NATIONS
UNIES

E

Conseil économique
et social

Distr.
GÉNÉRALE

E/C.7/1996/8
29 mars 1996
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

COMITÉ DES RESSOURCES NATURELLES
Troisième session
6-17 mai 1996
Point 7 a) de l'ordre du jour
provisoire*

APPORT DE RESSOURCES FINANCIÈRES ET DE TECHNOLOGIES NOUVELLES DANS LE SECTEUR MINIER DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT ET DES PAYS EN TRANSITION : COMPLÉMENTARITÉ DES RÔLES ET OBLIGATIONS DES INVESTISSEURS ET DES PARTIES CONCERNÉES DES PAYS D'IMPLANTATION COMPTE TENU DE LA VALEUR INTRINSÈQUE DES GISEMENTS MINIERS ET DES BÉNÉFICES QUI EN SONT RETIRÉS

Évaluation des bénéfices que les pays d'implantation tirent de l'apport de ressources financières et de technologies dans le secteur minier

Rapport du Secrétaire général

RÉSUMÉ

Le présent rapport fait suite à la décision 1994/308 du Conseil économique et social. Il tient compte de l'évaluation des bénéfices tirés jusqu'à présent par les pays d'implantation et propose des moyens d'assurer une meilleure complémentarité des rôles et obligations des gouvernements des pays d'implantation et des investisseurs en ce qui concerne la valorisation des ressources minérales dans l'optique du développement durable.

Le rapport met l'accent sur les principaux changements qui sont intervenus depuis la deuxième session du Comité des ressources naturelles, notamment : le renforcement des structures institutionnelles nécessaires pour appuyer les investissements privés et l'amélioration correspondante du financement de la valorisation des ressources minérales; les mesures prises

* E/C.7/1996/1.

par le secteur privé au niveau local pour répondre aux préoccupations des gouvernements des pays d'implantation dans le domaine social; et les nouvelles méthodes de valorisation des ressources humaines et de formation du personnel adoptées par un certain nombre de compagnies minières dans différentes régions du monde.

Le rapport souligne en outre à quel point il importe que le système des Nations Unies, la Banque mondiale et la Société financière internationale (SFI) ainsi que d'autres organisations bilatérales et multilatérales continuent, en suivant une démarche pluridisciplinaire, d'aider à élaborer et à appliquer des politiques dans le secteur minier et d'autres secteurs connexes; de participer à la réforme des régimes juridiques, réglementaires et fiscaux; de prêter une assistance technique directe; et de faciliter la mise en place des infrastructures matérielles et institutionnelles nécessaires pour répondre aux besoins des investisseurs privés tout en permettant aux gouvernements des pays d'implantation de mieux atteindre leurs objectifs socio-économiques.

Enfin, le rapport met en évidence l'importance de la participation des communautés locales à l'aménagement des nouvelles mines. Comme l'a expliqué un cadre d'une grande compagnie minière internationale : "Notre vrai marché, ce n'est pas le consommateur de notre produit, mais le consommateur de notre présence".

TABLE DES MATIÈRES

	Paragraphes	Page
INTRODUCTION	1 - 5	5
I. ÉVALUATION DES BÉNÉFICES TIRÉS JUSQU'À PRÉSENT PAR LES PAYS D'IMPLANTATION	6 - 42	6
A. Aperçu général	6 - 9	6
B. Structures d'appui et drainage de capitaux	10 - 26	7
C. Développement socio-économique	27 - 33	12
D. Transfert de technologie	34 - 36	13
E. Formation	37	14
F. Protection de l'environnement	38 - 42	14
II. RÔLES ET OBLIGATIONS DES PAYS D'IMPLANTATION	43 - 51	15
A. Attentes du secteur privé	44 - 49	15
B. Attentes des populations locales	50 - 51	17
III. RÔLES ET OBLIGATIONS DES INVESTISSEURS	52 - 56	17
IV. MÉCANISMES SUSCEPTIBLES D'ASSURER UNE MEILLEURE COMPLÉMENTARITÉ DES RÔLES ET DES OBLIGATIONS INCOMBANT À CHAQUE PARTICIPANT	57 - 63	18
A. Programmes internationaux de coopération multilatérale et bilatérale	58	18
B. Associations représentant certaines branches d'activité auprès des pouvoirs publics	59	19
C. Associations pluridisciplinaires et bilatérales représentant certaines branches d'activité auprès des pouvoirs publics	60	19
D. Contrats et fondations à caractère social	61 - 62	20
E. Formulation de politiques : structures juridiques	63	20
V. RECOMMANDATIONS	64 - 68	21
A. Programmes multilatéraux et bilatéraux de coopération internationale, y compris les services consultatifs	65	21

TABLE DES MATIÈRES (suite)

		Paragraphes	Page
	B. Associations représentant certaines branches d'activité auprès des pouvoirs publics	66	22
	C. Contrats à caractère social	67	23
	D. Formulation des politiques; cadre juridique . .	68	23
VI.	CONCLUSION	69 - 71	23
ANNEXE.	Liste des critères utilisés par les entreprises du secteur privé pour évaluer les conditions de l'investissement dans le secteur des ressources minérales		25

INTRODUCTION

1. Le présent rapport fait suite à la décision 1994/308 du Conseil économique et social et à la demande que le Comité des ressources naturelles a formulée dans sa résolution 2/10, à la deuxième session qu'il a tenue du 22 février au 4 mars 1994. Le rapport tient compte de l'évaluation des bénéfices tirés jusqu'à présent par les pays d'implantation et propose des moyens d'assurer une meilleure complémentarité des rôles et obligations des investisseurs et des gouvernements des pays d'implantation en ce qui concerne la valorisation des ressources minérales dans l'optique du développement durable.

2. Depuis la deuxième session du Comité, en février/mars 1994, les pays en développement et les pays en transition ont reçu plus de capitaux et de services techniques du secteur privé international. Cette augmentation s'explique principalement par la confiance grandissante du secteur privé, y compris des banques et des compagnies d'assurance, à l'égard des gouvernements qui se montrent plus attentifs aux préoccupations des investisseurs privés pour ce qui est de l'élaboration des politiques, de l'adoption de codes d'exploitation et d'investissements miniers plus stables et plus transparents et de la mise en place de structures administratives d'appui. Le système des Nations Unies, la Banque mondiale et la Société financière internationale (SFI) ainsi que d'autres organisations multilatérales et bilatérales ont continué d'aider à élaborer des politiques nationales dans le secteur minier, à améliorer les régimes juridiques et fiscaux, à organiser des séminaires permettant l'instauration d'un dialogue pluridisciplinaire et à renforcer les infrastructures institutionnelles. Cette approche concertée pluridisciplinaire et souple a été bien reçue et il est important que les pays en développement et les pays en transition la conservent pour attirer les investissements à long terme et les transferts de technologie qui les accompagnent.

3. Par ailleurs, des informations sur les pays ont continué d'être diffusées dans le cadre de séminaires et de tables rondes sur les investissements qui ont permis aux entreprises privées, aux institutions financières et aux conseillers techniques de mieux se faire une idée des divers pays et des risques auxquels ils s'exposeraient, et d'établir de bonnes relations de travail avec les responsables du secteur privé et public ainsi qu'avec les organismes d'aide bilatérale et multilatérale, le but étant de créer dans chaque pays une base d'opérations économiquement durable et écologiquement rationnelle.

4. Trois grandes tendances se sont dégagées depuis la dernière session. En premier lieu, on observe une évolution très positive des formules d'investissement qui découle du regain de confiance né de la mise en place de structures plus stables et qui s'accompagne d'une augmentation du nombre d'investisseurs pour un projet donné. Plutôt que la formule très simple d'une prise de participation d'un investisseur étranger où le risque est auto-assuré, on a souvent préféré des coentreprises dont le montage financier fait appel à la fois à une prise de participation et à des prêts sans recours, l'assurance étant fournie par des assureurs publics ou privés. À titre d'exemple, on citera le projet Kori Kollo de la société Battle Mountain en Bolivie et le projet Zarafshan-Newmont pour l'extraction d'or en Ouzbékistan. En deuxième lieu, on constate que, comme le préconisent divers groupes indépendants et associations professionnelles, certaines grandes questions, notamment les questions

écologiques et sociales ainsi que celles relatives aux droits fondamentaux des populations autochtones et des artisans, sont de plus en plus souvent replacées dans une perspective mondiale. Enfin, et il s'agit sans doute du point le plus important, on a pris conscience que la réussite à long terme d'un projet nécessite la participation de nombreuses parties prenantes, et pas seulement celle des gouvernements des pays d'implantation et des investisseurs étrangers. Il importe de concilier les besoins de toutes les parties et de développer des structures institutionnelles, sociales et physiques afin de créer les conditions d'un développement social et économique viable à long terme. Comme l'a expliqué un cadre d'une grande compagnie minière internationale : "Notre vrai marché, ce n'est pas le consommateur de notre produit, mais le consommateur de notre présence."

5. Il est de plus en plus reconnu que les projets miniers devraient être bénéfiques tant aux investisseurs qu'au pays d'implantation, et que les gouvernements devraient élaborer des régimes réglementaires et fiscaux transparents qui répondent aux objectifs de rentabilité des investisseurs mais aussi aux objectifs des gouvernements en matière de production de recettes et de développement économique et social. En ce qui concerne particulièrement le pays d'importation, le projet minier devrait être bénéfique à l'économie tout entière, devrait renforcer les industries locales et les inciter à répondre aux besoins de la population, permettre aux ressortissants nationaux de suivre une formation théorique et pratique et garantir le transfert de technologie. Il est également entendu que les objectifs du secteur privé ne correspondent pas toujours à ceux des gouvernements des pays d'implantation et des mécanismes devraient être mis en place pour assurer la complémentarité des rôles[1, 2].

I. ÉVALUATION DES BÉNÉFICES TIRÉS JUSQU'À PRÉSENT PAR LES PAYS D'IMPLANTATION

A. Aperçu général

6. Au milieu des années 1970, les investissements privés et étrangers dans le secteur minier, notamment en Afrique, en Amérique latine et dans la région Asie-Pacifique, étaient perçus au niveau politique comme une atteinte à la souveraineté nationale et un instrument de domination étrangère sur le développement économique national. On pensait également qu'ils entraînaient des ponctions excessives sur les réserves de devises, freinaient le développement industriel et faussaient les prix, ce qui était préjudiciable aux pays en développement.

7. C'est au milieu des années 80 qu'un courant favorable aux investissements étrangers est apparu très rapidement. La plupart des pays étaient insatisfaits des compagnies minières qu'ils géraient et contrôlaient, car elles ne remplissaient pas leurs objectifs ou le faisaient à un coût très élevé (elles absorbaient une part importante des budgets publics sous forme de subventions ou d'aides à l'équipement). De surcroît, les pays connaissaient de graves difficultés financières (liquidités insuffisantes, difficultés à obtenir des prêts sur les marchés internationaux et endettement important en raison de restrictions sur les prêts bancaires). Les investissements étrangers dans les projets miniers sont alors devenus attrayants, les gouvernements ont commencé à se désengager des sociétés d'État et à les restructurer, et certains d'entre eux

ont changé de stratégie de développement afin de faire du secteur privé le principal moteur de la croissance économique. Dans cette optique, la plupart des pays d'Afrique, d'Asie du Sud-Est et d'Amérique latine ont adopté des politiques visant à créer un contexte favorable aux investissements privés. Depuis 1985, plus de 75 pays ont entrepris d'adopter de nouvelles politiques et lois relatives au secteur minier.

8. Depuis la dernière session du Comité en 1994, le système des Nations Unies, la Banque mondiale et la SFI ainsi que d'autres organisations multilatérales et bilatérales ont continué d'aider les pays en développement et les pays en transition à élaborer des politiques et à adopter des dispositions législatives et réglementaires ainsi que des mesures d'application équitables et pertinentes, qui offrent un cadre cohérent et stable pour la planification. Ils ont en outre contribué à mettre à jour les données géologiques; à organiser des séminaires régionaux de promotion des investissements dans le secteur minier qui ont réuni des représentants de gouvernements, compagnies minières internationales et d'organismes compétents; à renforcer les capacités des pays et à assurer la formation de leurs ressortissants au suivi des activités des compagnies minières.

9. Les réformes s'imposent progressivement. Les mesures de stabilisation économique adoptées par plusieurs pays ont renforcé la confiance des entreprises et des organismes internationaux, notamment des institutions de crédit et des fournisseurs, favorisant ainsi l'instauration d'une situation plus stable, et donc plus propice aux investissements à long terme. Les pays qui ont procédé à des réformes en profondeur, tels que le Ghana et le Chili, inspirent maintenant de nombreux autres pays, dont certains sont en transition, tels que l'Ouzbékistan et le Kazakstan, où les efforts déployés jusqu'à présent pour attirer les investissements sont concluants, en particulier dans le secteur de l'or. Bien qu'il reste beaucoup à faire, les pays dont les ressources naturelles sont les plus importantes et dont les réformes sont les plus avancées connaissent une amélioration sensible de leur situation économique et sociale, avec les effets multiplicateurs que cela entraîne. Le secteur privé réagit peu à peu en augmentant les investissements financiers, en développant les industries de base et satellites, en mettant en place des programmes de formation pour la main-d'oeuvre locale, en mettant en oeuvre des transferts de technologie et en renforçant les institutions nécessaires pour maintenir la croissance. Toutefois, si la plupart des pays en développement et des pays en transition souhaitent encourager les investissements étrangers dans le secteur minier, ils ne sont pas tous capables de procéder aux réformes macro-économiques indispensables et de mettre en place rapidement des régimes juridiques et fiscaux qui seraient acceptables pour l'ensemble du secteur minier.

B. Structures d'appui et drainage de capitaux

10. Il apparaît clairement que la mise en place de structures d'appui dans de nombreux pays, qu'ils soient en développement ou en transition, a pour effet d'attirer les investissements étrangers. Il est également évident que les organismes multilatéraux jouent un rôle important en fournissant une aide financière et en atténuant les risques, ce qui améliore la stabilité des opérations complexes.

11. On prendra l'exemple de quatre pays : le Viet Nam, le Ghana, l'Ouzbékistan et la Bolivie.

Viet Nam

12. Depuis la fin des années 80, le Gouvernement vietnamien, avec le concours de l'Organisation des Nations Unies et d'autres entités, s'est employé à élaborer un régime réglementaire visant à promouvoir les investissements dans le secteur minier. Le pays dispose de gisements exploitables de métaux communs, de métaux précieux et de minéraux industriels, ainsi que de réserves de charbon. En 1989, le Gouvernement a adopté une loi sur les ressources minérales qui réglemente l'activité minière. En 1990, le secrétariat de la CESAP a publié un atlas des ressources minérales, grâce auquel les pays peuvent faire connaître leurs gisements de minéraux au niveau international. En 1991, des projets de loi et de réglementation relatifs au secteur minier, visant à fournir un cadre propice aux investissements étrangers, ont été élaborés, puis examinés lors d'une table ronde qui, sous l'égide de la CESAP, a réuni à Hanoi en 1991 des représentants de compagnies minières privées, du Gouvernement vietnamien et des organismes compétents des Nations Unies. L'élaboration du projet définitif s'est poursuivie dans le cadre d'un projet financé par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), exécuté par le Département des services d'appui et de gestion pour le développement du Secrétariat de l'ONU et cofinancé par le Gouvernement australien. Une deuxième table ronde a été organisée dans le cadre de ce processus. Le projet de loi a été présenté à l'Assemblée nationale au début de 1996. Son adoption ainsi que la mise en place d'un régime fiscal devraient inciter les compagnies minières internationales à accroître leurs activités au Viet Nam.

Ghana

13. L'exploitation des mines d'or joue depuis très longtemps un rôle important dans le développement économique du Ghana. En ce qui concerne la production d'or, le pays se classe au dixième rang mondial et au deuxième rang des pays africains, derrière l'Afrique du Sud. Depuis 1979, le pays s'attache à libéraliser et à privatiser son économie, en privilégiant particulièrement les questions budgétaires et monétaires. Avec l'aide du Fonds monétaire international (FMI) ainsi que d'autres organismes multilatéraux d'appui et pays donateurs, il a déployé des efforts pour mettre en place des régimes juridiques et fiscaux favorables aux investissements privés. En 1986, la loi sur les mines et les minéraux, qui énonce les conditions nécessaires pour appuyer les investissements, a été adoptée. Par la suite, afin de renforcer la stabilité politique, le FMI et les pays donateurs ont contribué à l'instauration de la démocratie et du pluripartisme en 1991.

14. Comme suite à la mise en place de régimes favorables aux investissements privés et au remaniement des politiques socio-économiques, avec le concours du FMI et de la SFI, la situation économique s'est améliorée et le Gouvernement a tiré des bénéfices économiques importants qu'il a ensuite redistribués.

15. En 1993, le PIB s'élevait à 7 milliards 256 millions de dollars des États-Unis. Le taux de croissance du PIB était de 4,8 % et de 3,8 % en 1993 et en 1994, respectivement, alors que les prévisions sont de 5,5 % et de 5 %

pour 1995 et 1996, respectivement. La société Ashanti Goldfields, qui a produit 853 740 onces d'or en 1994 (sur une production totale de 1 409 606 onces pour le Ghana) a été cotée en bourse la même année, ce qui a rapporté 454 millions de dollars au Gouvernement. Les exportations se sont chiffrées à 1 milliard 219 millions de dollars, les exportations d'or représentant à elles seules 548 millions de dollars. L'industrie minière ne cesse de se développer grâce aux capitaux injectés dans le secteur de l'or par de gros investisseurs privés, tels que la société Lohnro Plc, le Groupe Pioneer États-Unis, ainsi que les sociétés Golden Shamrock et Gencor. Le Ghana suscitant davantage de confiance, le mécanisme de financement actuel de la SFI pour la société Ashanti a été récemment remplacé par un mécanisme autorenouvelable dollar-or qui ne comprend pas d'assurance du risque politique et de caution d'une grande entreprise. La situation du Ghana continue de s'améliorer et, à condition qu'il n'y ait pas de détérioration du contexte politique et économique, les régimes juridiques, fiscaux et comptables mis en place devraient encourager les investissements. Cela étant, il faudrait procéder à quelques ajustements et élaborer une législation appropriée en matière d'environnement.

Ouzbékistan

16. Avec 93 types de produits minéraux concentrés dans 850 gisements et 1 600 sites, l'Ouzbékistan dispose de ressources minières abondantes. Ses gisements d'or, de cuivre, de plomb et de zinc sont parmi les plus importants au monde et sa production annuelle de 60 à 80 tonnes d'or, qui lui rapporte de 790 à 910 millions de dollars des États-Unis par an, le place au second rang de la Communauté d'États indépendants (CEI) pour la production d'or. Il dispose également de gisements importants de gaz naturel, de tungstène, de sels naturels, d'aluminium et de divers types de minéraux industriels et de matériaux de construction.

17. Dans le cadre de la politique de réforme et de développement économique décidée le 21 janvier 1994, le Gouvernement ouzbek, en collaboration avec la CNUCED, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) et le PNUD, a organisé à Tachkent, du 9 au 11 mars 1994, une table ronde sur les investissements et les perspectives du commerce international en Ouzbékistan. Cette table ronde a permis une concertation fructueuse entre les cadres de sociétés transnationales, des responsables gouvernementaux de haut niveau, des ministres et les responsables des comités de promotion des investissements de pays asiatiques voisins. L'objectif premier était de faire mieux comprendre aux décideurs de haut niveau les principales questions relatives aux investissements étrangers directs et de leur permettre de mieux conduire les négociations menées avec les sociétés transnationales afin d'attirer ces investissements. Conséquence directe de la table ronde, une nouvelle loi sur les investissements étrangers a été adoptée par le Conseil suprême d'Ouzbékistan le 5 mai 1994 et a été suivie par une loi sur les mines promulguée le 23 septembre 1994.

18. Un grand nombre de compagnies minières et d'institutions financières sont prêtes à investir dans des entreprises minières économiquement viables. Elles s'intéressent particulièrement à l'exploitation de l'or et du cuivre, ainsi qu'à d'autres métaux communs comme le plomb et le zinc. En 1992, un séminaire de promotion des investissements dans le secteur minier d'Ouzbékistan a été

organisé par le Gouvernement, avec l'aide de la United Swiss Bank, à Tachkent. Ce séminaire a abouti à la mise en place de deux opérations d'extraction d'or, en association avec Newmont Mining Corporation et Lohnro Plc, lesquelles se sont engagées à investir, respectivement, 220 et 250 millions de dollars. Grâce au montage financier et à l'infrastructure du projet, à l'expérience technique et opérationnelle de Newmont, aux réformes structurelles entreprises en Ouzbékistan et à l'aide offerte par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), qui venait d'être créée, le projet Newmont-Zarafshan a bénéficié d'un financement international fourni par un consortium de 13 banques internationales et la BERD, l'assurance du risque politique étant fournie par la United States Overseas Private Investment Corporation (OPIC) et l'AMGI[3]. C'était le premier prêt accordé par un consortium bancaire international à un pays de l'ex-Union soviétique et la première fois que la BERD participait à un cofinancement avec des banques commerciales. La revue Project Finance International a décerné à la structure financière de la coentreprise le titre d'"Opération de l'année 1993". Le projet de Zarafshan, qui marquait un pas vers une économie de marché, était considéré comme stratégiquement important, car le pays allait pouvoir en tirer des bénéfices économiques et sociaux tangibles.

19. Cherchant à promouvoir encore davantage les investissements étrangers dans le secteur minier ouzbek, le Comité d'état pour la géologie et les ressources minérales vient d'établir, avec l'aide de consultants juridiques et de spécialistes du secteur minier, un dossier d'appel d'offres pour l'exploitation de deux autres grands gisements d'or. On s'attend à ce que, d'ici à l'an 2000, les capitaux étrangers investis dans l'exploitation de l'or dans le pays dépassent très nettement 1 milliard de dollars, ce qui permettra de doubler la production actuelle d'or, en la faisant passer de 80 à 160 tonnes, et qui placera l'Ouzbékistan au cinquième rang mondial des producteurs d'or.

20. L'Ouzbékistan a donné la priorité absolue à l'élaboration de principes et de directives de développement sectoriel pour la restructuration de ses industries minières et métallurgiques et pour la prévention et l'atténuation des dégâts causés à l'environnement par le secteur minier. Il veut renforcer sa base de ressources naturelles lorsque cela est possible et établir des normes pour guider le développement et attirer le secteur privé, tant national qu'étranger. Au nombre de ses priorités figurent l'instauration d'un régime juridique, fiscal et réglementaire propre à favoriser les investissements de capitaux étrangers, la sécurité dans les mines de charbon, la formation à la gestion, les questions relatives à la privatisation des entreprises minières, l'introduction de techniques écologiquement rationnelles de prévention de la pollution et l'élaboration d'une loi sur l'environnement acceptable au niveau international. L'Ouzbékistan fait également une large place à l'exploration et à la valorisation de ses ressources minérales, en particulier de l'or et des métaux communs. Par ailleurs, le Gouvernement devrait procéder à une analyse économique approfondie de la demande sectorielle et des possibilités d'exportation de différents produits minéraux comme la potasse, le phosphate, la fluorine, la soude, les métaux communs, les minéraux rares et les terres rares.

Bolivie

21. Située au coeur de l'Amérique du Sud, la Bolivie est un pays sans littoral, indépendant depuis 170 ans et jouissant d'une grande diversité écologique.

C'est une démocratie constitutionnelle avec séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Extrêmement pauvre, puisque son PIB par habitant ne s'élevait qu'à 800 dollars des États-Unis environ en 1994, la Bolivie dispose d'une main-d'oeuvre qui est hautement qualifiée ou a l'envie et la capacité de le devenir.

22. Depuis 1985, la Bolivie a promulgué une série de lois qui ont contribué à attirer les investissements étrangers, notamment en créant un prêt d'investissement qui offre les mêmes possibilités aux investisseurs étrangers qu'aux investisseurs nationaux[4]. La loi sur les mines, qui comprend des dispositions fiscales, est particulièrement importante. Par ailleurs, aucune restriction n'est imposée à la convertibilité et à la circulation des devises étrangères. La Bolivie a également promulgué une loi générale sur l'environnement et élabore actuellement des réglementations spécifiques au secteur minier.

23. En 1993, le pays a élu un nouveau Président qui a entrepris de mettre en oeuvre El Plan de Todos, le Plan pour tous. Les points principaux de ce plan sont : le Programme de capitalisation, qui est une forme de privatisation selon laquelle les sociétés privées s'engagent à respecter des programmes de travail en échange de 50 % du capital des principales entreprises publiques et du contrôle de leurs activités; le Plan de participation populaire, qui vise à décentraliser l'administration, la gestion des capitaux et la prise de décisions; la réforme de l'éducation; la réforme judiciaire; et le Plan de développement durable.

24. Les conditions préalables à la mise en oeuvre de la réforme sont maintenant en place et suscitent déjà l'intérêt des entreprises étrangères et nationales et des créanciers et donateurs internationaux. En 1991, il n'y avait en Bolivie que quatre compagnies minières étrangères. Le pays en compte maintenant plus de 40, dont Battle Mountain, RTZ, Kenmore, Billiton, Barrick Gold, Orvana, Echo Bay et Teck. Le PIB augmente au rythme de 4 à 5 % et l'inflation, à présent maîtrisée, se maintient entre 8 et 10 %. Le pays continue à travailler avec des conseillers et des organismes comme le FMI et la Banque mondiale.

25. L'une des conséquences principales de l'instauration de ce nouveau contexte est sans doute la coentreprise Kori Kollo qui a réuni Battle Mountain et Zeland. La mine de Kori Kollo était exploitée depuis 1985. Au départ, il s'agissait d'une entreprise de lixiviation en tas qui produisait jusqu'à 50 000 onces d'or par an sous forme de concentré. Les capacités techniques et opérationnelles et les ressources financières de Battle Mountain ont permis d'ajouter une installation de traitement du sulfure. En 1994, la mine produisait 313 000 onces d'or et 1 million d'onces d'argent et devenait la plus grande mine d'or d'Amérique du Sud.

26. Il faut également souligner que les changements structurels survenus en Bolivie ont permis à Battle Mountain d'assurer le préfinancement du projet, des prêts privilégiés étant accordés par la suite par la SFI, qui est affiliée à la Banque mondiale, par l'OPIC et par la Corporación Andina de Fomento (CAF), groupe panandin dont fait partie la Bolivie. Celle-ci bénéficie également d'un transfert de technologie concernant l'extraction de l'or à partir de sulfure, de

l'organisation de formations et de la mise en place de programmes sociaux locaux par le biais de la Fondation Inti Raymi.

C. Développement socio-économique

27. Dans quelques-uns des pays en développement les plus avancés, la mise en oeuvre précoce d'une réforme radicale des politiques relatives à la mise en valeur des ressources minérales et du régime fiscal et juridique connexe, destinés à favoriser l'injection de fonds privés dans le secteur minier et à assurer le concours de spécialistes étrangers susceptibles d'améliorer la gestion et l'efficacité de sociétés contrôlées et gérées par l'État, commence à donner très progressivement des résultats dans le domaine socio-économique.

28. Au Chili par exemple, pays qui est passé à une véritable économie de marché tournée vers l'exportation, les indicateurs sociaux et économiques sont en progression constante[5]. Cette tendance a été favorisée par une croissance régulière de la production qui a, depuis 1990, permis au Gouvernement de mettre l'accent sur la politique sociale, y compris la lutte contre la pauvreté.

29. Pour ce qui est des indicateurs sociaux, le taux de chômage, qui a dépassé 20 % au plus fort de la récession du début des années 80, est retombé à 6 % environ en 1994. Cette année-là, 29 % de la population vivait en dessous du seuil de pauvreté, contre 45 % en 1987. Par ailleurs, les indicateurs clefs du bien-être social, à savoir la mortalité infantile, l'espérance de vie, la malnutrition, l'analphabétisation des adultes et le niveau d'instruction, se sont tous améliorés, plaçant le Chili dans une position favorable par rapport aux autres pays à revenu intermédiaire.

30. En ce qui concerne les indicateurs économiques, l'inflation est tombée à moins de 9 % en 1994, contre 20 à 30 % au début des années 80. En outre, le secteur financier a connu une croissance remarquable, qui s'est manifestée notamment par :

a) Une augmentation des actifs financiers qui représentent plus de 80 % du PIB, les placements dans les caisses de retraite privées représentant près de 50 % du total;

b) Une augmentation du taux d'épargne national, qui représente plus de 25 % du PIB, contre 12 % en 1985;

c) Une balance des paiements fortement créditrice, grâce à la croissance rapide des exportations;

d) Une augmentation des réserves internationales nettes qui, à la fin du mois de septembre 1995, s'élevaient à plus de 14,3 milliards de dollars, soit plus de deux fois le montant de la dette extérieure du secteur public;

e) La diminution du ratio dette extérieure/PIB de la région, qui est tombé de 117 % en 1986 à 4 %.

31. Par ailleurs, on note un renforcement du tissu économique général, avec la diversification des ventes à l'étranger de produits non traditionnels comme les articles manufacturés, les fruits et les produits de la pêche.

32. Au cours de la période considérée, le Gouvernement a mené une politique sociale destinée à lutter contre la pauvreté et à inverser la tendance à la diminution rapide des ratios dépenses de services sociaux et d'infrastructures sociales/PIB. À cette fin, il a augmenté les pensions et les allocations sociales, lancé de grands programmes en faveur de l'éducation de base, de la formation professionnelle et des infrastructures de santé, financé des projets destinés aux pauvres et entrepris une réforme de la législation du travail, y compris le relèvement des taux de salaire minimaux. Il s'est particulièrement attaché à faire en sorte que la politique sociale ne mette pas en péril la stabilité macro-économique. Afin de garantir que les finances publiques continuent de reposer sur une base saine tout en honorant ses engagements en matière sociale, le Gouvernement a mis en oeuvre une réforme fiscale qui a consisté à élargir l'assiette, à augmenter les taux d'imposition, à restructurer les tranches du barème fiscal pour accroître la progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, et à augmenter les impôts indirects pour financer l'augmentation des retraites et des dépenses d'éducation.

33. Dans les pays moins avancés, où l'infrastructure sociale et économique n'est pas encore bien mise en place, certaines sociétés étrangères s'efforcent au niveau local de fournir un appui social et économique direct qui devrait, à terme, permettre à la communauté de se passer d'aide. En Bolivie, par exemple, dans le cadre du projet Kori Kollo, la Fondation Inti Raymi a été créée pour aider la communauté locale. Financée par l'Inti Raymi ainsi que par d'autres sources, la Fondation a pour but de fournir une aide à l'éducation, la formation, la nutrition, l'élevage et l'amélioration des conditions de vie dans la région de la mine de Kori Kollo.

D. Transfert de technologie

34. Bien que la technique de la lixiviation en tas ait fait ses preuves comme moyen d'extraire l'or de minerais à faible teneur, elle était, il y a peu de temps encore, réservée aux compagnies exploitant les mines d'Amérique du Nord et d'Australie. Il y a donc lieu de noter que grâce à l'évolution des contextes économiques respectifs, les pays en développement et en transition bénéficient maintenant du transfert de cette technique.

35. Exploraciones Eldorado, filiale mexicaine d'Eldorado Corporation Ltd., petite compagnie minière canadienne, exploite actuellement, au moyen de la technique de la lixiviation en tas, une mine d'or de l'État de Sonora qui produit 50 000 onces d'or par an. Une deuxième mine d'or, qui mettra en oeuvre la même technique, est en construction; elle devrait commencer à produire environ 25 000 onces par an à partir d'août 1996. Sans le transfert de cette technique, qui permet l'exploitation économique de minerais à très faible teneur, aucun de ces gisements ne serait exploité. La compagnie emploie actuellement 200 personnes de la région. Grâce au nouveau contexte économique qui résulte des réformes structurelles entreprises par le Mexique, elle a pu mettre en place une facilité de crédit de 20 millions de dollars destinée à financer le développement de ses opérations dans le pays. D'autres petits

gisements de minerais à faible teneur sont actuellement exploités par les filiales mexicaines de compagnies minières nord-américaines utilisant la même technique.

36. L'une des principales applications du transfert de technologie en matière de lixiviation en tas est sans doute le projet Zarafshan-Newmont, lancé en Ouzbékistan pour un coût de 150 millions de dollars. La lixiviation est principalement utilisée pour retraiter des minerais à faible teneur déjà présents en tas à la surface, à proximité immédiate de l'un des plus grands gisements d'or du monde, qui, sans cette technique, ne seraient pas traités.

E. Formation

37. Pour que les compagnies puissent travailler de manière efficace dans les pays en développement et en transition, il est essentiel qu'elles disposent d'une main-d'oeuvre compétente et qu'elles puissent utiliser les technologies les plus récentes à tous les niveaux d'activité. Sur les sites exploités par Exploraciones Eldorado, des Mexicains sont formés à l'utilisation des installations conformément aux normes nord-américaines et reçoivent donc une formation dans divers domaines — aspects techniques, géologie, comptabilité, trésorerie, planification, gestion, sécurité, sûreté, langues, etc. — sous la conduite de Mexicains et d'expatriés expérimentés. L'objectif est d'envoyer le personnel sur d'autres sites du groupe au Mexique et, à terme, dans d'autres pays. BHP, grande compagnie minière internationale basée en Australie mais qui exploite des mines dans le monde entier, consacre des millions de dollars à l'organisation de programmes de formation à la gestion qui ont pour but non seulement de permettre à des ressortissants des pays d'implantation d'accéder à des postes de direction dans leur pays, mais également de former des ressortissants pour qu'ils deviennent "expatriés" dans d'autres pays. La formation est un élément vital des compagnies minières, qu'elles opèrent au niveau local ou à l'étranger.

F. Protection de l'environnement

38. Les années 90 ont été marquées par la mondialisation de la législation et des normes environnementales, qui ont marqué des points dans les pays industrialisés comme dans les pays en développement et les pays en transition. À l'origine de cette tendance, on trouve les compagnies minières et les institutions financières internationales, des organisations multilatérales et des organismes de prêt, mais aussi les pays en développement et les pays en transition eux-mêmes.

39. La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, organisée en 1992 à Rio de Janeiro, a permis d'opérer un recentrage. Le principal résultat de cette conférence est la prise de conscience mondiale de l'importance de l'environnement, ce qui a conduit à l'adoption du principe du développement durable. La Conférence avait pour objectif de renforcer la collaboration mondiale pour aborder de manière équilibrée et intégrée les questions d'environnement et de développement. Cette approche a été réaffirmée par les conférences internationales qui ont suivi.

40. Les gouvernements des pays en développement et des pays en transition continuent de combler leurs lacunes en matière de normes d'environnement en élaborant et en appliquant des systèmes de réglementation. À cet égard, ils reçoivent une aide de la part de différentes sources, dont la Banque mondiale et d'autres organisations multilatérales et bilatérales. Au Secrétariat de l'ONU, le Département des services d'appui et de gestion pour le développement organise des ateliers pour que les activités minières prennent davantage en compte les questions d'environnement. Au nombre des thèmes traités figurent les techniques de lutte contre la pollution, l'évacuation des déchets et le contrôle de la qualité de l'air, les réaménagements de sites, la législation environnementale, la planification de la gestion de l'environnement et l'audit environnemental. On est ainsi parvenu à une plus grande homogénéité des normes au niveau mondial.

41. Parallèlement aux activités d'élaboration de politiques générales entreprises par l'intermédiaire d'organisations multilatérales, le Conseil international des métaux et de l'environnement, qui regroupe la plupart des grandes compagnies du secteur minier, joue également un rôle actif. Créé pour représenter le secteur minier international dans les débats relatifs à l'environnement, le Conseil fournit des informations aux gouvernements et aux organisations multilatérales sur la mise au point et la coordination de normes internationales d'environnement applicables à l'industrie minière. Les membres se conforment aux normes d'environnement de leur pays d'origine, quel que soit le pays où ils opèrent. L'obligation d'appliquer au minimum les normes du pays d'origine, qui est encore renforcée par les clauses et garanties financières des projets qui concernent le respect de l'environnement, répond aux pressions exercées au niveau mondial par des groupes écologistes extrêmement bien organisés.

42. Alors que la législation de l'environnement s'harmonise, se précise et s'adapte de plus en plus aux conditions locales, la question de son application et de son suivi par les pays reste à régler. Il est urgent que chaque pays dispose de politiques et directives spécifiques en matière d'environnement et que ses capacités d'en assurer le suivi soient renforcées afin de garantir le contrôle des activités des compagnies minières et la protection des communautés locales.

II. RÔLES ET OBLIGATIONS DES PAYS D'IMPLANTATION

43. Désireux d'une part de créer un environnement propice à encourager et maintenir les investissements privés à long terme et, d'autre part, de répondre aux nécessités socio-économiques de leur pays, les gouvernements se heurtent inévitablement à des conflits d'intérêts. Il leur faut donc trouver des mécanismes complémentaires qui concilient ces différents impératifs. Les pays d'implantation doivent offrir un cadre réglementaire et fiscal stable et transparent, y compris une structure administrative d'appui, tout en maintenant des conditions socio-économiques acceptables.

A. Attentes du secteur privé

44. Afin d'attirer et de maintenir des investissements à long terme de capitaux privés dans le secteur minier, le gouvernement qui, il y a 10 ans encore, était responsable de la réglementation, propriétaire et exploitant, doit aujourd'hui

non seulement réglementer mais aussi offrir un environnement propice. Le secteur privé attend d'un pays d'implantation qui souhaite réellement attirer des investissements à long terme qu'il offre un contexte macro-économique sain et un régime juridique et fiscal moderne, qu'il contribue à faire en sorte que les obligations relatives à l'environnement soient fixées à l'avance et que les pratiques adoptées en matière d'exploitation minière soient viables, et qu'il dispose d'organismes publics compétents dans le secteur minier[6]. Par ailleurs, les politiques adoptées par le gouvernement doivent tenir compte du fait que l'industrie minière présente des caractéristiques spécifiques : c'est une activité à haut risque, à forte intensité de capital et preneuse de prix; les mines sont situées dans des endroits reculés, ont une durée de vie déterminée et supposent donc une remise en état; enfin, l'État contrôle généralement l'exploitation des sites[7].

45. Pour créer un environnement macro-économique sain, le gouvernement doit adopter des politiques prudentes et stables qui forment un cadre économique ouvert et tourné vers l'exportation, prévoient le droit de commercialiser la production à l'étranger et d'importer des équipements et du matériel, garantissent l'accès aux devises étrangères aux taux du marché libre et offrent la possibilité de rapatrier les bénéfices et de conserver des fonds à l'étranger.

46. Le régime juridique et fiscal doit garantir l'accès aux sites à des fins de prospection, la clarté et la transparence des règles et procédures, la sécurité de jouissance de la prospection à la production, un régime fiscal stable et équitable, l'égalité de traitement des investisseurs locaux et étrangers et l'accès à l'arbitrage international. Dans un marché où la concurrence est féroce quand il s'agit d'attirer des investissements, en particulier ceux des compagnies multinationales, on ne saurait trop insister sur l'importance d'une législation et de politiques stables, transparentes et simples. Ce principe est valable dans le monde entier, puisque depuis 1985, plus de 75 pays ont entrepris d'adopter de nouvelles lois et politiques relatives aux mines.

47. Outre un contexte économique sain et un régime juridique et fiscal moderne, les pays d'implantation doivent instituer un ensemble de réglementations judicieuses en matière d'environnement. Celles-ci sont particulièrement importantes pour les compagnies minières internationales. En effet, ces sociétés, dont les directeurs peuvent, au siège, être tenus personnellement responsables des violations de ces réglementations, doivent fournir des garanties au titre des conditions de financement des projets et font l'objet de pressions de plus en plus fortes de la part de groupes écologistes très bien organisés. Les critères clefs sont notamment l'existence d'obligations environnementales fixées à l'avance, le recensement des groupes de pression hostiles au secteur minier et la participation des gouvernements des pays d'implantation à l'instauration de pratiques minières respectueuses de l'environnement. À cet égard, il faudrait organiser des consultations avec les parties prenantes, adopter les lois et réglementations nécessaires en consultation avec l'ensemble de l'industrie minière et des groupes pluridisciplinaires au niveau mondial, élaborer des normes techniques, recueillir des données de base sur des questions d'environnement et protéger les groupes de population et les populations autochtones affectés par les opérations minières.

48. Enfin, le secteur privé attend des pays d'implantation qu'ils soient dotés d'organismes publics spécialisés dans les questions minières compétents et qu'ils renforcent les organismes publics pour appuyer les investissements dans le secteur. Il peut s'agir par exemple de la mise en place, au sein du Ministère des mines, d'un département minier, d'un bureau de géologie et d'un bureau de l'environnement. Ces bureaux devraient être dotés d'un personnel compétent, bénéficier de crédits suffisants et leur mandat, leurs pouvoirs et leurs responsabilités devraient être clairement définis. Les relations et les responsabilités intergouvernementales devraient également être transparentes.

49. Les critères sur lesquels se fondent les compagnies minières pour investir dans un pays donné se répartissent en plusieurs catégories. Une liste détaillée est fournie à l'annexe I. Au cours des cinq dernières années, de nombreuses compagnies minières internationales ont conclu des accords pour la prospection et l'exploitation de sites en tenant compte de critères différents selon les pays où elles s'implantaient.

B. Attentes des populations locales

50. Les préoccupations de la population locale concernent essentiellement l'amélioration des conditions de vie, l'ouverture de débouchés, l'amélioration de la justice sociale et la prise en compte de l'environnement. Le projet minier devrait profiter à l'économie tout entière, encourager et renforcer les industries locales afin de répondre aux besoins de la population, permettre l'instruction et la formation de ressortissants et entraîner des transferts de technologie.

51. Le gouvernement devrait s'attacher à renforcer les institutions sociales afin d'accroître la justice sociale, à parvenir à une croissance économique durable en s'assurant une "rente économique" suffisante par l'adoption d'une politique fiscale appropriée et/ou par l'instauration d'une redevance directe au niveau des opérations et, enfin, à garantir la viabilité du point de vue de l'environnement. Pour accroître la justice sociale, il faudrait mettre en place une politique qui pourrait comprendre la lutte contre la pauvreté, l'offre d'une éducation de base et d'une formation professionnelle, la mise en place d'infrastructures de santé, le financement de projets destinés aux pauvres, l'équité dans le travail, y compris l'instauration d'un salaire minimal et la sécurité de l'emploi, et la création progressive de caisses de retraite.

III. RÔLES ET OBLIGATIONS DES INVESTISSEURS

52. Les investisseurs privés sont tenus, au même titre que les gouvernements des pays d'implantation, de rendre des comptes à toutes les parties prenantes, en particulier aux actionnaires, à leurs employés, au gouvernement, aux collectivités au sein desquelles ils opèrent, aux banquiers, aux fournisseurs et aux clients.

53. D'une manière générale, l'investisseur a pour responsabilité d'assurer les aptitudes nécessaires au bon fonctionnement des opérations dans différents domaines (domaines techniques, commerciaux et juridiques, environnement, sécurité, etc.) tout en assumant la responsabilité première du financement des projets. En retour, il doit être en mesure de dégager des profits, de

rembourser le principal et les intérêts en cours, de rentabiliser ses investissements en capital et en ressources humaines de manière à récompenser les actionnaires pour leur appui et pour les risques qu'ils prennent.

54. Si les investisseurs sont tenus, en tant que personnes morales responsables, de se conformer aux réglementations techniques et juridiques existantes, ils ont aussi des responsabilités morales et éthiques envers leurs employés auxquels ils doivent assurer une formation, des conditions de travail plus sûres et une rémunération équitable, tout en apportant leur appui à un certain nombre d'associations et de comités professionnels présents dans le pays d'implantation.

55. Au niveau local, les investisseurs sont amenés à assumer des responsabilités grandissantes en matière de main-d'oeuvre, de formation d'insertion, d'élargissement des tâches, de transfert de compétences dans des domaines tels que l'ingénierie, la gestion de trésorerie, l'encadrement, les techniques de fabrication, les techniques géoscientifiques et la santé. En outre, dans les collectivités locales situées au voisinage des sites miniers, les sociétés minières cherchent à améliorer la qualité des programmes scolaires et des services de santé — tant médicaux que dentaires — existants, en particulier, des services de médecine préventive, avec le concours de travailleurs sociaux et au moyen d'infrastructures physiques telles que les puits artésiens, les écoles, les dispensaires et les installations de loisir.

56. Bon nombre de sociétés minières sont conscientes que le meilleur moyen de se prémunir contre les risques politiques est de s'assurer le plein soutien des collectivités locales au sein desquelles elles opèrent. Les administrations, qu'elles soient locales, étatiques ou fédérales, peuvent changer à tout moment. Aider à renforcer les capacités des collectivités locales, en soutenant notamment les entreprises locales, est une stratégie qui devient de plus en plus courante. Un autre moyen important d'atteindre l'objectif du développement durable consiste à associer étroitement les collectivités locales vivant à proximité d'un site minier éventuel au processus de prise de décisions. La Banque mondiale vient de passer en revue une vingtaine de projets et elle en a conclu que la participation effective du public garantissait la stabilité à long terme des objectifs visés aussi bien par les collectivités locales que par les projets.

IV. MÉCANISMES SUSCEPTIBLES D'ASSURER UNE MEILLEURE COMPLÉMENTARITÉ DES RÔLES ET DES OBLIGATIONS INCOMBANT À CHAQUE PARTICIPANT

57. Il existe un certain nombre de mécanismes qui devraient permettre d'assurer une meilleure complémentarité des rôles et des obligations incombant à chaque participant et dont on trouvera le détail ci-après :

A. Programmes internationaux de coopération multilatérale et bilatérale

58. Les organes et organismes du système des Nations Unies, la Banque mondiale, la SFI et d'autres organisations multilatérales et bilatérales ont offert au secteur industriel et aux gouvernements des pays d'implantation une aide inestimable dans le domaine des ressources minérales, sous forme d'appui et de

conseils à caractère technique, de même qu'ils ont aidé à former du personnel local à toutes les aptitudes requises pour la mise en valeur de ces ressources, accueilli des tables rondes régionales destinées à promouvoir le dialogue entre le secteur industriel, les pouvoirs publics et les organismes de coopération, mis en place certaines structures et réformes institutionnelles, cherché à renforcer les capacités, consacré des recherches à l'évolution des politiques minières, fiscales et juridiques et entrepris certaines études portant sur l'offre et la demande de matières premières. En outre, vu que dans les marchés naissants, le financement des projets requiert une approche multidisciplinaire dans le cadre de laquelle investisseurs étrangers, banques commerciales, banques et institutions multilatérales et bilatérales sont supposés coopérer et coordonner leur action, les banques et institutions multilatérales et bilatérales ont offert aux pays susmentionnés qui en avaient vraiment besoin, différents services (coassurance, réassurance, montages financiers et garanties de dettes privilégiées) destinés à atténuer les risques et ont permis aux investisseurs privés et aux coentrepreneurs locaux d'investir dans différents domaines. La Banque mondiale et la SFI prêtent leur concours financier et technique au renforcement des structures institutionnelles qui, dans les pays, aident à assurer une certaine stabilité à long terme dans des conditions financières et socio-économiques données.

B. Associations représentant certaines branches d'activité auprès des pouvoirs publics

59. Les chambres des Mines ou leur équivalent ont de tout temps constitué, à l'échelon des pays comme des provinces, un cadre concret au sein duquel les représentants d'une branche d'activité donnée pouvaient échanger des vues, défendre leurs intérêts auprès des pouvoirs publics et traiter les problèmes qui leur étaient communs. Pour compléter l'action de ces organismes, des associations internationales composées de différents groupes et spécialisées dans une matière première ont été créées afin de faciliter les transferts de technologie, permettre une meilleure compréhension des marchés, et traiter de problèmes spécifiques. Au nombre de ces associations, on citera le "Gold and Silver Institute", le Groupe d'étude international du plomb et du zinc, le "World Gold Council" et le Conseil international des métaux et de l'environnement, qui ont été constitués pour faciliter la transparence des marchés, échanger des vues et traiter de questions spécifiques telles que la viabilité du point de vue écologique. En outre, des groupes techniques nationaux et internationaux comme la Société of Mining Engineers (SME) des États-Unis, sont des cadres tout désignés pour les échanges de technologies et d'informations.

C. Associations pluridisciplinaires et bilatérales représentant certaines branches d'activité auprès des pouvoirs publics

60. Les associations pluridisciplinaires et bilatérales représentant certaines branches d'activité auprès des pouvoirs publics existent depuis plusieurs années, c'est-à-dire depuis que les pays de l'OCDE ont décidé de conjuguer leurs efforts en vue de développer leurs relations commerciales et parvenir à une meilleure compréhension mutuelle. Au nombre de ces associations, on citera l'Association professionnelle canado-coréenne au sein de laquelle des cadres, en particulier des juristes, des comptables, des ingénieurs et des hommes

d'affaires, travaillant dans différentes branches d'activité (secteur minier, foresterie, banque, etc.) se rencontrent chaque année tantôt au Canada, tantôt e Corée, pour discuter de leurs débouchés respectifs, de problèmes politiques, de commerce, de transports maritimes et d'autres questions en vue d'élargir leurs échanges et leurs relations d'affaires.

D. Contrats et fondations à caractère social

61. On est de plus en plus conscient que la participation des collectivités locales aux activités minières est fondamentale pour le développement durable, lequel requiert le maintien d'un certain équilibre entre les différents facteurs environnementaux et socio-économiques en jeu. La cogestion de l'environnement et des ressources de même que la participation à la prise de décisions sont des éléments d'une importance décisive pour les collectivités. Les dirigeants d'entreprise ne sont pas les seuls à avoir intérêt à ce que les politiques de prospection et d'exploitation minières adoptées soient viables. Les mineurs, les voisins, les investisseurs, les collectivités locales et l'environnement sont aussi concernés. Les sociétés minières ont tout intérêt à nouer des relations de coopération avec les collectivités locales, en offrant une formation d'insertion ainsi que des services de santé et d'aide sociale, en proposant des activités éducatives et en aidant à développer les entreprises locales. C'est précisément ce qui s'est passé en Bolivie où la société qui exploite la mine de Kori Kollo a créé une fondation, la Fondation Inti Raymi. La négociation d'accords de participation constitue un autre moyen de répondre aux préoccupations des collectivités locales. Pour que les opérations des sociétés minières restent viables et stables, il est indispensable que ces sociétés et les collectivités locales négocient un nouveau "contrat social", qui puisse garantir aux collectivités de nouvelles clauses et conditions leur permettant de mieux préserver leurs intérêts à long terme.

62. Les sociétés minières internationales sont désormais conscientes qu'il est indispensable d'entretenir des relations de travail avec les collectivités si elles veulent que leurs opérations se poursuivent sans heurts. La Déclaration de Copenhague faite en mars 1995 au Sommet mondial pour le développement social[8] souligne l'importance d'une gestion et d'une administration participatives transparentes et responsables. Dans le domaine minier, le mécanisme de supervision le plus efficace serait un arrangement tripartite où la société minière, l'administration locale et la population seraient également représentées.

E. Formulation de politiques : structures juridiques

63. Le renforcement institutionnel est d'une importance capitale pour le développement des structures sociales d'un pays, la durabilité des flux financiers, le transfert de technologies et la prospérité économique qui en découle. L'élaboration en cours de principes directeurs applicables à l'exploitation du sous-sol, aux codes d'investissement, aux cadres juridique et fiscal, à la gestion de l'environnement et au développement social est d'une importance tout aussi décisive que leur officialisation ultérieure qui devrait s'opérer par le biais du système juridique. Dans bon nombre de pays, notamment de pays à économie en transition, ce processus n'en est qu'à ses tout débuts, et devrait contribuer pour une part décisive à assurer une meilleure

complémentarité entre les objectifs visés par le pays d'implantation et ceux que poursuit l'investisseur.

V. RECOMMANDATIONS

64. Pour aider les pays en développement et les pays à économie en transition à mettre en place et maintenir des structures qui puissent encourager les entreprises étrangères et locales à investir dans les ressources minérales et ainsi faciliter à long terme le développement durable de leur secteur minier et de leur économie, il est recommandé de faire appel aux mécanismes ci-après :

A. Programmes multilatéraux et bilatéraux de coopération internationale, y compris les services consultatifs

65. Les organismes des Nations Unies, la Banque mondiale, la SFI et les autres organismes et institutions multilatérales et bilatérales devraient continuer d'être pleinement mis à contribution de manière à pouvoir :

a) Financer et appuyer les recherches consacrées à la mise au point et à l'application de politiques et de cadres juridiques adaptés en matière de ressources minérales, d'investissement, de législation, de fiscalité, d'environnement, etc. en vue d'obtenir des conditions plus propices aux investissements privés à long terme;

b) Aider à mettre en place, dans les domaines de la prospection et de l'exploitation minière, des cadres institutionnels moins complexes et plus efficaces, en particulier aider à créer, sous la direction du Ministère des mines, un département minier, un bureau de levés géologiques, et un bureau de l'environnement ayant chacun des mandats, des pouvoirs et des responsabilités clairs et précis;

c) Offrir une assistance technique pour la compilation de données relatives aux ressources géologiques des pays, en particulier pour la réalisation de levés géologiques, l'établissement de cartes, la création de base de données informatiques centralisées, la mise en place de systèmes de gestion des titres miniers inspirés du système d'informations géologiques, etc.;

d) Donner accès selon les besoins à certaines études de marchés détaillées (analyses de l'offre et de la demande par secteur, analyse des besoins à l'exportation, prévisions relatives aux prix etc.) consacrées à différentes ressources minérales;

e) Communiquer aux pays à économie en transition les résultats de recherches et des renseignements généraux relatifs aux établissements de crédit et sociétés minières privés;

f) Offrir une assistance technique, financière et juridique aux fins de la structuration, de la privatisation des ressources et installations minières et de l'établissement de la documentation nécessaire à cette fin, et de la négociation d'accords d'investissements portant sur l'exploitation des ressources minérales;

g) Aider à négocier et formuler des politiques d'exportation des accords commerciaux régionaux et bilatéraux et des conventions fiscales;

h) Organiser, avec la participation de hauts responsables gouvernementaux, de sociétés minières internationales, de banques, d'établissements de crédit, de fournisseurs, de conseillers techniques, de prêteurs institutionnels et de conseillers de haut niveau, d'ONG et d'autres partenaires, des tables rondes internationales pluridisciplinaires, qui auraient une fonction pédagogique, faciliteraient les échanges d'idées, donneraient l'occasion de débattre d'un certain nombre de questions et permettraient aux parties prenantes de mieux connaître les différents pays, leurs facteurs de risques ainsi que leur potentiel géologique et minier;

i) Aider à élaborer les politiques sociales et économiques adaptées dans les domaines suivants : santé, lutte contre la pauvreté, droits de l'homme, droits des artisans;

j) Aider à former le personnel local aux nombreuses tâches liées à la mise en valeur des ressources minérales;

k) Aider les gouvernements des pays d'implantation à instituer un cadre, puis des mécanismes réglementaires qui permettent de surveiller les pratiques environnementales et les dégâts écologiques imputables au secteur minier, et à mettre en place des programmes de renforcement des capacités destinées aux fonctionnaires;

l) Aider à suivre les évolutions en cours en matière d'investissement;

m) Continuer d'appuyer le rôle joué par les banques et les institutions multilatérales et bilatérales dans les domaines suivants : réalisation de montages financiers constitués notamment de prêts et de fonds propres, garanties de prêts prioritaires, assurance contre les risques politiques et réassurance, développement de petites industries d'appoint grâce à l'octroi de prêts assortis de conditions libérales, mise sur pied d'établissements financiers locaux par le biais de prêts et de garanties et grâce à la création de bourses des valeurs, etc.

B. Associations représentant certaines branches d'activité auprès des pouvoirs publics

66. Les représentants des pouvoirs publics et des entreprises locales devraient être encouragés à participer aux groupes industriels et techniques qui sont constitués à l'échelon national et international, car ce serait là un moyen de faciliter les transferts de technologie, d'acquérir une bonne connaissance des marchés, de soulever les problèmes qui se posent dans l'ensemble d'une branche d'activité donnée et de se tenir au courant de ces questions, et de nouer des relations à long terme avec d'autres responsables industriels, gouvernementaux et financiers. Les Chambres des mines, locales et nationales devraient être pleinement mises à contribution et aidées de manière à pouvoir résoudre concrètement les problèmes qui se posent dans leur branche d'activité et travailler de manière efficace avec les organes gouvernementaux compétents.

C. Contrats à caractère social

67. Les investisseurs étrangers admettent désormais presque tous que les collectivités locales doivent participer au processus de prise de décisions concernant la mise en valeur des ressources minérales locales et que la viabilité doit s'accompagner de la mise en place d'infrastructures sociales, physiques et économiques locales, y compris de la création d'entreprises locales. La meilleure assurance contre les risques politiques est l'appui de la communauté locale. Les gouvernements, aux niveaux tant régional que fédéral, sont soumis à la loi du changement. C'est pourquoi le transfert de technologies et l'amélioration de la santé, de l'éducation et de la formation professionnelle peuvent de plus en plus s'effectuer au niveau local. De nombreuses sociétés minières qui opèrent actuellement dans les pays en développement et les pays en transition le constatent dans la pratique jour après jour. Certaines d'entre elles ont organisé des programmes officieux d'octroi de bourses d'études à des élèves doués pour leur permettre de poursuivre leurs études dans les villes voisines ou en dehors de leur État (ou de leur pays) dans des universités réputées, ou amélioré les services sanitaires locaux en créant des hôpitaux, en recrutant des médecins et en lançant des programmes de premiers secours; ou encore installé des services de soins dentaires dans les villages, de même que des services d'adduction d'eau potable etc. D'autres sociétés ont institué sous les auspices de certaines fondations des programmes plus officiels qui ne comprennent pas seulement la formation professionnelle et la création de services sanitaires, mais également un appui aux petites entreprises locales et des possibilités de promotion pour les femmes. Vu la progression de la mise en place des cadres appropriés dans les pays, le moment peut être venu d'envisager d'inclure dans le contrat d'exploitation minière lui-même une espèce de contrat social susceptible d'aider une communauté donnée à assurer un développement durable même après le départ du "moteur de croissance" initial.

D. Formulation des politiques; cadre juridique

68. La formulation des politiques définies dans le cadre juridique et réglementaire institué par voie législative est le mécanisme le plus stable et le plus transparent qui puisse inspirer confiance dans un régime. Cette constatation s'applique notamment au régime d'exploitation du sous-sol, aux codes miniers, aux régimes fiscaux, aux régimes d'investissement, aux réglementations écologiques et à la politique sociale. Le meilleur moyen de faciliter le développement durable est de renforcer les capacités dans de nombreux domaines distincts. Il est recommandé de veiller à ce que l'élaboration et la promulgation des lois régissant directement le secteur des ressources minérales s'accompagnent de l'élaboration de politiques dans les secteurs socio-économique et financier.

VI. CONCLUSION

69. Au cours des dix dernières années, de nombreux pays en développement et pays en transition ont constaté que les investissements du secteur privé dans la mise en valeur des ressources minérales pouvaient sensiblement contribuer à asseoir les bases économiques d'un pays et ils ont modifié leurs stratégies de développement pour confier au secteur privé le rôle de moteur de la croissance économique. À titre de mesure initiale, les gouvernements, grâce à une

assistance de l'Organisation des Nations Unies, de la Banque mondiale et d'autres institutions multilatérales et bilatérales, ont adopté des politiques et mis en place des cadres et régimes initiaux conçus spécialement pour instaurer un climat favorable à ces investissements.

70. Les réformes s'imposent lentement, et dans les pays où elles sont les plus avancées, des améliorations tangibles dans le climat des affaires sont déjà perceptibles, et le secteur privé réagit en accroissant les investissements directs dans le secteur minier, ce qui a un effet multiplicateur sur l'économie (création d'emplois, création de petites et moyennes entreprises locales et renforcement des infrastructures physiques, sociales et économiques).

71. Si l'investissement dans le secteur minier peut contribuer de manière fondamentale aux objectifs de développement socio-économique d'un pays, il n'en reste pas moins que les ressources minérales et les capitaux injectés dans le secteur sont, de par leur nature même, des ressources finies. C'est pourquoi les politiques et les cadres d'appui mis en place doivent tenir compte de l'objectif principal à long terme du pays, c'est-à-dire une croissance économique soutenue et le développement durable. Il est primordial de concevoir et de mettre en oeuvre des mécanismes propres à assurer la complémentarité des rôles des gouvernements des pays d'implantation et des investisseurs. Tandis que les pays en développement et les pays en transition progressent vers le stade suivant, celui du renforcement des capacités, il faut avoir bien conscience qu'il s'agit à la fois d'instaurer un climat propice à l'investissement privé et de jeter les bases nécessaires à la réalisation de la justice sociale.

Notes

[1] Commission économique pour l'Afrique, contribution en date du 26 juillet 1995 à l'élaboration d'un rapport présenté au Comité des ressources naturelles à sa troisième session.

[2] Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, "Trends in legal/institutional arrangements for investment promotion in mineral exploration and development in the ESCAP region: review of mineral development policy and plans, including mining legislation, taxation and investment promotion issues" (non daté).

[3] Don Newport, "A case study of the Zarafshan-Newmont Gold Project, Uzbekistan", communication présentée au Séminaire "Project Finance for Mining in the Emerging Markets", Denver (Colorado), septembre 1995.

[4] R. Dennis O'Connell, "Battle Mountain Gold Company's Bolivian experience", communication présentée lors de la Price Waterhouse Mining Conference, San Francisco (Californie), juillet 1995.

[5] Étude du Fonds monétaire international, "Chile's prudent policies have yielded sustained growth and reduced poverty", 6 novembre 1995.

[6] Peter van der Veen, "Attracting private sector mining investment", communication présentée au Séminaire "Project Finance for Mining in the Emerging Markets", Denver (Colorado), septembre 1995.

[7] Robert B. Parsons, "Taxation policy and mineral investment", Price Waterhouse.

Annexe

LISTE DES CRITÈRES UTILISÉS PAR LES ENTREPRISES DU SECTEUR PRIVÉ POUR ÉVALUER LES CONDITIONS DE L'INVESTISSEMENT DANS LE SECTEUR DES RESSOURCES MINÉRALES

L'"Inventaire de l'investisseur" ci-après[a] énumère les principaux critères utilisés par les entreprises du secteur privé pour évaluer les conditions de l'investissement dans les activités minières à l'étranger. Cet inventaire a été établi à partir d'une enquête menée à l'échelle mondiale et complétée à la suite de recherches postérieures.

Critères géologiques

Abondance des ressources minérales en général

Efficacité et coopération des services officiels (prospection géologique, service des mines, ministère de l'aménagement du territoire, services financiers, banque centrale)

Évaluation du potentiel géologique par rapport à celui d'autres pays

Existence d'informations géoscientifiques fiables (cartes topographiques, cartes géologiques, photographies aériennes, instruments de géophysique aéroportés, données géochimiques et études géologiques)

Organisation et accessibilité des données géoscientifiques, présentation normalisée des rapports, de préférence en anglais, banque de données centralisée facilement accessible

Production minière antérieure

Possibilité d'utiliser des techniques d'évaluation géologique

Possibilité de recruter du personnel qualifié sur place

Existence d'un service des mines

Existence de laboratoires locaux

Critères politiques

Stabilité générale du pays à long terme

Stabilité du régime

Cohérence et continuité des politiques minières

Sécurité intérieure

Stabilité des pays voisins

Existence d'assurances couvrant les investissements étrangers

Qualité de l'administration (transparence et responsabilité)

Économie de marché ouverte ou fermée

Indicateurs de l'existence d'une économie de marché ouverte :

- Privatisation
- Institutionnalisation de la sécurité de jouissance des concessions minières, consacrée dans un code minier
- Mécanismes économiques démocratiques
- Accès à des mécanismes de règlement des différends tels que l'arbitrage international
- Existence de politiques sociales, notamment dans les domaines de la santé, de l'enseignement, de la réforme agraire, de la redistribution des revenus, de la formation
- Présence d'entrepreneurs locaux compétents
- Présence d'investissements intérieurs dans le secteur productif

Critères relatifs à la réglementation

Existence d'un code minier moderne

Législation minière réaliste

Stabilité des conditions de prospection et d'exploitation

Contrôle des ressources minérales

Propriété du sol et droit foncier

Accès aux droits d'eau

Sécurité et durée du contrat de prospection et d'exploitation

Qualité du système officiel de titres miniers

Possibilité de transactions annexes s'ajoutant au contrat de bail initial

Droit de transférer la propriété

Existence d'un accord minier complétant le code minier ou s'y substituant

Règlement des différends, notamment par arbitrage international

Emprise de la bureaucratie

Efficacité des procédures administratives et clarté de la définition des attributions

Simplicité et efficacité du processus d'obtention des permis

Évaluation de la simplicité de l'ensemble du processus

Évaluation de la cohérence du processus

Évaluation de l'exhaustivité du processus

Présence sur place d'avocats compétents spécialisés dans les ressources minérales

Système juridique efficace et transparent

Critères relatifs à la fiscalité

Méthode de calcul des impôts et taux d'imposition (existence ou non d'un impôt sur les bénéfices, taux fixe ou variable)

Possibilité de déterminer à l'avance l'assujettissement à l'impôt

Possibilité d'avoir recours à l'amortissement accéléré

Existence de crédits d'impôt pour investissement

Existence de crédits pour réinvestissement

Comptabilisation des frais de prospection

Existence de crédits à l'exportation et à l'importation

Stabilité du régime fiscal

Convention fiscale avec le pays d'origine de la société minière

Modalités d'imposition des expatriés

Compétitivité avec d'autres pays

Critères monétaires

Réglementation des changes réalistes

Possibilité de détenir des comptes extérieurs

Possibilité de rapatrier les bénéfices

Possibilité de mobiliser des ressources extérieures pour financer les projets

Existence d’une bourse des valeurs active

Présence d’institutions bancaires internationales

Bon fonctionnement des transferts de fonds

Critères opérationnels

Participation majoritaire de la société au capital social

Direction assurée par la société

Qualité des équipements collectifs et des services publics

Présence d’une main-d’oeuvre locale qualifiée

Conditions climatiques

Morphologie du terrain

Altitude

Existence de services d’appui tels que services géotechniques locaux de fabrication et d’entretien

Infrastructures de transport (routes, voies ferrées, aérodromes, voies fluviales et ports en eau profonde)

Langue usuelle

Entraves à l’emploi de personnel expatrié

Restrictions relatives au recrutement, au licenciement et aux négociations salariales

Techniques nécessaires

Puissance des syndicats

Services d’appui supplémentaires

Efficacité du système de communications intérieur et international

Possibilité de transférer les permis d’exploitation

Critères commerciaux

Situation géographique — proximité des débouchés et accès aux réseaux de transport

Existence de marchés intérieurs

Existence de fonderies et de raffineries locales compétitives

Politiques d'exportation et d'importation et restrictions telles que l'obligation de vendre le produit à la banque centrale

Accords commerciaux régionaux

Perspectives de la demande et des prix

Critères relatifs à l'environnement

Obligations légales en matière de protection de l'environnement

Possibilité de déterminer à l'avance les obligations ayant trait à la protection de l'environnement

Groupes hostiles aux activités extractives

Fragilité relative de l'environnement

Critères de rentabilité

Calcul de la rentabilité (taux de rentabilité interne, valeur actuelle nette, délais d'amortissement)

Position concurrentielle

Autres critères

Expérience antérieure de la société

Expérience antérieure d'employés de la société

Domaine de spécialisation de la société

Expérience d'autres sociétés, coentreprises, associés

Efficacité des services officiels (services géologiques, service des mines, ministère des mines et du sol, services financiers, banque centrale)

Informations disponibles sur le gouvernement, l'administration, la fiscalité, la réglementation et les données géologiques

Possibilité d'avoir accès à des interlocuteurs officiels, sur place et à l'étranger

Stratégies de prévention des risques

Existence d'assurances contre le risque souverain (endettement général du pays)

Traité bilatéral ou trilatéral de protection, en vigueur ou négociable

Accord relatif à la mise en valeur des mines

Participation de la Banque mondiale et d'autres agences multilatérales au projet et au développement du pays

Protection légale des investisseurs contre l'expropriation et la non-convertibilité de la monnaie.

Note

[a] Liste initialement établie à l'intention de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique par James Otto, Directeur adjoint du Centre de droit et de politique pétroliers et miniers (Université de Dundee, Royaume-Uni, 1992) et révisée ultérieurement par Diana Manson and Associates, Ltd. (Canada).