisamment d'argent dans le Fonds de stabilisation pour soutenir le budget pendant les moments difficiles.
2 La PRMA établit une liste non exhaustive de domaines prioritaires pour les investissements des revenus pétroliers, et le Ministère des finances choisit jusqu'à 4 secteurs d'investissement tous les trois ans. L'intention est d'avoir des investissements ciblés et de garantir que les secteurs prioritaires choisis reçoivent des financements suffisants pour un développement accéléré.	Si le Ministère des finances a effectivement choisi quatre secteurs prioritaires entre 2011 et 2016, l'étendue de ces domaines prioritaires était cependant toujours supérieure à ce que la PRMA prescrit. Cela est possible parce que le ministère dispose de pouvoirs discrétionnaires qui l'y autorisent. En conséquence, les revenus pétroliers ont été saupoudrés sur une multitude de projets, avec des effets faibles à nuls pour les personnes concernées.	Il devrait donc y avoir des règles claires concernant l'usage des pouvoirs discrétionnaires dans le choix des domaines prioritaires pour les investissements des revenus pétroliers.  En outre, la société civile doit élaborer des moyens pour observer la façon dont le gouvernement interprète la loi et pour exiger une surveillance adéquate par le parlement.  Le choix et la réalisation des projets financés par les revenus du pétrole doivent suivre un plan de développement à long terme, des études de faisabilité et un plan de gestion des investissements publics.

OPPORTUNITÉS	DÉFIS	ENSEIGNEMENTS
3 La PRMA exige du Ministère des finances qu'il présente des mises à jour sur la façon dont les revenus du pétrole et du gaz sont dépensés. De cette façon, les citoyens et la société civile peuvent suivre comment le gouvernement investit les revenus pétroliers.	Certains organismes de la société civile qui suivent les projets financés par les revenus du pétrole, dont l'ACEP, ont rencontré des difficultés à localiser les projets que le Ministère des finances déclare être financés par les revenus du pétrole. D'autres projets ont été très mal réalisés, ce qui soulève des préoccupations concernant l'utilisation des revenus pétroliers.	Avant que les revenus ne soient dépensés, le Ministère des finances devrait publier la liste des projets qui ont été sélectionnés pour être financés. Les citoyens et la société civile pourraient alors mieux suivre les dépenses et la mise en œuvre prévue des projets.
<b>Transparence et surveillance</b>		
1 La PRMA oblige le Ministère des finances à publier les données relatives aux revenus. Les citoyens sont donc renseignés sur la façon dont les revenus sont collectés et dépensés.	Cependant, ces données sont complexes et il est difficile pour une personne ordinaire de les comprendre et de les utiliser. En outre, elles sont publiées dans des journaux et sur le site web du ministère, mais de nombreux Ghanéens n'achètent pas les journaux et n'ont pas accès à l'internet.	Les données sur les revenus devraient être présentées dans un format simplifié, dans les langues locales et par le biais de médias qui touchent une large majorité de la population, c'est-à-dire par le biais de présentations à la radio ou la télévision.
2 Des sociétés bien réglementées comme Kosmos et Tullow travaillent au Ghana. Ces sociétés publient de leur plein gré les paiements versés au gouvernement ou pour se conformer aux normes de transparence émanant des directives de l'EU ou des règlements boursiers. De cette façon, les citoyens sont en mesure de comparer les rapports du gouvernement à ceux des sociétés.	Entre 2013 et 2016, un certain nombre de contrats pétroliers a été attribué à de petites sociétés qui n'appliquent pas les normes de transparence ou qui ne sont pas tenues de divulguer les paiements versés au gouvernement.	Si la loi ne le prévoit pas, le respect des normes de transparence devrait néanmoins être exigé pour qu'une société puisse se voir attribuer un contrat pétrolier et/ou être partie d'un contrat de partage de la production.
3 La PRMA a mis en place le PIAC pour garantir une surveillance indépendante de l'usage des revenus.	Le PIAC a eu du mal à fonctionner les premières années car le Ministère des finances ne consacrait pas les fonds nécessaires pour que le comité puisse jouer son rôle efficacement. Ce problème a été résolu en 2015 en légiférant sur la source de financement du PIAC par l'amendement de la PRMA.	Lorsque les organismes de la société civile réclamaient la mise en place du PIAC, ils ont oublié d'inclure le financement du comité comme priorité et l'ont laissé à la discrétion du Ministère des finances, que le PIAC est censé surveiller. Le Sénégal devra s'assurer qu'un organisme de surveillance indépendant est mis en place avec des sources bien définies de financement pour son fonctionnement.

Source : ACEP, 2017

## CONTENU LOCAL

### POINTS CLÉS

Le Ghana a mis en place un cadre juridique pour tenter d'encourager le contenu local dans le secteur pétrolier, mais, dans la pratique, les résultats sont mitigés.

Les sociétés ont enregistré d'importants progrès dans l'accroissement du nombre d'employés ghanéens et le recours aux biens et services locaux. Cependant, on peut se demander si la législation a réellement permis d'obtenir ces résultats ou si les sociétés, dans un souci de bonne gestion, y auraient eu recours malgré tout. Parallèlement, les lois ont eu des effets secondaires imprévus.

L'enseignement clé à retenir est d'avoir rapidement une discussion solide avec l'industrie sur le but commun qui consiste à trouver la meilleure façon d'atteindre les objectifs relatifs au contenu local : en légiférant ou par d'autres initiatives communes.

Le Ghana a mis en place un cadre juridique, les réglementations pétrolières sur le contenu local et la participation locale (Petroleum Local Content and Local Participation Regulations, 2013 [LI 2204]), qui est entré en vigueur en février 2014, pour tenter de favoriser le contenu local dans le secteur du pétrole et du gaz. Il s'agit d'un document directeur sur l'incorporation de la main d'œuvre et des entreprises ghanéennes dans le secteur pétrolier pour l'ajout de valeur et la conservation des talents. Cependant, comme pour les lois du Ghana sur la gestion des revenus, ce qui pouvait sembler être une bonne pratique sur le papier s'est révélé être plus difficile à appliquer dans la pratique et a donné des résultats mitigés sur le terrain.

### Le contexte législatif : les opportunités de contenu local dans les L.I. 2204

Les L.I. 2204 établissent des dispositions pour que les Ghanéens et les entreprises locales participent aux diverses étapes de la chaîne de valeur pétrolière et gazière. Les dispositions clés prévoient que :

- Une entreprise non autochtone qui fournit des biens et services dans le secteur pétrolier doit créer une coentreprise avec les entreprises locales, qui doivent détenir une participation au moins égale à 10 % dans le cas de contrats en amont et à 5 % dans le cas de contrats en aval.
- La préférence doit être accordée aux entreprises ghanéennes pour la fourniture de biens et services, avec un avantage de prix de 10 %.
- La Commission pétrolière doit approuver toutes les justifications de fournisseur unique pour la fourniture de biens ou services pour un montant supérieur à 100 000 \$.

- Les entreprises doivent remettre un plan d'embauche et de formation à la Commission pétrolière, dans lequel est détaillé le calendrier pour l'embauche de Ghanéens à chaque phase de l'activité pétrolière ainsi que les progrès réalisés pour la formation accélérée des Ghanéens. Elles doivent aussi remettre un plan de succession pour tous les postes qui ne sont pas occupés par un(e) Ghanéen(ne).
- Seuls des Ghanéens peuvent occuper les postes subalternes ou de niveau intermédiaire.

Les réglementations prévoient que d'ici 2018, au moins 50 % des biens et services proviendront de sources locales et le recrutement de personnel technique essentiel et de responsables locaux devrait atteindre 50 % à 60 % du total de la main d'œuvre du secteur pétrolier et gazier.

### Réalisations

Certaines des plus grandes réalisations dans ce domaine sont détaillées sur la page suivante.



### Exemples de réalisations

#### Planification de la succession et embauche

1. À la fin 2015, le nombre total de personnes employées dans le secteur en amont était estimé à 7 000 : 5 660 Ghanéens (soit 80 % du total) et 1 340 d'expatriés (soit 20 %) (SONA, 2016, p 20). (Après la chute du prix du pétrole, il est probable que ces chiffres ont baissé.)
2. Des Ghanéens sont désormais en charge des bureaux de Kosmos et de Tullow, conformément à leurs engagements envers le contenu local. Le personnel de Kosmos au Ghana est entièrement ghanéen.
3. Les 140 employés non qualifiés et semi-qualifiés qui travaillent à l'installation de réception de gaz à terre pour OCTP à Sanzule viennent des communautés locales touchées par le projet (De Simone, 2016).

#### Approvisionnement local

1. En 2016, les partenaires du projet Jubilee/TEN (dont Tullow et Kosmos) ont attribué des contrats à des entreprises ghanéennes pour une valeur de 489 millions de dollars. La participation ghanéenne dans ces entreprises est d'au moins 51 %, et ces contrats représentent 35 % de la valeur totale des marchés attribués. Ces chiffres s'élevaient à 249 millions de dollars en 2015 et à 152 millions de dollars en 2014, ce qui prouve une réelle progression.
2. Sur les 6,3 milliards de dollars dépensés pour le développement du champ OCTP, environ 1,76 milliard (soit 28 %) de valeur contractuelle a été attribué à des entreprises ghanéennes (là encore, la participation ghanéenne dans ces entreprises est d'au moins 51 %). Au total, environ 250 entreprises autochtones ont bénéficié de ces marchés.

Un certain nombre d'entreprises ont aussi investi dans des projets sociaux conçus pour soutenir les communautés locales et autres parties prenantes au Ghana :

1. Kosmos Energy a construit une usine de traitement, de stockage et de pompage d'eau de 2 millions de dollars à Bayin (Ellembelle) afin d'approvisionner en eau potable six communautés situées autour d'Atuabo (Kosmos Energy, 2015).
2. Kosmos a lancé le programme Kosmos Innovation Center (KIC) en 2016 dans le but de faciliter la création et la croissance d'entreprises appartenant à de jeunes Ghanéens, qui en ont la direction. Le programme encourage la génération d'idées innovantes et l'usage de la technologie sur l'ensemble des secteurs afin de catalyser le développement dans le pays.
3. Sri Emas (une entreprise autochtone ghanéenne) a construit un pont routier de 300 000 \$ reliant les communautés agricoles d'Adubrim aux zones de culture du cacao d'Ellembelle dans l'ouest du pays.



Installation de traitement, de pompage et de stockage d'eau construite par Kosmos Energy.

## Défis

Malgré des résultats encourageants, la mise en œuvre des lois sur le contenu local a rencontré de nombreuses difficultés.

1. L'exigence d'une participation de 5 % ou de 10 % n'entraîne pas nécessairement un développement des capacités ou un transfert de technologie pour les entreprises locales. En outre, cette exigence peut donner lieu à des « enseignes », où des entreprises ghanéennes, en échange d'une rémunération, se présentent comme des partenaires pour aider des entreprises étrangères à satisfaire les exigences de participation locale.
2. Les capacités financières des entreprises locales sont limitées, ce qui les empêche de participer aux contrats à forte valeur. À cela s'ajoute le coût élevé de l'emprunt au Ghana. La nouvelle loi E&P prévoit un fonds de contenu local destiné à soutenir les entreprises locales et le développement des compétences. Le gouvernement doit établir des mesures transparentes et solides pour évaluer les entreprises qui reçoivent des prêts afin d'éviter toute forme d'abus du fonds.
3. La Commission pétrolière ne surveille pas efficacement les activités pétrolières en amont pour garantir le respect des L.I. 2204. Les réglementations établissent des objectifs avec des calendriers et des critères précis, mais la Commission pétrolière n'a pas réussi à contrôler les progrès réalisés par rapport à ces objectifs fixés. Cela a également permis à des entreprises peu scrupuleuses de violer la loi sans être véritablement inquiétées.
4. Les champs Jubilee ont connu des agitations sociales locales récurrentes. Les employés réclament des augmentations de salaire, mais ni le gouvernement, ni les entreprises n'ont réussi à complètement régler le conflit. Les employés se plaignent de la discrimination au niveau des salaires par rapport à leurs homologues étrangers.
5. Les accords pétroliers du Ghana prévoient des exonérations d'impôt à l'importation pour les opérateurs internationaux et leurs sous-traitants, à condition que le matériel soit réexporté, installé ou entièrement utilisé. Les entreprises ghanéennes ne jouissent pas des mêmes avantages, de sorte que les prix des biens et services ghanéens sont élevés par rapport à ceux des entreprises étrangères. Le taux d'imposition pour les entreprises est également élevé, ce qui rogne les bénéfices des entreprises ghanéennes, ne leur laissant que peu de fonds pour investir dans leurs affaires.

## Enseignements clés tirés

1. On peut se demander si la législation a réellement permis d'obtenir ces résultats en matière de contenu local ou si les sociétés, dans un souci de bonne gestion, auraient malgré tout eu recours à la main d'œuvre et aux entreprises ghanéennes. Parallèlement, les lois ont eu des effets secondaires négatifs imprévus. Une discussion solide et réaliste avec l'industrie doit débiter le plus tôt possible sur la meilleure façon d'atteindre les objectifs relatifs au contenu local : en légiférant ou par d'autres initiatives communes.
2. Pour assurer un financement adéquat de la participation locale, le Sénégal peut établir un fonds de contenu local, à condition toutefois qu'il soit géré en toute transparence par un comité. Le fonds peut aussi être investi dans des instruments financiers pour assurer un rendement. Le fonds doit être bien géré afin de garantir qu'il ne deviendra pas une source de favoritisme.
3. Le Sénégal devrait penser à établir des dispositions dans son cadre juridique pour traiter les questions de disparités dans les salaires entre les autochtones et les étrangers dans l'industrie pétrolière et gazière.
4. Le Sénégal devrait aussi élaborer un mécanisme efficace de mise en œuvre et de surveillance pour pouvoir atteindre ses objectifs en matière de contenu local.



## DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS, ÉDUCATION ET FORMATION

### POINTS CLÉS

Lorsque la production commerciale a commencé au Ghana, tout le monde se réjouissait et attendait beaucoup en matière d'opportunités d'emploi et d'acquisition de connaissances et de compétences dans l'industrie. De nombreux établissements d'enseignement du tertiaire ont commencé à offrir des cours en ingénierie du pétrole, en gestion pétrolière et gazière et autres sujets correspondants. En outre, la plupart des compagnies pétrolières ont leurs propres programmes de formation pour développer le contenu local.

Dans la pratique, nombre de ces initiatives ne comprenaient pas bien les besoins de l'industrie, et il y avait peu de coordination entre les établissements qui souhaitaient proposer des cours spécialisés. On a aussi relevé des problèmes de durabilité.

### Opportunités

Certaines des opportunités dans les domaines du développement des capacités, de l'enseignement et de la formation au Ghana comprennent :

1. Le Centre de formation technique Jubilee (JTTC), mis en place par les partenaires Jubilee<sup>3</sup>, en partenariat avec l'École polytechnique Takoradi, pour offrir des formations professionnelles en instrumentation, mécanique, électricité et procédés, dans le but de soutenir l'industrie pétrolière et autres secteurs industriels<sup>4</sup>.
2. L'Enterprise Development Centre (EDC), mis en place par les partenaires Jubilee, pour former les nouvelles entreprises locales aux pratiques commerciales et de gestion exigées pour être compétitif dans l'industrie pétrolière.
3. La GNPC Oil and Gas Learning Foundation, qui offre des bourses dans le pétrole et le gaz et autres domaines d'étude correspondants, et soutient et développe les capacités des établissements liés au pétrole et au gaz. Le capital de lancement était de 3 millions de dollars.

Environ 16 personnes ont reçu des bourses la première année. Pour 2017, la Fondation a déclaré qu'elle mettrait l'accent sur le soutien aux établissements locaux pour la formation des jeunes plutôt que de les envoyer à l'étranger.

4. Des bourses des compagnies pétrolières comme Tullow pour que des Ghanéens puissent étudier dans des domaines liés au secteur pétrolier.
5. Le projet de développement des capacités dans le secteur pétrolier de la Banque mondiale, pour un montant de 38 millions de dollars, destiné à renforcer les compétences techniques locales dans le secteur pétrolier et gazier du Ghana. Le projet est destiné à promouvoir le développement institutionnel et la gestion du secteur ainsi que l'enseignement et le développement des compétences. Le projet comprend divers soutiens au Ministère du pétrole, à l'Agence de protection de l'environnement (EPA), au secrétariat de l'Initiative pour la transparence dans les industries d'extraction (ITIE), à des établissements scolaires de formation et à des établissements de l'enseignement du tertiaire.

<sup>3</sup> Tullow Oil, Kosmos Energy, Ghana National Petroleum Corporation, Anadarko Petroleum Corporation et PetroSA

<sup>4</sup> Consulter [http://www.cwcghana.com/wp-content/uploads/2013/04/3.-matthew-cwc\\_cbt-presentation.pdf](http://www.cwcghana.com/wp-content/uploads/2013/04/3.-matthew-cwc_cbt-presentation.pdf)

## Défis

1. La Commission pétrolière ne fournit pas de données sur les écarts de compétences dans l'industrie pétrolière et gazière. De ce fait, on relève une mauvaise utilisation des ressources pour le développement des capacités et les cours sur le pétrole et le gaz pour les Ghanéens, qui n'étaient pas nécessairement appropriés aux besoins de l'industrie. Entre 2012 et 2014, 400 Ghanéens ont bénéficié de bourses d'études en raison d'une mauvaise coordination des bourses, alors qu'en réalité, l'industrie n'avait nullement les capacités pour absorber un nombre aussi élevé de diplômés. La situation du chômage s'est empirée car nombre de ces diplômés sont toujours à la recherche d'un emploi.
2. Les centres de formation comme le JTTC et l'EDC font face à des problèmes de financement depuis qu'ils sont sous la houlette du gouvernement, même s'il était clair depuis le départ que les partenaires Jubilee mettraient ces centres en place, les financeraient pendant 5 ans, puis les transfèreraient au gouvernement.
3. Les établissements locaux de formation ont besoin de l'appui du gouvernement pour pouvoir offrir les compétences nécessaires à l'industrie pétrolière.

Les bourses du gouvernement étaient utilisées pour envoyer des étudiants à l'étranger à un coût très élevé quand il aurait pu, s'il avait réfléchi à une approche plus durable, redéfinir les universités locales pour proposer la formation souhaitée et avoir un programme plus durable.

## Enseignements clés tirés

1. Les pays devraient appliquer une approche fondée sur les besoins en ce qui concerne le développement des capacités ainsi que l'enseignement et la formation. Ils devraient collecter des données solides et réalistes sur la demande probable en main d'œuvre dans l'industrie du pétrole et du gaz ainsi que sur les écarts de compétences, puis concevoir des projets d'éducation et de formation destinés à combler ces écarts. Le risque est d'avoir un trop grand nombre de diplômés qui ne seront pas en mesure de trouver du travail : il est bien connu que l'industrie pétrolière exige beaucoup de capitaux, mais qu'elle ne crée pas beaucoup d'emplois directs.
2. L'organisme de réglementation en amont du Sénégal devrait travailler avec les universités et les établissements scolaires pour élaborer des modules de formation fondés sur les compétences afin de répondre aux besoins spécifiques de l'industrie.



Le Centre de formation technique Jubilee (JTTC), en partenariat avec Takoradi polytechnique, offre une formation mécanique, électrique et instrumentale à la main-d'œuvre nécessaire pour exploiter et soutenir l'industrie pétrolière et gazière au Ghana.

## Liste de références

- De Simone Limited (2016).  
Présentation sur le processus de contenu local à la Conférence sur le contenu local de Takoradi.
- Deloitte (2015). Oil and Gas Reality Check 2015.  
A look at the top issues facing the oil and gas sector [La réalité du pétrole et du gaz. Regard sur les principaux problèmes auquel fait face le secteur pétrolier et gazier].  
Disponible à : <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Energy-and-Resources/gx-er-oil-and-gas-reality-check-2015.pdf>
- Eni Ghana Exploration and Production Limited (2016).  
Procurement Updates to Partners [Mise à jour sur l'approvisionnement, destinée aux partenaires].  
Rapport préparé par Eni Ghana le 17 octobre 2016.
- Hays Oil and Gas Global Salary Guide (2015).  
Consulté à : [http://hays.com/cs/groups/hays\\_common/@og/@content/documents/promotionalcontent/hays\\_1429953.pdf](http://hays.com/cs/groups/hays_common/@og/@content/documents/promotionalcontent/hays_1429953.pdf)
- Kosmos Energy (2015).  
Positive Impact of Corporate Social Responsibility.  
Water Treatment Plant for 5 communities in Ellemele and Jomoro Districts. [Impact positif de la responsabilité sociale. Station d'épuration pour 5 communautés des districts d'Ellemele et Jomoro].  
Consulté le : 23 décembre 2016.  
Disponible à : <http://www.kosmosenergy.com/responsibility/report/2014/>
- Sri Emas (2016).  
Présentation sur les engagements d'approvisionnement et de contenu local. À la Conférence sur le contenu local de Takoradi au mois de novembre 2016.  
Organisé par la Commission pétrolière.
- Discours sur l'état de la nation (2016).  
Présenté au Parlement par Son Excellence John Dramani Mahama, Président de la République du Ghana, le jeudi 25 février 2016.  
Disponible à : <https://www.ghanabusinessnews.com/wp-content/uploads/2016/02/SOTNGhana.pdf>
- Tullow Ghana Limited (2016).  
Présentation sur le processus de contenu local à la Conférence sur le contenu local de Takoradi.



Africa  
Centre for  
Energy Policy