



## Conseil économique et social

Distr. générale  
2 février 1998  
Français  
Original: anglais

### Comité des ressources naturelles

Quatrième session

10-19 mars 1998

Point 7 de l'ordre du jour provisoire\*

**Questions relatives aux incidences sociales et économiques**

**des activités minières, en particulier dans les pays en développement  
et les pays en transition**

### **Le problème fondamental consistant à améliorer les moyens qu'ont les pays en développement et les pays en transition de retirer le maximum d'avantages économiques et sociaux de leur potentiel en ressources minérales**

#### **Rapport du Secrétaire général**

#### *Résumé*

Le présent rapport fait suite à la décision 1996/306 du Conseil économique et social d'examiner des mécanismes efficaces permettant d'améliorer les moyens qu'ont les pays en développement et les pays en transition de retirer le maximum d'avantages économiques et sociaux de la production des minéraux.

Dans les pays en transition de la planification centralisée à l'économie de marché et dans la plupart des pays en développement, la production de minéraux est en voie de transformation. Au cours des 10 dernières années, beaucoup des pays en question ont libéralisé le code d'investissement du secteur minier et privatisé les actifs que l'État détenait dans ce secteur. De nombreux pays en développement ont restructuré leur système fiscal et la réglementation correspondante dans le but de favoriser l'investissement étranger, l'afflux de capitaux ainsi que le transfert de technologie et de compétences liés au secteur minier, transformant ainsi les relations classiques entre sociétés minières, collectivités locales et pouvoirs publics. Cette restructuration s'est accompagnée d'une réévaluation des méthodes d'action qui permettent de maximiser les avantages économiques et sociaux de la production de minéraux.

\* E/C.7/1998/1.

Le présent rapport étudie des mécanismes efficaces susceptibles d'améliorer les moyens qu'ont les pays en développement et les pays en transition de retirer le maximum d'avantages économiques et sociaux de la production de minéraux. Les économies minières – à savoir celles qui tirent au moins 10 % du produit intérieur brut du secteur minier et au moins 40 % des recettes en devises des exportations de minéraux – représentent plus d'un quart de l'ensemble des pays en développement et des pays en transition. Dans beaucoup d'autres pays, la production de minéraux est également un élément clef des efforts de promotion du développement économique aux niveaux local, régional et national.

## Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Évaluation des moyens permettant de retirer le maximum d'avantages économiques et sociaux de la production de minéraux .....	1-9	4
A. Ressources minérales et développement .....	3-5	4
B. Défis et opportunités pour les économies fondées sur les minéraux .....	6-9	5
II. Renforcement des capacités en vue d'accroître les bénéfices économiques tirés de l'extraction minière .....	10-28	7
A. Objectifs politiques .....	12	7
B. Fiscalité .....	13-15	8
C. Incitations fiscales pour faciliter le renforcement des capacités locales et favoriser les meilleures pratiques des sociétés .....	16	9
D. Gestion des revenus tirés de l'exploitation minière .....	17-18	9
E. Fonds de stabilisation des ressources minières .....	19-23	10
F. Mesures institutionnelles visant à isoler les recettes provenant de l'exploitation des ressources minières .....	24	11
G. Baux et garanties de bonne exécution .....	25-28	12
III. Mieux s'armer pour obtenir de meilleurs avantages sociaux du secteur minier ....	29-41	13
A. Améliorer les perspectives sociales grâce à la diversification .....	30-31	13
B. Les alternatives à la diversification .....	32	14
C. Aborder l'investissement social sous le signe de la participation .....	33-36	15
D. Droits des populations autochtones et partage des recettes publiques .....	37-38	16
E. Renforcement des organisations civiques .....	39-41	18
IV. Renforcement des capacités : recommandations .....	42	19

## **I. Évaluation des moyens permettant de retirer le maximum d'avantages économiques et sociaux de la production de minéraux**

1. L'évolution de la situation économique et sociale des pays en développement et des pays en transition producteurs de minéraux est étroitement liée à l'élaboration de mécanismes novateurs leur permettant de tirer, de conserver et de mettre à profit le maximum d'avantages découlant de la production des minéraux. Les mécanismes permettant de tirer un flux régulier de recettes de la production minérale et d'allouer rationnellement ces recettes tiendront une place centrale dans les objectifs de développement de ces pays. Ceux-ci devront toutefois se montrer imaginatifs dans la conception et l'application de ces mécanismes qui doivent être susceptibles de faciliter l'investissement, de créer de nouvelles possibilités d'investissement induites par le développement du secteur des minéraux et de retirer, au-delà des recettes classiques, des avantages durables de leur production. Outre donc les recettes qu'ils produisent, les nouveaux investissements liés au secteur des minéraux permettent de mobiliser les moyens technologiques et les capacités institutionnelles et de gestion dont disposent les sociétés d'investissement locales pour renforcer les capacités existantes.

2. Pour améliorer les moyens qui leur permettent de retirer le maximum d'avantages économiques et sociaux de la production de minéraux, les pays en développement et les pays en transition doivent relever de nombreux et semblables défis. Il s'agira, notamment, de diversifier les liens entre production de minéraux et économies locales, de concevoir des mécanismes assurant une répartition plus équitable des recettes minières entre les administrations publiques, régionales et locales, d'accroître la participation du secteur public aux décisions relatives à la mise en valeur des ressources minérales, sans perdre de vue les contraintes qu'impose la limitation des ressources publiques à investir dans le domaine social. Cependant, des différences non négligeables entre les deux catégories de pays font qu'il ne leur sera pas toujours possible de prendre pareillement certaines mesures pour renforcer leurs capacités. Ces différences tiennent notamment aux infrastructures, aux effectifs et aux compétences techniques des services de l'État, aux ordres de priorité en matière d'investissement dans le domaine social, à l'écart relatif des inégalités de revenu au sein de la population, à l'état d'esprit et aux réactions vis-à-vis de l'investissement étranger, au rythme, à l'ampleur et au succès des politiques de libéralisation.

### **A. Ressources minérales et développement**

3. Le secteur des ressources naturelles – en particulier la production de minéraux – est traditionnellement considéré comme un «moteur de la croissance», s'agissant du développement des économies locales, régionales et nationales. Cette opinion répandue se réfère au modèle fondé sur les ressources naturelles – modèle dit des exportations<sup>1</sup> – selon lequel les économies basées sur la richesse en ressources peuvent être source de stabilité et de croissance économiques dès lors qu'elles satisfont, par les exportations, la demande extérieure de leurs produits de base. En assurant l'exportation de matières premières, de plus grandes économies d'échelle et d'étroites relations régionales, l'investissement effectué dans le secteur des ressources naturelles doit déclencher un processus cumulatif de cause à effet amenant croissance, stabilité et diversification. La stratégie d'industrialisation reposant sur le secteur des ressources naturelles aura un «effet d'entraînement» du fait qu'elle établit entre ledit secteur et l'économie locale des rapports satisfaisant, notamment :

- a) Rapports interindustriels en amont avec les sources de capitaux;
- b) Rapports interindustriels en aval avec les acquéreurs de la production du secteur;
- c) Rapports au niveau de la demande finale avec les entreprises qui fournissent des biens de consommation aux travailleurs du secteur;
- d) Rapports fiscaux par le biais de l'imposition, des redevances et autres droits perçus sur les ressources naturelles<sup>2</sup>.

4. Mais dans nombre de pays bien dotés en ressources naturelles, la diversification économique et les perspectives de croissance durable fondées sur les exportations de ces ressources se sont avérées illusoires. Bien souvent, on constate que la mise en valeur des ressources naturelles ne crée pas les conditions indispensables à la stabilité économique, anticipée, à la diversification ou encore à la multiplication des possibilités offertes sur le plan social<sup>3</sup>. Ainsi, nombre d'économies fondées sur les ressources minérales présentent les caractéristiques suivantes :

- a) Expansion et contraction cycliques de l'activité (alternance d'expansion et de récession);
- b) Faibles possibilités d'emploi en dehors du secteur des minéraux<sup>4</sup>;
- c) Modes de développement tributaires d'un seul secteur isolés<sup>5</sup>;
- d) Répartition très asymétrique du revenu;
- e) Faible planification financière en vue du remplacement des installations;
- f) Faible réinvestissement des recettes;
- g) Investissement négligeable en matière institutionnelle et sociale.

5. Contrairement à ce que laissait espérer le modèle reposant sur les exportations, on observe plutôt une contre-performance des économies fondées sur les ressources minérales par rapport aux autres. À tel point que pour certains auteurs les richesses en ressources seraient davantage une malédiction qu'une bénédiction (Gelb, 1988; Nankani, 1979; Auty, 1993). Pour que les orientations adoptées permettent de tirer le plus grand profit économique et social possible de la production de minéraux, il faudra par conséquent examiner préalablement très attentivement les causes de ces faibles résultats et mettre en place des mécanismes permettant à la fois de s'assurer les avantages de cette production et de réduire au strict minimum le coût de la dépendance à l'égard des ressources naturelles.

## **B. Défis et opportunités pour les économies fondées sur les minéraux**

6. Le principal obstacle à la croissance et à la stabilité des économies reposant sur l'extraction de ressources non renouvelables n'est pas l'épuisement de leurs réserves de ressources mais plutôt la fluctuation des recettes tirées de la mise en valeur<sup>6</sup> de celles-ci. La fluctuation caractéristique des recettes tirées du secteur minier peut avoir, pour les économies locales, régionales ou nationales concernées<sup>7</sup>, toute une série de retombées négatives, notamment l'incertitude des prévisions de recettes, la baisse de compétitivité des autres biens commercialisables (ce qu'on appelle le syndrome hollandais<sup>8</sup>) ou le processus cyclique d'excédent et de déficit des recettes publiques qui demande à être géré avec prudence pour éviter qu'il n'amplifie le processus d'expansion et de récession (Auty, 1993).

7. Il est particulièrement important de bien gérer l'affectation des recettes publiques tirées des ressources minérales pour réaliser une croissance économique durable et maximiser les avantages sociaux. Souvent, les recettes tirées des ressources naturelles sont versées

directement au fonds général de l'État et constituent simplement une des sources d'affectation des recettes publiques aux diverses activités économiques et sociales. Cette situation est problématique dans la mesure où les recettes tirées des ressources naturelles ne sont pas, comme beaucoup d'autres, des recettes régulières; elles suscitent souvent une dépendance à leur égard et sont source d'inflation et de distorsions économiques (Poole *et al*, 1992). Ces distorsions économiques, causées par un afflux de recettes provenant des ressources minières, forcent l'État à affecter les modiques ressources dont il dispose de manière à remédier aux pertes subies par les autres secteurs. Cette forme de gestion de crise réduit la productivité économique du secteur des minéraux et empêche d'investir aux fins du renforcement des capacités. L'analyse montre que ces distorsions économiques constituent le principal obstacle au développement des économies fondées essentiellement sur les minéraux (Auty, 1993).

8. La tendance aux distorsions économiques est aggravée par le fait que les activités minières modernes – comme celles qui se pratiquent actuellement dans le cadre de la restructuration de l'industrie des minéraux dans les pays en développement et les pays en transition – sont généralement des activités à forte intensité de capital, qui n'ont que peu de rapports avec les types de production locaux et donnent lieu à des flux importants de capitaux étrangers. En conséquence, la relation la plus étroite entre le secteur minier et l'économie locale et nationale est souvent d'ordre budgétaire, par opposition aux relations interindustrielles en amont, en aval ou liées à la demande finale comme il en existe dans les autres secteurs (voir plus haut, par. 3). Ces relations budgétaires étant d'une importance capitale, le principal objectif de la politique du secteur public consistera à mettre en place des institutions (comme les caisses de stabilisation) et des mécanismes (imposition, réglementation relative à la gestion des fonds fiduciaires) qui atténuent les distorsions à court terme causées par les fluctuations du cours des minéraux et maximisent les avantages à long terme tirés de ces ressources (Lewis, 1982; Auty, 1993).

9. Les pays en développement et les pays en transition doivent se fixer pour premier objectif, en vue du renforcement de leurs capacités, la mise en place de mécanismes permettant de mettre un frein aux distorsions économiques déclenchées par les recettes provenant de la production de minéraux afin de tirer de celle-ci le profit maximum sur le plan du développement. Indépendamment des aspects socioéconomiques évoqués ci-dessus, les mécanismes permettant de gérer les conséquences socioculturelles de l'activité minière, de créer de véritables possibilités de formation, d'acquérir des compétences, d'investir sur le plan social, d'élargir et de diversifier la participation du public à la prise de décisions au niveau des grands projets du secteur des minéraux devraient acquérir d'autant plus d'importance que l'activité minière s'étend à des zones frontalières dans les pays en développement et les pays en transition.

## **II. Renforcement des capacités en vue d'accroître les bénéfices économiques tirés de l'extraction minière**

10. Au cours de ces 10 à 15 dernières années, nombre de gouvernements, confrontés à la crise budgétaire, à des conditions difficiles à remplir pour obtenir des prêts internationaux au développement, ainsi qu'aux impératifs des programmes d'ajustement structurel, ont adopté des législations visant à encourager l'investissement étranger dans le secteur minier<sup>9</sup>. La chute des cours des produits miniers au début des années 80 conjuguée à la stagnation de la demande a rendu de plus en plus difficile aux sociétés minières appartenant à l'État le financement des changements administratifs et techniques voulus pour réduire leurs coûts et rester compétitives. Pour faire face à ces difficultés financières, plusieurs pays ont estimé qu'il serait bon d'instituer un régime juridique offrant des garanties aux investisseurs pour

attirer des capitaux internationaux dans le secteur minier, tout en encourageant les entreprises nationales privées à exploiter ces ressources. De nombreuses régions du monde en développement n'étaient pas à l'origine juridiquement fermées aux investissements étrangers, mais on a souvent estimé que les risques politiques et économiques qu'elles présentaient en la matière étaient suffisamment importants pour dissuader les investisseurs prudents. Ainsi, les craintes liées à l'instabilité politique, à d'éventuelles expropriations ou à de brusques remaniements des régimes fiscaux ou des législations concernant le rapatriement des profits ont exclu tout vaste courant d'investissement étranger (voir Warhurst and Bridge, 1997).

11. Au cours des 10 à 15 dernières années, de nombreux pays ont commencé à adopter des législations visant à améliorer le climat financier et, en particulier, à encourager des intérêts étrangers à investir dans les ressources minières. À titre d'exemple, depuis 1989, plus de 75 pays ont libéralisé leur régime d'investissement dans le secteur minier (MERN, 1996a), et ce, selon des modalités très diverses impliquant toutefois presque toujours un abandon mesuré des anciennes politiques d'intervention gouvernementale dans la production minière. Ainsi, la participation au financement de l'industrie minière bolivienne se caractérise depuis 1985 par une forte tendance à la substitution des investissements privés aux investissements publics. Ce phénomène résulte des effets conjugués de la diminution des fonds publics disponibles au titre du financement des activités minières et d'une politique systématique en faveur des investissements privés dans l'industrie de production. Cette approche se trouve parfaitement illustrée dans la décision du Gouvernement bolivien de se retirer de l'industrie minière et métallurgique en ayant recours à la capitalisation de la fonderie Vinto et au transfert au secteur privé du contrôle des opérations des entreprises minières de la Corporación Mineral de Bolivia<sup>10</sup>.

## A. Objectifs politiques

12. La libéralisation et la privatisation du secteur des ressources naturelles dans les pays en développement et dans les pays en transition résultent d'une réévaluation fondamentale du rôle de l'État dans l'exploitation des ressources naturelles et va souvent de pair avec l'abandon du modèle de développement basé sur le remplacement des importations au profit de celui fondé sur la promotion des exportations<sup>11</sup>. Le rôle direct de l'État en tant que propriétaire, gestionnaire et administrateur des exploitations minières tend à disparaître pour céder la place à celui d'agent facilitant la production minière privée. Bien que dans la plupart des cas l'État reste propriétaire des ressources minières, leur mise en valeur productive est de plus en plus confiée au secteur privé. Ce n'est plus en contrôlant les moyens de production mais par le biais de dispositions réglementaires et fiscales que l'État assure des avantages sociaux liés à l'exploitation minière. L'action gouvernementale en faveur du renforcement des capacités minières a pour objectif premier de favoriser de nouveaux investissements dans ce secteur et de mettre en place des dispositifs institutionnels visant à accroître les bénéfices et à minimiser les coûts de la dépendance à l'égard des ressources naturelles. Ces dispositifs permettent de convertir les recettes tirées de l'extraction de ressources non renouvelables en une ressource renouvelable – capitaux – qui peut être utilisée pour financer la réalisation des objectifs de croissance et de développement.

## B. Fiscalité

13. Les recettes d'impôts sont l'un des principaux mécanismes que les pays utilisent pour tirer des bénéfices économiques de l'extraction minière. Les gouvernements disposent de

toute une gamme de dispositions fiscales qui vont de la perception ordinaire des impôts sur les sociétés et sur le revenu au prélèvement de redevances sur certains minéraux. Le volume des investissements étrangers directs dans le secteur minier est fonction de la portée et de la souplesse des régimes fiscaux en vigueur dans les pays en développement et dans les pays en transition. De ce fait, la conception d'un régime fiscal assez souple pour attirer les investissements étrangers mais aussi suffisamment rigoureux pour assurer à l'État des recettes fiscales accrues demeure un défi majeur pour les pays en développement.

14. L'approche des pays en développement et des pays en transition pour accroître les recettes des impôts qu'ils prélèvent sur les industriels d'extraction et de transformation minières, tant par le biais d'une imposition directe que par la dynamisation de ce secteur économique, s'inscrit dans le cadre de leur programme de réorganisation néo-libérale. L'objectif consiste à fixer des taux d'imposition à un niveau propice aux investissements dont l'augmentation favorisera l'activité minière et se traduira par là-même par une augmentation des recettes des impôts perçus par l'État dans le secteur minier<sup>12</sup>. Ainsi, le Groenland a promulgué une nouvelle législation en matière d'exploitation minière qui élimine complètement les redevances et limite les impôts prélevés par l'État sur les sociétés minières (Poole *et al.*, 1992). Cette politique provoque à court terme une diminution des recettes fiscales de l'État, toutefois en diminuant les risques encourus, elle est susceptible à long terme d'accroître les courants d'investissements étrangers dans le secteur des ressources naturelles du Groenland. Dans le même esprit, le Pérou a reformulé son Code général des impôts pour favoriser les investissements étrangers dans le secteur minier et augmenter par là-même les revenus qu'il tire de ces activités.

15. Comme le Pérou, d'autres pays en développement et pays en transition ont revu leur réglementation et ce phénomène est symptomatique de la concurrence qui existe entre les pays soucieux de libéralisation pour attirer des capitaux étrangers dans le secteur minier, dans la mesure où chaque pays cherche à instaurer un régime fiscal compétitif, des politiques susceptibles d'attirer les investissements et des systèmes transparents et efficaces d'octroi de permis d'exploitation minière (Andrews, 1992). Bien que l'industrie minière ait de façon générale accueilli favorablement le recours aux appels d'offres internationaux entre pays pour un montant déterminé de fonds à investir, des experts en exploitation minière commencent à se demander si cette pratique n'entraîne pas une chute des taux d'imposition en deçà des niveaux requis pour assurer la viabilité à long terme des exploitations minières dans certains pays. Il est intéressant de noter que le Ministre chargé de l'exploitation minière et pétrolière de la Papouasie-Nouvelle-Guinée a récemment annoncé de nouvelles initiatives politiques visant à augmenter le montant des redevances versées aux propriétaires fonciers dans un souci de rétablir la concorde entre ces derniers et les exploitants miniers et d'instaurer un climat social et politique propice aux investissements à long terme (Mining Journal, 1996 et 1997).

### **C. Incitations fiscales pour faciliter le renforcement des capacités locales et favoriser les meilleures pratiques des sociétés**

16. Manifestement, bon nombre de pays en développement formulent leur Code général des impôts afin d'encourager les investissements étrangers dans le secteur minier. Il n'est toutefois pas évident que ces pays aient jusqu'à présent pleinement tiré parti du potentiel des incitations fiscales pour encourager les sociétés à adopter des stratégies visant aux meilleurs résultats. Si, par exemple, les sociétés pouvaient retrancher de leur base imposable les dépenses au titre des innovations technologiques et de l'application de techniques de production moins polluantes, elles adopteraient peut-être plus rapidement des méthodes de production plus propres redevables aux investissements étrangers directs. Dans le même

esprit, si les sociétés bénéficiaient de dégrèvements fiscaux pour les fonds réservés au démantèlement ou au réaménagement des sites, elles seraient mieux à même de procéder au nettoyage des sites miniers tandis que des avantages fiscaux pourraient être consentis aux opérations de transformation plus poussée (c'est-à-dire menées en aval) des concentrés miniers. Ainsi, depuis 1990, le Groenland a autorisé un abattement annuel de 10 % du revenu imposable tiré des investissements dans les opérations de transformation plus poussée (Poole *et al.*, 1992). Il existe une vaste gamme de dispositions fiscales novatrices qui permettraient aux sociétés d'investir sur le plan social dans la région de la mine au lieu de payer des impôts (Cooney, 1995).

#### **D. Gestion des revenus tirés de l'exploitation minière**

17. Étant donné l'important volume, le caractère non renouvelable et l'extrême instabilité des revenus tirés de l'exploitation minière, il est manifestement nécessaire d'investir les revenus exceptionnels avec discernement et selon des modalités ayant fait leurs preuves dans des projets susceptibles de remplacer en tant que sources de capital les minerais épuisés. On a constaté dans plusieurs pays que l'affectation de ces revenus exceptionnels faisait souvent l'objet de pressions politiques internes et mériterait d'être arrêtée avec plus de circonspection. On a tendance à utiliser ces revenus exceptionnels pour relancer la consommation (en réduisant les impôts) au lieu de les investir en faveur de la production et de la protection sociale. Ainsi, en Bolivie, on a saisi l'occasion de l'augmentation de ces revenus provoquée par la hausse des prix du pétrole en 1973-1974 et en 1979 pour réduire les impôts, ce qui a eu pour effet d'accroître la dette extérieure au point qu'il a fallu mettre un terme en 1980 aux prêts étrangers (Auty, 1993).

18. Le Venezuela et l'Arabie saoudite, soucieux de diversifier leur économie nationale en limitant leur dépendance à l'égard des ressources naturelles, ont utilisé ces réserves pour développer leur infrastructure économique. Les objectifs à court terme – tels que création d'emplois liés au développement infrastructurel – ont été atteints avec succès, mais il convient d'évaluer la réussite à long terme de cette politique gouvernementale de diversification au regard du rôle important que les exportations des ressources naturelles continuent de jouer dans les économies de ces pays. Alors que la Bolivie a utilisé ses recettes exceptionnelles pour relancer la consommation et le Venezuela et l'Arabie saoudite pour financer leur développement infrastructurel, le Chili a adopté une politique en la matière qui s'est inspirée des acquis d'expérience d'autres pays miniers. Sur la demande pressante du Fonds monétaire international (FMI), il a créé en 1985 un fonds de stabilisation minier visant à garantir les bénéfices de ce secteur tout en protégeant le reste de l'économie contre toute brusque injection ou disparition des recettes minières et a utilisé ce fonds avec succès pour rembourser sa dette (Auty, 1993; Poole *et al.*, 1992).

#### **E. Fonds de stabilisation des ressources minières**

19. Les fonds de stabilisation des ressources minières séparent les revenus miniers d'autres sources de recettes publiques faisant ainsi office d'amortisseur atténuant les effets sur les dépenses publiques et les taux de change des fluctuations des recettes de ce secteur instable. Les réserves du fonds s'accumulent les années où les prix du marché dépassent un prix de référence prévu. Dans le cas du Chili, le différentiel entre le prix de référence et les prix du marché est fractionné en trois tranches, de telle manière qu'un pourcentage de plus en plus élevé de l'écart est versé au fonds. Le succès de ce dernier dépend d'une politique fiscale saine

en matière de ressources minières conçue pour produire des surbénéfices exceptionnels sans pour autant décourager les investissements à long terme dans le secteur minier. En 1988, le fonds du cuivre constituait le quart des réserves officielles du Chili, soit 2 milliards de dollars, en 1989, ses propres ressources étaient passées à 1,7 milliard de dollars (Auty, 1993).

20. Les fonds permanents d'affectation spéciale permettent d'utiliser les importantes recettes à court terme provenant de l'exploitation des ressources non renouvelables pour réduire les dettes et les impôts, améliorer les services sociaux et créer des possibilités commerciales à court terme en dehors du secteur minier. De tels fonds dont le principal est constitué par les recettes engendrées par l'exploitation des ressources naturelles ont été créés par les pouvoirs fédéraux et nationaux de pays en développement et développés et reçoivent de 1 à 30 % des recettes provenant de la mise en valeur des ressources non renouvelables. L'État d'Alberta au Canada par exemple a un fonds de développement qui investit les recettes provenant de l'exploitation de ces ressources sous forme de prêts à d'autres provinces, de prises de participation à des projets de renforcement des capacités locales, notamment d'irrigation, ou encore en mettant en place des installations récréatives et sanitaires ou en finançant des bourses (Pretes et Robinson, 1989). Les fonds d'affectation spéciale sont distincts des comptes gérés par l'État et présentent généralement les caractéristiques suivantes (Poole *et al.*, 1992) :

- a) Le Gouvernement veille à ce que le principal du fonds ne soit pas dépensé;
- b) Les capitaux proviennent de sources distinctes, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas prélevés sur la masse commune des ressources;
- c) Le principal est placé dans un fonds de dépôt établi à l'intention des bénéficiaires, avec l'État comme dépositaire;
- d) Le fonds est établi à une fin spéciale ou assure une fonction autre que celles couvertes par les dépenses publiques générales;
- e) Les recettes découlant des investissements de fonds peuvent être affectées également à une fin spéciale.

21. Les ressources du fonds d'affectation augmentent grâce aux dépôts et aux recettes d'investissement, de sorte que le capital initial est préservé, les gains étant utilisés pour financer le budget de l'État ou d'autres projets de développement. Ainsi, le fonds d'affectation spéciale transforme les recettes exceptionnelles découlant de l'extraction des ressources non renouvelables en ressources renouvelables, et les recettes du fonds peuvent remplacer l'afflux de recettes générées par l'extraction des ressources naturelles une fois celles-ci épuisées (Poole *et al.*, 1992).

22. La Papouasie-Nouvelle-Guinée dont les investissements et la production de cuivre et d'or se sont accrus au cours des dix dernières années<sup>13</sup> a appris à exploiter rationnellement les fonds de stabilisation des ressources minières. Ils ont été utilisés pour la première fois dans le pays pour atténuer les effets que les fluctuations des recettes de la mine de cuivre d'envergure internationale de Panguna à Bougainville avaient sur l'économie. Au début des années 70, les recettes étaient déposées dans le fonds qui a beaucoup contribué à financer les dépenses publiques lorsque les cours et les recettes du cuivre ont chuté au milieu de la décennie. Le fonds a également été utilisé pour atténuer les perturbations économiques entraînées par la brusque fermeture de la mine en 1989 lorsque les forces sécessionnistes ont pris le contrôle de Bougainville. Celle-ci fournissait le tiers du produit national brut (PNB) de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, et le fonds avait servi à compenser la perte soudaine de recettes et permis au Gouvernement d'éviter des fluctuations brusques de recettes tout en négociant des prêts extérieurs. Le transfert des recettes et du principal du fonds avait permis de couvrir la période où la production s'était arrêtée à Bougainville de 1989 à 1992 et où le

développement d'autres mines (Ok Tedi et Misima) aurait dû engendrer des recettes (Auty, 1993).

23. En résumé, les fonds permanents d'affectation spéciale peuvent assurer plusieurs fonctions en offrant la possibilité aux pays de maximiser les avantages économiques qu'ils tirent de la mise en valeur de leurs ressources minières (Poole *et al.*, 1992) en :

- a) Économisant des recettes découlant de l'exploitation des ressources, qui autrement auraient été consommées;
- b) Étalant les effets bénéfiques des recettes sur plusieurs générations ou à perpétuité;
- c) Fournissant des sources supplémentaires de recettes budgétaires;
- d) Servant à injecter des fonds dans l'économie pour réaliser des objectifs nationaux liés notamment à la diversification ou à la stabilisation;
- e) Constituant une source supplémentaire ou une source de remplacement de biens d'équipement;
- f) «Externalisant» les effets des surbénéfices et en empêchant qu'il ne se produise des distorsions dans l'économie.

#### **F. Mesures institutionnelles visant à isoler les recettes provenant de l'exploitation des ressources minières**

24. Outre les fonds d'affectation spéciale dont la création permet de séparer les recettes provenant de l'exploitation des ressources minières d'autres formes de recettes et dépenses publiques, il existe plusieurs autres types de mesures institutionnelles permettant d'isoler la richesse minière du processus politique qui se sont révélées efficaces dans l'atténuation des effets déstabilisateurs des explosions de recettes. Le Chili par exemple a accru l'autonomie de la Banque centrale en s'efforçant de réduire la main mise de la politique sur la masse monétaire et la dette extérieure. D'autres pays ont cherché à protéger les recettes provenant de l'exploitation des ressources minières au niveau constitutionnel. Poole et d'autres (1992) par exemple, illustrent l'importance de la protection constitutionnelle dans le succès du fonds permanent de l'Alaska créé en 1976, qui reçoit 25 % de la plupart des recettes découlant de l'exploitation de ressources non renouvelables et est évalué à plus de 12 milliards de dollars. Bien que le gouvernement de l'État puisse utiliser à sa discrétion les recettes d'investissement, il faut en Alaska, avant de pouvoir dépenser les ressources du fonds, organiser un référendum portant modification de la Constitution. On considère que cette isolation des recettes provenant de l'exploitation des ressources minières du processus politique est de la plus haute importance en ce qu'elle permet d'éviter que le Gouvernement ou des groupes d'intérêt ne procèdent à des détournements de fonds.

#### **G. Baux et garanties de bonne exécution**

25. Étant donné que l'exploitation de gisements miniers exige généralement des capitaux, des compétences et un savoir-faire considérables, la mise en valeur des ressources minérales passe souvent par la concession d'un bail surtout lorsque le gisement est propriété de l'État. Le bail est un instrument juridique qui confère le droit à une autre partie d'exploiter un gisement et oblige le locataire et le bailleur à se partager les profits tirés de l'exploitation. Utilisé efficacement, le bail peut constituer un important mécanisme permettant d'exploiter

les avantages économiques et sociaux découlant de la production minière et de renforcer les moyens techniques et d'encadrement.

26. Le bail prévoit pour le bailleur une série de droits dont il peut se prévaloir pour tirer des avantages économiques et sociaux de l'exploitation de ressources minérales. Dans la plupart des cas, les coûts d'exploration, de mise en valeur et de production sont supportés par le locataire, tandis que les avantages réservés au bailleur sont négociés entre les parties. De l'analyse des baux d'exploitation de pétrole et de gaz aux États-Unis il ressort qu'il y a dans le bail trois éléments principaux qui permettent au bailleur de s'assurer toute une série d'avantages économiques et sociaux<sup>14</sup> :

a) Le droit à prime – une somme est versée à titre de prime au propriétaire du gisement minier par l'exploitant afin d'acquérir la concession. Son montant sera plus élevé dans les cas de gisements prouvés que dans les cas de gisements non prouvés;

b) Le droit de location-retard – une somme est versée à ce titre au propriétaire du gisement de minerai par l'exploitant si celui-ci décide de retarder le démarrage des activités. Les locations-retard peuvent, en l'absence de production, constituer le droit le plus précieux du propriétaire du gisement;

c) Le droit à redevances – une part de la valeur du minerai est versée au propriétaire du gisement au titre de sa part des profits tirés de l'exploitation qui en est faite. On considère que cette part représente la part des profits d'une coentreprise dans laquelle le propriétaire apporte le terrain et le titulaire du bail, les capitaux et les compétences.

27. Le système du bail offre donc la possibilité au propriétaire du gisement d'établir des mécanismes adéquats pour tirer des avantages économiques et sociaux de projets miniers spécifiques. Le contrat-bail entre l'exploitant et la Northwest Alaska Native Association concernant la mine de zinc de Red Dog en Alaska, par exemple, prévoyait le versement à l'Association d'une prime de 1,5 million de dollars à la signature, de 1 million de dollars de location-retard chaque année jusqu'à ce que la production démarre, et une redevance annuelle de 4,5 % du rendement net de la fonte, qui devait être portée à 50 % après une période de 25 ans, une fois que l'exploitant aurait recouvré ses coûts d'investissement. Dans des pays ayant une expérience des contrats-baux en matière d'exploitation minière, comme les États-Unis, le Canada et l'Australie, ces contrats-baux comportent généralement un masse de clauses et de conditions au départ puisque les possibilités d'intervention sont plus limitées aux stades ultérieurement couverts par le bail<sup>15</sup>. Étant donné qu'il n'est pas possible d'établir au moment de la signature du contrat-bail si celui-ci tiendra pendant toutes les étapes de la production jusqu'à la fermeture de la mine, il faut également prévoir une étape d'évaluation lors de laquelle ses clauses et termes peuvent être réexaminées et renégociées en cours de réalisation du projet.

28. Des garanties d'exécution peuvent être prévues pour inciter à poursuivre les investissements dans les infrastructures et programmes locaux à des fins sociales pendant la durée d'exploitation de la mine. Le financement de ces garanties s'effectue par la souscription d'obligations d'exécution spécifiquement liées à l'activité minière ou par la constitution d'un fonds susceptible d'être utilisé à diverses fins sociales, dont certaines pourraient n'être qu'indirectement liées à l'exploitation minière. Actuellement, plusieurs pays recourent principalement à ce système pour assurer la régénération et la restauration des terrains, mais le système pourrait être adapté de manière à couvrir aussi bien l'impact social que l'impact écologique. De même que ces obligations à caractère écologique, des obligations à caractère social peuvent, si elles sont adéquatement conçues et administrées, aider les institutions en place à amener les entreprises étrangères et nationales à conduire leurs activités minières de l'exploration à la fermeture du site, y compris toutes les activités de mise

en valeur et de production – conformément à des pratiques saines sur le plan écologique comme sur le plan social.

### **III. Mieux s'armer pour obtenir de meilleurs avantages sociaux du secteur minier**

29. La restructuration des régimes d'investissement dans le secteur minier témoigne d'une évolution de la position des gouvernements des pays en développement et des pays en transition quant aux moyens les plus efficaces de renforcer les capacités dans les domaines social et technique et dans celui de la gestion. On passe en fait des stratégies axées sur l'intervention de l'État aux mesures de facilitation de la libre entreprise et des mécanismes du marché, désormais appelés à fournir capitaux, technologie et compétences et à mettre en place les capacités techniques et institutionnelles. On s'accorde désormais très largement à reconnaître l'importance particulière que revêt l'investissement étranger direct dans la mesure où il peut favoriser le développement des capacités techniques et des moyens de gestion, la généralisation des pratiques optimales et la valorisation de l'investissement social. Alors même que l'investissement étranger direct progressait de manière spectaculaire ces 10 dernières années dans des secteurs clefs tels que les mines<sup>16</sup>, la concurrence que se livrent les pays pour attirer les investissements étrangers a réduit la capacité relative des pouvoirs publics d'imposer au secteur minier des clauses et conditions contractuelles censées régir les prestations sociales. Afin d'améliorer la capacité des économies en développement ou en transition d'offrir le maximum d'avantages sociaux dans le secteur minier, il faut donc mettre en place des stratégies novatrices telles que l'instauration de nouveaux partenariats entre le secteur privé, les nationaux, les pouvoirs publics et les organismes multilatéraux de développement.

#### **A. Améliorer les perspectives sociales grâce à la diversification**

30. De nombreuses administrations locales et régionales ont cherché à promouvoir la diversification, y voyant le moyen de limiter l'impact de la baisse cyclique des prix des minerais sur des économies dominées par le secteur minier. L'objectif est d'accroître la capacité de ces économies de neutraliser les fluctuations de prix en répartissant l'activité économique sur plusieurs secteurs différents et en se gardant d'une concentration sur un secteur unique particulièrement instable. Les politiques de diversification économique peuvent être soit verticales (en favorisant, en aval de l'activité principale, le développement d'activités à valeur ajoutée telles que la transformation et la fabrication), soit latérales (on favorise ici le développement d'activités plus autonomes par rapport au secteur principal). Bien que de pratique désormais courante, les politiques de diversification économique n'ont eu le plus souvent que des succès limités.

31. L'exploitation de la «Red Dog Mine» par la Cominco, sur un territoire de la Northwest Alaska Native Association (NANA) en Alaska (États-Unis), constitue un exemple de partenariat original et réussi ayant permis de consolider au maximum les avantages sociaux. Le gisement de qualité supérieure de Red Dog a commencé à produire du zinc, du plomb et de l'argent de forte teneur en 1989. L'exploitation est considérée comme un modèle de développement progressif de la région nord et donne une idée de la manière dont on pourrait orienter de grands projets miniers dans des économies en transition ou en développement pour créer des capacités locales. Dans le cadre d'un programme multiforme, l'accord d'exploitation NANA/Cominco visait, au-delà des initiatives traditionnelles de diversification économique,

à renforcer les capacités locales et à doter la région d'une base économique viable. Concrètement, l'accord confère à la Cominco le droit d'aménager et d'exploiter la mine et de commercialiser les métaux. En retour, la Northwest Alaska Native Association perçoit un pourcentage croissant de redevances qui, à terme, devrait atteindre 50 % des bénéfices. L'accord garantit également aux autochtones une flexibilité de l'emploi qui doit leur permettre de conserver leur mode de vie traditionnel tout en bénéficiant d'une formation moderne et d'un emploi. Un comité consultatif sur les questions de subsistance (subsistence advisory committee) définit des normes très strictes visant à empêcher que l'exploitation ne nuise aux activités de subsistance telles que la chasse et la pêche, tandis que, pour l'emploi local à la Cominco, un programme spécial accorde la priorité, en matière de recrutement, aux actionnaires autochtones de l'Association. On a mis en place un comité paritaire de gestion NANA/ Cominco chargé d'étudier et d'approuver les activités liées à l'exploitation, ainsi qu'un comité pour l'emploi, qui a pour mission d'aider à recruter, former et promouvoir les actionnaires de l'Association; cette dernière et ses filiales fournissent de leur côté des services de forage, de restauration et autres services contractuels.

## **B. Les alternatives à la diversification**

32. Le recours à la diversification économique pour renforcer les capacités ne se traduit pas nécessairement, dans tous les projets miniers, par la consolidation des avantages économiques ou sociaux. Par exemple, certaines économies tributaires du secteur minier ont cherché à gérer les coûts sociaux et économiques du développement de ce secteur en encourageant des formules novatrices qui se démarquent des grandes infrastructures économiques et sociales souvent associées au développement du secteur minier. L'une d'elle consiste à limiter l'intégration en amont et en aval à l'économie locale en faisant en sorte de ne pas encourager la croissance économique et ses corollaires ainsi que le développement de l'infrastructure administrative sur le site de la production. En revanche, on récupère par le biais de la fiscalité les bénéfices tirés des ressources et on les affecte à des projets de développement économique et social dans une région qui s'étend bien au-delà du site de production. Cette démarche peut être particulièrement opportune dans les zones frontalières faiblement peuplées où, plutôt que de faire vivre la main-d'oeuvre sur place, il peut s'avérer plus rentable de recourir à des navettes aériennes pour faire venir le personnel des zones éloignées. D'abord adoptée dans des zones d'exploitation où le coût du logement était prohibitif (par exemple dans la prospection pétrolière en mer) une telle formule a, depuis lors, été appliquée avec succès dans des exploitations minières, comme en Australie de l'Ouest (Houghton, 1993).

## **C. Aborder l'investissement social sous le signe de la participation**

33. Il existe de nombreuses possibilités de participation susceptibles de mobiliser pouvoirs publics, collectivités locales, secteur privé et autres parties intéressées pour qu'ils s'associent aux efforts visant à consolider au maximum les avantages économiques et sociaux tirés de l'exploitation minière et à promouvoir le développement à grande échelle. Grâce à l'intégration des projets miniers réalisés dans les pays à économie en développement ou en transition à des programmes de développement régional à plus grande échelle bénéficiant de l'appui des institutions d'aide au développement, des institutions financières multilatérales ou des organisations non gouvernementales, les occasions de créer des capacités locales durant les phases d'élaboration et de mise en oeuvre d'un projet minier se trouvent multipliées. Un certain nombre de sociétés minières exerçant des activités dans des pays en développement

ou en transition ont exprimé leur adhésion à la formule du partenariat, en observant que s'il favorise le développement, le partenariat offre par ailleurs à court terme une sécurité supplémentaire pour les investissements et peut faciliter, à long terme, l'émergence de conditions favorables à l'investissement (Cooney, 1995).

34. Par exemple, Placer Dome s'est employé à mettre en oeuvre un modèle d'investissement social en partenariat, dans le cadre de son projet de Las Cristinas au Venezuela<sup>17</sup>. La stratégie de la société a consisté à soutenir les communautés indigènes dans leur action de développement et de diversification de l'économie monétaire non traditionnelle orientée vers une plus grande autonomisation et vers la création de ressources destinées à renforcer les activités traditionnelles et les institutions sociales. Les communautés indigènes ont par exemple passé avec la société minière des contrats d'approvisionnement en produits de menuiserie. De son côté, la société a donné son aval à des activités minières de type artisanal et à petite échelle dans certaines zones de la propriété de Las Cristinas et, durant la phase finale d'exploration, a lancé un programme d'investissement social qui a permis d'apporter aux communautés locales une assistance en vue d'agrandir une école, de moderniser un dispensaire et d'installer un réservoir d'eau. Ce programme initial doit être complété par des activités de développement des capacités visant à renforcer les moyens et les institutions de la communauté. Plus concrètement, le programme vise à mener, pendant la durée de l'exploitation de la mine, les actions suivantes (Cooney, 1996) :

- a) Améliorer le niveau et la répartition des revenus au sein des communautés locales;
- b) Faciliter la création d'une économie viable et diversifiée;
- c) Encourager les initiatives locales ainsi que le développement de communautés stables;
- d) Relever le niveau de l'éducation et de la formation au sein des communautés;
- e) Améliorer la qualité de la vie et l'accès aux biens et services publics essentiels;
- f) Réduire autant que possible les effets sur l'environnement;
- g) Accroître la participation des femmes au développement.

35. Un élément primordial de ce modèle de partenariat est l'instauration d'un processus de dialogue et de consultation entre les différents groupes que touche l'exploitation minière. Une participation publique accrue à la prise de décisions à tous les stades, depuis l'exploration initiale, suivie de la mise au point du projet et de l'exploitation, jusqu'à la fermeture du site et à la définition de l'utilisation postérieure du sol, peut favoriser de façon appréciable le développement de la capacité d'un pays de maximiser les avantages liés à la production minière et d'en minimiser les coûts (MERN, 1996b).

36. C'est ainsi que, dans le cas de Las Cristinas, la société minière a conclu un accord avec l'Agence canadienne de développement international en 1996 en vue de la réalisation d'une étude de rentabilité d'une série d'initiatives locales de diversification économique visant à améliorer les conditions socioéconomiques. Cet accord avait pour objectif la création d'un cadre stratégique destiné à promouvoir la viabilité sociale, économique et écologique à long terme des collectivités locales, par le biais de l'action d'organisations non gouvernementales locales et internationales et avec l'appui de la société minière. Parmi les projets devant être étudiés dans le cadre de l'élaboration du cadre stratégique, on citera notamment les investissements dans le domaine du tourisme écologique, la modernisation d'installations avicoles, l'assistance technique à la petite industrie minière, des ateliers de couture, la fabrication de blocs de ciment, le développement des capacités locales en matière d'organisation et d'encadrement, l'éducation et la formation et le financement de la microentreprise.

## D. Droits des populations autochtones et partage des recettes publiques

37. L'octroi de droits aux recettes publiques, aux emplois et autres avantages tirés des investissements dans le secteur minier peut être un élément clef pour le développement des capacités locales (voir par exemple l'étude de cas portant sur les initiatives prises récemment en Afrique du Sud). Dans de nombreux pays, le sous-sol appartient à l'État, qui cède les droits d'exploitation à des sociétés privées par le biais de permis ou de concessions<sup>18</sup>. Les projets de développement des capacités locales doivent faire une large place à l'élaboration d'accords de partage des recettes entre les autorités nationales, locales et régionales afin que les autorités sous-nationales (locales, régionales et provinciales) et les collectivités bénéficient d'une part importante des revenus tirés de l'exploitation du sous-sol. Les Philippines, par exemple, ont mis en place un programme de partage de la richesse nationale au titre duquel le gouvernement central doit restituer à la région minière 40 % des recettes. Le Pérou s'est doté d'un programme similaire qui garantit la répartition d'un cinquième des impôts sur le revenu provenant des activités minières entre les autorités régionales (20 %) et les autorités locales (80 %).

38. La capacité institutionnelle des pays en développement et en transition étant souvent réduite, on peut craindre que le schéma traditionnel de répartition des recettes publiques, selon lequel le gouvernement central tire des revenus de l'exploitation minière par le biais de taxes et les répercute au bénéfice de la population de la région concernée, ne fonctionne pas toujours parfaitement. Il serait donc judicieux de mettre en place des politiques fiscales novatrices qui soit assurent une redistribution plus efficace des recettes fiscales aux collectivités locales, soit permettent aux sociétés d'investir dans le domaine social au lieu d'acquitter des impôts. De telles politiques permettraient de lancer des programmes sociaux adaptés aux besoins des collectivités directement concernées par l'exploitation minière et seraient en outre plus rentables. Ainsi, l'octroi d'allègements fiscaux aux sociétés qui consacrent des fonds au secteur social pourrait constituer une solution novatrice aux problèmes particuliers que pose l'exploitation minière dans les zones frontalières. Les sociétés étrangères pourraient jouer le rôle d'un gouvernement de substitution et fournir aux collectivités les biens et services que le Gouvernement devrait mais ne peut offrir (Cooney, 1996).

### Étude de cas : Mesures gouvernementales visant à tirer des avantages économiques et sociaux de l'exploitation minière en Afrique du Sud

#### Contexte

L'Afrique du Sud est l'un des plus grands producteurs de minerais. En 1996, elle était à l'origine de 40 % de la production mondiale d'or et de 56 % de la production mondiale de platine. L'industrie minière représentait 8,1 % du produit intérieur brut (PIB) (15 % si l'on compte les contributions indirectes). Elle souffre de l'augmentation des coûts due à des arrêts de travail, du manque de souplesse dans l'organisation du travail, de problèmes techniques liés à l'extraction d'or en profondeur, de la diminution de qualité des minerais et de la baisse de la productivité. Malgré ces problèmes, en 1996, les exportations de minerais représentaient 38 % des exportations sud-africaines (Chamber of Mines of South Africa, 1997).

#### Évolution des politiques et conséquences

La politique minière sud-africaine est actuellement en pleine restructuration. Si nombre des mesures instaurées pendant l'apartheid restent en place, les grandes compagnies minières adoptent actuellement une démarche plus dynamique. L'un des principaux problèmes du nouveau gouvernement consiste à trouver les moyens de garantir l'accès aux ressources à ceux qui étaient auparavant assujettis à la discrimination. Il sera tout aussi important de créer un contexte macroéconomique et législatif propice à l'activité minière. Pour préserver son industrie face à la mondialisation du secteur minier, l'Afrique du Sud veille à ce que le cadre fiscal et législatif dans lequel opèrent les sociétés leur permette de rester compétitives (Chamber of Mines of South Africa, 1996). Certaines des questions les plus importantes sont exposées ci-après :

Dans le passé, la détention des *droits sur les ressources naturelles* qui n'étaient pas aux mains de l'État était dictée par un mélange de droit romain et hollandais et par la situation raciale. Les réformes introduites ont pour but d'atténuer les différences entre races. Le nouveau gouvernement avait bien envisagé de supprimer complètement la propriété privée des droits sur les ressources minières, mais il s'est heurté à la résistance du secteur minier et les transferts de propriété n'ont eu jusqu'à présenter que peu de succès.

La Chamber of Mines of South Africa est consciente de la nécessité de réduire les *obstacles à l'entrée* dans le secteur minier et de faciliter l'application de la loi de 1991 sur les minerais qui autorise le Gouvernement à intervenir si des activités sont jugées contraires à l'intérêt national.

L'Afrique du Sud donne le même traitement aux *investissements étrangers* dans le secteur minier qu'à ceux des entreprises sud-africaines et autorise la propriété à 100 %. Les surtaxes à l'importation sur les biens d'équipement ont été supprimées. Actuellement, les investissements étrangers directs représentent moins de 2 % du PIB, en raison de la baisse de rentabilité des mines d'or, de la diminution sensible des droits de douane dans d'autres secteurs et de la suppression de certaines mesures protectionnistes.

En 1996, les *recettes fiscales* tirées des activités minières ont dépassé 1,8 million de rands. La décision d'imposer les bénéfices plutôt que les revenus et l'octroi possible d'avantages fiscaux devraient attirer de nouveaux investissements dans le secteur minier. Le Gouvernement s'est engagé à ne pas augmenter les impôts en termes réels afin que l'industrie minière puisse soutenir la concurrence internationale (Chamber of Mines of South Africa, 1996).

En juin 1997, la décision a été prise d'élaborer un plan de *participation aux bénéfices* s'appuyant sur une augmentation des salaires. La mise en oeuvre de ce plan, qui était subordonnée à l'exécution de toutes les activités prévues au calendrier, n'est pas encore intégrale mais on estime qu'elle contribuera à améliorer considérablement la productivité du secteur minier.

Les compagnies minières investissent davantage dans la *formation* de leur personnel, ce qui permet non seulement d'accroître la productivité mais aussi d'élever le niveau général des connaissances à l'échelon national et de rendre la population plus autonome.

En vertu de la loi sur la sécurité et la santé dans le secteur minier, adoptée en 1996, les propriétaires et le personnel de direction sont responsables des *conditions de sécurité et de santé* dans les mines.

## E. Renforcement des organisations civiques

39. Les organisations civiques – celles qui oeuvrent en faveur de l'éducation, de la formation, de l'organisation communautaire et de l'information du public – contribuent de manière essentielle à donner aux pays la capacité de tirer le meilleur parti des activités minières. Ces organisations, qui servent d'intermédiaire entre le gouvernement, les collectivités et l'industrie, offrent la possibilité d'échanger des vues et de participer à la prise des décisions concernant l'exploitation des mines. Il y a lieu d'appuyer leur action afin de favoriser la mise en oeuvre d'initiatives décentralisées et participatives visant à mettre les activités minières au service du développement. Ces initiatives, à condition d'être élaborées au niveau local et soutenues par les gouvernements, peuvent remplacer l'emploi massif de réglementations nationales visant à tirer des avantages économiques et sociaux.

40. En faisant participer plus activement toutes les parties prenantes, les organisations civiques contribuent non seulement à renforcer les capacités locales mais aussi à promouvoir la collaboration et la coopération plutôt que la confrontation politique entre l'industrie, le gouvernement et les collectivités. L'augmentation récente des investissements miniers dans les pays en développement offre l'occasion d'instaurer des partenariats novateurs au niveau local afin d'inscrire la mise en valeur des ressources minières dans une stratégie régionale plus vaste d'amélioration de la situation économique et sociale. On peut faciliter la création de partenariats visant à tirer davantage de bénéfices de la production minière en mettant au point des instruments et des méthodes communs qui permettent de mesurer les progrès réalisés sur la voie du développement durable dans les économies minières. En élaborant de concert des indicateurs de performance dans les domaines économique, social et environnemental, les gouvernements, l'industrie, les organisations non gouvernementales et les organismes de développement peuvent ainsi créer un cadre commun d'évaluation des bénéfices tirés de l'exploitation minière.

41. L'éducation et la formation sont des composantes essentielles du développement de la capacité d'un pays d'accroître les avantages économiques et sociaux tirés de l'extraction et de la transformation des produits miniers. Ce sont des investissements dans le capital humain qui peuvent favoriser le développement des compétences nécessaires dans le secteur minier. En outre, en donnant à la population locale des compétences qui peuvent être transférées à d'autres secteurs, on lui permet de mieux faire face aux fluctuations de l'activité minière. Ainsi, la mine Jackpile-Paguete, située dans la réserve indienne de Laguna Pueblo au Nouveau Mexique, a lancé un programme de formation visant à donner aux salariés des compétences utilisables dans la région une fois la mine fermée. Les mineurs ont ainsi été formés aux techniques du bâtiment, du terrassement et du commerce, ce qui a permis à Laguna Pueblo, une fois qu'elle a cessé sa production, de se lancer comme entrepreneur. Laguna Construction est maintenant l'une des plus grandes entreprises indiennes dans son domaine et se spécialise dans le défrichage, la gestion des déchets dangereux et la construction (MERN, 1996c).

#### **IV. Renforcement des capacités : recommandations**

42. Pour permettre aux pays en développement et en transition de tirer le meilleur parti possible des avantages économiques et sociaux que peut apporter l'exploitation minière, il faut mettre en place des politiques novatrices. L'analyse des problèmes et des perspectives propres à l'industrie minière montre qu'il est essentiel de créer des mécanismes et des institutions qui soient à même de réduire le risque de problèmes économiques et sociaux tout en permettant d'accroître au maximum le rendement des nouveaux investissements. Les pays, et même les projets miniers eux-mêmes, se prêtent plus ou moins à l'adoption de mécanismes de développement des capacités. Il importe donc de tenir compte, lors de l'élaboration et de l'application de ces mécanismes, des différences structurelles entre les pays en développement et en transition ainsi que des différences entre les pays d'un même groupe. Les caractéristiques géologiques, économiques, sociales et politiques variant d'un pays à l'autre, il y a peu de chances qu'une méthode uniforme de renforcement des capacités donne des résultats positifs. Il est possible en revanche de définir des éléments communs pour l'élaboration de mesures qui permettent d'accroître la capacité des pays de tirer le meilleur parti de la production minière. Ces éléments sont les suivants :

a) Favoriser les investissements, l'emploi et le renforcement des capacités en réduisant les risques politiques que comportent les nouveaux investissements grâce à l'élaboration de lois appropriées, d'un système fiscal compétitif et de dispositions réglementaires transparentes et contraignantes;

b) Créer un contexte propice à l'adoption de mesures propres à renforcer les capacités en mettant au point des méthodes novatrices pour maîtriser l'instabilité des courants de revenus des pays miniers;

c) Promouvoir l'éducation et la formation afin de favoriser le développement des compétences nécessaires au secteur minier, et promouvoir la formation croisée en mettant l'accent sur les compétences utilisables dans d'autres secteurs de manière à doter les collectivités locales des moyens de mieux faire face aux fluctuations de l'activité minière;

d) Favoriser l'adoption de mesures novatrices destinées à tirer le meilleur parti de la production minière, par exemple en évaluant tous les bénéfices (autre les recettes) que l'économie locale peut tirer de l'activité minière, en étudiant la possibilité de tirer parti des projets miniers pour accroître l'investissement social et en liant les projets miniers et les priorités régionales en matière de développement à tous les stades de la production, de

l'exploration à la récupération en passant par le développement, la production et la fermeture des sites;

e) Faciliter le renforcement des capacités techniques et des capacités de gestion des organismes de réglementation des pays en développement et en transition en encourageant la coopération entre l'industrie, le gouvernement et les collectivités locales, en mettant au point des méthodes communes d'évaluation de l'impact de l'exploitation minière et en renforçant le rôle des accords internationaux sur les performances sociales et environnementales;

f) Mettre en place des politiques visant à répondre aux préoccupations spécifiques des petites compagnies minières, par exemple en précisant les droits et l'accès de ces compagnies aux gisements et en élaborant des programmes destinés à renforcer les capacités techniques et administratives des petites entreprises minières;

g) Appuyer une approche participative du renforcement des capacités locales en adoptant des programmes qui favorisent les consultations et le dialogue entre les différents acteurs dès le lancement des projets d'exploitation, en encourageant le gouvernement central à appuyer les initiatives décentralisées et participatives de renforcement des capacités et en élaborant des cadres communs d'évaluation de l'impact socioéconomique et écologique des activités minières afin de mesurer leur contribution au développement durable.

## Références

- Andrews, C. (1992). Mineral sector technologies: policy implications for developing countries. *Natural Resources Forum* (août).
- Auty, R. (1993). *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. Londres et New York : Routledge.
- Auty, R. et A. Warhurst (1993). Sustainable development in mineral exporting economies. *Resources Policy* (mars), p. 14 à 29.
- Cooney, J. (1995). Global mining: three priorities in a politically challenging world. Document présenté à la réunion annuelle de la Northwest Mining Association à Spokane (Washington) (1996). Mining and sustainable social development. Document présenté à la sixième conférence annuelle de la Social Investment Organization à Toronto.
- Eggert, R., ed. (1994). *Mining and the Environment: International Perspectives on Public Policy* (Washington, D. C.) : Resources for the Future.
- Financial Times (1988). Chile: a survey. 28 septembre. Cité dans Auty, 1993.
- Freudenburg, W. (1992). Addictive economies: extractive industries and vulnerable localities in a changing world economy. *Rural Sociology*, vol. 57, No 3, p. 305 à 332.
- Freudenburg, W. et R. Gramling (1994). Natural resources and rural poverty. *Society and Natural Resources*, No 7, p. 5 à 22.
- Gelb, A. (1988). *Oil Windfalls: Blessing or Curse?* New York : World Bank/Oxford University Press.
- Hemingway, R. (1991). *The Law of Oil and Gas*. St. Paul (Minnesota) : West Publishing Company.
- Hester R. et R. Harrison (1996). *Mining and its Environmental Impact*. Issues in Environmental Science and Technology. Cambridge (Royaume-Uni) : Royal Society of Chemistry.
- Hirschman, A. (1977). A generalized linkage approach to development with special reference to staples. In M. Nash, ed. *Essays on Economic Development and Cultural Change in Honor of Bert F. Hoselitz*. University of Chicago Press.
- Houghton, D. (1993). Long-distance commuting: a new approach to mining in Australia. *Geographical Journal*, vol. 159, No 3, p. 281 à 290.
- Innis, H. (1956). *Problems in Canadian Economic History*. University of Toronto Press.
- Krugman, P. (1987). The narrow band, the Dutch disease, and the competitive consequences of Mrs. Thatcher. *Journal of Development Economics*, No 27, p. 41 à 55.
- Laitos, J. (1991). Paralysis by analysis in the Forest Service Oil and Gas Leasing Program. *The Public Land and Resources Law Digest*, vol. 28, No 2, p. 219 à 262.
- Lewis, S. (1982). Development problems of the mineral-rich countries. Research memo, No 74. Williamstown (Massachusetts) : Williams College Center for Development.
- MERN (1996a). *Mining and Environment Research Network Research Bulletin*, No 9. Mining and Environment Research Network, University of Bath. (1996b). Planning for closure. Sixième séminaire annuel du Mining and Environment Research Network, Harare, août. (1996c). Visite de la Jackpile-Paguete Uranium Mine, de Laguna Pueblo (Nouveau-Mexique) effectuée par Gavin Bridge, chercheur au Mining and Environment Research Network de l'Université de Bath, le 17 octobre 1996. (1996a). Mining Annual Review. (1996b). Latin America, still emerging. 19 avril. (1997). Issues and challenges for mining. No 396 (16 mai).

- Nankani, G. (1979). *The Mineral Economies*. World Bank Staff Working Paper, No 354. Washington, D. C. : Banque mondiale.
- North, D. (1955). Location theory and regional economic growth. *Journal of Political Economy*, No 63, p. 243 à 258.
- Poole, G., M. Pretes et K. Sinding (1992). Managing Greenland's mineral revenues: a trust-fund approach. *Resources Policy* (septembre 1997), p. 191 à 204.
- Pretes, M. et M. Robinson (1989). Beyond boom and bust: a strategy for sustainable development in the North. *Polar Record*, vol. 25, No 153, p. 115 à 120.
- Sachs, J. et A. Warner (1995). Natural resources and economic growth. Mimco, Cambridge (Massachusetts) : HIID.
- Sansonetti, T. et W. Murray (1990). A Primer on the Federal Onshore Oil and Gas leasing Reform Act of 1987 and its Regulations. *Land and Water Law Review*, vol. 25, No 2, p. 375 à 416.
- Sengupta, M. (1992). *Environmental Impacts of Mining: Monitoring, Restoration and Control*. Boca Raton : Lewis Publishers.
- South Africa Chamber of Mines (1996). Annual Report 1996 : worlds in transition. (1997). Annual report 1997.
- Tiebout, C. (1956). Exports and regional economic growth. *Journal of Political Economy*. No 64, p. 160 à 164.
- Warhurst, A. (1994). *Environmental Degradation from Mining and Mineral Processing in Developing Countries: Corporate Responses and National Policies*. Paris : OCDE.
- Warhurst, A et G. Bridge (1997). Economic liberalization, innovation and technology transfer: opportunities for cleaner production in the minerals industry. *Natural Resources Forum*, vol. 21, No 1 (février), p. 1 à 12.
- Warhurst et Noronha (à paraître). *Planning for Closure: Best Practice in Managing Ecological Impacts from Mining and Mineral Processing*. St. Lucie Press.
- Nations Unies (1993). Action 21. Dans *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992*, vol. I, *Résolutions adoptées par la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.I.8 et rectificatif).
- Programme des Nations Unies pour l'environnement (1991). *Environmental Aspects of Selected Non-ferrous Metals Ore Mining*. Paris.
- United States Committee for Natural Resources (1994). Taking from the taxpayer: public subsidies for natural resources development. Washington, D. C. : United States House of Representatives.

## Notes

- <sup>1</sup> Voir par exemple North (1955) et Tiebout (1956).
- <sup>2</sup> Voir Hirschman (1977) et Auty (1993).
- <sup>3</sup> Voir par exemple Auty (1993), Gelb (1995), Sachs et Warner (1995) et l'analyse que Innis (1956) fait du «piège des matières premières» dans le cas des économies fondées sur les ressources naturelles au Canada.
- <sup>4</sup> Les économies fondées sur les minéraux se caractérisent souvent par ce que Freudenburg et Gramling (1994) appellent «suradaptation», c'est-à-dire une spécialisation dans l'emploi lié aux industries extractives qui empêche d'envisager d'autres formes d'entreprises et d'investissement en capital.
- <sup>5</sup> Voir, par exemple, l'analyse que Freudenburg (1992) fait des collectivités fondées sur l'exploitation des ressources minérales et la conclusion à laquelle il aboutit, à savoir que l'activité économique cantonnée à l'extraction minière peut conduire à la dépendance économique.
- <sup>6</sup> Il convient toutefois de reconnaître que l'épuisement des réserves peut être très grave au niveau sous-régional, en particulier pour les petites communautés vivant d'une seule mine.
- <sup>7</sup> Ces fluctuations découlent en partie de la nature capitaliste de la fonction de production de l'activité minière qui limite les possibilités de réaction des entreprises face aux variations des prix. Son incidence sur le flux des recettes s'illustre, par exemple, par l'augmentation du prix moyen des exportations de cuivre du Chili, passé de 56 cents la livre en 1986 à 1,05 dollar la livre en 1988, ce qui a eu pour effet de doubler les recettes de la Société nationale du cuivre, qui sont passées à 267 millions de dollars en 1986-1987 puis à 1 milliard de dollars en 1988 (*Financial Times*, 1988, cité par Auty, 1993).
- <sup>8</sup> Le syndrome hollandais résulte du renforcement du taux de change consécutif à un afflux beaucoup trop rapide de recettes tirées des minéraux. Dans certains cas, comme au Mexique, au Venezuela ou au Nigéria, pendant le boom du pétrole de 1979 à 1981, à l'exception de l'activité minière, pratiquement aucune autre activité n'a été compétitive à l'échelle internationale (Auty, 1993). Il ressort de l'analyse que l'affaiblissement du secteur non minier imputable au syndrome hollandais est aggravé par le fait que l'expansion parallèle du secteur des biens commercialisables non miniers est au mieux hésitante (Auty, 1993; Krugman 1987).
- <sup>9</sup> À titre d'exemple, le Gouvernement zambien, en réaction à la crise de la dette (7 milliards de dollars des États-Unis en 1995) ainsi qu'aux pressions exercées par les organismes de prêt internationaux, s'est lancé dans un programme de libéralisation après les élections multipartites de 1991. Il s'agissait au premier chef de stimuler la croissance économique en favorisant un climat stable propice aux investissements. Le programme de réorganisation comportait la privatisation du groupe industriel Zambia Consolidated Copper Mines.
- <sup>10</sup> La Corporación Mineral de Bolivia (COMIBOL) est la société responsable de la gestion des intérêts boliviens dans toutes les concessions minières, usines métallurgiques et entreprises industrielles. En application du nouveau Code minier, la COMIBOL n'est plus directement responsable des opérations d'exploitation minière, métallurgique ou industrielle. Elle ne pourra veiller aux intérêts de l'État dans ces opérations que dans le cadre d'accords d'association, de concession ou de services avec des entités privées. La fonderie Vinto vient en quatrième place parmi les plus importantes fonderies d'étain du monde et on estime que sa capitalisation attire des investissements de l'ordre de 50 à 100 millions de dollars des États-Unis (voir Ministère du commerce des États-Unis, Banque nationale de données sur les échanges, septembre 1997).
- <sup>11</sup> La privatisation des ressources minières dans le monde entier (à l'exclusion des anciens pays à économie planifiée) a recueilli plus de 2,2 milliards de dollars en 1995, soit le double du montant de 1994. À titre d'exemple, l'État bolivien a commencé à privatiser ses avoirs industriels en 1995, suivi par le Venezuela en 1994; en Inde 13 entreprises publiques d'exportation minière ont été ouvertes aux investissements privés en 1993, et le Pérou, après l'échec d'une tentative en 1992, a renouvelé ses efforts en vue de privatiser CENTROMIN en 1995 (Warhurst and Bridge, 1997).
- <sup>12</sup> À titre d'exemple, les investissements étrangers directs dans les pays en développement ont été évalués à 90 milliards de dollars des États-Unis, tandis que les dépenses d'équipement minier à elles seules ont été estimées à 20 milliards de dollars (Mining Journal, 1996b).

- <sup>13</sup> Ces projets comprennent notamment Lihir, Porgera, Misima, Tolokuma et Ok Tedi. L'exploitation minière et pétrolière représente 72 % des recettes d'exportation nationale et contribue directement pour 25 % au produit intérieur brut (*Mining Journal*, 1996a).
- <sup>14</sup> D'après Hemingway (1991).
- <sup>15</sup> Voir, par exemple, Laitos (1991) en rapport avec les conditions écologiques liées aux concessions de pétrole et de gaz.
- <sup>16</sup> Il est à noter que si l'investissement direct étranger a progressé dans le secteur minier, le phénomène s'est limité à un nombre relativement restreint de pays et, qui plus est, à quelques entreprises spécifiques.
- <sup>17</sup> Cooney (1996).
- <sup>18</sup> La situation est toutefois très différente en Afrique du Sud, où l'on estime que 90 % des droits miniers sont détenus par des propriétaires terriens privés. Cet état de fait est en train de changer (voir étude de cas).
-