
Le Ghana et le secteur pétrolier : Une malédiction des ressources

Mathieu PELLERIN

Septembre 2015



Cette note a été réalisée dans le cadre du partenariat entre l'Institut français des relations internationales (Ifri) et l'OCP Policy Center

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

OCP Policy Center est un *think tank* « policy oriented » qui a pour objectif, à travers des productions analytiques indépendantes, un réseau de partenaires et de chercheurs associés de premier plan et l'organisation de débats, de contribuer à fonder la connaissance et à éclairer la réflexion sur des questions économiques et de relations internationales centrales pour le futur du Maroc et plus largement pour le continent Africain.

OCP Policy Center se veut être une plateforme ouverte de discussion et d'échange, un incubateur d'idées et une source proactive de propositions d'actions pour les décideurs politiques et économiques, et plus largement pour l'ensemble des parties prenantes au processus de croissance et de développement.

*Les opinions exprimées dans ce texte
n'engagent que la responsabilité de l'auteur.*

ISBN 978-2-36567-445-4
© Ifri – 2015 – Tous droits réservés

Ifri
27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : ifri@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tél. : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : bruxelles@ifri.org

Site Internet : ifri.org

Auteur

Mathieu Pellerin est chercheur associé au programme Afrique subsaharienne de l'Ifri et gérant de la société CISCA (Centre d'Intelligence Stratégique sur le Continent Africain).

Il livre des analyses en risque pays, géostratégie et intelligence économique sur le continent africain pour le compte de grandes entreprises et d'institutions françaises et internationales. Il couvre principalement le Sahel (Mali, Niger, Libye, Mauritanie), Madagascar ou encore le Ghana, et travaille sur des dynamiques transversales : contre-terrorisme, géopolitique des conflits, synergies sino-africaines, RSE, etc. Il est également rédacteur en chef adjoint de la revue *Sécurité & Stratégie*.

Diplômé d'un Master d'Intelligence Économique (IRIS) et d'un Master d'Études Africaines (Sorbonne), il dispose d'expériences au sein du cabinet d'intelligence économique Risk & Co, du Ministère des affaires étrangères à la direction Afrique et Océan Indien, de la société Total et au sein de l'ONG Green à Madagascar.

Résumé

Quatre ans après la mise en production du bloc de Jubilee, un premier bilan de la gouvernance des ressources pétrolières au Ghana peut être dressé. Au regard de l'édifice institutionnel mis en œuvre, le Ghana fait figure de modèle à l'échelle du continent. Loin d'être une coquille vide, cet édifice permet de réguler efficacement ce secteur stratégique et singulièrement l'utilisation qui est faite des recettes pétrolières. Si la mise en œuvre de ce cadre souffre indéniablement de limites que notre note met en lumière, le bilan est positif et les améliorations notables depuis 2011. Le succès relatif de cette gouvernance tient précisément à la maturité démocratique acquise par le Ghana. En témoignent le rôle prépondérant joué par le Parlement et la société civile pour l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'amélioration continue de ce cadre de gouvernance. Les conditions sont réunies pour que le Ghana fasse du pétrole une aubaine, ce qui n'est pourtant pas encore le cas, tant en vertu des difficultés économiques que rencontre le pays que par la désillusion de la population à l'égard de l'exploitation pétrolière et de ses retombées.

Sommaire

INTRODUCTION	4
UNE SOCIETE CIVILE EXPERTE ET INFLUENTE.....	8
MODELE INSTITUTIONNEL GHANEEN	13
La régulation du secteur pétrolier ghanéen.....	13
La mission de vigie du <i>Public Interest and Accountability Committee (PIAC)</i>	16
AFFECTATION ET GESTION DES REVENUS PETROLIERS.....	19
Peut-on parler de « modèle ghanéen » ?	19
Affectation des dépenses : un manque de planification stratégique	24
<i>Le cadre légal ghanéen</i>	24
<i>Pétrole contre infrastructures</i>	25
<i>Des dépenses opaques et peu efficaces</i>	28
RETOMBÉES SOCIÉTALES ET ENVIRONNEMENTALES DE L'EXPLOITATION PETROLIERE AU GHANA.....	32
Gestion des impacts environnementaux	32
Gestion des impacts sociétaux	34
Espoirs et limites du <i>local content</i>	39
La contribution des compagnies pétrolières au titre de leur politique de RSE.....	42
CONCLUSION.....	46

Introduction

Dans un article publié en 2011, nous présentions le Ghana comme un pays « à la croisée des chemins dans son histoire, confronté à un double défi : celui de la consolidation démocratique et de la valorisation responsable de ses ressources pétrolières ». Nous indiquions également que « la tâche serait d'autant plus ardue que ces deux défis s'influencent réciproquement, le respect des principes inhérents à la démocratie libérale étant un gage de bonne gouvernance des ressources pétrolières, et l'entrée dans le club des pays producteurs de pétrole pouvant affaiblir ces principes démocratiques pour consolider les positions économiques d'élites prédatrices »¹.

Si le constat reste toujours d'actualité, le contexte ghanéen a cependant évolué. Le pays a surmonté le décès de son président John Atta-Mills, survenu en juillet 2012. Conformément à la Constitution ghanéenne, John Dramani Mahama, alors vice-président, succéda au président défunt, avant d'être élu à l'élection présidentielle de décembre 2012 avec 50,7 % des voix. La contestation des résultats par son opposant du National Democratic Congress (NDC), Nana Akufo-Addo, fit trembler la démocratie ghanéenne, avant que la Cour Suprême ne tranche en septembre 2013 en écartant les allégations de fraude électorale.

Le Ghana consolide ainsi son statut de « modèle démocratique », tandis qu'il conserve ses attributs de démocratie libérale² avec l'existence d'une société civile constituée d'un parlement fort et d'institutions solides, qui font office de garde-fous pour préserver les acquis démocratiques gagnés depuis 1992 et l'élection de Jerry Rawlings. Malgré tout, la permanence de la corruption, le manque d'indépendance de certaines institutions et les interférences partisans dans le jeu institutionnel (actuellement du parti au pouvoir, le NDC) fragilisent l'État ghanéen et laissent planer quelques doutes quant à sa capacité à conjurer le *Resource Curse* (ou « malédiction des ressources ») qui voudrait que les pays riches en ressources minérales s'appauvrissent³. Dans un récent article,

1. M. Pellerin, « La démocratie ghanéenne face au défi pétrolier », *Note de l'Ifri*, septembre 2011.

2. Définie comme un système politique fondé sur des normes et des valeurs démocratiques. Voir L. Diamond, *The Spirit of Democracy. The Struggle to Build Free Societies throughout the World*, New York, Times Books, 2008.

3. Cette expression a été utilisée la première fois par Richard Auty en 1990.

Dominik Kopinski s'est montré optimiste quant à la capacité du Ghana de surmonter ce fléau, fondant son analyse sur trois piliers qui devraient faire de la production pétrolière un accélérateur de la croissance ghanéenne : le poids de la société civile, l'institutionnalisation d'un processus démocratique, la prédictibilité de ses performances économiques. Selon lui, « *the curse should be perceived more as a treatable disease* »⁴. Plus récemment encore, en 2014, John. R. Heilbrunn, considère le Ghana au premier rang des pays africains en mesure d'éviter le *Resource Curse* arguant d'un enracinement démocratique indéniable et d'atouts institutionnels⁵. Il est vrai, là encore, que les indicateurs plaident en faveur du Ghana. Les différents classements, tels que celui de *Freedom House* en 2015⁶, attestent de sa maturité démocratique : le Ghana figure parmi les six pays d'Afrique subsaharienne qualifiés de « libres »⁷, que ce soit en termes de droits politiques ou de libertés civiles et parmi les cinq pays africains où la liberté des médias est assurée. Le *Mo Ibrahim Index* fournit davantage de données pour les variables qui concernent cette étude. Quatrième pays du continent en termes de *rule of law* (indépendance de la justice, séparation des pouvoirs, respect des sanctions), le Ghana a même progressé en la matière depuis 2009 (de 7,5/10 à 8,5/10 en 2015). Dans le domaine de la redevabilité (*accountability*), intégrant les questions de transparence et de corruption, le Ghana a toutefois légèrement régressé sur la même période (de 61,4 à 57,3 en 2015). Mais il convient de saluer l'adoption en 2013 d'un *National Anti-Corruption Action Plan* par la Commission on Human Rights and Administrative Justice (CHRAJ).

La teneur des débats qui agitent la scène publique ghanéenne ces dernières années traduit d'ailleurs cette maturité. Il ne s'agit plus de questionner ce qu'il advient de l'argent tiré de la production pétrolière, mais de s'interroger sur la manière dont la répartition des revenus s'opère à des fins productives. On ne compte plus le nombre de débats publics et de séances de restitution des travaux du *Public Interest and Accountability Committee* (PIAC) ou d'ONG dites d'*advocacy* sur la gestion des revenus pétroliers qui décortiquent la trajectoire de ces revenus secteur par secteur, projet par projet. Si la traçabilité n'est pas parfaite, ce niveau de granularité du débat traduit

Voir R. Auty, *Resource-Based Industrialization: Sowing the Oil in Eight Developing Countries*, Oxford, Clarendon Press, 1990. Cette théorie est fondée sur le constat d'une corrélation négative entre la proportion des exportations de matières premières dans le PIB d'un pays et son taux de croissance. Cette corrélation a notamment été vérifiée empiriquement par Sacks et Warner. Voir J. D. Sacks. and A. M. Warner, "Natural Resource Abundance and Economic Growth", *NBER*, Cambridge, 1999.

4. D. Kopinski, A. Polus and W. Tycholiz, "Resource Curse or Resource Disease? Oil in Ghana", *African Affairs*, 2013, 112 (449), p. 583–601.

5. J. R. Heilbrunn, *Oil, Democracy, and Development in Africa*, New York, Cambridge University Press, 2014.

6. Freedom in The World 2015, *Discarding Democracy: Return to The Iron Fist*, Freedom House.

<https://freedomhouse.org/sites/default/files/01152015_FIW_2015_final.pdf>.

7. Le classement distingue les États parmi ceux qui sont libres, partiellement libres et non libres selon leur notation.

à la fois l'efficacité de l'activisme de la société civile dans son rôle de *watchdog* (ou garde-fou) ainsi que le degré de maturité institutionnelle, et donc du débat public en matière de gestion des recettes pétrolières.

Le contexte économique a également beaucoup changé, le Ghana étant en proie à un marasme certain. Dominik Kopinski, dans l'article déjà évoqué, posait en 2013 l'hypothèse selon laquelle la stabilité économique du pays pourrait surmonter les effets négatifs du pétrole sur l'inflation et les taux d'intérêt. Or, la conjoncture actuelle laisse craindre le contraire. Après une phase de croissance soutenue culminant à 14 % en 2012, l'économie ghanéenne connaît désormais des taux de croissance plus modestes : 7,3 % en 2013, 4 % en 2014, 3,9 % estimés pour 2015. Le pays a connu une succession de chocs internes et externes (chute des prix du pétrole et de l'or) qui ont menacé ses fondamentaux économiques, entraînant des déficits budgétaires (10,4 % en 2014), une chute de ses réserves (équivalent à 3,2 mois d'importations fins 2014), une dépréciation du Cédi⁸ (baisse de 30 % en 2014), une augmentation de la dette publique et des taux d'intérêts. Un obstacle majeur à la restauration de la santé économique ghanéenne est l'augmentation de la dette publique à plus de 65 % fin 2014 (contre 56 % fin 2013). Ces fragilités macroéconomiques, identifiées dans cette étude dès 2011, se sont concrétisées, obligeant le Ghana en 2014 à accepter un plan de réforme drastique du FMI d'un montant de 918 millions USD après que l'institution financière a classé le Ghana parmi les *high risk of debt distress*. Au terme de la première revue trimestrielle dudit plan, le Fonds Monétaire International (FMI) espère une amélioration des indicateurs en 2016. D'ici là, la prudence est de mise sachant que 2016 sera une année électorale au Ghana et que, par le passé, les années électorales ont toujours été des années d'endettement. Ces difficultés de trésorerie affectent surtout la capacité du Ghana à surmonter la profonde crise énergétique qui paralyse quelque peu le pays, faute d'investissements infrastructurels suffisants et de retards considérables dans l'exploitation du gaz associé au gisement de Jubilee⁹. De fait, le Ghana a accusé beaucoup de retard dans le développement de ses projets d'exploitation pétrolière, comme en témoigne le tableau ci-après :

8. Le Cédi est la devise officielle du Ghana depuis 1965.

9. Le gisement de Jubilee a été découvert en 2007 par *Tullow Oil*. Son gaz associé pour l'heure brûlé devra être extrait et ainsi alimenter les besoins nationaux en gaz.

Year	Budget		Actual		Variance of Total
	Bopd	Total	Bopd	Total	
2011	84,737	30,929,005	66,290	24,195,895	(6,733,110)
2012	90,000	32,850,000	71,997	26,351,278	(6,498,722)
2013	83,341	30,419,465	99,685	35,587,558	5,168,093
2014	93,029	33,955,644	101,976	37,201,691	3,246,047

Source : Ghana National Petroleum Corporation, 2015.

Les années 2011 et 2012 ont vu le Ghana accuser un déficit total supérieur à 13 millions de barils par rapport aux prévisions budgétaires, ce qui représente 25 % de la production totale sur les deux années. À partir de 2013, la production a augmenté et il semblerait qu'en 2015 la compagnie britannique *Tullow Oil*, opérateur du gisement de Jubilee, atteigne enfin le seuil tant attendu des 120 000 barils par jour (bpj), seuil fixé dès 2011 par la GNPC. Reste que le Ghana subit actuellement de plein fouet la chute des cours du baril (le budget 2015 avait été calculé sur la base d'un baril à 99 USD) et que cette chute pourrait retarder les futurs projets censés doubler la production ghanéenne. Parmi les 23 nouveaux champs découverts depuis Jubilee, deux projets (TEN¹⁰ et Sankofa) devraient permettre au Ghana de gonfler sa production à 200 000 bpj d'ici 2020. Bien que le projet TEN soit basé sur un prix du baril de 80 USD, la décision d'investissement ayant d'ores et déjà été prise, le projet ne devrait pas connaître de retard.

Le Ghana doit donc faire face à de nombreux aléas qui ne remettent pas pour autant en cause l'idée que le désormais « pays à revenu intermédiaire » fasse figure d'aspirant au titre très prisé d'émergent. Cela passera inmanquablement par une gestion des ressources pétrolières de nature à enclencher une dynamique de développement à la fois durable (au profit des générations futures), équitable (au profit de l'ensemble de la population) et équilibré (sur l'ensemble du territoire). Pour parvenir à cet objectif, le Ghana peut compter sur une société civile extrêmement influente qui a joué un rôle de premier plan dans l'élaboration du cadre institutionnel ghanéen analysé ci-après en détail. Il sera ensuite expliqué comment les revenus pétroliers ont été affectés et dépensés, avant de s'attarder sur la gestion des impacts environnementaux et sociétaux de l'exploitation pétrolière.

10. Tweneboa-Enyenra-Ntomme.

Une société civile experte et influente

En matière de gouvernance pétrolière, la solidité institutionnelle ghanéenne et l'architecture modèle qui la sous-tend doivent beaucoup à une société civile ghanéenne qui a su exploiter les possibilités offertes par la Constitution de 1992, laquelle consacre dans son article 37-2A la légitimité de l'activisme fondé sur la défense des droits et la liberté d'association. La réussite du réseau d'acteurs privés *Ghana Anti-Corruption Coalition* (GACC), créé en 2000 et récompensé par la Banque mondiale en 2009 en est la première illustration¹¹. La perspective de l'entrée du Ghana parmi les pays producteurs de pétrole a considérablement dynamisé la création d'un tissu associatif particulièrement structuré, du terrain jusqu'aux capitales occidentales. L'ancrage de terrain offre une expertise indéniable, tandis que la portée internationale permet de jouir d'une résonance certaine.

Dans le domaine de la gestion des ressources naturelles, la société civile ghanéenne s'est structurée autour de quelques figures reconnues par les médias ghanéens, par le gouvernement ghanéen et par les partenaires techniques et financiers, trois conditions indispensables à l'émergence d'une société civile forte et écoutée. Ils interviennent quotidiennement dans les médias, jouissent d'une indéniable liberté de parole, sont consultés par les partis politiques ghanéens, approchés par les autorités en place, et soutenus par la communauté internationale. La première figure est Amin Adam, Fondateur du *think tank* ghanéen *Africa Center for Energy Policy* (ACEP) créé en 2010 et spécifiquement dédié à la gestion des ressources pétrolières et minières. Reconnu sur le plan international, Amin Adam a été nommé en août 2014 à deux *International Advisory Boards* : the *Open Contracting Partnership* (OCP), initiative publique-privée dont le siège est à Washington, et le *Natural Resources and the Community Review*, spécialisée dans les relations communautaires et la performance sociale dans les secteurs miniers et des énergies renouvelables. ACEP collabore également beaucoup avec l'*Open Society Initiative for West Africa* (OSIWA) ou OXFAM.

Une autre personnalité influente, Franklin Cudjoe, est président et fondateur d'IMANI. Il figure parmi les 50 Africains les plus

11. Voir M. Pellerin, *Op. cit.*

influent d'après *The Africa Report*¹², tandis que son *think tank* figure au deuxième rang des *think tanks* les plus influents d'Afrique subsaharienne selon le classement de l'Université de Pennsylvanie¹³. Si le *think tank* ne se préoccupe pas seulement des problématiques énergétiques, celles-ci tiennent une place importante parmi ses sujets d'étude.

Le Docteur Steve Manteaw constitue une figure tout aussi influente au Ghana dans le domaine de la gouvernance des ressources (et pas seulement). Coordonnateur de campagne de l'ONG ISODEC, créée en 1987, Steve Manteaw est sans doute l'interlocuteur le mieux connecté au niveau international. Représentant de *Publish What You Pay* (PWYP) pour le Ghana et vice-président de la *Ghana's Extractive Industries Transparency Initiative* (GHEITI), il est également membre du *World Bank Extractive Industries Advisory Group*. Sur le plan national, il coordonne la *Civil Society Platform on Oil and Gas* (CSPOG), créée en 2009 et regroupant 120 membres (ONG, journalistes, scientifiques) afin de renforcer le poids de la société civile, qui n'avait à cette époque que peu d'expérience en matière de gouvernance des ressources. La mission prioritaire de la CSPOG est de « surveiller la production pétrolière, les dépenses gouvernementales et l'impact environnemental sur la population »¹⁴. La Plateforme est membre de la *Tax Justice Network Coalition*, et elle a bénéficié du soutien du programme multidonateurs STAR (financé par l'Union Européenne, le DFID britannique, la DANIDA danoise et l'USAID américaine) destiné à accroître l'influence de la société civile ghanéenne et du parlement dans la gouvernance, afin de renforcer la redevabilité des autorités. Ce programme lancé en 2010 et qui s'est achevé au printemps 2015, a déboursé 37 millions USD au profit notamment de 172 associations et de 10 Comités Parlementaires. Selon leur spécialité (questions budgétaires, management des ressources, droits de l'Homme, environnement), les membres de la Coalition se sont partagé les domaines d'activité. La consécration du travail de la Coalition fut la publication en 2011 d'un rapport qui a suscité de vives polémiques en raison de ses observations critiques, le *Readiness Report Card*, publié par *OXFAM America* et objet d'une présentation à la Chatham House, lieu extrêmement symbolique et stratégique puisque l'opérateur du champ de Jubilee n'est autre que le Britannique *Tullow Oil*.

La Coalition intègre également des associations locales notablement originaires de la *Western Region* où se concentre la production pétrolière. Plusieurs d'entre elles jouissent désormais d'une notoriété internationale leur permettant d'établir des partenariats avec des ONG de renom. C'est notamment le cas de la

12 <www.theafricareport.com/franklin-cudjoe.html>.

13 <<http://repository.upenn.edu/>>.

14. E. Debrah and E. Graham, "Preventing the Oil Curse Situation in Ghana: The Role of Civil Society Organisations", *African Studies*, 2015, 7(1), p. 21–41.

Wassa Association of Communities Affected by Mining (WACAM), créée en 1995 par Hannah Owusu-Koranteng et basée à Tarkwa (Western Region). L'association, qui milite pour la défense des communautés concernées par l'exploitation des ressources minières et pétrolières, est ainsi soutenue par OXFAM depuis 2003 et a reçu en 2015 le prix « *Right the Wrong* » d'Oxfam America pour récompenser la promotion des femmes au sein des communautés touchées par l'exploitation minière. Quelques autres ONG jouissent d'un poids certain localement à commencer par *Friends Of the Nation* (FON), établie à Sekondi-Takoradi et soutenue elle aussi par OXFAM. Les ONG de la *Western Region* sont elles aussi regroupées au sein de la coalition *Western Region Network Of NGOS* (WERENGO). Ces quelques ONG représentent l'échantillon le plus influent, mais beaucoup d'autres ONG et *think tanks* ont entrepris des études sur les conséquences minières et pétrolières dans la *Western Region* ou interviennent fréquemment dans les médias. C'est le cas de *Network for Women's Rights in Ghana* (NETRIGHT), qui dispose d'une représentante dans la *Western Region* et qui a notamment publié des travaux en 2008 sur l'incidence de l'exploitation sur les droits des femmes. On peut encore citer le CEPIL, *Oil Watch Ghana*, le *National Peace Council* (NPC) ou l'*Institute for Democratic Governance* (IDEG).

Ce qui illustre le mieux la maturité de la société civile ghanéenne est que, loin de mettre la pression par la mobilisation de rue, elle opère un travail de lobbying extrêmement efficace lui permettant d'exercer son influence au sein de la sphère institutionnelle ghanéenne. Elle est très active au sein du *Public Interest and Accountability Committee* (PIAC), en charge du suivi-évaluation de la gestion des revenus pétroliers. Elle a également multiplié les consultations par le Comité parlementaire sur l'Énergie et aurait pesé sur l'adoption de la loi sur les énergies renouvelables et celle sur le management des recettes pétrolières (PRM Act 815), ainsi que sur sa mise en œuvre. Selon A. Adam, sur 15 propositions soumises au Parlement, une seule a été rejetée. Certaines des clauses les plus importantes du PRM Act 815 sont l'œuvre de la Coalition, ne serait-ce que les clauses 51 et 52 qui créent le PIAC¹⁵. Selon D. Kopinski, cette influence se lit également dans le débat de 2010-2011 sur la collatéralisation¹⁶ des revenus pétroliers¹⁷ à laquelle se sont opposées les ONG. Un compromis fut obtenu permettant la collatéralisation, mais seulement pour la part des revenus pétroliers qui finit dans le budget général (ABFA) et non pour les parts destinées aux Fonds de Stabilisation et pour les Générations Futures. Le gouvernement a accepté que l'ensemble des prêts gagés sur les revenus pétroliers soit rendu public. De même, la Coalition s'est

15. E. Debrah and E. Graham, "Preventing the Oil Curse Situation in Ghana: The Role of Civil Society Organisations", *African Studies*, 2015, 7(1), p. 21–41.

16. Garantie apportée dans le cadre d'un prêt contracté.

17. À ce sujet, voir M. Pellerin, *Op. cit.*

vertement opposée à ce que le gouvernement obtienne la nomination d'un représentant de la GNPC (*Ghana National Petroleum Corporation*) au sein de la *National Petroleum Commission (NPC)*, ce qui ouvrirait la voie à un conflit d'intérêt évident, sachant que le GNPC est l'opérateur. À ce titre, il devrait s'extraire de tout rôle en matière de régulation. La coalition est même parvenue à avoir un représentant au sein de la NPC, en la personne de Bishop Akologo, directeur exécutif d'ISODEC. La société civile a su résister aux tentatives de cooptation de la part des autorités. D. Kopinski précise par exemple que deux directeurs d'ISODEC se sont vus offrir des postes dans des organes ministériels. Si les organisations de la société civile ghanéenne sont reconnues pour leur expertise et leur impartialité, certains leaders associatifs sont parfois accusés de défendre des intérêts politiques cachés, ce qui reste jusqu'ici largement infondé. Le cas de Mohamed Amin Adam a ainsi été à plusieurs reprises cité du fait de ses anciennes fonctions au sein du principal parti d'opposition, le NPP (*The New Patriotic Party*), comme maire de Tamale et vice-ministre de la *Northern Region*. Reste que ce marquage politique n'a pas empêché l'intéressé de soutenir la position du gouvernement en faveur de la privatisation de l'*Electricity Company of Ghana (ECG)*, ou bien de saluer certaines améliorations en matière de gestion des ressources, bien qu'il demeure globalement critique. Les mêmes accusations ont été portées contre Peter Amewu, également responsable de l'ACEP mais intervenant surtout sur les stations de radio. Ce dernier est l'actuel représentant du NPP pour la *Volta Region* depuis 2014.

Outre le lobbying institutionnel destiné à peser sur l'élaboration de la loi, la société civile joue également un rôle d'*advocacy* qui s'illustre désormais, d'une part, par le suivi de la mise en œuvre des lois et, d'autre part, par le suivi de la gestion des revenus pétroliers. L'*Institute of Economic Affairs (IEA)* a ainsi développé depuis 2011 le *Petroleum Transparency and Accountability Index (P-TRAC Index)* fondé sur quatre variables : la transparence des revenus, la transparence des dépenses, la transparence contractuelle et les Fonds pétroliers ghanéens. Cet exercice permet de suivre en continu les améliorations (ou non) en matière de gestion publique des ressources à travers un système d'indicateurs. En mars 2015, l'IEA a ainsi publié son troisième P-TRAC Index. D'autres ONG procèdent au même suivi de l'utilisation des revenus pétroliers. ACEP, en partenariat avec OXFAM a ainsi publié en 2014 un rapport intitulé *Tracking Budget Expenditure of Extractives Resource Revenues in the 2014 Budget*¹⁸, et en

18. <www.aceplive.com/tracking-budget-expenditure-of-extractives-resource-revenues-in-the-2014-budget-and-policy-statement-of-the-government-of-ghana-new-report/>.

juin 2015, un autre rapport sur l'utilisation des revenus pétroliers dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'agriculture¹⁹.

La contribution du débat scientifique de ce point de vue est loin d'être nulle : elle devrait l'être de moins en moins au regard de la production scientifique émanant de chercheurs ghanéens étudiants au Ghana ou à l'étranger. C'est notamment le cas, entre autres, de Franklin Obeng-Odoom qui a publié de nombreux articles et ouvrages depuis 2013 sur le sujet, d'Austin Dziwornu Ablo, actuellement en cours d'écriture d'une thèse sur le *local content*, d'Augustina Adusah-Karikari, qui a écrit sur l'impact du pétrole sur les femmes dans la *Western Region*, de Jasper Ayelazuno ou encore de Ackah-Baidoo²⁰. Sur le plan international, le secteur extractif ghanéen est devenu un champ d'exploration scientifique important, au moins six thèses sur le sujet étant actuellement en cours de rédaction dans des universités en dehors du Ghana²¹. En plus de l'activisme des ONG, la construction d'une littérature scientifique locale sur le sujet de la gouvernance des ressources favorise l'appropriation par les acteurs publics, comme privés, de cet enjeu autant qu'il contribue à la sensibilisation de l'opinion publique.

19. "The Role of Extractive Resource Revenues in Bridging the Financing Gap in Pro-Poor Sectors in Ghana", *ACEP*, June 2015.

20. Voir par exemple F. Obeng-Odoom, "The discovery of oil in Ghana: is transparency sufficient?", *African Journal of International Affairs*, 2010.

A. Dziwornu Ablo, "Local Content and Participation in Ghana's Oil and Gas Industry: Can Enterprise Development Make a Difference?", *The Extractive Industries and Society*, 2015 (2), p 320-327.

A. Adusah-Karikari, *Black gold in Ghana: Changing livelihoods for Women in Communities Affected by Oil Production*, University of Birmingham, November 2014.

J. Ayelazuno, "Oil Wealth and the Well-Being of the Subaltern Classes in Sub-Saharan Africa: A Critical Analysis of the Resource Curse in Ghana", *Resources Policy*, June 2014, p. 66-73.

A. Ackah-Baidoo, "Fishing in Troubled Waters: Oil Production, Seaweed and Community-level Grievances in the Western Region of Ghana", *Community Development Journal*, 48 (3), 2013, p. 406-420.

21. F. Obeng-Odoom, "Global Political Economy and Frontier Economies in Africa: Implications from the Oil and Gas Industry in Ghana", *Energy Research & Social Sciences*, 10, 2015, p. 41-56.

Modèle institutionnel ghanéen

L'édifice institutionnel qui régule l'univers pétrolier est le fruit d'une démocratie ghanéenne mature, à savoir d'un Parlement doté de réelles prérogatives, et d'une société civile qui joue parfaitement son rôle de garde-fou. Naturellement, cet édifice consiste à encadrer l'activité des compagnies pétrolières, à réguler l'octroi de blocs et de licences, à maximiser les retombées positives de l'exploitation en faveur de la population et à l'inscrire dans une logique de durabilité, ce qui suppose à la fois de gérer les ressources de manière raisonnée et de faire une utilisation productive des revenus pétroliers. Il en va de la capacité du Ghana à surmonter le *Resource Curse*.

La régulation du secteur pétrolier ghanéen

L'un des principaux problèmes de la législation pétrolière ghanéenne tenait au fait que, conformément à la loi *Petroleum Exploration And Production* (PNDC) 1984, l'exploitant national, la GNPC, assurait également les fonctions de régulateur du secteur. Il ne s'agit certes pas là d'une spécificité ghanéenne : en Angola par exemple, la SONANGOL cumule ces deux fonctions, ouvrant la voie à des conflits d'intérêts évidents. Celui qui distribue les blocs et les licences ne peut être celui qui les exploite. Sous pression des bailleurs internationaux (Banque mondiale en tête) et des OSC (Organisations de la société civile), le gouvernement de John Atta-Mills a dû céder en 2010 après avoir vainement tenté d'introduire un modèle qui faisait de la GNPC l'équivalent de la SONANGOL en arguant que la compagnie nationale possédait l'expertise et l'expérience²².

Avec l'adoption, au terme de vifs débats, de la *Petroleum Commission Act* par le Parlement en 2011, la *National Petroleum Commission* (NPC) est ainsi créée et se voit attribuer un monopole en matière de régulation et de management du secteur. Sa principale mission est de faire appliquer aux compagnies pétrolières et aux sous-traitants les lois ghanéennes en matière d'exploration et d'exploitation pétrolière, notamment, comme nous le verrons ensuite, en matière de *local content* mais également dans les domaines de la santé, de sécurité ou de l'environnement qui doivent encore faire

22. E. M. Rafoss, "Regulatory Reform in Ghana: From a Policy Transfer Perspective", Thesis, University of Oslo, May 2014.

l'objet de législations spécifiques. La NPC se voit également confier une mission de conseil auprès du ministre du Pétrole, mais en la matière, comme l'explique Else Margrete Rafoss, cette mission est *de facto* partagée avec la GNPC qui mobilise ici les mêmes arguments d'expérience et d'expertise²³. Si cette logique se défend au regard du savoir-faire de la compagnie nationale, cela contrevient à la loi.

D'un point de vue opérationnel, après deux années de lancement compliquées, la NPC est aujourd'hui pleinement à même de remplir ses missions. Les opérateurs soumettent leur performance de manière trimestrielle ainsi que leur plan de *local content* à la NPC qui est en mesure de sanctionner les éventuels contrevenants. Ainsi, au cours d'une inspection auprès d'opérateurs en 2013, des cas de non-conformité ont été recensés, et deux compagnies ont vu leurs opérations temporairement suspendues²⁴.

Plusieurs questions demeurent en suspens en matière de gouvernance de la NPC. La première concerne l'indépendance de l'institution. Comme nous l'évoquions en 2011, cette indépendance est questionnée par le fait que ses membres sont nommés et peuvent être révoqués par le président de la République, et à sa seule discrétion. Si la nomination présidentielle de membres d'agences publiques est consacrée par l'article 70 de la Constitution de 1992, il s'agit toutefois d'un lien de tutelle indéniable favorisant le patronage politique. Pour l'heure, rien n'indique cependant que la NPC souffre d'une trop grande dépendance à l'exécutif, bien que des observateurs du secteur pétrolier ghanéen estiment que le patron de la NPC est incapable de pouvoir s'opposer à des injonctions de l'exécutif ou même de la GNPC et de son influent patron, Alex Mould²⁵. Les responsables nommés ont une expérience éprouvée du secteur pétrolier ou sont issus de la société civile (comme le directeur exécutif d'ISODEC) ou de l'opposition. Par ailleurs, la NPC ne dépend que partiellement des dotations budgétaires de l'exécutif, et si elle a connu des difficultés de ce point de vue à ses débuts, elle jouit de la possibilité de créer et de prélever des taxes et de contracter des prêts. Cela est de nature à la rendre, à terme, pleinement autonome. L'une de ses sources de revenus est l'*Upstream Permit*, obligatoire pour opérer dans le pays, qu'elle délivre et dont elle a multiplié par 100 le prix depuis 2012 (150 000 USD aujourd'hui)²⁶. La seule limite à cette autonomie tient aux possibilités de court-circuitage de la part du ministre du Pétrole dans le domaine du *local content*, ou bien dans le cadre de la toute nouvelle *Petroleum Revenue Management Bill*, toujours en lecture au Parlement mais sur le point d'être adoptée avant fin 2015.

23. *Ibid.*

24. *Ibid.*

25. Entretien avec B., Paris, 27 août 2015.

26. « La Petroleum Commission fait du chantage », *Africa Energy Intelligence*, n° 733, 4 novembre 2014.

À première vue, l'adoption de cette loi est une bénédiction. Attendue depuis 2011, sans cesse retirée du Parlement et remaniée par l'exécutif, son adoption est essentielle à la gouvernance du secteur pétrolier, aujourd'hui toujours régulée par la loi PNDC de 1984. Il s'agit de la dernière loi attendue pour parachever la gouvernance du secteur. Sa principale avancée tient à l'assainissement du processus d'attribution des permis pétroliers. À ce jour, aucun appel d'offres n'est requis pour l'attribution des permis, ce qui a donné lieu à des négociations opaques, à l'abri du Parlement fréquemment court-circuité ou bien impliqué artificiellement lorsqu'une procédure d'urgence est invoquée. Des compagnies nigérianes dont la compétence est souvent interrogée et dont la volonté de spéculer est fréquemment présumée, en ont grandement profité. Les OSC ghanéennes se font largement l'écho de ces pratiques. Mohamed Amin Adam soutient ainsi que : « *Only small companies such as A-Z Petroleum, Sahara, among others, with little experience are coming in and not big ones. Most of them are Nigerian companies who have experience only in managing marginal fields and not in deepwater fields or upstream sector oil operation* »²⁷. Selon Franklin Cudjoe (IMANI), seuls sept des 23 contrats pétroliers signés par le gouvernement de Mahama sont passés par le Parlement²⁸. La nouvelle *Petroleum Bill* corrige cet écueil en prévoyant l'organisation d'un processus d'appel d'offres ouvert piloté par la *Petroleum Commission*. Toutefois, les craintes demeurent et plusieurs OSC ont fait valoir leur point de vue en juillet 2015 afin que certaines approximations soient corrigées d'ici à l'adoption effective du texte au Parlement. En effet, dans sa version actuelle, le texte inclut toujours des possibilités de contournement des résultats de l'appel d'offres par le ministre du Pétrole. Si cela peut s'expliquer légitimement dans certaines circonstances, ces dernières ne sont guère précisées, ce qui laisse une grande marge de manœuvre au ministre. La clause 106 de l'accord lui permet même d'engager des négociations directes si elles offrent le moyen le « plus efficace » de répondre aux besoins pétroliers du Ghana, sans que les conditions d'efficacité soient, là encore, explicitées.

La loi comble certes un vide dans un certain nombre de domaines et vient ici « armer » la *National Petroleum Commission* en légiférant sur le régime fiscal (ici plus incitatif pour l'investisseur), en précisant les termes de la loi sur le *local content* et en matière de gestion environnementale. Toutefois, la loi ne répond que partiellement aux attentes en matière de transparence contractuelle. Le Ghana a certes déjà publié des accords pétroliers mais sans que cela soit imposé par la loi, conditionnant donc la publication au bon vouloir des autorités. À ce sujet, la *Petroleum Bill* prévoit la création d'un registre public obligatoire des accords pétroliers, mesure de

27. "Oil Curse Looms", *Daily Guide*, 25 February 2015.

28. "Why the President May Have Fired his Chief of Staff", *Myjoyonline.com*, 16 February 2015.

transparence toutefois tempérée par le fait que la loi ne précise guère que soit publié le contenu des accords²⁹.

La mission de vigie du Public Interest and Accountability Committee (PIAC)

La création du PIAC est à mettre au crédit des ONG, lesquelles demeurent étroitement associées à cette institution. Amin Adam a d'ailleurs révélé avoir, sur financement de donateurs internationaux (la GIZ allemande), servi comme consultant pour l'un des rapports du PIAC. Sa composition reflète tout à fait cette origine, puisque les membres de la société civile (journalistes, associatifs, autorités traditionnelles...) y sont majoritaires.

Le PIAC a été instauré par la section 51 du *Petroleum Revenue Management Act* (PRMA) de 2011. Sa mission principale est de suivre et d'évaluer si le gouvernement et les autres institutions concernées par l'utilisation des revenus pétroliers respectent les textes du PRMA, notamment sur la cohérence des dépenses avec les priorités de développement nommément listées par le PRMA. Elle a pour obligation de publier un rapport semestriel, ainsi qu'un rapport annuel sur l'utilisation qui a été faite des recettes pétrolières, en plus de tenir des séances de restitution publiques afin d'alimenter le débat public. Dans l'accomplissement de sa mission, le PIAC agit de concert avec le secteur associatif national et international. En janvier 2015 par exemple, l'ONG *Friends of the Nation*, soutenue par OXFAM, a organisé un Forum sur les fonctions et les rapports du PIAC à Takoradi : *Following the Oil Money : Informing Citizens for Better Petroleum Revenue Management*.

Le PIAC, qui a tenu sa première session en décembre 2011, constitue la principale institution de suivi-évaluation des revenus pétroliers. Il fait figure de modèle à l'échelle du continent, ce que soutient par exemple Steve Manteaw, mais se retrouve confronté aujourd'hui à un manque de moyens qui rend très difficile l'accomplissement de sa tâche. La question du financement du PIAC n'a pas été tranchée lors de sa création par le PRMA de 2011 si bien qu'il ne dispose d'aucun budget propre et dépend du bon vouloir du ministère des Finances. Depuis sa création, il fait face à un manque criant de moyens financiers : salaires fréquemment impayés, expulsion de leurs locaux par les propriétaires (les membres du PIAC ont été gracieusement accueillis par l'ONG américaine *Natural Resource Governance Institute*). En 2013, alors que le PIAC réclamait un million de Cedis, le Comité n'en reçoit que la moitié, versée seulement au mois de décembre 2013, après donc plus de six mois sans aucun budget. Par voie de conséquence, pour toute

29. ACEP, "Public Advertisement on the E&P Bill 2014", 14 June 2015.

l'année 2013, le PIAC n'a pu mener qu'une seule réunion publique d'information dans la *Volta Region* et aucune dans les neuf autres régions comme son mandat l'y oblige pourtant. Au mois d'août 2015, le PIAC vient tout juste de publier son premier rapport semestriel pour 2014. Le Comité accuse donc une année de retard sur son travail, empêchant *de facto* un suivi régulier, et surtout en temps et en heure, de l'utilisation des revenus pétroliers. Plus généralement, faute de pouvoir se déplacer et de jouir de moyens indépendants d'investigation, le PIAC est contraint de se fier aux données fournies par le gouvernement.

Le PIAC ne semble pas être le seul organe officiel à faire face à des difficultés de trésorerie, conséquence manifeste de la crise financière que traverse le Ghana. La *Petroleum Commission* a ainsi fait face à des problèmes financiers l'ayant par exemple empêchée en 2012 d'assurer sa mission d'audit auprès des opérateurs pétroliers³⁰. Toutefois, la plupart des acteurs ghanéens s'accordent à voir derrière cette privation de fonds une sanction contre le PIAC. Le *Public Accounts Committee* (PAC) du parlement a ouvertement accusé le gouvernement de vouloir « saboter » le travail du PIAC en le privant de moyens, une accusation reprise de manière plus ou moins voilée par la plupart des représentants de la société civile ghanéenne et des membres du PIAC. Il est vrai que les rapports du PIAC étaient sans concession à l'endroit du gouvernement sur la nature des dépenses effectuées³¹. Dans son rapport de 2014 portant sur l'année 2013, le PIAC a décortiqué la ventilation des revenus pétroliers secteur par secteur, illustrant les manquements du gouvernement en la matière. Il a notamment mis en cause le ministère des Finances pour avoir contourné le parlement dans la décision d'octroyer 159 millions USD issus des revenus pétroliers au remboursement de la dette³².

Ces difficultés financières pourraient être surmontées dès 2016 avec l'adoption en juillet 2015 du *Petroleum Revenue Management Bill* (PRMB), version amendée du PRMA de 2011, puisque la loi prévoit cette fois-ci le financement du PIAC. Toutefois, il est permis d'en douter, étant donné que le PIAC ne jouit d'aucune

30. E. M. Rafoss, "Regulatory Reform in Ghana: From a Policy Transfer Perspective", Thesis, University of Oslo, May 2014.

31. À titre d'illustration, dans son rapport de 2013 portant sur l'année 2012, le PIAC a ainsi dénoncé le fait que le gouvernement n'avait pas respecté à la lettre la répartition des fonds entre le *Heritage Fund* (18,3 %) et le *Stabilization Fund* (81,7 %) en 2012 quand le second devait atteindre 82 %, ou bien encore que le ministère des Finances n'avait pas respecté le plan de dépenses approuvé par le Parlement dans le vote du budget de 2012. PIAC, *Report on Management of Petroleum Revenues for Year 2012*, Annual Report, January 2013.

32. Le ministère des Finances a été accusé d'avoir fait une interprétation erronée de la section XII du *Petroleum Revenue Management Act* qui conditionne pareil transfert depuis le *Ghana Stabilization Fund* vers l'ABFA (budget général) à une insuffisance des revenus pétroliers, ce qui n'était pas le cas au moment du transfert. Ce différend d'interprétation a fait l'objet d'âpres débats publics au Ghana.

affectation budgétaire spéciale mais dépend du bon vouloir du ministère des Finances, ce qui peut ouvrir la voie à des allocations une nouvelle fois discrétionnaires.

Enfin, il convient de souligner l'adoption prochaine de la loi *Ghana Extractive Industries Transparency Initiative* (GHEITI) de 2014, appelée *The Natural Resource Sector Transparency and Accountability Bill*. En fournissant un cadre juridique formel de mise en œuvre des standards de l'EITI, elle entend améliorer la transparence et la redevabilité en matière de gouvernance des ressources naturelles. À la différence du GHEITI, initié il y a une décennie, la loi étend le processus à l'ensemble des secteurs, dont le pétrole, les mines, ou les pêches. Surtout, elle couvre l'intégralité de la chaîne de la valeur, de l'octroi de licences jusqu'à l'utilisation des revenus. En effet, la loi recommande la publication des termes contractuels liant les compagnies au gouvernement, autant qu'elle vise également à maximiser la transparence dans la distribution des paiements auprès des collectivités locales et des autorités traditionnelles.

Affectation et gestion des revenus pétroliers

Peut-on parler de « modèle ghanéen » ?

Un rapport du *Revenue Watch Institute* datant de 2013 place le Ghana en tête des pays africains et au quinzième rang mondial en matière de gouvernance des ressources naturelles, le Ghana se singularisant par un score très élevé si l'on se réfère aux seuls indicateurs des cadres légal et institutionnel³³. Si d'autres pays africains ne sont pas en reste, comme la Sierre Leone, le Soudan du Sud ou Sao Tome et Principe, le Ghana peut prétendre à incarner un modèle en matière de gestion de ses revenus pétroliers. Ce chapitre testera cette hypothèse en détail.

L'adoption du *Petroleum Revenue Management Act* en 2011 a établi un cadre institutionnel ambitieux. Le *Petroleum Holding Fund*, centralise les recettes pétrolières (Benchmark Revenue) sur un compte de la Banque du Ghana, et les répartit à hauteur de :

- 70 % pour l'*Annual Budget Funding Amount* (ABFA) qui représente la part des revenus pétroliers affectés au budget général et destinée aux dépenses de développement ;
- 21 % pour le *Ghana Stabilization Fund* (GSF) ;
- 9 % pour le *Ghana Heritage Fund* (GHF).

Ceci ne tient pas compte des dépenses propres à la GNPC, pour un montant sensiblement équivalent à l'ABFA depuis 2011. Cette centralisation des recettes sur un seul fonds, le *Petroleum Holding Fund*, permet d'assurer la bonne comptabilisation des recettes pétrolières. Toutefois, jusqu'à très récemment, une partie des revenus pétroliers échappait légalement au *Petroleum Holding Fund* et était directement transférée à la GNPC au titre de ses participations sur les différents blocs.

Le GSF est destiné à contrecarrer les effets liés à la volatilité du cours du baril, afin notamment de garantir la stabilité du budget. Il

33.<www.resourcegovernance.org/sites/default/files/rgi_2013_Eng.pdf>.

s'apparente à un fonds souverain destiné à thésauriser pour préparer l'avenir de l'économie ghanéenne, anticiper et remédier au caractère non renouvelable de la ressource pétrolière en investissant les recettes vers des actifs rémunérateurs, à l'image de ce que fait la Norvège avec son fonds souverain. Les flux générés par les actifs financiers doivent permettre de couvrir le service de la dette et ainsi d'assurer l'avenir des générations futures³⁴. Ils permettent en outre, d'accumuler des réserves de devises et ainsi de pouvoir soutenir la valeur du Cédi, tout en renforçant la crédibilité du Ghana sur les marchés financiers. Cette dernière dimension est importante pour le Ghana qui a émis des bons du Trésor à trois reprises depuis 2011, émissions dont le succès dépend de la confiance des marchés financiers envers le Ghana. Les deux fonds ghanéens ont connu une croissance importante depuis 2011, augmentant de 35 % en 2012 et de 378 % en 2013 en raison d'une augmentation continue des recettes pétrolières et des revenus d'investissement.

Avant chaque 1^{er} septembre, le ministre des Finances se doit de rapporter un *Benchmark Revenue* tiré des revenus pétroliers. Si en 2011, le gouvernement a scrupuleusement respecté la répartition de l'allocation des fonds entre l'ABFA et les *Ghana Petroleum Funds*, il en a été différemment en 2012 et 2013. Comme évoqué précédemment, le ministère des Finances a interprété la PRMA de 2011 à son avantage, permettant une allocation plus importante au bénéfice de l'ABFA que les 70 % prévus par la loi. En dépit de cette entorse qui reste destinée au remboursement de la dette publique, le sentiment général est celui d'une amélioration continue de la gestion des revenus pétroliers ainsi qu'en témoigne un rapport de l'ACEP consacré au bilan de trois ans de cette gestion : « *the report found that Government has progressively improved on its management of petroleum revenues year after year; and has largely complied with provisions of the Act* »³⁵. Steve Manteaw, vice-représentant du GHEITI, va dans le même sens concernant la transparence des compagnies pétrolières. Si le responsable soutient qu'il y a encore matière à amélioration, il a salué les progrès réalisés par *Tullow Oil* dans son rapport annuel de 2014³⁶. *Tullow Oil* a dévoilé pour la troisième année consécutive ses paiements aux États où elle opère, et pour la deuxième année en conformité avec la Directive de l'Union européenne sur le sujet. *Tullow Oil* a coopéré avec le GHEITI en fournissant rapidement toutes les informations requises pour l'audit du GHEITI³⁷. Le seul manquement notable concerne le prix obtenu par *Tullow Oil* pour l'exploitation de Jubilee, de même que sa

34. M. Pellerin, 2011, *Ibid.*

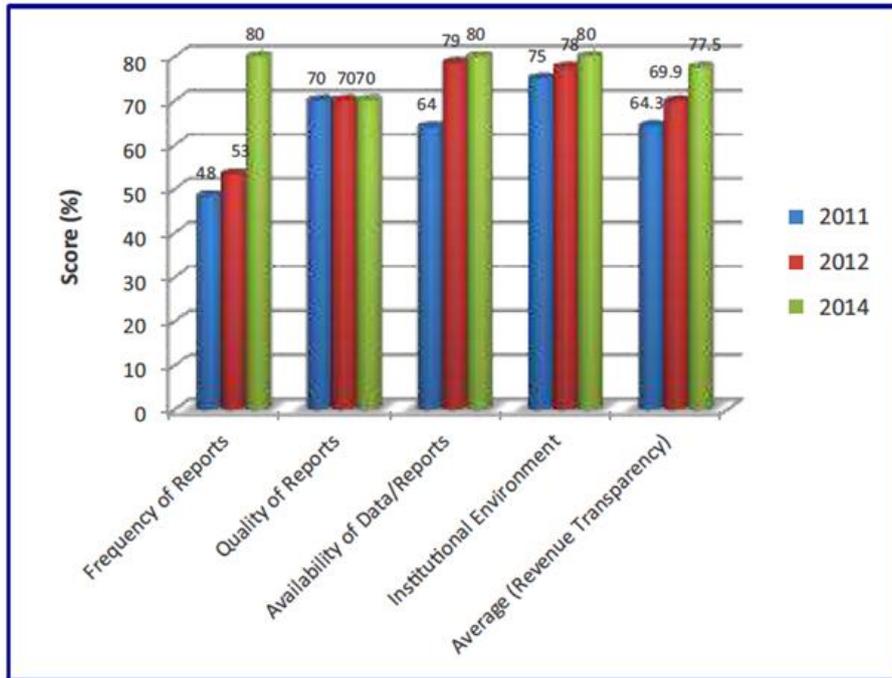
35. M. A. Adam, "Three Years of Petroleum Management in Ghana: Transparency Without Accountability", *ACEP*, July 2014.

36. <www.tullowoil.com/investors/2014-annual-report>.

37. Ainsi, on apprend que sur les 1,96 milliard USD de revenus de vente gagnés par *Tullow*, le Ghana a rapporté 1,3 milliard. 10 millions USD ont été dépensés en RSE. 225 millions USD ont été versés aux fournisseurs locaux, 459 millions de salaires et 518 millions aux États.

réticence à révéler la projection de prix retenue pour déterminer la viabilité de ses investissements dans Jubilee. Cette impression d'amélioration est partagée par l'IEA qui juge de l'évolution de la transparence des revenus à travers son P-TRAC Index. L'amélioration est continue et notable depuis 2011.

P-TRAC Index Scores for Revenue Transparency.



Source : IEA, Report 2014.

Le montant des revenus collectés accrédite d'ailleurs le sentiment de l'IEA, à en croire les calculs réalisés par ACEP (voir graphique). Les revenus ont plus que doublé entre 2011 à 2014 (de 444 millions USD en 2011 à 978 millions USD en 2014), traduisant moins une augmentation de la production, restée relativement stable en raison de retards techniques, qu'un recouvrement de l'impôt sur les sociétés après deux années vierges (2011 et 2012) et d'une augmentation des participations étatiques dans les projets d'exploitation.

The role of extractive resource revenues in bridging the financing gap in pro-poor sectors in Ghana

Année	2011	2012	2013	2014
Revenus (millions d'€)				
Royalties - Jubilee	26 948 000	33 021 000	38 361 000	42 231 000
Royalties - Saltpond	0	22 839	88 398	33 315
Dividendes sur les participations	70 403 000	85 582 000	99 423 000	109 453 000
Impôt sur les sociétés	0	0	47 563 000	62 373 000
Loyers		98 250	175 000	198 825
Intérêt des Fonds	0	0	0	27 199
Total	97 351 000	118 724 089	185 610 398	214 316 339

Source : ACEP, juin 2015.

Les OSC déplorent des revenus moins importants que ce qui était initialement escompté, la faute, comme le démontre ACEP³⁸, à un manque de prévisibilité budgétaire de la part de l'État ghanéen. Ce manque de prévisibilité tient notamment à un manque de compréhension de la collecte des revenus pétroliers. Ainsi, la collecte de l'impôt sur les sociétés en 2011 et 2012 a rencontré de nombreux problèmes liés au fait que le gouvernement avait anticipé, sur les deux années, 642,2 millions de Cédis (132 millions d'euros) de collecte, alors que légalement, les compagnies n'étaient pas tenues de les verser. Le manque à gagner et sa répercussion dans le budget annuel de l'État sont donc considérables. Dès 2013, le gouvernement s'est résolu à la prudence par une estimation minimaliste : 55 millions de Cédis (11 millions d'euros) quand 216 millions (44 millions d'euros) ont finalement été collectés. Ce même problème de prévisibilité a été rencontré pour les revenus gaziers, prévus dans le budget général depuis 2012 alors que la production de gaz vient tout juste de débuter en juillet 2015, du fait des retards rencontrés dans le lancement de l'usine d'Atuabo. Il en est de même concernant l'impôt sur les plus-values mobilières, lequel n'a pas été versé en 2011 et 2012 par *Tullow Oil* alors que sur cette période, la compagnie a fait l'acquisition d'EO Group, de Sabre Oil et de Gas Holdings Ltd. Cela représente une perte de 70 millions USD pour l'État ghanéen³⁹.

38. M. A. Adam, "Three Years of Petroleum Management in Ghana: Transparency Without Accountability", ACEP, July 2014.

39. Ce non-versement est conforme à l'Accord Pétrolier conclu entre la compagnie et l'État, conforme également à la *Petroleum Income Tax Law*, 1987 (PNDC Law 188), mais contrevient à l'*Internal Revenue Act*, 2000 (Act 592) et surtout au PRMA de 2011 qui prévoit à sa section 1 (2) que cette loi prévale sur les autres en cas de contradictions légales. Reste qu'aux termes de négociations entre la compagnie et l'État, les parties se sont entendues sur le fait que les accords de Jubilee ont été dictés par la *Petroleum Income Tax Law* et que ces accords sont protégés par des « *stabilization clauses* ». Amin Adam considère que le rôle des OSC a porté puisque le gouvernement a depuis intégré l'impôt sur les plus-values dans les accords pétroliers négociés avec AMNI et CAMAC, et a décidé d'appliquer l'*Internal Revenue Act* au secteur pétrolier

Il ressort de ces manques à gagner que le Ghana a connu une phase d'apprentissage de son nouveau statut de producteur pétrolier mais qu'il a su s'adapter, et donc améliorer la collecte de ses revenus pétroliers. En outre, de nouvelles avancées encourageantes sont à considérer. L'adoption en juillet 2015 de la *Petroleum Revenue Management Bill* (PRMB) entend en effet corriger nombre d'imperfections de la précédente PRMA de 2011. Attendue de longue date par la société civile, son contenu révèle une très grande confiance du Ghana en son modèle et son attractivité. Mohamed Amin Adam rappelle que les nouveaux États pétroliers sont partagés entre optimisation des recettes et préservation d'un environnement suffisamment attractif⁴⁰. Dans la version de la loi de fin 2014, le Ghana augmente à 15 % les prises de participation des firmes locales aux projets d'exploration production, contre 10 % jusqu'ici. Elle était également censée introduire le paiement par les compagnies pétrolières de bonus ainsi que l'impôt sur les plus-values mobilières. Ceci est de nature à questionner la capacité du Ghana à conserver un environnement des affaires attractif, surtout avec un baril en chute libre et sachant que 70 % des bassins ghanéens n'ont pas encore reçu de licence. Il restera à vérifier si la version finale adoptée en juillet 2015 conserve ces réformes. Il est d'ores et déjà acquis que cette version finale renforce la redevabilité du ministre des Finances, désormais assujetti, en vertu de la Section 48, à une présentation annuelle au parlement d'un rapport établissant le niveau de mise en œuvre des programmes financés au titre de l'ABFA. Il est aussi tenu d'indiquer le pourcentage de l'ABFA alloué au nouveau *Ghana Infrastructure Investment Fund* (GIIF) créé en 2014 afin de consacrer une partie des revenus pétroliers à la création d'infrastructures structurantes.

Par ailleurs, la loi a mis un terme à une anomalie comptable qui a suscité moult critiques de la société civile et des bailleurs internationaux, à savoir le fait que la GNPC collectait directement ses revenus sans qu'ils transitent par le *Petroleum Holding Fund*. L'ensemble des revenus est ainsi réaffecté au fonds qui dispose de trois jours pour les transférer à la GNPC. Cette centralisation, désormais intégrale, des revenus pétroliers va dans le sens d'une meilleure traçabilité financière. En revanche, la loi autorise la GNPC à emprunter seule, sans être nécessairement adossé à des garanties souveraines. Cela contribue aux aspirations de la GNPC d'abandonner la régulation (tâche dévolue à la NPC) pour devenir un opérateur national d'ampleur, à l'instar d'autres compagnies nationales de grande ampleur (Sonangol, Sonatrach, PDVSA, Petrobras...).

40. M. A. Adam, "The Oil Price Crush and Oil Frontiers: the Stakes and the Escape Strategy for Ghana", *ACEP*, January 2015.

Affectation des dépenses : un manque de planification stratégique

Le cadre légal ghanéen

Si le PRMA de 2011 établit la collecte des revenus et la répartition générale de ceux-ci entre ce qui est destiné aux investissements et à l'épargne, il encadre également plus spécifiquement l'usage qui sera fait des revenus pétroliers destinés à l'ABFA, en fixant tout d'abord trois objectifs de dépense de ces revenus : maximiser le niveau de développement économique ; promouvoir l'égalité en matière d'opportunité économique afin d'assurer le bien-être des citoyens ; assurer un développement équilibré entre les différentes régions.

Afin de s'assurer que l'ABFA soit investi à des fins productives, la loi requiert également que son utilisation soit guidée par un cadre de dépenses à moyen terme, aligné sur un plan de développement national à long terme devant être adopté par le Parlement. Or, le Ghana ne dispose pas de pareil plan, une limite fréquemment soulignée par les OSC ghanéennes qui déplorent le manque de planification stratégique du Ghana. Afin d'y remédier, le président Mahama a mis en place une *National Development Planning Commission* (NPDC) dont la mission est de produire un *National Development Plan for Ghana* (NDPG) d'ici 2018 et ce, pour 40 ans. Toutefois, depuis 2011, aucun cadre ne fixe les priorités nationales de développement, raison pour laquelle le PRMA de 2011 liste donc les 12 secteurs sociaux d'intervention (Section 21-3). La Section 21-5 limite néanmoins les dotations budgétaires annuelles à seulement quatre secteurs afin qu'elles donnent des résultats tangibles, plutôt que d'être ventilées dans de nombreux secteurs sans produire d'impact.

Cette absence de cadre national s'avère donc très problématique. Outre qu'elle ne permet aucune planification stratégique, ni aucun suivi sur le long terme quant à la cohérence des projets financés, elle ne fixe aucun critère, ni aucun principe qui puisse dicter la dépense des revenus pétroliers, comme le principe de durabilité par exemple, au centre du débat sur le *Resource Curse*. Les projets (et surtout les localités qui en bénéficient) sont donc au mieux sélectionnés de manière discrétionnaire sans aucun critère objectif, au pire, comme le craint la Fondation Friedrich Ebert, en fonction de liens d'allégeance politique ou de relations personnelles préférentielles⁴¹. Il avait, par exemple, été établi en 2011, que les revenus fiscaux reçus par les *District Assembly Commun Fund* (DACF) étaient étroitement liés à l'affiliation politique des districts. En 2001 et 2005, sous la présidence de John Kufuor, les versements aux districts affiliés politiquement au régime étaient en moyenne de

41. E. Plänitz and D. Kuzu, *Oil Production and the Transformation of Livelihoods of Communities in Ghana*, Fondation Frierich Ebert, March 2015.

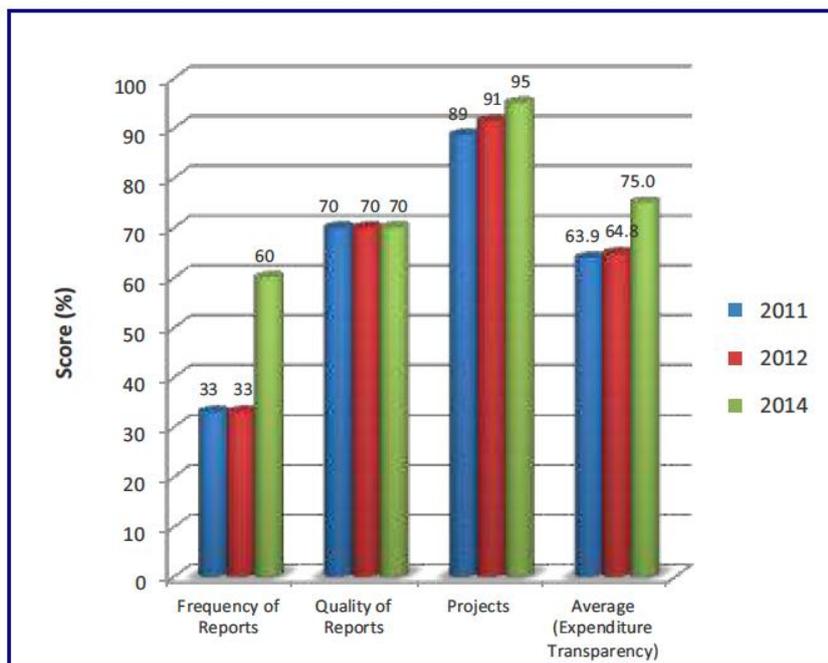
16,8 % inférieurs à ceux qui ne le soutenaient pas, moyen pour le régime de s'assurer le soutien politique de ces derniers. La crainte que cette gestion patrimoniale de la chose publique se reproduise avec les projets financés par les revenus pétroliers est importante, sans toutefois être prouvée à ce stade. Cette crainte peut être notamment alimentée par l'opacité qui caractérise le financement des projets. En 2013, le PIAC n'a ainsi pas été en mesure de mener des analyses détaillées des projets financés par ABFA du fait de l'absence d'accès à la liste desdits projets. Le mieux que le Comité ait obtenu était la liste des programmes et projets financés en 2011.

Le manque d'accès à l'information est sans doute le principal point noir de la gouvernance pétrolière du Ghana, même si l'évaluation de la part de l'IEA montre une progression croissante, depuis 2011, pour l'accès aux informations dans le domaine pétrolier. Les difficultés rencontrées pour l'adoption de la tant attendue *Right To Information Bill* (RTI Bill) laissent supposer une vraie réticence du régime à faciliter un accès entièrement libre de l'information. En discussion au parlement depuis 2002 et jamais adoptée, la RTI Bill est depuis 2014 de nouveau en lecture au parlement et le rythme des discussions laisse espérer une adoption en 2016, et ce malgré les très (voire trop) nombreux amendements à discuter. Pour l'heure, l'un des points de blocage porte sur l'Article 53 et le rôle confié au ministre de la Justice pour appliquer la RTI Bill, ce que des parlementaires et l'ONG *Right To Information Coalition* refusent, afin de ne pas soumettre la loi à l'exécutif. Elles lui préfèrent la création d'un Commissaire à l'Information indépendant chargé de cette mise en œuvre.

Pétrole contre infrastructures

Si un suivi relativement précis des dépenses a été réalisé tant par le PIAC que par les OSC ghanéennes, le jugement de celles-ci quant à la traçabilité des dépenses est nettement plus sévère que l'appréciation de la traçabilité des revenus. En témoigne la notation de l'IEA à travers son P-TRAC Index, bien que là encore, des améliorations soient notables depuis 2011.

P-TRAC Index Scores for Expenditure Transparency



Source : IEA Report, 2014.

Conformément à la PRMA qui prévoit des programmes sur une base triennale, sur la période 2011-2014, l'ABFA s'est consacré à quatre secteurs prioritaires :

- Dépenses et amortissements des prêts contractés pour les infrastructures pétrolières et gazières ;
- Routes et infrastructures ;
- Modernisation de l'agriculture ;
- Renforcement capacitaire (y compris dans les domaines pétroliers et gaziers).

Dans une étude publiée en juin 2015, ACEP répertorie les dépenses réalisées par l'ABFA secteur par secteur depuis 2011 (voir tableau ci-après). Elles donnent à voir une priorité accordée aux dépenses d'infrastructures et au remboursement des prêts contractés, mais aussi à l'agriculture. Au titre du renforcement capacitaire, les dépenses de l'ABFA ont été consacrées à la *Kwame Nkrumah University of Science and Technology* afin de construire un laboratoire d'ingénierie pétrolière.

Dépenses sectorielles de l'ABFA

Secteurs d'intervention	Année 2011 (en €)	2012 (en €)	2013 (en €)	2014 (en €)
Amortissement des prêts dédiés aux infrastructures pétrolières et gazières	4 053 829	20 269 147	27 955 380	33 055 852
Routes et infrastructures	45 127 588	47 106 161	75 416 257	43 718 799
Modernisation de l'agriculture	2 664 917	14 689 420	2 757 481	34 584 066
Renforcement capacitaires	152 018	22 693 284	4 090 995	6 604 296
SOUS TOTAL	51 998 352	104 758 012	185 610 398	117 963 013
BALANCE FIN 2014	0	0	0	135 004 289
TOTAL	51 998 352	104 758 012	185 610 398	252 967 302

Source : "The role of extractive resource revenues in bridging the financing gap in pro-poor sectors in Ghana", ACEP, juin 2015

De fait, entre 2011 et 2014, aucune dépense provenant des revenus pétroliers n'a été engagée dans les secteurs « pro-pauvres », précisément en matière d'éducation et de santé, pourtant prioritaires pour les autorités ghanéennes. ACEP retrace les évolutions budgétaires dans ces deux domaines, rappelant que les dépenses en matière d'éducation ont toujours été importantes au Ghana⁴². Depuis 2011, le Ghana consacre même un pourcentage de son PIB supérieur au seuil recommandé par les Nations Unies, en dépit d'une baisse notable de 2012 à 2013⁴³.

L'ABFA a, en revanche, consacré une part importante de son budget à l'agriculture, précisément en 2014 où le secteur a reçu près d'un tiers du budget issu des revenus pétroliers. Cela a notamment permis de réduire la dépendance du secteur aux financements internationaux, et surtout d'impacter positivement le niveau de vie d'un grand nombre de Ghanéens puisque l'agriculture embauche 45 % de la main-d'œuvre ghanéenne. Les dépenses consenties l'ont été en matière de modernisation du secteur, de distribution d'engrais, de construction d'infrastructures agricoles, ce qui constitue indéniablement une contribution à un secteur très stratégique et parmi les plus productifs d'Afrique. Le soutien à la production agricole s'avère en outre être indispensable pour préserver la compétitivité du secteur et ainsi protéger en partie les exportations agricoles en cas d'augmentation du Cédi, effet traditionnel du *Dutch Disease*⁴⁴.

42. "The Role of Extractive Resource Revenues in Bridging the Financing Gap in Pro-Poor Sectors in Ghana", ACEP, June 2015.

43. Sur les trois dernières années, l'éducation a concentré entre 22 % et 25 % des dépenses publiques, tout en représentant 40 % de la fonction publique. Le financement du secteur de la santé, quant à lui, dépend très largement des bailleurs internationaux (78 % en 2014)

44. Le *Dutch Disease*, ou Maladie Hollandaise, veut que dans les pays exportateurs de ressources naturelles, l'accroissement des recettes d'exportations provoque l'appréciation de la devise locale (ici le Cédi), ce qui a pour effet de réduire la compétitivité des exportations non pétrolières, en premier lieu agricoles.

Le *think tank* IMANI Center for Policy and Education, dans un rapport en 2015⁴⁵, déplore le fait que les infrastructures aient reçu 56 % des dotations de l'ABFA depuis 2011 (dont 41 % pour le seul secteur routier) contre 0,02 % consacré à la santé, 1,9 % à l'éducation, et 14,4 % à l'agriculture. Cette surreprésentation des infrastructures au détriment des secteurs « pro-pauvres », le chercheur Franklin Obeng-Odoom la regrette également, considérant que la construction de routes est certes créatrice d'emplois à court terme et conforme aux *Poverty Reduction Strategy Papers* (PSRP) soutenus par le FMI, mais que ses impacts en matière de réduction de la pauvreté sont limités. Cet accent porté sur le développement des infrastructures est même accentué en 2014, avec un budget de l'ABFA censé être de 40 % supérieur à celui de 2013. Outre que cette perspective risque d'être contrecarrée par l'effondrement du cours du baril, elle traduit la priorité accordée aux infrastructures. La moitié du budget de l'ABFA en 2014 est en effet consacrée au secteur énergétique, illustration de l'urgence qu'il y a à investir dans ce secteur en crise qui paralyse quelque peu l'économie du pays. À défaut de planification nationale guidant le choix des affectations de l'ABFA, le secteur des infrastructures fait figure de priorité du gouvernement du Ghana.

Ce choix est soutenu par les bailleurs internationaux, partant du constat que le déficit d'infrastructures, qui justifie des besoins de financement de 1,5 milliards USD par an, pourrait obérer la croissance économique du pays à long terme⁴⁶. Du fait de ces besoins colossaux, le soutien des bailleurs ne suffit pas à lui seul à combler le retard. D'où la création de l'*Infrastructure Development Fund*, qui, en misant notamment sur les PPP (Partenariats Publics Privés), va consacrer cette focalisation sur les infrastructures. Le président du Fonds a d'ores et déjà déclaré que le secteur énergétique ferait partie des priorités. Le financement du GILF devrait s'opérer grâce à la hausse de la TVA, à une portion de l'ABFA dédiée au développement des infrastructures, ainsi que par des sources de financements autonomes (financements internationaux, fonds d'investissements, emprunts).

Des dépenses opaques et peu efficaces

Derrière ces affectations sectorielles des dépenses, il subsiste une grande opacité sur l'effectivité des dépenses réalisées, résumées dans des termes durs par Franklin Cudjoe, président d'IMANI : « *(the oil money) is now being used to pay people at the sports Ministry, the Flagstaff house (the presidency of Ghana) people get some of the money and it is going into 13 other unrelated areas and that is where*

45. "Citizens Demand for Accountability in Ghana's Oil and Gas Sector", IMANI, June 2015.

46. M. Apenteng (Ministry of Finance – Ghana), "Ghana Steps up Infrastructure Investment", *World Finance*, 2nd July 2013.

the problem comes in, so you cannot spent all your oil money on toffees and chocolate for kids⁴⁷ ».

Mohamed Amin a exprimé de vives inquiétudes liées au fait qu'il existait de très grandes variations entre les budgets affectés et les dépenses effectives. Si l'on s'attarde sur le budget prévisionnel de l'ABFA pour l'année 2014, 135 millions USD n'ont jamais été dépensés sans qu'aucun éclairage n'ait à ce jour été apporté sur le devenir de cette somme. De même, selon lui, certains projets n'ont jamais été mis en place comme promis, à l'instar du *Teshie Agriculture College*, ou des 57 millions USD alloués à la GNPC que la compagnie dit ne pas avoir reçu jusqu'ici⁴⁸. Enfin, certaines affectations budgétaires s'avèrent infondées. Selon le PIAC, parmi les dépenses de renforcement capacitaire figurent des consommables ou subventions pour l'industrie de l'art. Seulement 6,7 % de ces dépenses auraient effectivement été alloués au développement des capacités dans les secteurs pétroliers et gaziers. Afin d'éviter ces contournements de la loi, le *Center for Social Impact Studies* (CeSIS) estime que les dépenses de renforcement capacitaire devraient se limiter à trois domaines dont l'appui (formation) et la dotation en équipement aux agences de régulation comme l'*Environment Protection Agency* (EPA) et la *National Petroleum Commission* (NPC).

En l'absence d'informations communiquées par le ministère des Finances sur ce qui a été réellement dépensé, ces zones d'ombre continuent d'alimenter la suspicion. Certains acteurs de la société civile vont jusqu'à appeler publiquement à ne pas croire les annonces du président. Ainsi, Steve Manteaw recommande de ne pas tenir compte de la liste de projets réalisés dressée par le président dans son discours à la nation de 2015, faute de mécanisme de vérification et d'assurance confirmant la véracité des progrès réalisés. Il rappelle qu'en 2014, après pareille annonce, le président avait émis une directive aux ministres leur intimant l'ordre de démontrer, *via* des rapports trimestriels, le degré d'avancement des projets initiés. Selon Steve Manteaw, certains ministres n'ont pas soumis leurs programmes de travail et il n'y a pas eu de suivi trimestriel. Cette opacité devrait être corrigée par l'obligation, introduite par la PMRB 2015, faite au ministre des Finances de présenter chaque année au Parlement le niveau de réalisation des projets financés. Pourtant, la version antérieure de la loi, celle de 2011, prévoyait déjà la publication d'un rapport annuel sur les projets financés. Par rapport à cette opacité, Mohamed Amin Adam a même élaboré un nouvel outil disponible depuis juin 2015 : un site Internet⁴⁹

47. "Ghana's Oil Money Being Misused", 22nd January 2015, <StarrFMonline.com>.

48. Ghana News Agency, "ACEP to Sue Government Over Failure to Publish Projects Funded with Petroleum Revenue", 21 February 2015, <www.ghananewsagency.org/economics/acep-to-sue-gov-t-over-failure-to-publish-projects-funded-with-petroleum-revenue--86054>.

49. <www.ouroilmoney.org>.

destiné à renforcer la traçabilité des dépenses effectuées à partir des revenus pétroliers.

Indépendamment de la ventilation sectorielle, depuis 2011, les dépenses sur l'ABFA ont été globalement jugées trop éparpillées sur un nombre important de projets pour qu'elles produisent de réels effets, sans compter les importants retards et surcoûts rencontrés notamment dans les projets infrastructurels. Selon Mohamed Amin Adam, « *the completion periods have been extended for most projects and these no doubt have financial cost complications derived from variation in the original project cost due to increasing inflation and interest rates, and the fast depreciating local currency against major currencies* »⁵⁰. Il s'ensuit qu'une part de l'ABFA a ainsi été utilisée pour payer ces surcoûts. L'interprétation de l'ACEP est que ce coûteux et peu efficace saupoudrage permet au régime d'étendre son réseau de patronage politique. Il peut également ici être présumé que ces problèmes d'exécution des contrats tiennent également à des passations de marché sans appel d'offres et fondées davantage sur des liens d'allégeance politiques ou personnels, que sur des critères techniques. Si l'on considère les infrastructures routières financées par l'ABFA, non seulement elles ont toutes été entamées avant 2011, mais en 2013 moins d'un tiers de celles-ci étaient achevées. Là encore, à l'instar du constat établi en matière de collecte des revenus, les autorités ghanéennes semblent corriger leurs erreurs, mises en lumière de manière argumentée et chiffrée par les ONG ghanéennes. Ainsi, contrairement aux allocations de 2012 et 2013 réparties sur respectivement 16 et 15 secteurs pour des montants relativement modestes, l'ABFA en 2014 se concentre sur seulement six secteurs : éducation, transport, routes, énergie, agriculture, commerce/industrie. Le *Center for Social Impact Studies* (CeSIS) considère que les ressources ne devraient pas être concentrées dans plus de trois secteurs prioritaires.

Enfin, un des objectifs de dépenses fixés par la PRMA de 2011, à savoir le développement équilibré des régions, demeure en question, et se heurte à une logique pragmatique qui veut que la région la plus affectée par l'exploitation pétrolière (Western Region) soit celle qui reçoit en retour un traitement préférentiel. Le PIAC note ainsi dans son rapport de 2013 que la répartition régionale des dépenses donne à voir d'importantes disparités entre les régions. Tandis que les *Ashanti*, *Eastern* et *Western Regions* reçoivent respectivement 18 %, 17 % et 12 % de l'ABFA entre 2011 et 2013, les *Northern*, *Upper East* et *Upper West Regions* n'ont reçu que 5 %, 5 % et 1 %.

Le ministère des Finances dans son *Reconciliation Report* de 2013 reconnaît que « *a lot of lessons have been learnt, and we will continue to learn a lot more in petroleum revenue management and*

50. M. A. Adam, "Three Years of Petroleum Management in Ghana: Transparency Without Accountability", ACEP, July 2014.

reporting as we mature in this field ». Loin d'être seulement une formule creuse, elle traduit une dynamique réelle au Ghana reconnue par tous : celle de l'apprentissage d'un univers nouveau et en conséquence, d'une adaptation et d'une amélioration en continue des pratiques en la matière.

Retombées sociétales et environnementales de l'exploitation pétrolière au Ghana

La gestion des impacts sociaux et environnementaux constitue l'une des limites du cadre de gouvernance ghanéen des ressources pétrolières.

Gestion des impacts environnementaux

Sur le plan institutionnel, la protection de l'environnement est dévolue principalement à l'EPA, créée par l'*Environmental Protection Agency Act* de 1994. Son indépendance ne souffre pas de contestation, mais elle peut manquer d'influence et voir ses conclusions occultées par les autorités. Elle sert d'autorité légitime dotée de modestes pouvoirs d'enquête pouvant être saisie par des organisations ou des communautés impactées. La plupart de ses conclusions sont *a minima* reprises par la presse et sa présence renforce donc la transparence du secteur. La loi confère également un rôle à la GNPC en matière de conformité environnementale, conformément à la PNDC Law 64 et la PNDLC Law 84, ce qui favorise des conflits d'intérêt étant donné que la GNPC est un opérateur pétrolier. Le rôle de régulation environnementale doit donc essentiellement revenir à l'EPA. Toutefois, elle accuse d'importants problèmes d'affectation budgétaire, le gouvernement ayant publiquement annoncé qu'il allait réduire les fonds alloués à l'EPA en 2015, ce qui va donner lieu à des mesures de restructuration et à une réorganisation de l'équipe de gestion⁵¹. À l'instar de ce qui a été constaté précédemment avec le PIAC, cette réduction budgétaire signifie que l'agence ne constitue pas une priorité du régime actuel en période de tensions de trésorerie.

Le cadre légal ghanéen demeure largement déficient en matière de protection contre les conséquences environnementales de l'exploitation pétrolière. La *Marine Pollution Bill*, adoptée en 2011, demeure largement inadaptée à la nature des enjeux causés par l'exploitation offshore. Kyei Kwadwo Yamoah, responsable du

51. Business Day, 30 March 2015.

programme chargé des ressources naturelles de *Friends Of Nation* considère que la loi ne fournit aucun standard ni aucune procédure de réclamation d'indemnisation financière pour des cas de pollution. En outre, à ce jour, il subsiste un besoin d'harmonisation de différentes lois qui prévoient des sanctions différentes pour le même délit⁵². De concert avec les OSC actives sur le sujet, l'EPA a proposé courant 2015, un cadre de régulation des enjeux environnementaux destiné aux compagnies opérant en *offshore*. Ce cadre légal devrait établir des règles contre les rejets et pollution maritimes, des mécanismes d'amélioration des relations communautaires et de sécurité pendant la phase d'exploration. La phase de consultation et de négociation autour du texte devrait s'étendre *a minima* jusqu'en 2016. Dans le même temps, la perspective de l'adoption de la GHEITI Bill 2014, évoquée précédemment, a incité la société civile à militer pour que celle-ci inclue la restauration de l'environnement post-extraction et l'établissement d'une institution indépendante chargée de surveiller les activités extractives. Il serait cohérent que ces deux dynamiques légales se recoupent pour offrir un cadre de régulation unique.

À ce stade, le Ghana n'a pas connu de véritables scandales écologiques à l'instar de ses voisins ivoiriens (Probo Koala) et nigériens. Jusqu'ici, les incidents environnementaux ont été gérés pacifiquement, notamment dans le secteur aurifère. À la suite de la pollution de deux rivières par *Newmont Ghana Gold Limited* (NGGL) en octobre 2001, la *Wassa Association of Communities Affected by Mining* (WACAM) a pressé le ministère de l'Environnement de mener une enquête, ce qu'ont fait l'EPA et le *Ghana Water Research Institute*. NGGL a ainsi payé 7 millions de Cedis (1,4 million d'euros) de pénalités. Dans le domaine pétrolier, le principal incident concerne *Kosmos* qui, de décembre 2009 à mai 2010, s'est vu accuser de déverser des boues à base d'huile à basse toxicité (*Low Toxicity Oil Based Mud*) dans les eaux ghanéennes. Un Comité mis en place par le ministère de l'Environnement a reconnu la culpabilité de *Kosmos* et l'a condamné à verser une amende de 35 millions USD, laquelle fut considérée par *Kosmos* comme illégale et inconstitutionnelle. Face à la mobilisation de 14 organisations environnementales et de la société civile, dont WACAM, et sans doute afin d'améliorer ses relations tendues avec le gouvernement depuis le dossier EO Group⁵³, *Kosmos* a finalement accepté de verser 23 millions USD.

Sans parler de scandale écologique, les plaintes locales touchant aux impacts environnementaux de l'exploitation pétrolière demeurent toutefois relativement fréquentes. Ainsi, face à la hausse constatée du nombre de baleines retrouvées mortes sur les plages de la côte, une coalition d'ONG, dont *Oil Watch Ghana* et *Friends Of*

52. "EPA Reviews LI to Regulation Ghana's Environnement", 6 August 2015, <<http://citifmonline.com/2015/08/05/epa-reviews-li-to-regulate-ghanas-offshore-environment/>>.

53. M. Pellerin, *Op. cit.*

Nation, a maintenu la pression sur les autorités poussant le ministre de l'Environnement à missionner l'EPA en février 2014 pour mettre en place un comité d'enquête indépendant. L'enquête ne parvint toutefois pas à établir des responsabilités, et évoque la production pétrolière parmi les causes possibles. Cette ambiguïté n'a pas convaincu la coalition d'ONG qui continue à établir un lien direct avec l'exploitation pétrolière, à partir du seul constat d'une surreprésentation de la mort de baleines dans la *Western Region*. Ici c'est tour à tour, l'indépendance ou le manque de moyens de l'EPA qui est en cause. L'EPA n'a pas les capacités de fournir de preuves scientifiques, faute de ressources leur permettant de mener des tests en laboratoire ou des recherches. L'EPA ne semble pas non plus à même de mener ses missions de nettoyage et de restauration de l'écosystème laissant par exemple à la communauté la charge de nettoyer les plages après les déversements d'hydrocarbures⁵⁴.

Gestion des impacts sociétaux

Si l'emphase est mise dans ce chapitre sur les impacts négatifs, se limiter à ceux-ci reviendrait à occulter l'ensemble des retombées positives du pétrole sur l'activité économique. À titre d'illustration, l'existence d'infrastructures pétrolières et gazières à Atuabo, avec le port franc et l'usine de purification gazière, a donné naissance à de nombreux petits commerces (restaurants, épiceries...). Ceci étant dit, les projets pétroliers et miniers se singularisent davantage par leurs impacts négatifs. La plupart d'entre eux donnent lieu à des chocs de temporalités entre l'urgence d'une mise en exploitation dans une industrie hautement capitaliste et le temps long que requiert l'explication du projet à la population et la mitigation des impacts négatifs⁵⁵.

L'exploitation pétrolière au Ghana n'échappe malheureusement pas à cette règle et induit un certain nombre de conséquences sociétales usuellement appelées « externalités négatives » : migrations internes vers les poches de prospérité pétrolières semblables à une ruée vers l'or noir de la part de « *job hunters* » ; gonflement du nombre d'expatriés qui donne lieu à une inflation généralisée (en premier lieu foncière) ; augmentation de la prostitution ; développement du commerce informel qui concurrence les commerçants formels. Ces impacts sont clairement ressentis par la population ghanéenne comme en atteste une enquête d'opinion publiée par la Fondation Friedrich Ebert (FES) en 2015 à partir d'entretiens menés en 2013. L'étude montre que 59 % des

54. E. Planitz, "Consequences of the Oil Production in Ghana on the Livelihood of the Urban Population in Sekondi-Takoradi", Master Thesis in Global Studies, University of Gothenburg, 2014.

55. M. Pellerin, *Op. cit.*

répondants ont cherché à migrer vers la côte en quête d'opportunités économiques, avec jusqu'à 70 % pour certaines régions (régions Ashanti, Volta, Upper East, Upper West). Toutefois, ce phénomène ne semble pas avoir aggravé la division économique Nord-Sud qui structure le territoire ghanéen, division qui a engendré des écarts de standard de vie, d'urbanisation et d'alphabétisation⁵⁶. L'enquête de la FES insiste sur l'augmentation du coût de la vie, confirmé par le *Price Index* ghanéen et clairement ressenti par la population. 79,6 % des sondés considèrent que le coût de la vie a augmenté dans les trois années précédentes, jugeant que le prix des produits de première nécessité a doublé (perception même accrue dans la *Western Region*).

Ces externalités négatives se doublent d'impacts plus localisés et plus lourds sur des communautés particulières (celles des localités concernées par l'exploitation pétrolière) ou des catégories socioprofessionnelles spécifiques. L'impact de l'exploitation du champ de Jubilee sur les communautés de pêcheurs fait localement l'objet de controverses. Depuis le début de la mise en exploitation du champ, les pêcheurs de la *Western Region* se plaignent d'une raréfaction des ressources halieutiques. Relayant ces plaintes depuis plusieurs années, *Friends Of Nation* accuse les compagnies pétrolières d'être responsables de la disparition des poissons. Les impacts d'une telle raréfaction sont considérables au regard de l'importance que revêt le secteur de la pêche dans cette région. Selon les statistiques officielles, la pêche fait vivre 2,4 millions de personnes sur la côte. Les communautés d'Axim et d'Atuabo sont les plus touchées par les impacts de la pêche. Si les pêcheurs sont essentiellement des hommes, King a expliqué le rôle des femmes dans la survie des ménages des communautés affectées par l'exploitation pétrolière, et ce, en dépit de maris actifs sur le marché (souvent informel) du travail⁵⁷. C'est particulièrement vrai dans le secteur de la pêche où les femmes opèrent dans la vente de poissons. Les vendeuses de poissons, en particulier dans la communauté d'Axim, sont désormais poussées à migrer jusqu'en Côte d'Ivoire (à une heure d'Axim) pour acheter le poisson qui sera ensuite revendu localement dans la *Western Region*. La situation des femmes est d'autant plus préoccupante qu'il n'y a aucune politique de promotion du genre en termes de recrutement dans l'industrie pétrolière. Cette migration de travail concerne également les pêcheurs en quête d'eaux poissonneuses du côté ivoirien⁵⁸. Cela se traduit par une perte substantielle de revenus, mais cela provoquerait

56. D. Tsikata and W. Seini, *Identities, Inequalities and Conflicts in Ghana*, CRISE, Oxford University, November 2004.

57. R. King, "An Institutional Analysis of the Resource Curse in Africa: Lessons for Ghana, Consilience", *The Journal of Sustainable Development*, 2009.

58. A. Adusah-Karikari, "Black gold in Ghana: Changing Livelihoods for Women in Communities Affected by Oil Production", *The Extractive Industries and Society*, November 2014.

également une augmentation du VIH, importé de Côte d'Ivoire⁵⁹. La raréfaction des ressources halieutiques pousse également à un reclassement professionnel. Un article de presse datant de 2013 explique que les poissonniers de la communauté Enosie à Half Asini, capitale du district de Jomoro, ont développé de petites activités de commerces (sachets d'eau glacée, quincaillerie) et d'agriculture alternatives aux ressources de la pêche en raison de la chute de la production⁶⁰. Le problème des pêcheurs est accentué par le fait que la PRMA de 2011 prévoit le versement de *royalties* aux communautés affectées et déplacées par les projets *onshore*, mais ne prévoit aucun versement pour les gisements *offshore*, alors que les pêcheurs sont singulièrement affectés.

Le souci tient au fait qu'à ce stade, aucune étude scientifique n'a été en mesure d'établir un lien entre la production pétrolière et la raréfaction des ressources. Le seul impact connu et reconnu par les compagnies concerne la zone d'exclusion qui porte sur un rayon de 500 mètres autour des plateformes de forage, sachant qu'il y a 50 plateformes sur les côtes de Takoradi. Cela prive *de facto* les pêcheurs de l'accès à une importante surface de pêche. Mais le principal point de discordance tient au rôle négatif qui serait joué par le FPSO⁶¹, dont les puissantes lumières attireraient les poissons. Du côté de *Friends of Nation*, le doute n'est pas permis, la pénurie de poissons étant apparue précisément au commencement de la phase d'exploration. Toutefois, faute de preuve scientifique, le débat reste ouvert. Une recherche menée par *ACORN International*, un groupe de recherche basé aux États-Unis (et accusé d'être lié au Parti Démocrate aux États-Unis) associé à *l'Environmental Protection Agency* (EPA) et *Kosmos Energy* a montré que le secteur du pétrole et du gaz n'est pas responsable de la baisse des ressources halieutiques dans les zones côtières où les compagnies pétrolières opèrent. D'après eux, la présence de sargasses dans la *Western Region* et d'une algue localement appelée « green green » expliquerait les problèmes des pêcheurs. Ils expliquent enfin que la pêche illégale et sauvage a largement contribué à la chute de la production halieutique⁶², par l'utilisation d'explosifs. Awulai Annor Adjaye, le *Paramount Chief*⁶³ dans le district de Jomoro, a exprimé

59. A. Adusah-Karikari, *Ibid.* Si le plus faible taux de prévalence au Ghana qu'en Côte d'Ivoire alimente ce genre d'accusations, la réalité de l'importation du VIH depuis la Côte d'Ivoire mériterait d'être vérifiée.

60. J. Arku, "Oil production threatens fish catch", 14 May 2013, <<http://graphic.com.gh/business/business-news/10224-oil-production-threatens-fish-catch.html>>.

61. Unité flottante de production, de stockage et de déchargement.

62. Position qui est confortée par les chiffres de la FAO, pour qui la production halieutique a chuté de 399 388 t en 2004 à 333 524 t en 2011, soit avant la mise en production de Jubilee.

63. Le *Paramount Chief* est le plus haut titre dans le système de chefferie traditionnel au Ghana, reconnu par la Constitution ghanéenne. Chaque région compte plusieurs *Paramount Chiefs* ainsi qu'une assemblée coutumière, la *House of Chiefs*. Leur rôle en matière foncière est considérable.

des doutes quant à la recherche considérant que l'échantillon de 100 personnes est insuffisant et que de nombreux problèmes auxquels sont confrontés les pêcheurs le long de la côte n'ont pas été abordés. Toutefois, les communautés locales elles-mêmes semblent partagées sur les conclusions de l'étude puisque le Chef des pêcheurs d'Abuesi et représentant du *Western Regional Fishermen Council*, Nana Kondua, a reconnu dans le quotidien *Daily Express* que les pêcheurs locaux étaient en grande partie responsables de la destruction des réserves de pêche dans la région. « *We can agree to the fact that the oil exploration at the Jubilee Field may be a factor, but that is not the main cause of our business collapsing. My people are destroying our business activities. They are not listening to the elders and this is having heavy effect on our community. For about 15 years now business is not the same*⁶⁴ ».

Si le pétrole *offshore* en tant que tel ne produit que des impacts au sol limités, il n'en est pas de même de l'exploitation gazière qui en découle. À l'instar du secteur minier, l'exploitation gazière *onshore* entraîne d'importants impacts au sol. En effet, l'usine de purification gazière d'Atuabo (district d'Ellembelle de la *Western Region*) et les centrales thermiques d'Aboadze se situent dans des espaces agricoles dont dépendent les communautés riveraines : principalement les cultures de noix de coco, de caoutchouc, d'huile de palme, de cacao ou de café. À Atuabo, une portion significative des terrains a été récupérée pour la construction d'usines par la Sinopec. Selon Augustina Adusah-Karikari, si des consultations ont bien été menées auprès des populations concernées, celles-ci n'ont pas été informées de la date de démarrage du projet, et les terrains auraient été détruits un dimanche de juillet 2012 lorsque les populations étaient à l'église⁶⁵. D'après l'auteur, elles demeurent en attente de compensations pour la perte importante de revenus occasionnée. La situation à Bonyere est tout aussi préoccupante depuis le lancement en 2010 d'un projet de construction d'une usine de gaz de 5 000 ha qui a nécessité la destruction de plantations de cocotiers. Près de 200 paysans de 27 clans différents ont été affectés. En outre, ce projet a considérablement opposé les autorités traditionnelles de la région à Jomoro⁶⁶.

À ce stade, ces impacts sociétaux et les revendications des communautés qui s'en sont suivies n'ont donné lieu à aucune forme de violence dans la région, ni à l'endroit de la compagnie ni à l'endroit de l'État. S'il convient de garder à l'esprit que le développement des groupes armés dans le delta du Niger, au premier rang desquels figure le Mouvement pour l'Émancipation dans le Delta du Niger

64. "Ghana's Coastal Communities Overburden with Illegal Fishing Activities", *The Daily Express*, 6 July 2015.

65. A. Adusah-Karikari, *Ibid.*

66. M. Pellerin, *Op. cit.*

(MEND)⁶⁷, s'est nourri de l'insatisfaction des pêcheurs affectés par l'exploitation pétrolière, il n'y a pas lieu à ce stade de suspecter une reproduction de ce phénomène au Ghana. Ceci étant dit, le Ghana n'en est qu'à ses balbutiements pétroliers et les séquences d'exploration et d'exploitation en cours dans la *Western Region* vont nécessairement amplifier les impacts sur les modes de vie des populations, et en premier lieu sur les pêcheurs. En novembre 2014, de nouvelles protestations sont apparues de la part des pêcheurs de la région en raison de campagnes sismiques menées par des compagnies pétrolières et qui ont étendu les zones d'interdiction de pêche. À terme, la privation d'emplois de milliers de personnes dont le seul capital technique est la pêche risque de donner naissance à des actes de banditisme plus ou moins organisés. L'une des parades pour le Ghana est d'accentuer les efforts en matière de *local content* afin de faire bénéficier des retombées du pétrole au plus grand nombre possible de ghanéen.

Par ailleurs, les relations entre le pouvoir et les autorités traditionnelles de la région sont des plus tendues. En cause : les impacts précités, qui ont été vivement dénoncés par la *Paramount Queenmother* de Bonyiere, Nana Ebellekyi, et l'absence de versement aux communautés locales de *royalties* et de pourcentage sur les revenus. En effet, en 2010, le gouvernement ghanéen avait signifié un refus aux revendications de quatorze *Paramount Chiefs* de la *Western Region* qui réclamaient la rétrocession de 10 % des revenus pétroliers. Cinq années plus tard, ce refus continue d'alimenter les frustrations, précisément du *Paramount Chief* de la *Western Nzema Traditional Area*, Awulae Annor Adjaye III, qui, en mars 2015, a menacé de faire sécession du Ghana pour rejoindre la Côte d'Ivoire, jouant ici du différend territorial entre la Côte d'Ivoire et le Ghana (cf. encadré ci-après). Si d'aucuns jugent qu'il s'agit davantage de menaces uniquement destinées à faire pression sur le gouvernement et qu'il ne devrait pas les mettre à exécution, il n'en demeure pas moins que ces menaces traduisent une disposition du *Paramount Chief* à mener la fronde contre le gouvernement. De ce point de vue, il s'est d'ailleurs rallié aux manifestations de quelques centaines de jeunes de Takoradi (organisées par le groupe *Occupy Ghana*) qui se sont tenues au mois de mai dernier pour protester contre la crise énergétique et les délestages. Le *Paramount Chief* a publiquement encouragé les jeunes à mener une « révolution ».

67. Movement for the Emancipation of the Niger Delta. K. Nwajiaku-Dahou, "The Politics of Amnesty in the Niger Delta. Challenges Ahead", *Note de l'Ifri*, December 2010.

Espoirs et limites du « local content »

Le développement d'une politique de *local content* est devenu quasiment systématique de la part des États pétroliers et miniers autant que des compagnies étrangères qui y opèrent au titre de leur politique de Responsabilité Sociale d'Entreprise (RSE). Il s'agit du principal moyen à disposition de ces acteurs pour maximiser les retombées positives de l'enclave économique qu'est l'exploitation pétrolière. L'IPIECA définit et résume ainsi le *local content* : « *the added value brought to a host nation (and regional and local areas in that country) through the activities of the oil and gas industry. This may be measured (by project, affiliate, and/or country aggregate) and undertaken through workforce development (employment and training of local workforce), investments in supplier development (developing supplies and services locally, procuring supplies and services locally)*⁶⁸ ». La version minimaliste du *local content*, pensée et généralisée depuis une décennie en Afrique, consiste à maximiser le taux de recrutement local, la dimension locale variant de la nationalité (recruter un Ghanéen) à l'appartenance à la communauté affectée par l'exploitation pétrolière (un Ghanéen originaire d'Axim). Toutefois, les retombées en matière d'emplois des services pétroliers et parapétroliers sont tout à fait minimes et ne suffisent donc pas à affecter positivement l'économie locale. Dès lors, une version plus ambitieuse du *local content* consiste à faire en sorte que les entrepreneurs locaux (et nationaux) deviennent acteurs de l'exploitation pétrolière à travers l'obtention de marchés de fourniture de services parapétroliers. Cela suppose, davantage encore que pour le recrutement, un appui considérable en matière de formation. Dans tous les cas, la difficulté constante en matière de *local content* est de trouver un subtil équilibre entre promotion de la main-d'œuvre ou des entreprises locales et préservation de la compétitivité et de la sécurité de l'exploitation pétrolière. Lorsque cette promotion se fait au détriment de qualifications minimales requises, cela accroît considérablement les risques du projet et sa rentabilité. À titre d'illustration au Ghana, *Tullow Oil* a mis un terme à sa collaboration avec la compagnie aérienne ghanéenne Citylink pour des raisons de sûreté aérienne. L'autre défi est celui de la différence de temporalités précédemment évoquée : l'industrie pétrolière nécessite une main-d'œuvre immédiatement formée et disponible, tandis que le cycle de formation pour un seul ingénieur prend plusieurs années. Partant de ce constat, peu de Ghanéens étaient en mesure de répondre aux besoins de recrutement exprimés par les opérateurs pétroliers après 2010. Sachant que le champ de Jubilee nécessite moins de 1 000 employés, la majorité des Ghanéens reste à l'écart de l'univers pétrolier.

68. Local Content Strategy, IPIECA, 2011.

La loi sur le *local content*, adoptée en février 2014 après trois années d'attente, est à ranger du côté des politiques ambitieuses en la matière, directement influencée par le modèle de *local content* promu par Trinidad et Tobago⁶⁹. La loi énumère l'ensemble de ses missions :

- Promouvoir le maximum de valeur ajoutée et de création d'emplois à travers le recours à l'expertise locale, aux biens et aux services, aux entreprises et à travers le financement de la chaîne de valeur de l'industrie pétrolière.
- Développer les capacités locales dans cette chaîne de valeur à travers l'éducation, les transferts de compétences, le développement d'expertise, les transferts de technologie.
- Parvenir à un niveau minimal d'emploi local et de dépenses nationales dans l'approvisionnement en biens et services de la chaîne de valeur pétrolière.
- Accroître les capacités et la compétitivité des entreprises locales.
- Créer des industries associées au pétrole qui soutiendront le développement économique.
- Soutenir un degré de contrôle pour les Ghanéens sur les initiatives de développement portées par des acteurs locaux.
- Fournir un système solide et transparent de suivi-reporting afin que les objectifs de *local content* soient remplis.

La loi sur le *local content* entend faire du pétrole un moteur en reliant le secteur pétrolier au reste de l'économie plutôt que de voir le secteur rester confiné dans une enclave économique. Ce pari est pour le moins ambitieux, tout comme l'objectif fixé par la loi d'atteindre un taux de *local content* de 90 % d'ici 10 ans. Certains, comme l'économiste ghanéen Théo Acheampong, jugent même la loi irréaliste, faute notamment de disposer des structures nécessaires

69. Pour en savoir plus sur la loi sur le local content de Trinidad et Tobago, voir Local Content – Trinidad & Tobago, Columbia Center on Sustainable Investment, June 2014. <<http://ccsi.columbia.edu/files/2014/03/Local-Content-Trinidad-and-Tobago-Petroleum-CCSI-June-2014.pdf>>. Sur une analyse comparative entre l'expérience ghanéenne et trinitadienne, voir Natural Resource Governance Institute, Gouvernance des fonds des ressources naturelles : les points essentiels, août 2014. <http://ccsi.columbia.edu/files/2014/04/NRF_BP_Overview_FR.pdf>.

pour atteindre ces objectifs⁷⁰. La loi introduit un certain nombre de facilités pour les entreprises ghanéennes. Elle donne priorité aux biens et services ghanéens ainsi qu'aux entreprises ghanéennes. Elle interdit en particulier toute exclusion des entreprises ghanéennes dans les appels sur la base de la seule moins-disance, et au contraire, accepte une mieux-disance allant jusqu'à 10 %. Cette clause de préférence nationale est privilégiée par de nombreux États qui cherchent à industrialiser leur économie, sans contrevenir pour autant aux textes de l'OMC.

Cette logique de préférence nationale peut toutefois produire des effets pernicioeux, liés à la sélection de partenaires insuffisamment qualifiés. À titre d'illustration, comme nous l'apprend *Africa Intelligence*, la compagnie pétrolière ENI a octroyé un contrat d'opération et de maintenance du FPSO à la compagnie ghanéenne OMA pour le développement du gisement ghanéen (gaz et pétrole) de Sankofa⁷¹. Or, OMA n'ayant pas les compétences requises pour cela, la compagnie sous-traite au Malaisien Yinson. Cet exemple suggère que la loi sur le *local content* va contre une logique d'efficacité, puisque sans cette obligation légale, ENI n'aurait pas confié ce contrat à OMA. *A contrario*, on peut imaginer que la compagnie apprendra et se formera aux côtés de Yinson, ce qui va dans le sens d'un des objectifs de la loi sur le *local content* : le transfert de compétences, voire de technologie. De même, toujours d'après *Africa Intelligence*, certains hommes d'affaires ghanéens falsifient leurs actifs afin de convaincre les compagnies étrangères de s'associer à eux. La publication cite ainsi le cas de *Ghana Energy Resources Development* qui s'attribue des participations fictives sur des blocs au Nigeria⁷².

La loi ghanéenne sur le *local content* dépasse même le cadre défini par l'IPIECA et introduit l'obligation pour les compagnies pétrolières d'opérer avec un partenaire local, lequel doit posséder 10 % des parts. Ainsi, la société Erin a dû s'associer au Ghanéen Base Energy pour obtenir son permis d'exploration. Toutefois, la loi n'étant pas rétroactive, elle ne s'applique pas aux compagnies qui ont obtenu leurs agréments avant son adoption, comme Medea Development, *Tullow Oil* ou Anadarko. *Africa Intelligence* révèle cependant que la *Petroleum Commission* menacerait de ne pas délivrer l'*Upstream Permit* pour contraindre les compagnies à appliquer tout de même la loi⁷³.

70. "IMANI Cries Foul Over Petroleum Revenue", 9 May 2015, <graphic.com.gh>.

71. "OMA Ghana, un outsider allié à Yinson pour le FPSO de Sankofa", *Africa Energy Intelligence*, n° 739, 3 Februar 2015.

72. "Ghana Energy Resources, l'inconnu qui rêvait d'être Oando", *Africa Energy Intelligence*, n° 747, 2 June 2015.

73. « La Petroleum Commission fait du chantage », *Africa Energy Intelligence*, n° 733, 4 November 2014.

La contribution des compagnies pétrolières au titre de leur politique de RSE

Le *local content* n'est pas l'apanage de l'État ghanéen, il constitue même la principale contribution des entreprises au titre de leur RSE (Responsabilité Sociale d'Entreprise), et ce, pour une raison aussi simple qu'évidente : il est plus rentable pour un opérateur pétrolier de former un individu localement et ensuite de le recruter, que d'embaucher un expatrié. Dès lors, les engagements des compagnies pétrolières sont fondés sur un intérêt rationnel à réduire leurs coûts, bien que cette logique paraisse encore échapper à nombre d'entreprises. Deux initiatives en particulier doivent de ce point de vue être mentionnées. La compagnie *Tullow Oil* a financé à hauteur de 6 millions USD l'École Polytechnique de Takoradi, tandis que Technip a soutenu l'Université de Kumasi. Si jusqu'ici les résultats en termes de recrutement ont été modestes, il y a fort à parier qu'ils permettront l'embauche de nombreux Ghanéens dans les années à venir, surtout au profit des nouvelles compagnies actuellement en phase d'exploration qui jouiront d'un vivier local de personnel qualifié.

Le second projet est le projet phare du gouvernement ghanéen à Takoradi, ville la plus directement touchée par l'exploitation pétrolière. Il s'agit de la création d'un *Enterprise Development Center* (EDC), destiné à améliorer les capacités des opérateurs locaux (à travers des formations et des incubations) de sorte qu'ils répondent aux standards très exigeants du secteur pétrolier et puissent alors devenir compétitifs. Il s'agit d'un partenariat public-privé car financé par les partenaires pétroliers de Jubilee (*Tullow Oil*, *Anadarko*, *Kosmos*, *Petro SA* et *GNPC*) pour 55 millions USD sur 5 ans. Austin Dziwornu Ablo a réalisé une recherche de terrain⁷⁴ permettant de tirer quelques premières leçons de cet outil ambitieux et innovant. Les propos qui suivent sont inspirés de ses conclusions. Au terme de séances publiques de recensement à Tamale, Kumasi et Takoradi, 419 entreprises ont été répertoriées, tandis qu'une évaluation liminaire des problèmes rencontrés par celles-ci a mis en lumière le manque de capitaux financiers, d'expertise technique et de compétitivité. L'EDC a classé les entreprises selon différents critères de performance et de certification : selon qu'elles soient enregistrées au *Registrar Generals Department* (RGD), à la *National Petroleum Commission* (NPC), selon que leurs employés soient couverts par la sécurité sociale (SSNIT), qu'elles aient un *business plan*, un certificat de TVA à la *Ghana Revenue Authority* (GRA), ou encore qu'elles aient suivi des formations. En fonction de leur classement, elles suivront des

74. A. Dziwornu Ablo, "Local Content and Participation in Ghana's Oil and Gas Industry: Can Enterprise Development Make a Difference?", *The Extractive Industries and Society*, 2015 (2), p. 320-327.

formations ou des incubations afin d'atteindre le niveau requis. L'EDC a également établi des partenariats avec la SSNIT, la GRA (Ghana Revenue Authority), le RGD et la NPC pour faciliter l'enregistrement des entreprises. Au terme de la formation, 25 entreprises ont été certifiées et ont vu leur dossier soumis par l'EDC aux compagnies pétrolières et parapétrolières.

En juillet 2014, six entreprises ayant bénéficié de l'EDC avaient remporté des contrats auprès d'elles. Il ressort de l'étude de terrain que les entreprises reconnaissent qu'elles n'auraient pas remporté ces marchés sans la formation de l'EDC, mais elles estiment que les standards de compagnies pétrolières demeurent discriminants, notamment les certifications ISO, extrêmement coûteuses. Un opérateur s'est notamment plaint de ne pas avoir remporté un marché pour lequel il se pensait qualifié parce qu'il n'était certifié que ISO 14 001. Certains critères comme le prix ou l'expérience sont difficilement contournables et il demeure difficile pour les jeunes entreprises de pénétrer l'univers pétrolier et gazier. Austin Dziwornu Ablo reconnaît à l'EDC le mérite de faire connaître les entrepreneurs locaux aux compagnies pétrolières et de les rapprocher, avec un certain succès. De même, l'EDC a permis aux entreprises locales de connaître les attentes des compagnies pétrolières et les standards attendus ainsi que de hisser leurs standards techniques à ceux nécessaires pour satisfaire les critères de pré-qualification. Toutefois, l'auteur conclut que le chemin est encore long pour faciliter l'intégration des entrepreneurs locaux dans les secteurs pétrolier et gazier. Surtout, si l'impact de l'EDC sur l'économie locale est notable, son impact sur l'économie nationale est dérisoire. Toutefois, l'EDC a le très grand mérite de favoriser la recherche de ce subtil équilibre entre promotion d'entreprises locales et préservation de la compétitivité.

Peu d'études se sont intéressées à la RSE des compagnies pétrolières au Ghana, à l'exception de quelques écrits dont un portant explicitement sur *Tullow Oil*⁷⁵. En 2011, les phases de consultations publiques pré-2010 avaient été vivement critiquées par la *Civil Society Platform on Oil and Gas*, position résumée par Steve Manteaw dans une publication de 2011⁷⁶. De son côté, l'EPA avait dénoncé les études d'impact environnemental et social (EIES) réalisées par *Tullow Oil* et *Kosmos* au fondement qu'elles avaient occulté certaines conséquences de l'activité pétrolière sur l'environnement et les communautés. L'insuffisance des politiques de RSE des compagnies pétrolières était alors notable, conséquence

75. E. Fragouli and A. Yengbalang Danyi, "Promoting Local Acceptability of International Oil Companies (IOCS) Through Corporate Social Responsibility (CSR): The Case of *Tullow Oil* in Ghana", *Financial Risk and Management Reviews*, 2015.

76. Steve Manteaw, "Making Oil and Gas Governance Work for Democratic Development – A Civil Society Perspective from Ghana", in *Fueling the World: Failing the Region? Oil Governance and Development in Africa's Gulf of Guinea*, FES, Autumn 2011.

quasi naturelle du choc des temporalités déjà évoqué. La phase de mise en production a prévalu sur celle d'anticipation et de mitigation des externalités négatives de l'exploitation pétrolière. En somme, lorsque ces externalités sont apparues dès 2009-2010, l'entreprise n'a pas été en capacité d'y répondre du fait de l'absence de programme de RSE mis en œuvre. La raison, là encore, relève malheureusement d'une logique de rentabilité : tant que le champ pétrolier n'est en pas en phase de production, il ne rapporte rien et il n'est pas question pour l'entreprise de supporter une politique de RSE, centre de coût supplémentaire.

Ceci ne peut qu'aboutir à une déception et une frustration des populations, accréditées par les enquêtes d'opinion réalisées par Evangelia Fragouli et Aiden Yengbalang Danyi⁷⁷ : 82 % des sondés sont insatisfaits des actions mises en œuvre par *Tullow Oil* au titre de sa RSE tandis que 62 % d'entre eux acceptent difficilement les opérations de la compagnie au Ghana. Si *Tullow Oil* semble avoir développé des activités dans les zones et auprès des communautés impactées, ces projets semblent encore souffrir de sérieux problèmes.

C'est le cas d'un projet d'approvisionnement en eau pour les communautés de Jomoro. Ce projet, qui a eu pour effet de priver ces communautés d'un projet similaire exécuté par la Banque Mondiale, fut un échec patent : soit les forages ont amené de l'eau non potable, soit ils n'ont rien donné⁷⁸. À court terme, *Tullow Oil* a assuré la fourniture en eau pour compenser ces pertes, mais il s'agit d'une solution provisoire. Si les politiques de RSE sont destinées à renforcer l'acceptabilité de l'entreprise sur place, elles ne doivent aucunement être considérées comme des fonds dépensés à perte par l'entreprise. Ils sont le fruit d'analyses de risques et d'évaluation des coûts/bénéfices d'un projet de RSE. C'est notamment pour cette raison que les compagnies pétrolières investissent tant dans le *local content*, la perspective de pouvoir embaucher localement étant une source d'économie. La raison d'être d'une entreprise est de faire du profit et c'est dans ce sens qu'il convient d'interpréter le licenciement de 70 employés par *Tullow Oil* en mai 2015 du fait de la chute du cours du baril. Vivement critiquée au Ghana, *Tullow Oil* a subi les remontrances du ministre du Pétrole, Emmanuel Koffi Buah, qui a demandé à l'entreprise de limiter ces licenciements et de reclasser les licenciés. Toutefois, aucun mécanisme régulateur ne peut contraindre l'entreprise tandis que la NPC a des moyens limités.

Le Ghana a initié une démarche prometteuse afin de rendre plus efficaces les actions engagées par les compagnies en matière de RSE. En juillet 2015, le vice-président a annoncé la création de la *Western Region Coastal Foundation*, dont la vocation est de faciliter

77. Op. cit.

78. "Tullow's transparency record impressive, but...", *Business News of Sunday*, 26 April 2015, <www.ghanaweb.com>.

un dialogue transparent entre partenaires gaziers, pétroliers et énergétiques. Ce projet, financé notamment par la DFID britannique, doit promouvoir une utilisation efficace des fonds de RSE des différentes entreprises, c'est-à-dire cohérente par rapport aux secteurs couverts et aux besoins exprimés. Cette approche collaborative vise à maximiser la croissance dans les six districts de Jomoro, Ellembelle, Nzema East, Ahanta West, Sekondi – Takoradi et Shama. À en croire le ministre de la *Western Region*, Paul Evans Aide, cette création aurait été guidée par l'échec des contributions minières et du cacao à favoriser le développement de la région.

Conclusion

Depuis 1992, la consolidation démocratique a été couronnée de succès. Le pays doit maintenant adapter son système politique aux revenus du pétrole. Cinq ans plus tard, il est permis de dire que le bilan est encourageant, moins en termes de retombées pétrolières sur l'économie du pays, qu'en termes de gouvernance de revenus pétroliers. En effet, l'économie du pays connaît de sérieuses turbulences en partie liées au pétrole, pour des facteurs externes autant qu'internes.

La conclusion principale de cette étude est que le Ghana doit actuellement digérer une entrée fracassante dans le cercle fermé des pays producteurs de pétrole : considéré par tous les observateurs comme le « bon élève » d'Afrique de l'Ouest (voire d'Afrique), le Ghana a suscité beaucoup d'espoirs et s'est peut-être laissé griser par la promesse d'un miracle pétrolier. De ce point de vue, le résultat peut paraître aujourd'hui brutal : une population quelque peu désillusionnée par rapport au pétrole ; un secteur douloureusement frappé par la chute du cours du baril ; une production nationale qui peine à décoller ; une crise économique liée à un taux d'endettement qui traduit l'emballement des autorités qui ont emprunté sans raison garder. C'est pourtant précisément sur chacun de ces points que le cas ghanéen incite à l'optimisme : la population n'attend plus de miracle de la manne pétrolière et la considère désormais rationnellement ; le choc extérieur de la chute des cours oblige les autorités à expérimenter la vulnérabilité du secteur pétrolier à la volatilité des cours et donc à mieux s'en prémunir pour l'avenir ; la crise de l'endettement oblige les autorités, certes sous pression du FMI, à davantage de sagesse fiscale et budgétaire.

Le Ghana semble se remettre en question et avancer raisonnablement vers une ère durable de production pétrolière qui pourrait bien devenir une aubaine pour l'économie du pays. Sa principale force tient incontestablement à un parlement fort où l'opposition n'est pas qu'un faire-valoir, et à une société civile qui, loin d'être un observateur de la scène pétrolière, est un acteur central du secteur énergétique. Elle a assuré, et continue de le faire, une vigie permanente tant sur l'architecture légale et institutionnelle du secteur pétrolier (et plus largement des ressources minérales, comme d'autres secteurs de l'économie du pays), que dans le respect de cette architecture. Le rôle d'expertise, d'*advocacy*, de lobbying et de conseil que les ONG comme ACEP, ISODEC ou IEA jouent dans le

secteur ont sans doute beaucoup contribué à l'amélioration continue des autorités dans ce secteur.

Le principal défi pour le gouvernement est désormais de faire en sorte que les Ghanéens profitent des retombées de l'exploitation pétrolière. Pour l'heure, ce n'est certainement pas le cas à en croire les conclusions de l'enquête de la FES précitée qui souligne un désenchantement général de la population à l'égard de l'exploitation pétrolière. Seulement 18 % des sondés pensent que les revenus pétroliers sont utilisés raisonnablement, contre 50 % en désaccord. Pire, seulement 10 % de la population considèrent que les revenus pétroliers sont distribués équitablement parmi les Ghanéens, quand 70 % en doutent plus ou moins fortement. Enfin, 38 % des Ghanéens considèrent que le Ghana devra faire face aux problèmes économiques et sécuritaires rencontrés par le Nigeria dans les 10 à 15 prochaines années. Ce sentiment de désillusion est bien entendu relatif et doit être apprécié à l'aune des espoirs placés dans la production pétrolière. C'est là, la seconde erreur des autorités qu'elles tendent désormais à corriger. Si la société civile s'est employée depuis le milieu des années 2000 à émettre des signaux d'alerte dans les médias pour relativiser l'embellie promise par les autorités aux Ghanéens, l'entrée en production pétrolière a servi les intérêts politiques des différents régimes qui se sont succédés et qui ont fait miroiter une prospérité quasi mécanique. La déclaration de l'ancien président John Kufuor dans un entretien à la BCC en 2007 n'en est que la plus criante illustration : « *with oil as a shot in the arm, we're going to fly* ». Récemment, le Directeur exécutif de la *National Petroleum Authority* (NPA)⁷⁹, Moses Asaga, a publiquement reconnu que le gouvernement avait échoué à gérer les espoirs des Ghanéens. Et de rappeler que le secteur pétrolier ghanéen est encore embryonnaire et donc que les maigres revenus pétroliers ne permettent pas de doper la croissance économique du pays. Les autorités doivent savoir raison garder et cesser de promettre une prospérité automatique liée à la production de pétrole. À titre de rappel, le Ghana ne fait pas partie des dix premiers pays producteurs en Afrique. Tout du moins pour le moment.

79. La NPA est l'agence de régulation de la partie aval du secteur pétrolier. Moses Asaga, ancien ministre du Travail, est réputé être l'un des meilleurs connaisseurs du sujet notamment lorsqu'il était député.