

1. INTRODUCTION

L'objet de ce rapport est d'examiner dans quelle mesure et selon quelles procédures il y a lieu de modifier les statuts et les modes de gestion en vigueur de la société publique pétrolière ENACOL, du Cap Vert, afin de lui permettre:

- **Une plus grande souplesse** dans ses relations avec son actionnaire unique qui est l'Etat du Cap Vert, représenté par le Ministère de tutelle, ainsi qu'avec les autres instances du Gouvernement;
- **Une plus grande efficacité** dans la gestion de ses activités, internes et externes, afin de faire face avec rapidité, esprit de décisions et d'initiatives aux changements incessants que connaît le secteur des hydrocarbures ainsi qu'aux opportunités d'affaires qui en découlent.
- **Une plus grande contribution** au développement économique général du Cap Vert en suscitant et en faisant aboutir des projets pétroliers considérés comme leviers pour ce développement.

Cet examen est d'autant plus nécessaire que des changements majeurs sont en train de transformer complètement la structure même de l'industrie pétrolière internationale tout en affectant, en même temps, le profil et le mode de fonctionnement de cette industrie dans chaque pays.

Sans mettre l'accent dans ce rapport sur ces changements, il est, en revanche, nécessaire d'en rappeler les principaux afin de résumer le contexte général dans lequel ENACOL va exercer ses activités dans les années futures. Ces changements peuvent se ramener aux points suivants:

- **Une restructuration du secteur pétrolier international** à partir d'une plus grande concentration des sociétés pétrolières et d'une intégration en aval de quelques pays de l'OPEP (voir annexes).
- **Une prédominance des marchés libres** (spot, à terme, à option) sur le marché et les prix officiels de l'OPEP qui étaient les références jusqu'au début des années 80. Ces nouveaux marchés requièrent de leurs utilisateurs des compétences techniques, des sources d'information et de financement sophistiquées et importantes.
- **Une tendance générale vers un dégagement des Etats** des activités économiques (industrielles et commerciales) en faveur, soit du secteur privé, soit d'un secteur mixte associant l'Etat et le secteur privé (national et étranger). Cette tendance est même observable dans les pays à économies planifiées qui étaient, jusqu'il y a quelques années, assez réservées vis-à-vis d'un tel changement.
- **La constitution de grands ensembles économiques régionaux** dont les plus importants jusqu'à présent sont le marché commun de l'Europe de 1993 et l'Accord du libre-échange

entre les Etats-Unis et le Canada. Le Japon, la Chine et le Sud-Est asiatique formeront sans doute, un jour prochain, le troisième grand ensemble.

- **Les potentialités réelles de coopération régionale africaine** dans beaucoup de secteurs, surtout dans celui des hydrocarbures, même si jusqu'à présent cette coopération reste souvent à l'état de projets pour des raisons politiques et de financement. L'exemple du projet entrepôt du Cap Vert est un exemple concret de ces potentialités.
- **L'émergence de la francophonie**, à laquelle le Cap Vert s'est récemment associée, constitue un lien de coopération supplémentaire, même s'il est limité dans ses moyens, entre le Nord et le Sud. Cela démontre aussi l'intérêt grandissant que porte le Canada envers les pays africains.

C'est en ayant à l'esprit ce contexte général et en tenant compte du contexte particulier du Cap Vert - pays de faibles dimensions et populations sans ressources pétrolières mais avec une position géographique stratégique - qu'il faut aborder la question du rôle et du fonctionnement d'ENACOL.

Notre approche mettra l'accent sur les options et les changements qui peuvent être proposés à ENACOL sur le plan des concepts stratégiques, managériaux et économiques en laissant à d'autres le soin de traduire ces options en termes juridiques précis. Dans les propositions que nous avançons, nous avons parfois pris comme référence les statuts et les

modes de fonctionnement de deux sociétés d'Etat du Canada, soit: Pétro-Canada et SOQUIP (Société Québécoise d'Initiatives Pétrolières). La première est la propriété du gouvernement canadien et la seconde du gouvernement du Québec (voir Annexes). Nous avons aussi beaucoup profité, dans la conception de ces propositions, de notre expérience pratique comme Président du Conseil d'Administration (1980-1983) de cette dernière société et comme un de ses administrateurs depuis 1980.

Etant donné que nous avons voulu faire de ce rapport essentiellement un texte de discussions qui aiderait éventuellement à la prise de décisions pratiques, nous avons évité volontairement les longs développements méthodologiques et bibliographiques en faveur d'un style direct et concis, l'objectif étant de donner sans détour notre opinion sur les problèmes soulevés. **Ces problèmes, répétons-le, ne concernent pas seulement les statuts d'ENACOL mais aussi son mode de fonctionnement.**

2. LE DOUBLE ENVIRONNEMENT D'ENACOL

ENACOL (Entreprise Nationale des Combustibles, E.P.) est une société d'Etat fondée en 1979, dont l'actionnaire unique est l'Etat du Cap Vert représenté par le Ministère de tutelle qui est le Ministère de la Coordination Economique. Cette société est régie par le Décret-loi no 11/78 du 18 février 1978 et par ses statuts de 1979 approuvés par le

Ministre de tutelle.

2.1. Raison d'être et double logique

Quitte à rappeler une constatation souvent formulée, il est nécessaire avant de parler du cas spécifique d'ENACOL, de souligner à nouveau que la raison fondamentale de créer et de maintenir une société d'Etat est de mettre à la disposition du Pouvoir Public, en vue de la poursuite des objectifs dont il est responsable, un **outil différent** de l'Administration Publique (Ministère).

Une telle société est considérée comme devant être mieux adaptée à la conception et à la réalisation des opérations (production et commercialisation), à l'intérieur d'un secteur économique donné, que ne le serait une Administration Publique. Le secteur des hydrocarbures est, à l'évidence, un de ces secteurs d'activités étant donné son caractère stratégique, tant sur le plan du développement économique national que sur le plan de ses implications et de ses effets géo-politiques.

Par le fait même que ces sociétés d'Etat sont une émanation du pouvoir politique tout en étant, dans un certain sens, "autonomes" dans leur gestion, elles sont ainsi obligées de participer, à la fois, à la logique du secteur privé et à la logique du secteur public. Comme acteur dans le

secteur privé, elles sont conduites à opérer selon les modalités du fonctionnement du marché, surtout quand les paramètres de ce dernier sont déterminés au niveau international. Comme agent du secteur public, ces sociétés sont parfois chargées de poursuivre des objectifs qui dépassent le critère du profit d'une société privée.

Cette dualité d'appartenance entraîne tout naturellement une dualité dans les caractéristiques de ces sociétés et dans les modalités de leur fonctionnement. La solution de principe à cette contradiction, vraiment "congénitale", est de les doter de statuts "hybrides" s'inspirant des deux logiques: du marché et de l'Etat. Mais, tout le problème est dans le dosage entre ces deux logiques extrêmes, car si la logique de l'Administration domine celle du marché, la bureaucratie et le gaspillage se fortifient au détriment de l'efficacité et de la rentabilité. A l'inverse, si la logique du marché seule s'installe dans les esprits, l'intérêt général et surtout l'intérêt des générations suivantes risquent fort d'être sacrifiés en faveur du profit à court terme (le problème de l'environnement est un cas type de ce que nous avançons).

Pour tenter de trouver des points d'équilibre optimal entre ces deux positions extrêmes, c'est-à-dire entre bureaucratie et esprit d'initiative ainsi qu'entre rentabilité privée à court terme et intérêt public à long terme, il est nécessaire que les règles du jeu qui régissent les sociétés d'Etat soient

les plus claires possibles.

2.2. Une grille de comparaison

La grille de comparaison que nous proposons ci-après peut aider à bien clarifier le champ de notre investigation tout en constituant une référence commode pour les propositions qui vont suivre.

Cette grille est composée de trois colonnes dont la première fait la nomenclature détaillée des éléments de comparaison, au moment où la deuxième et la troisième colonnes résument les réponses simplifiées que donne l'Administration Publique et l'entreprise privée à chacun de ces éléments. Les propositions que nous ferions dans les sections suivantes, concernant les statuts et le fonctionnement d'ENACOL, vont se situer à une certaine distance de ces deux extrêmes.