



## **La Charte sur les ressources naturelles - Novembre 2010**

### **Guide pour les parties prenantes**

#### **PRÉAMBULE**

Les pays qui ne possèdent que des ressources naturelles non renouvelables font face à des opportunités spéciales et à des défis spéciaux. Si elles sont utilisées à bon escient, ces ressources peuvent engendrer une plus grande prospérité pour les générations actuelles et futures, mais si elles sont mal utilisées, elles peuvent entraîner une instabilité économique, des conflits sociaux et des dégâts environnementaux durables.

L'objectif de la Charte sur les ressources naturelles est d'aider les gouvernements et les sociétés de pays riches en ressources non renouvelables à gérer ces ressources de façon à générer une croissance économique, à promouvoir le bien-être de la population en général et à être écologiquement durable.

L'exploitation des ressources naturelles doit être menée à bien pour aider un pays à atteindre ses objectifs sociaux et économiques les plus vastes, et pas comme une fin en soi. Cela signifie qu'il faut avoir une vision de la manière dont le secteur des ressources s'insère dans l'avenir économique d'un pays. Pour certains pays, la meilleure utilisation des dotations en ressources est peut-être de les laisser dans le sol en vue d'une utilisation ultérieure ; pour d'autres, la meilleure utilisation peut être d'extraire rapidement afin de générer des revenus pour soutenir les investissements nécessaires à la croissance et répondre aux besoins humains urgents. Quels que soient les objectifs de développement ultimes d'un pays, il existe certaines directives pratiques pouvant aider à optimiser les opportunités fournies par les richesses en ressources en vue d'un développement social et économique.

La Charte s'adresse principalement aux décideurs et aux citoyens des pays riches en ressources. Ce ne sont pas les seuls acteurs importants : les sociétés internationales, les organisations de l'industrie, les organisations intergouvernementales, les groupes de sociétés civiles et les gouvernements d'États importateurs de ressources jouent tous des rôles influençant la capacité des sociétés à exploiter leurs ressources. Cependant, les décisions les plus importantes sont entre les mains des gouvernements des pays riches en ressources, car ils possèdent le droit souverain et la responsabilité morale d'utiliser les ressources naturelles au profit de leur population. Néanmoins, les sociétés de ressources, leurs gouvernements d'origine et les centres financiers jouent un rôle essentiel dans le soutien ou l'affaiblissement de la politique en question.

La Charte a été écrite par un groupe indépendant d'économistes, d'hommes de loi et de spécialistes des sciences politiques sous la supervision d'un Conseil de surveillance composé d'éminentes personnalités internationales. Nous ne représentons aucune institution ni aucun intérêt spécial. Nous partageons tous l'idée selon laquelle les ressources naturelles peuvent constituer un outil puissant pour le progrès social et

économique, mais uniquement si les pays peuvent faire face à certains défis spéciaux. Nous tentons d'offrir des conseils utiles et clairement exprimés.

La Charte contient douze préceptes. Dix de ces préceptes offrent des conseils sur les principales décisions auxquelles les gouvernements doivent faire face, en commençant par la décision d'extraire les ressources et en terminant par les décisions sur l'utilisation des revenus qu'elles génèrent. Les deux préceptes restants s'adressent aux autres acteurs importants et à leurs responsabilités. Pour que la Charte soit facile à utiliser, il y a trois niveaux de détail. Le premier niveau énonce les préceptes. Le deuxième niveau contient une élaboration de leur signification. Si le lecteur désire continuer la discussion sur les problèmes plus en profondeur et avec des détails techniques, il doit se rapporter au troisième niveau.

## Les préceptes (niveau 1)

**Précepte 1 :** Le développement des ressources naturelles d'un pays doit être conçu pour garantir les *bénéfices sociaux et économiques les plus importants* pour sa population. Cela nécessite *une approche complète* dans laquelle toutes les étapes de la chaîne de décisions sont comprises et traitées.

**Précepte 2 :** Une gestion des ressources naturelles réussie nécessite *une responsabilité du gouvernement envers un public informé*.

**Précepte 3 :** Les politiques budgétaires et les conditions contractuelles doivent assurer que le pays *bénéficie entièrement* de la ressource, sous réserve d'attirer les investissements nécessaires pour réaliser ce bénéfice. La nature à long terme de l'extraction de ressources nécessite des politiques et contrats *solides afin de résister aux circonstances qui évoluent et sont instables*.

**Précepte 4 :** La concurrence dans l'attribution des contrats et des droits en matière de développement peut constituer un outil efficace pour garantir une valeur et intégrité maximales.

**Précepte 5 :** Les projets impliquant les ressources peuvent avoir des *impacts économiques, environnementaux et sociaux* significativement positifs ou négatifs, qui doivent être identifiés, explorés, pris en compte, minimisés ou rémunérés à tous les stades du cycle de projet. La décision d'extraire doit être examinée attentivement.

**Précepte 6 :** Les sociétés de ressources possédées nationalement doivent opérer de manière transparente avec pour objectif de devenir viables commercialement dans un environnement compétitif.

**Précepte 7 :** Les revenus issus des ressources doivent être principalement utilisés pour favoriser une *croissance économique durable et complète* en permettant et maintenant *des niveaux élevés d'investissements* dans le pays.

**Précepte 8 :** L'utilisation efficace des revenus issus des ressources requiert que les *dépenses et investissements nationaux augmentent progressivement* et soient *lissés* afin de tenir compte de la volatilité des revenus.

**Précepte 9 :** Le gouvernement doit utiliser la richesse des ressources comme une opportunité d'augmenter *l'efficacité et l'équité des dépenses publiques* et de permettre au secteur privé de répondre aux changements structurels de l'économie.

**Précepte 10 :** Le gouvernement doit *faciliter les investissements du secteur privé* aux niveaux nationaux et locaux dans un but de diversification, ainsi que dans le but d'exploiter les opportunités de valeur domestique ajoutée.

**Précepte 11 : *Les gouvernements du pays d'origine des sociétés d'extraction et les centres de capitaux internationaux* doivent exiger et faire appliquer des pratiques exemplaires.**

**Précepte 12 : *Toutes les sociétés d'extraction* doivent suivre *ces pratiques exemplaires* au niveau des contrats, des opérations et des paiements.**

## Les préceptes (niveau 2)

### PRINCIPES DE CONDUITE

**Précepte 1 : Le développement des ressources naturelles d'un pays doit être conçu pour garantir les *bénéfices sociaux et économiques les plus importants* pour sa population. Cela nécessite *une approche complète* dans laquelle toutes les étapes de la chaîne de décisions sont comprises et traitées.**

Les gouvernements qui possèdent des ressources naturelles ont la responsabilité de gérer ces ressources pour le bénéfice de leurs citoyens présents et futurs. Là où les revenus provenant de l'extraction de ressources sont correctement gérés, ils peuvent aider à réduire la pauvreté, générer une croissance économique, et développer l'économie, rendant ainsi possible un futur plus prospère. Concrétiser cette vision, cependant, nécessite que les gouvernements des pays riches en ressources formulent, mettent en place et contrôlent des programmes et politiques détaillés dans de multiples domaines, y compris des régimes de crédit-bail et fiscaux, des règlements sociaux et environnementaux, et des plans de développement national. La gouvernance des ressources et la formulation de la politique doivent être guidées par le principe consistant à garantir les *bénéfices sociaux et économiques les plus importants* pour les citoyens présents et futurs, y compris une distribution équitable de la richesse des ressources naturelles. Des décisions doivent également être prises sur la manière d'obtenir, de sociétés publiques ou privées, les capacités et le capital requis pour un développement efficace des ressources naturelles.

***La séquence des choix offerts aux gouvernements en matière d'extraction de ressources naturelles peut être considérée comme une chaîne de décisions.*** Le premier maillon de la chaîne est l'évaluation du potentiel géologique d'un pays et des choix concernant le moment, et l'opportunité, du développement. Ensuite, si le développement est envisagé, les gouvernements doivent formuler les conditions fiscales, contractuelles et réglementaires. En outre, les gouvernements doivent assurer que des régimes de supervision et une politique de gestion de revenus soient établis avant la mise en œuvre des projets. Des décisions doivent être prises concernant l'utilisation de revenus publics pour réduire la pauvreté et pour le développement économique, y compris les investissements en infrastructures, dans les domaines de la santé et de l'éducation, et les choix effectués en matière de consommation et d'investissement. Ces décisions doivent également prendre en compte les compromis associés aux investissements dans le secteur des ressources naturelles (comme les services en amont ou les transformations à valeur ajoutée) et aux diversifications de l'économie dans d'autres secteurs.

Outre la complexité de la gouvernance des ressources et le potentiel de mauvaise gestion, ***la chaîne de décisions extractives souffre d'un problème de « maillon faible »***. Un maillon faible ou cassé dans la chaîne diminue la capacité des gouvernements à s'emparer de revenus et à les utiliser de manière efficace. Par exemple, si l'exploration de ressources n'a pas eu lieu ou est à échelle limitée, du fait de problèmes dans l'attribution de droits d'exploration, un pays peut ne jamais connaître l'étendue de la

richesse de ses ressources. Des concessions mal structurées peuvent résulter en revenus faibles. De même, si les décisions concernant les dépenses publiques sont compromises, les gouvernements peuvent générer de grandes quantités de revenus mais ensuite les gaspiller dans des projets mal choisis ou en subventionnant des industries non compétitives. Les gouvernements, par conséquent, doivent être très attentifs à *toutes* les étapes de la chaîne de décisions.

**Précepte 2 : Une gestion des ressources naturelles réussie nécessite une responsabilité du gouvernement envers un public informé.**

Une gouvernance des ressources réussie nécessite que le gouvernement possède la volonté politique, l'aptitude, et la capacité de prendre des décisions difficiles et complexes et de les mettre en œuvre avec succès. La gouvernance des ressources sera renforcée lorsque ces décisions sont soumises à l'examen d'un public bien informé et lorsque les décideurs sont tenus de rendre des comptes. Les ressources extractives sont des biens publics,<sup>1</sup> et les décisions concernant leur exploitation et utilisation devraient être soumises à un débat public. **La transparence de la chaîne de décisions dans son ensemble est essentielle.**

Une gouvernance des ressources naturelles efficace nécessite que les citoyens soient capables de tenir leurs représentants gouvernementaux responsables de leurs décisions et choix politiques. Une responsabilité envers un public informé peut minimiser la mauvaise gestion des revenus issus des ressources naturelles. Un public bien informé avec la capacité d'agir peut participer à des discussions constructives en ce qui concerne la formulation de la politique et la surveillance des richesses des ressources naturelles par le gouvernement. Grâce à la surveillance publique, les officiels peuvent être tenus de rendre compte des abus de pouvoir visant à un profit privé.

Les citoyens sont plus aptes à tenir les gouvernements et sociétés responsables là où **eux-mêmes ainsi que leurs représentants parlementaires et les organisations de la société civile<sup>2</sup> sont bien informés et ont la capacité et la liberté d'agir** d'après l'information qu'ils obtiennent. Il est de plus en plus accepté que les citoyens ont un droit élémentaire à l'information sur les activités gouvernementales et l'utilisation des biens publics. Ce principe a été inscrit dans des documents internationaux, y compris la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, la Déclaration de Rio, la Convention d'Aarhus, et les Principes directeurs pour les entreprises multinationales de l'OCDE (2008). Le large soutien international et la participation de pays à l'Initiative pour la transparence des industries d'extraction (Extractive Industries Transparency Initiative, EITI) ont fait avancer le principe selon lequel le public a droit à l'information sur les paiements et revenus liés à l'extraction. Un nombre grandissant de pays ont des soi-disant lois sur la liberté de l'information qui stipulent, d'une manière ou d'une autre, que toutes les informations gouvernementales sont publiques, sauf si cela est expressément proscrit par la loi. Le Code de bonnes pratiques en matière de transparence fiscale du FMI établit des règles importantes qui concernent tous les gouvernements membres afin d'informer le public sur l'utilisation des biens publics, y compris tout spécifiquement les ressources naturelles.

Parallèlement à la divulgation d'informations, les gouvernements doivent adopter des **processus transparents** pour établir et mettre en œuvre les politiques de ressources, pour attribuer des contrats, pour taxer, collecter et gérer les revenus, et pour prendre des décisions sur les dépenses. Les décisions relatives aux ressources impliquent des

---

<sup>1</sup>Dans la plupart des pays, les ressources naturelles, particulièrement les minéraux en sous-sol, sont considérées propriété de l'État, et sont donc des biens publics.

<sup>2</sup> Les références à la Société Civile et aux organisations de la société civile tout au long du texte sont entendues dans le sens le plus large : l'ensemble des organisations et institutions volontaires civiques ou sociales qui forment la base d'une société qui fonctionne.

engagements à long terme. Elles seront plus crédibles si leur justification est comprise par les citoyens. Le contrôle parlementaire joue un rôle essentiel pour établir la responsabilisation du gouvernement. Toute concession qui s'éloigne des termes législatifs standards doit être soumise à la législature et approuvée par elle. **Les citoyens ne peuvent croire en l'intégrité du processus d'extraction des ressources que s'ils le connaissent.**

Des citoyens informés ont besoin d'un gouvernement informé, au niveau national et régional. **Les gouvernements doivent avoir les aptitudes et les capacités pour prendre des décisions efficaces concernant l'extraction de ressources naturelles.** Dans certains cas, notamment lorsque la découverte de nouvelles ressources a lieu, les gouvernements peuvent manquer d'expertise interne pour la formulation de politiques et de gouvernance efficaces à divers stades de la chaîne de décisions, y compris la collecte et le déboursement de données. Ces déficits transitoires peuvent être surmontés par un mélange de développement de capacités et/ou d'acquisition d'expertise auprès d'une source ou institution fiable.

La transparence et la disponibilité des informations apportent d'autres bénéfices directs pour la prise de décisions politiques. **La transparence peut améliorer l'efficacité et la fonctionnalité des politiques gouvernementales.** Les exigences en matière de divulgations publiques peuvent améliorer la qualité des données que le gouvernement recueille et conserve. Cela permet aux organismes pertinents comme les ministères des finances, de l'énergie et des mines, ainsi que les agences environnementales et réglementaires, d'effectuer leur travail plus facilement. Des données fiables et fréquentes faciliteront la tâche des gouvernements en matière de planification et de gestion de leurs budgets et plans de développement à long terme. Lorsque le régime extractif jouit d'une légitimité publique, il y a une probabilité réduite qu'un gouvernement ultérieur apporte des changements arbitraires et irréflechis au régime d'extraction d'un pays. La transparence réduit également le coût du capital.<sup>3</sup>

**La disponibilité de l'information doit être complétée par une société civile active ayant la capacité et la liberté de demander aux gouvernements et sociétés de rendre des comptes.** Le développement de capacités dans les sociétés civiles nécessite un équilibre et une perspective à long terme. Les gouvernements et sociétés d'extraction peuvent jouer un rôle dans la fourniture de ressources et de capacités pour aider les organisations de la société civile à s'établir et à développer leurs compétences. Mais l'objectif ultime est de créer des sociétés civiles autonomes et indépendantes. Les gouvernements doivent permettre aux sociétés civiles, particulièrement à la presse et aux médias électroniques, **d'opérer librement** et sans harcèlement ou intimidation. C'est un fait établi que les gouvernements participent à la nomination de représentants de la société civile lors de discussions multipartites. Dans le but d'améliorer la crédibilité, la société civile doit être libre de nommer ces individus de manière indépendante. La société civile doit rester indépendante du gouvernement.

---

<sup>3</sup>Une étude du FMI sur la transparence fiscale a révélé que « La transparence fiscale est associée à des notes de crédit plus élevées même après avoir contrôlé plusieurs fondamentaux économiques ». « *Fiscal Transparency and Economic Outcomes* », Farhan Hameed. Document de travail du FMI, décembre 2005.



Enfin, les citoyens auront le pouvoir de surveiller la gouvernance des ressources naturelles là où il existe des sanctions applicables en cas d'abus de pouvoir. Ces sanctions doivent être légiférées à la fois au niveau national et international. Elles nécessitent une forte volonté politique et une capacité d'administration. Le vol de richesses de ressources naturelles est un crime, et ceux qui en sont coupables doivent être tenus de rendre des comptes.

## LA CHAÎNE DE DÉCISIONS POUR LES PROPRIÉTAIRES DE RESSOURCES

*Les gouvernements doivent prendre des décisions à toutes les étapes du développement de ressources naturelles, de l'établissement des conditions de la découverte et de l'extraction jusqu'à l'investissement des revenus et la promotion du développement et de la diversification économiques. Les huit préceptes suivants traitent des points de décision clés de cette chaîne. Chaque maillon de la chaîne doit être adressé, afin d'éviter un problème de maillon faible, et de réaliser le potentiel des biens naturels à transformer en prospérité pour tous.*

**Précepte 3 : Les politiques budgétaires et les conditions contractuelles doivent assurer que le pays *bénéficie entièrement* de la ressource, sous réserve d'attirer les investissements nécessaires pour réaliser ce bénéfice. La nature à long terme de l'extraction de ressources nécessite des politiques et contrats *solides afin de résister aux circonstances qui évoluent et sont instables.***

Les caractéristiques des principaux projets de ressources naturelles (leur longévité, leurs exigences en matière d'échelle et de capitaux, leur impact social et environnemental, les technologies spécialisées et exigeantes, et l'exposition aux risques du marché des produits de base) signifient que le développement est plus efficace s'il est réalisé en coopération avec des partenaires qui possèdent une capacité financière significative et qui ont les compétences techniques et de gestion nécessaires. Pour attirer ces partenaires tout en sécurisant la valeur entière des ressources naturelles du pays, il est nécessaire que les politiques ***budgétaires et de concession de licences ou les termes contractuels soient conçus avec attention.***

***Une fiscalité bien conçue doit permettre au gouvernement de partager la rentabilité et d'assurer un flux de rentrées minimum au cours de toutes les périodes de production.*** Cela implique que le régime contienne à la fois une redevance perçue sur une valeur ou sur une base physique liée à la production et des charges liées à la rentabilité. Ces dernières peuvent être obtenues par des impôts sur les bénéfices des sociétés ou des entités, peut-être à un taux spécial pour le secteur des ressources et éventuellement complétées par des impôts supplémentaires liés aux rendements particulièrement élevés. L'applicabilité et la gestion seront améliorées si ces éléments budgétaires sont liés, lorsque cela est possible, à des variables qui sont observables et vérifiables, telles que les prix internationaux.

Une alternative au système de redevance/impôt sur les bénéfices est l'utilisation d'accords de partage de production, particulièrement courants dans l'industrie pétrolière, dans laquelle la production est « partagée » entre l'investisseur et le gouvernement. Les accords de partage de production peuvent être conçus afin de fournir un flux de rentrées minimum au cours de toutes les périodes de production en limitant le taux du recouvrement des coûts. Ils peuvent également fournir une forme d'impôts progressifs sur les bénéfices grâce à l'utilisation de facteurs « R » et d'autres dispositifs qui modifient le partage de production entre l'investisseur et le gouvernement.

**Stabilité fiscale et circonstances changeantes.** Compte tenu de la nature de longue durée et capitalistique des projets principaux de ressources naturelles, les

gouvernements doivent fournir aux investisseurs un environnement stable qui offre une opportunité raisonnable d'obtenir les rendements attendus. De plus, les investisseurs doivent être protégés des actions confiscatoires des gouvernements. La stabilité contractuelle peut être améliorée par des dispositions qui répondent aux ***circonstances changeantes***, anticipées ou non, afin de préserver un équilibre équitable entre les parties, ce qui réduit les incitations à demander une renégociation ou, pour les gouvernements, à effectuer des changements brusques de règles fiscales applicables aux investisseurs existants. Si le gouvernement donne une certaine forme de garanties contractuelles concernant les impôts ou redevances, il doit garantir que ces conditions sont limitées afin que l'État reste libre de réglementer d'autres domaines de préoccupations, tels que le travail, la santé et la sûreté, l'environnement, la sécurité, et les droits de l'homme, par les lois généralement pertinentes. Ceci est particulièrement important du fait de la nature de longue durée de nombreux contrats de ressources naturelles.

**Impacts sociaux et environnementaux.** Les projets ont des impacts sociaux et environnementaux. Il peut aussi y avoir des impacts patrimoniaux provenant d'une exploitation précédente de ressources naturelles ou d'autres activités dans la même région. Des règlements ou clauses contractuelles bien conçus doivent identifier de manière précise la nature de ces impacts, la façon de les éviter ou de les minimiser, et comment compenser ceux affectés par les risques restants. La responsabilité des impacts patrimoniaux doit être soigneusement attribuée. Les outils classiques comprennent des études de base afin de déterminer le statut actuel, des études sur l'impact du développement, et une remise en état et des conditions de fermeture à la fin du projet.

**Gestion et technologie.** Une extraction des ressources naturelles efficace nécessite le déploiement de capacités technologiques et de gestion, que les gouvernements peuvent rechercher auprès de leurs partenaires. L'octroi de licences doit nécessiter la démonstration de ces capacités, et, lorsqu'il s'agit d'appel d'offres, l'éligibilité doit être limitée aux entités qui ont démontré la possession de, ou l'accès à, ces capacités.

**Répartition des risques.** Les projets de ressources naturelles sont en proie à de nombreux risques : prix futurs des matières premières, incertitudes quant à la qualité et la quantité de la base de ressources, technologie qui évolue, prix des contributions, et développements politiques externes ou nationaux. Ces risques doivent être évalués et traités. Les investisseurs sont généralement les meilleures personnes pour supporter les risques opérationnels ou de marché car ils peuvent mieux les gérer ou les contrôler. Les gouvernements doivent supporter les risques politiques. Même lorsque l'investisseur est le mieux indiqué pour supporter le risque, les gouvernements et investisseurs doivent prendre en compte les perceptions politiques au cas où, dans le futur, la répartition des risques puisse entraîner une situation dans laquelle l'investisseur semble faire des bénéfices disproportionnés.

**Connaître l'investisseur.** Les gouvernements et investisseurs sont liés par une relation à long terme et il est important qu'un gouvernement sache avec qui il fait affaire et que l'investisseur ait les capacités de gestion, techniques et financières pour s'acquitter de ses obligations. Les investisseurs doivent être tenus de révéler les personnes ou entités

qui, *directement ou indirectement*, exercent les droits de gestion ou ont des intérêts bénéficiaires. Ces exigences doivent être appliquées tout au long de l'investissement.

**Règles claires et transparence.** Les gouvernements et investisseurs peuvent généralement mieux exercer s'il y a des règles claires qui s'appliquent à tous les investisseurs dans des circonstances similaires. La transparence et des règles uniformes garantissent que les opérateurs savent que le traitement n'est pas discriminatoire, réduisent les risques de corruption, et peuvent réduire la demande de certains investisseurs individuels d'obtenir un traitement spécial. L'uniformité ne signifie pas que les nouveaux projets doivent être soumis aux mêmes règles ou conditions contractuelles que des projets plus anciens. Les politiques, règles, et contrats pour de nouveaux projets doivent refléter les priorités actuelles du gouvernement et les leçons tirées des anciens projets, ainsi que l'environnement économique en vigueur.

**Administration.** Les régimes d'octroi de licences, fiscaux et contractuels doivent tenir compte de l'évolution de la capacité administrative du gouvernement. Un audit est crucial pendant toutes les périodes, y compris l'étape initiale pendant laquelle des pertes sont subies qui seront compensées par les revenus futurs. L'emploi d'auditeurs externes doit être considéré dans les cas où la capacité administrative du pays est encore en construction. Exiger des certifications des cadres supérieurs de la société de l'investisseur en ce qui concerne le rendement, les données financières et les transactions avec des parties liées peut améliorer la conformité. L'administration peut aussi être facilitée si les paramètres clés sont mesurés par rapport à des variables observables et vérifiables telles que les prix mondiaux.

**Applicabilité.** Du fait de la nature à long terme de l'investissement et de la relation entre le gouvernement et l'investisseur, les contrats et régimes doivent avoir des mécanismes souples afin de résoudre les litiges et de s'ajuster aux circonstances changeantes. Lorsque les litiges ne peuvent pas être résolus au niveau de l'entreprise, les gouvernements et investisseurs doivent avoir des recours légaux clairs. Si les institutions légales du pays sont considérées comme étant inadéquates, un accès à un arbitrage international doit être fourni à l'investisseur qui se trouve dans le pays et ses parties prenantes identifiées.

#### **Précepte 4 : La compétition pour l'obtention de contrats et de droits de développement peut être un mécanisme efficace afin de garantir valeur et intégrité.**

Les gouvernements peuvent signer des contrats avec des tiers, y compris des sociétés privées et publiques, à différentes étapes de l'extraction des ressources naturelles. Ces contrats doivent garantir une valeur totale pour le gouvernement hôte et ses citoyens tout en fournissant les motivations pour attirer les investissements et assurer que l'exploration et la production seront effectuées de façon efficace. L'extraction de ressources naturelles est particulièrement complexe contractuellement. Il existe de nombreuses incertitudes en ce qui concerne la géologie, les coûts, la technologie, le prix des ressources et les capacités des sociétés et du capital humain local.

Les gouvernements font face à un certain nombre de problèmes, allant de garantir les activités d'exploration et d'extraction suffisantes à des conditions raisonnables jusqu'à assurer la crédibilité et la stabilité des engagements contractuels, tout en conservant une certaine flexibilité face aux circonstances changeantes. Les gouvernements ont besoin d'un mécanisme solide par le biais duquel il est possible d'obtenir de la valeur et une extraction suffisante ; les appels à la concurrence et les enchères sont souvent les meilleures manières d'attribuer les droits. Cependant, ils sont également confrontés à des restrictions, en particulier lorsque le nombre de concurrents viables est faible. Dans ces cas, les propriétaires de ressources naturelles peuvent vouloir trouver des stratégies alternatives.<sup>4</sup>

Il existe un certain nombre de principes clés qui s'appliquent à l'ensemble de la conception de mécanismes, y compris les appels à la concurrence, les régimes basés sur les licences et les systèmes d'attribution basés sur la négociation :

- i. **Les conditions doivent être établies dans les lois ou les réglementations** dans la mesure la plus large possible. Le fait d'établir la politique dans le droit augmente le soutien et la contribution publics, améliore la stabilité pour l'investisseur, garantit un traitement uniforme et réduit les opportunités de spéculation et de transaction latérale. Cela peut également améliorer le rendement perçu par le gouvernement en réduisant l'incertitude.
- ii. **Autant d'informations que possible doivent être rendues publiques avant l'attribution de contrats, et les contrats eux-mêmes doivent être rendus publics.** Cela comprend le régime fiscal sous lequel les sociétés opèreront. Cela inclut également des connaissances géologiques ; les résultats de travail d'enquêtes avancées rendus publics devraient être bénéfiques pour entraîner les sociétés dans le processus d'appel d'offres. Les conditions sociales et environnementales doivent également être rendues publiques. Des modèles de contrat robustes et bien pensés qui ont été soumis à un examen légal détaillé forment une base solide pour les appels d'offres. La diffusion et un accès ouvert aux médias aux appels ou enchères aident la transparence et aident à établir la légitimité du résultat, en particulier lorsque le développement est d'importance nationale. Les conditions sociales et environnementales doivent également être rendues publiques.

Les mécanismes d'attribution compétitifs sont préférés pour un certain nombre de raisons :

- i. **Le gouvernement pourrait être en situation de déficit d'informations**, en ne connaissant que peu de choses sur les sujets techniques et en n'ayant peut-être que peu ou pas d'expérience dans le domaine des négociations complexes caractéristiques des secteurs des ressources. À travers des mécanismes d'enchères et d'appels actifs à la concurrence, les gouvernements n'ont pas besoin de connaître la vraie valeur des droits afin de garantir une valeur entière pour ces droits. La concurrence entre des sociétés qui sont compétentes

---

<sup>4</sup> Par exemple, les pays peuvent chercher à établir un partenariat stratégique à long terme avec une société ou un consortium unique. La compétition ouverte entre plusieurs parties peut ne pas être possible dans ce cas.

techniquement et financièrement offre le potentiel pour fournir une valeur maximum à un gouvernement qui peut posséder moins d'informations expertes que les concurrents.

- ii. **L'utilisation d'enchères bien conçues peut réduire les possibilités de décisions discrétionnaires** de la part de fonctionnaires gouvernementaux, qui génèrent des opportunités de favoritisme et d'abus.
- iii. **Les enchères séquentielles peuvent garantir une plus grande valeur pour les gouvernements.** La première partie des enchères peut révéler des informations privées sur la valeur réelle de terrains voisins.

Des appels actifs à la concurrence peuvent être réalisés grâce à la conception d'outils servant à l'attribution de droits ou de contrats. Les enchères sont un de ces outils, mais ils vont de négociations simples entre acheteur et vendeur jusqu'à des marchés compétitifs comprenant de nombreux acheteurs et vendeurs. Les perspectives pour livrer les bénéfices d'appels d'offres sont améliorées si un certain nombre de conditions préalables sont respectées, y compris la fourniture d'informations géologiques régionales, la présence de soumissionnaires qualifiés, et une sécurité physique dans la zone de licence.

Le processus d'attribution gouvernementale des contrats entre les sociétés concurrentes doit être conçu avec précaution. La compétence technique, la capacité et l'aptitude financière peuvent être des critères importants pour une pré-qualification prudente et solide. Les propriétaires réels de la société et leurs sources de fonds doivent être connus. Il doit y avoir des règles strictes afin d'éviter que les fonctionnaires publics dirigent les affaires vers des sociétés dans lesquelles eux-mêmes, leurs familles ou mandataires peuvent avoir un intérêt financier.

Lorsque cela est pratique, **les enchères constituent généralement la méthode de choix, tant sur le plan de la transparence que sur le plan de la garantie de valeur maximale.** La conception de mécanismes d'enchères ou d'allocation peut varier selon le type de ressources et les conditions géologiques.

Lors d'une analyse stratégique des options de contrat ou du processus de pré-enchère, il peut devenir clair qu'une enchère n'aura pas de succès, peut-être parce que la structure de l'industrie signifie qu'il n'y aura sûrement que peu de candidats ou à cause de facteurs locaux particuliers. Dans de tels cas, un partenariat stratégique peut être une option légitime. Toutefois, sans la discipline d'un processus de compétition ouvert, des efforts spéciaux dans le but de garantir et de démontrer la transparence et l'alignement des intérêts des parties contractantes peuvent être nécessaires.

L'enchère elle-même doit être d'une conception prudente, en termes de sélection des variables d'appels d'offres (par exemple, taux de redevance, partage de production, programme de travail ou impôts sur les bénéfices des sociétés) et de conception du processus d'enchères. Les négociations postérieures à l'appel d'offres doivent être minimisées. Ceci est facilité par des conditions d'appels d'offres claires et transparentes, y compris des modèles de contrat bien préparés.

- i. **Un appel d'offres compétitif devrait avoir lieu sur la base de variables d'appels d'offres observables et vérifiables.** Cela garantit que les offres peuvent être comparées et évaluées. En outre, une livraison ultérieure des variables d'appels

d'offres peut être surveillée et mise en œuvre. Si l'appel d'offres a lieu sur un domaine de variables qui sont difficiles à mesurer et vérifier, il y aura plus de possibilités de manipulations et d'abus.

- ii. **La concurrence ne doit pas se faire uniquement sur le prix, mais une concurrence sur trop de variables érode la transparence, augmente le coût administratif et peut avoir des conséquences non voulues.** Par exemple, s'il y a un appel d'offres sur un facteur comme le taux de production, il est découplé de l'influence du gouvernement sur le taux ultérieur d'extraction et les impacts économiques associés. Dans tous les cas, la concurrence doit se baser sur des règles claires et transparentes, cela minimisant la possibilité d'opérations post-marché et d'abus de pouvoir.
- iii. **La compétition lors des appels d'offres peut être améliorée par de bonnes informations géologiques préalables.** Les gouvernements n'ont pas besoin d'attribuer les droits d'extraction avant d'obtenir des informations sur l'exploration. Ces activités peuvent être directement contractées ou entreprises en tant que bien public. Des donateurs peuvent soutenir les pays dans l'acquisition de données d'enquêtes géologiques préalables à l'attribution des droits d'extraction. Les droits d'indemnités compensatrices pour ceux qui ont procédé à la prospection ou fourni des informations géologiques doivent être clairs dès le début du processus.

La concurrence et les mécanismes d'appels d'offres compétitifs ont des implications sur les différents modes d'attribution et sur les différents acteurs impliqués :

- i. **Les échanges-marchandises ou ventes liées doivent être attribués de manière compétitive et transparente afin d'assurer une valeur maximale.** Par exemple, il est courant, surtout dans les pays à bas revenus, d'inclure dans les obligations de l'investisseur l'obligation de fournir des bénéfices sociaux, tels que le logement, l'éducation, les soins de santé, la formation, ou les infrastructures liées. Tant que ces exigences sont clairement exprimées dans les règlements ou dans le processus d'appel d'offres, elles ne devraient pas empêcher le gouvernement de réaliser les bénéfices de la concurrence. Des situations plus difficiles se posent dans les cas d'accords de gouvernement à gouvernement en matière d'infrastructure qui nécessitent que le gouvernement hôte donne un accès préférentiel à des sociétés de l'autre pays. Ces transactions manquent généralement de transparence et sont difficiles à évaluer. Les gouvernements qui choisissent cette voie doivent analyser attentivement les bénéfices de l'infrastructure et la valeur reçue pour leurs ressources afin de garantir qu'ils soient, tout bien considéré, en avance. Un piège courant est que l'accès aux ressources soit un contrat commercial ferme alors que l'élément de gouvernement à gouvernement s'appuie sur des engagements de haut niveau qui ne sont pas exécutoires.
- ii. **Il doit y avoir des avantages à diviser le contrat en parties séparées.** Certaines activités, par ex. une acquisition et une interprétation sismiques limitées, pourraient être soumises à un contrat séparé de l'attribution de droits d'exploration. Les bénéfices d'indemnités lors de toute étape d'un processus

séparé doivent être clairs dès le départ, afin qu'ils puissent être dûment reflétés dans la concurrence entre sociétés. Dans certaines juridictions minières, la concurrence entre investisseurs a généralement eu lieu pendant la phase d'exploration ou de prospection, avec des développements ultérieurs régis par les réglementations fiscales et autres en vigueur. Bien qu'il puisse s'agir d'un modèle compétitif acceptable là où un ensemble approprié de réglementations fiscales et autres existe, les négociations de conditions en tête-à-tête avec les investisseurs postérieurement à l'exploration ne résulteront pas en une transparence ou concurrence adéquate.

- iii. **La concurrence en ce qui concerne les activités en aval et l'approvisionnement de services en amont est aussi importante afin d'obtenir valeur et efficacité lors du processus d'extraction.** Cela peut inclure d'éviter l'attribution des sorties de ressources sur le marché national à une valeur moindre que le prix international. Les gouvernements doivent prendre des mesures afin de garantir la transparence, un accès ouvert, et une concurrence équitable lors du processus d'approvisionnement, qui doit aussi inclure la connaissance du propriétaire réel et de la vraie source de fonds de la société candidate. Les règles de concurrence doivent s'appliquer de la même manière aux sociétés privées et publiques.



**Précepte 5 : Les projets impliquant les ressources peuvent avoir des *impacts locaux économiques, environnementaux et sociaux* significativement positifs ou négatifs qui doivent être identifiés, explorés, pris en compte et minimisés ou compensés à tous les stades du cycle de projet. La décision d'extraire doit être étudiée attentivement.**

En raison de leur emplacement, de leur nature et souvent de leur échelle, les projets de ressources peuvent avoir des impacts locaux économiques, environnementaux et sociaux significatifs. Le gouvernement doit les prendre en compte dans tous les plans visant à entreprendre l'exploration ou développer les ressources. La décision initiale d'exploration ou de développement doit être informée par une ***compréhension des éventuelles conséquences locales économiques, environnementales et sociales***, généralement par une évaluation de l'impact stratégique ou du projet. Ces conséquences doivent être évaluées lors de la décision d'extraire ou non. La participation publique doit constituer une partie intégrante du processus. Dans certains cas, il peut être approprié de reporter l'investissement jusqu'à ce que la technologie soit améliorée, ou jusqu'à ce que les impacts puissent être mieux évalués sur la base de nouvelles données. Les évaluations d'impacts doivent être des documents publics. Si la décision est prise d'investir, alors la ***surveillance environnementale et sociale*** doit être maintenue pendant toute la durée du projet conformément à un plan visant à minimiser ou réduire les éventuelles conséquences défavorables.

Les retombées sociales, économiques et environnementales seront le plus ressenties par les communautés de la région explorée ou développée. La décision d'explorer ou de développer peut offrir à ces communautés des opportunités économiques et sociales directes, liées à l'établissement des industries et services basés sur les ressources naturelles. Celles-ci peuvent être associées à des possibilités d'emploi ou à une plus grande disponibilité des biens et services. De nouvelles infrastructures de transport, ainsi que des améliorations en matière de formation et d'éducation, de services de santé, etc., peuvent également améliorer le développement des communautés locales ou des régions. Cela demande à son tour une approche spatiale et d'aménagement du territoire proactive de la part des gouvernements locaux, régionaux et nationaux, afin de diriger les développements selon les plans structurels et politiques approuvés.

Les coûts sociaux, économiques et environnementaux d'extraction sont souvent supportés de façon disproportionnée par les personnes à proximité du processus d'extraction. Lorsque ces coûts sont encourus, les citoyens ont le droit d'être indemnisés par des services, infrastructures ou bénéfices. En effet, sans engagement clair à fournir une compensation raisonnable pour ces coûts ainsi qu'une participation équitable dans les bénéfices nationaux, les communautés locales risquent de saboter le processus d'extraction.

Les communautés locales et le public plus large doivent être consultés avant le développement. La Déclaration des droits des peuples autochtones de l'ONU exige le consentement libre, préalable et informé des peuples autochtones. La Banque mondiale exige « le consentement libre, préalable et informé » afin d'accorder des prêts pour des projets d'extraction. Les Principes Équateur, volontaires, exigent une « consultation » libre, préalable et informée. L'ICMM insiste également sur la consultation, mais note

une pression grandissante pour que le consentement devienne la norme. La capacité suffisante des citoyens et de la société civile à participer à un dialogue et débat constructif est un préalable nécessaire pour un consentement informé. Les droits de propriété des communautés locales doivent être clairement définis dans la loi. Dans l'ensemble, les sociétés affectées doivent être dans une meilleure situation à la suite de l'extraction.

Le gouvernement est responsable d'établir et d'appliquer des normes environnementales et de déterminer les droits des communautés locales à une compensation. Elles peuvent être établies en référence à des normes internationales telles que les Principes Équateur,<sup>5</sup> maintenant acceptés par les fournisseurs de capitaux commerciaux de projets d'extraction, et par les institutions financières internationales. Tandis que les gouvernements doivent établir des normes et surveiller leur application, les coûts de minimisation, de réduction et de compensation font partie du coût économique du projet et doivent être pris en compte. L'impact sur les femmes doit être identifié séparément et explicitement et pris en compte dans le processus décisionnel.

Les arrangements de sécurité des projets peuvent donner lieu à des impacts négatifs sur les droits de l'homme lorsque les forces de sécurité privées ou publiques font un usage excessif de la force. L'exploitation légale des projets doit inclure des garanties solides et des mécanismes de recours en cas d'abus dans le domaine des droits de l'homme.

***L'investisseur se trouve dans la meilleure position pour contrôler ou minimiser les atteintes environnementales*** pendant les opérations et est susceptible d'être la partie la plus efficace pour procéder à la remise en état lors de la fermeture du projet. Une obligation de procéder à une remise en état continue pendant les opérations est susceptible d'être efficace et d'éviter des passifs plus importants lors de la fermeture du projet. Lorsque les sociétés privées prennent la responsabilité de minimiser les dommages environnementaux et de gérer la fermeture du projet, il est important d'assurer que les gouvernements nationaux et locaux et la société civile ***aient la capacité de surveiller et de faire respecter*** les obligations et la conduite de la société. Les comptes de garantie bloqués sont un outil efficace pour assurer que les coûts de remise en état soient couverts.

Pour décider si, et quand, procéder aux projets de développement, le gouvernement doit prendre en compte les bénéfices économiques, locaux et nationaux, en plus des impacts sociaux et environnementaux. Dans certains cas, à certains endroits, il peut être approprié de restreindre ou d'interdire le développement du projet. Les candidats à ces restrictions comprennent les zones d'importance environnementale ou culturelle significative sur le plan national ou international, ou les zones de valeur particulière en ce qui concerne l'agriculture, la pêche, l'eau ou les peuples autochtones.

La présence d'exploitation minière artisanale peut créer des défis pour les gouvernements et investisseurs, mais si elle est bien gérée, elle peut créer des bénéfices pour le développement local. Les gouvernements doivent chercher à officialiser et

---

<sup>5</sup> Les Principes Équateur (PE) sont un ensemble de normes volontaires pour déterminer, évaluer et gérer le risque social et environnemental du financement de projets.

réglementer ces activités, avec pour objectif d'encourager les impacts positifs sur le développement tout en minimisant les effets négatifs.

**Précepte 6 : Les sociétés de ressources publiques doivent opérer en transparence avec pour objectif d'être commercialement viables dans un environnement compétitif.**

Certains pays producteurs de ressources utilisent des entreprises du secteur public afin de développer leur base de ressources, dans sa totalité ou en partie.

Les sociétés publiques peuvent être utilisées pour développer la capacité nationale et soutenir le développement de liens nationaux entre les ressources et d'autres secteurs. Ces objectifs peuvent être bénéfiques à un certain moment pendant un développement économique, mais l'entreprise publique doit s'adapter aux changements dans l'environnement économique. Les sociétés à succès ont été caractérisées par leur portée limitée, leur gestion professionnelle et un objectif fondateur de devenir commercialement viable.

Les sociétés de ressources nationales (NRC) peuvent offrir un moyen viable pour qu'un pays construise sa propre expertise et son propre professionnalisme dans le secteur des ressources. De plus, le gouvernement doit pouvoir exercer un contrôle direct sur le rythme du développement de la ressource, garantir l'approvisionnement, ou accomplir tout autre objectif national, y compris le développement d'industries auxiliaires et en aval. Historiquement, une condition préalable au succès des NRC a été un engagement à maintenir la capacité et le professionnalisme du champion national à des niveaux internationaux, soit par un renouvellement continu des aptitudes, soit par une concurrence au niveau mondial. Cependant, nombre de sociétés nationales ont eu des performances médiocres. En outre, les investissements dans des NRC peuvent limiter la diversification et augmenter la dépendance du pays au secteur des ressources, en rendant de ce fait les revenus totaux du gouvernement<sup>6</sup> plus dépendants du secteur des ressources et donc sujets à des changements du prix des ressources.

Les NRC peuvent être des opérations à succès, efficaces et génératrices de revenus. L'efficacité est mieux atteinte par des dispositions protégeant contre l'instauration de mauvaises pratiques qui mènent à des résultats médiocres. Des moyens de réduire la probabilité de l'instauration de telles pratiques incluent, mais ne sont pas limités à :

- i. La structuration de sociétés de telle manière que les décisions soient transparentes et soumises à des tests de marché. Toute protection des sociétés publiques doit être clairement définie et limitée dans le temps afin que le risque d'abus de position privilégiée soit réduit.
- ii. La gestion de la propriété via une relation commerciale, comme la détention d'actions. Les NRC doivent être établies selon le code commercial approprié afin de les distinguer d'autres agences d'État établies dans le but de poursuivre des objectifs non-financiers.

---

<sup>6</sup>Revenus fiscaux plus les rendements de l'entreprise nationale.

La transparence peut être facilitée si la société nationale est organisée comme entité légale indépendante, avec des autorités et objectifs clairement établis, et si les conseils d'établissement et de gestion sont indépendants du gouvernement. La surveillance publique et le contrôle peuvent être améliorés par :

- i. des comptes publics maintenus en accord avec les normes internationales et soumis à des audits indépendants,
- ii. l'identification claire de tout intérêt de propriété privée et des transactions avec les détenteurs de ces intérêts,
- iii. l'obligation pour les sociétés nationales de fournir les mêmes informations demandées aux sociétés publiques, et
- iv. la conduite de surveillances régulières et systématiques par le parlement ou d'autres entités.

L'objectif de la création d'une société doit être d'obtenir les meilleurs rendements en participant à une concurrence ouverte et authentique avec d'autres sociétés. La concurrence peut agir en tant que mécanisme disciplinaire sur l'efficacité de la société nationale, et le gouvernement en général, et fournit un repère utile pour mesurer sa performance. Une concurrence ouverte et efficace peut également être le meilleur dispositif de surveillance de l'approvisionnement. La concurrence est améliorée si l'entreprise publique est soumise au même régime fiscal, y compris les redevances, qu'un investisseur du secteur privé dans ce secteur et d'autres secteurs.

L'entreprise publique doit également être en concurrence pour les contributions ainsi que pour les résultats. De nouveaux investissements et des coûts opérationnels supplémentaires se font soit au détriment d'autres programmes gouvernementaux, soit par une augmentation de la dette publique totale (dette de la société publique plus la dette publique). Tous les investissements doivent être jugés en rapport avec le coût des fonds publics.

Les NRC ne doivent pas être chargées de mener des fonctions de réglementation. Des conflits d'intérêts entre les intérêts commerciaux et publics peuvent se produire lorsque la même partie est chargée de fournir une viabilité commerciale et la régulation.

**Lorsque la capacité institutionnelle le permet**, le gouvernement doit séparer la société nationale de ressources de l'autorisation d'exploitation et de la surveillance technique et réglementaire du secteur des ressources, en allouant plutôt ces fonctions à des entités gouvernementales indépendantes. Là où les fonctions sont conservées dans la société nationale, les conflits d'intérêts peuvent être réduits et mieux contrôlés si les opérations non commerciales sont séparées et soumises à une surveillance et des rapports indépendants.

Les NRC doivent éviter de s'engager dans des activités gouvernementales, y compris des fonctions sociales telles que la distribution de production subventionnée. Si ces programmes sont confiés à la société nationale de ressources, le contrôle et la surveillance du gouvernement et du parlement peuvent être améliorés si la société nationale fait des rapports indépendants et détaillés sur les coûts des programmes sociaux que la société s'est vu confier, y compris le coût budgétaire équivalent de ces

éléments. Ces coûts doivent également être explicitement reconnus dans le budget et les comptes nationaux.

**Précepte 7 : Les revenus issus des ressources doivent être principalement utilisés pour favoriser une croissance économique complète et durable en permettant et en maintenant des niveaux élevés d'investissements intérieurs.**

Les revenus issus de l'extraction des ressources sont *intrinsèquement limités dans le temps* ; les biens naturels seront épuisés. Ainsi, même lorsque les besoins des citoyens sont aigus, si les revenus issus des ressources sont utilisés, mais non investis, l'augmentation des *niveaux de vie qui en résulte ne sera pas durable*. Si les revenus doivent être exploités en vue d'une augmentation durable des niveaux de vie, une partie importante de ces revenus doit être investie en dehors du secteur des ressources, dans l'infrastructure physique, humaine et environnementale, y compris dans l'éducation, les soins de santé, les routes, chemins de fer et ports. Les pays à faible revenu, en particulier ceux confrontés à des besoins urgents non satisfaits, sont également susceptibles de posséder une large gamme *d'opportunités d'augmenter la croissance* économique par des investissements nationaux. Une croissance à grande échelle augmente les emplois et les revenus des ménages et est une condition nécessaire pour une réduction de la pauvreté à long terme. La croissance génère également progressivement les recettes fiscales non basées sur les ressources pouvant soutenir de meilleures dépenses sociales.

Être rentable et supporter cette croissance implique des *niveaux élevés durables d'investissement* sur une période prolongée. La somme investie qu'un pays peut absorber de façon productive (sa « capacité d'absorption ») peut à tout moment être limitée par son capital humain et sa capacité administrative, ainsi que par son infrastructure physique. Nombre de pays riches en ressources ont des niveaux faibles d'infrastructures, de compétences et de productivité du travail. Ceci en retour crée un climat peu prometteur pour l'investissement privé. Par exemple, l'investissement privé dans la production d'électricité peut se révéler non rentable, car l'infrastructure des transports est trop médiocre pour soutenir les sociétés qui seraient de fiables acheteurs d'électricité. L'investissement dans l'agriculture peut être faible en raison du manque de routes de campagne, d'irrigation ou de connaissances des technologies appropriées. Une augmentation considérable des revenus publics crée *l'opportunité de rompre le piège des faibles investissements privés*. En augmentant simultanément l'investissement public afin de répondre à un large éventail de besoins, le rendement des investissements privés peut être augmenté, stimulant ainsi l'activité.

Cependant, précisément parce que les besoins insatisfaits sont vastes, les *investissements publics appropriés prennent plusieurs formes*, certains ne sont même pas considérés comme étant des investissements de capitaux physiques. En plus de l'infrastructure physique, les dépenses en capital humain, par ex. en éducation et soins de santé, et d'autres investissements complémentaires tels que ceux effectués pour de meilleures administrations publiques, peuvent être utiles en eux-mêmes, en offrant un rendement social élevé. Cependant, ils répondent également à la fonction importante consistant à améliorer le climat d'investissement et à compléter les investissements privés en augmentant les rendements de capital.

Pour les pays à faible revenu, les investissements nationaux sont préférables aux investissements étrangers. Les pays à revenus élevés, tels que la Norvège, peuvent juger approprié de créer des fonds souverains pour soutenir les futures générations, mais

cette stratégie est inappropriée pour les pays à faible revenu. Les pays à faible revenu ont des **capitaux limités**, manquent d'**infrastructures** essentielles, **de services et de biens publics**, y compris les services de santé et d'éducation. Il convient de remédier à ces lacunes. Le jalonnement des investissements doit très tôt répondre à ces limites afin de permettre des degrés plus rapides d'investissements et de croissance futurs.

Les pays qui font face à une hausse brusque des produits de base avec des niveaux d'endettement étranger élevés peuvent appliquer de façon utile une partie de cette opportunité financière pour rembourser les dettes échues. La réduction des dettes n'entraîne aucun problème d'absorption nationale, améliore la solvabilité du pays et attire les investisseurs, et de façon plus importante, réduira le coût des fonds pour le secteur privé national par son effet sur les taux d'intérêts.

Tandis que l'objectif clé est une croissance *durable*, les citoyens de nombre de pays riches en ressources ont des besoins urgents. Ils sont actuellement bien plus pauvres qu'ils sont susceptibles de l'être, eux et leurs enfants, dans le futur. Il est donc approprié d'utiliser une partie des revenus issus des ressources pour une augmentation immédiate des niveaux de vie.

Un mécanisme de prestation des avantages associés aux revenus issus des ressources pour les citoyens peut consister en des transferts d'argent directs, conditionnels ou non, ou en des paiements de « dividendes ». Des transferts directs peuvent également aider à contourner les goulets d'étranglement et les limites de capacité et peuvent aussi aider à surmonter les contraintes du marché de crédit individuel. Un tel dividende reconnaît également le fait que les citoyens sont les propriétaires ultimes des ressources. En outre, les transferts aux citoyens peuvent également augmenter la responsabilisation et générer l'intérêt du public quant à la manière dont les revenus sont dépensés. Les transferts directs n'ont pas besoin de prendre en compte la pleine charge des revenus issus des ressources pour que ces avantages soient réalisés. Toutefois, il devrait être noté que de nombreux pays riches en ressources manquent d'administration publique afin de distribuer de manière rentable les revenus aux individus. Cela pourrait engendrer des coûts élevés. En outre, les individus peuvent être moins capables de prendre des décisions d'investissement optimales que les gouvernements en leur nom, peut-être du fait d'une défaillance et de la volatilité du marché.

Les mécanismes par lesquels les transferts aux citoyens sont effectués sont cruciaux, en particulier là où l'administration publique et l'infrastructure de sécurité sociale peuvent être sous-développées. Des recherches récentes suggèrent que les transferts d'argent conditionnels peuvent être un moyen efficace de distribuer de l'argent aux ménages. Des mécanismes de distribution alternatifs, tels que la subvention du prix national des produits de base extraits, ou des produits associés comme le pétrole, est la façon la moins souhaitable d'augmenter la consommation des ménages. Ces mécanismes sont toutefois très répandus. L'utilisation des subventions de produits de base stimule la consommation excessive et peut encourager la contrebande et le développement de marchés parallèles. En période de prix mondiaux élevés, la perte de revenus liés aux exports et le poids macroéconomique des subventions nationales peuvent être insoutenables. En outre, le ciblage de distribution de ces subventions est typiquement

absent ou impossible, ce qui entraîne des conséquences de distribution illogique, souvent en contradiction avec les objectifs plus généraux du gouvernement, tels que la réduction de la pauvreté et la redistribution. Une certaine forme de transferts directs ou ciblés peut être préférable et moins coûteuse.

Les programmes de dépenses doivent être formulés avec prudence, et avec l'attention nécessaire à la volatilité des revenus issus des ressources et au fait que les dépenses sont typiquement difficiles à inverser. Ces programmes doivent également être élaborés dans le contexte d'un cadre de dépenses à moyen terme évaluant correctement leur cohérence interne et l'impact économique. Les dépenses et plans d'économie et leur exécution doivent être entièrement transparents, examinés et approuvés par l'assemblée législative et soutenus par le public.



**Précepte 8 : L'utilisation efficace des revenus issus des ressources requiert que les dépenses et investissements nationaux augmentent progressivement et soient lissés afin de tenir compte de la volatilité des revenus.**

Les revenus issus des ressources peuvent fluctuer radicalement, variant avec le développement de nouvelles découvertes, avec le changement des prix et les dispositions fiscales. L'utilisation rentable des revenus requiert que les **dépenses soient lissées** et que l'investissement et les dépenses se construisent dans le temps. Une construction progressive peut également être nécessaire pour garantir la qualité des dépenses publiques et pour éviter toute répercussion macro-économique indésirable.

En matière de budget, il est essentiel de prendre en compte la volatilité des prix des produits de base et des flux de revenus, ce qui a été particulièrement apparent pendant la crise financière qui a commencé en 2007. Un tel modèle de dépenses nationales peut s'obtenir en économisant une partie des revenus pendant les périodes à prix élevés, en conservant ces économies dans un « fonds de stabilisation », puis en désépargnant (prélevant) les revenus épargnés pendant les périodes à prix faibles. Le lissage peut également être amélioré par un emprunt étranger limité ou l'ajustement du taux d'épuisement des ressources. Les biens détenus à des fins de stabilisation ont une fonction différente de celle des biens à plus long terme, dits de « génération future », et leur gestion peut être conçue en conséquence. Toutefois, ces deux sortes de biens peuvent être détenues dans un fonds combiné, avec un portefeuille constitué de différents holdings.

Les sommes payées dans le fonds doivent être détenues en biens financiers internationaux. Si le gouvernement se repose sur les économies nationales, il amortira ses propres dépenses au cours d'événements fluctuants, comme pendant une période à faibles prix, seulement au détriment de la transmission de toute la compression des revenus issus des ressources aux sociétés et ménages nationaux au fur et à mesure qu'il liquide son épargne nationale. Ainsi, pour le gouvernement, une meilleure stratégie consiste à lisser les dépenses publiques par le biais de biens financiers étrangers afin d'éviter cet effet indésirable sur les sociétés et ménages nationaux lorsque les fonds sont prélevés. Ces politiques peuvent être rendues plus efficaces par la garantie de la transparence et en prenant en compte la réponse des acteurs du secteur privé.

Les fonds de stabilisation ou de « générations futures » ne doivent pas être conçus pour faire face à de grandes crises financières. La taille nécessaire pour amortir une économie face à de tels événements ne serait pas efficace pour que le pays puisse la supporter durant le reste du cycle d'affaires.

Lisser les dépenses publiques autour des fluctuations de revenus a des implications pour **l'ampleur de l'accumulation des biens étrangers et sa composition**. Bien que l'objectif ne soit pas de concevoir un fonds exclusivement à long terme, il peut être nécessaire d'avoir moins de biens liquides afin de constituer une part substantielle de l'accumulation pendant les périodes de hausse brusque (au moins jusqu'à ce qu'un amortissement important des holdings soit établi). Les investissements devront être vendus pendant les périodes de prix de produits de base internationaux faibles, et cela peut, par exemple, coïncider avec les récessions internationales et les prix d'actifs faibles. Donc tout fonds de stabilisation doit détenir une partie de ses investissements

dans une forme raisonnablement liquide et une partie dans une forme moins exposée aux fluctuations de valeur. L'efficacité sera meilleure s'il existe des règles ou directives transparentes pour le déclenchement de l'accumulation et du retrait des actifs, tous les écarts étant soumis à un débat public et des procédures formelles.

Le lissage des dépenses peut également nécessiter d'**emprunter** dans des marchés de capitaux internationaux. Un tel emprunt peut être particulièrement précieux dans l'intervalle entre la découverte des ressources et le flux significatif de revenus, période pendant laquelle un nivellement initial des dépenses est approprié. Les gouvernements peuvent utiliser un tel emprunt pour faciliter l'augmentation anticipée de l'investissement privé. Cependant, il est important de signaler une certaine prudence, aussi bien au niveau international que national. Il faut faire attention afin de ne pas augmenter le coût du capital dans le secteur privé. Un **établissement international** (comme un prêt de la BIRD) est préférable à un emprunt privé afin de garantir cela. Un établissement international peut aider à renforcer l'orientation du gouvernement en matière de dépenses durables.

À long terme, les ressources doivent être utilisées pour réduire la dette du gouvernement, et non pour l'augmenter.

Le report, et donc le lissage, des dépenses peut alternativement s'obtenir en **limitant le taux d'épuisement des ressources**. Si les ressources sont laissées dans le sol, les principes économiques suggèrent que leur rendement attendu sera concurrentiel avec les rendements des actifs financiers étrangers. **Laisser les ressources dans le sol peut également réduire le risque de leur détournement** ; par exemple, par l'attribution des revenus du gouvernement dans des fonds de consommation à des fins politiques plutôt que de les investir dans des actifs nationaux. Les coûts de toute stratégie de développement différée comprennent l'impopularité actuelle et le report de la **diversification du portefeuille total d'actifs** de l'économie du pays. Cette diversification pourrait être obtenue par extraction et conversion de la richesse des ressources en un vaste portefeuille d'autres actifs.

**Précepte 9 : Le gouvernement devrait utiliser la richesse des ressources en tant qu'opportunité d'améliorer l'efficacité et l'équité des dépenses publiques et de permettre au secteur privé de répondre aux changements structurels de l'économie.**

Les opportunités de croissance durable créées par une vaste augmentation des dépenses publiques, telles que rendues possibles par les revenus issus des nouvelles ressources, nécessitent une attribution et un contrôle efficaces des dépenses. Le gouvernement doit également porter une attention toute particulière aux conséquences macro-économiques sur d'autres secteurs de l'économie.

Les gouvernements qui font face à une augmentation des revenus publics venant de l'extraction de ressources doivent faire particulièrement attention au problème de la **qualité des dépenses publiques**.<sup>7</sup> Si les dépenses publiques ont reçu une priorité correcte, les dépenses supplémentaires auront moins de valeur, en matière d'efficacité et d'équité, que les dépenses existantes. La détérioration de la qualité des dépenses peut également survenir à la suite des pressions sur l'économie politique : une fois que les groupes de pression savent que les dépenses publiques augmenteront, ils augmenteront leurs efforts pour les saisir à leur avantage, processus connu sous le nom de « recherche de rente ». Si la qualité des dépenses publiques supplémentaires est faible, les revenus issus des ressources ne peuvent alors pas être transformés en niveaux de vie considérablement plus élevés.

La **solution au problème des dépenses publiques de mauvaise qualité** est de reconnaître qu'une augmentation considérable des dépenses publiques est également une opportunité d'innovation des systèmes de dépenses. Dans les pays à faible capacité institutionnelle, il peut être politiquement plus facile d'introduire une gestion meilleure et plus sévère pour les nouvelles dépenses, que de réformer les dépenses existantes.

L'innovation dans les systèmes de dépenses publiques est nécessaire pour garantir que deux objectifs distincts sont remplis : (i) l'intégrité, ou éviter les détournements et minimiser les possibilités de corruption ; (ii) la qualité, l'efficacité et l'équité des dépenses.

La concurrence peut être un instrument efficace, comme lors de la recherche d'intégrité et de qualité dans les régimes contractuels. L'équivalent institutionnel d'une enchère pour la vente des droits d'extraction est d'exiger des appels d'offres à la concurrence pour tout le marché public.

En plus des appels d'offres à la concurrence, il existe des systèmes qui sont principalement destinés à garantir l'intégrité. Les décisions d'approuver les dépenses doivent être rendues transparentes par les budgets publiés. Une fois les dépenses encourues, elles doivent être soumises au contrôle d'un audit indépendant. D'autres systèmes ont pour but principal l'efficacité. Avant l'approbation, les coûts des dépenses principales doivent être comparés à leurs avantages probables (analyse coûts-

---

<sup>7</sup> Nous utilisons ici le terme « qualité » pour parler de l'efficacité, de l'équité et de l'efficacité générale des dépenses publiques, à la fois les dépenses récurrentes et les investissements du gouvernement.

avantages). Après exécution, ces dépenses doivent être évaluées, et les résultats utilisés pour la comptabilité et l'apprentissage.

L'augmentation importante des dépenses financées à partir des revenus issus de l'exportation des ressources a des **répercussions macro-économiques** qui peuvent nuire aux secteurs qui sont en concurrence indirecte avec les exportations de ressources. Les sociétés qui produisent d'autres types d'exportations peuvent être affectées par les changements des taux de change rendant leurs exportations moins compétitives. Les sociétés qui produisent des biens marchands pour le marché national, telles que les usines, peuvent être affectées, car la main-d'œuvre et d'autres coûts peuvent être augmentés par les demandes du secteur des ressources. Ensemble, ces effets sont connus sous le nom de « maladie hollandaise ».

La **solution au problème de la maladie hollandaise** réside en partie dans la compensation des effets négatifs affectant les producteurs d'autres exportations et dans l'importation de substituts en réduisant leurs coûts. La façon de le faire durablement ne consiste pas en des subventions, mais dans le choix d'investissements publics à « objectif général », comme la santé, l'éducation et l'infrastructure, qui profiteront essentiellement à tous les secteurs de l'économie et à toutes les régions du pays.

La maladie hollandaise peut également être réduite en lissant les pics et creux des fluctuations des prix des produits de base. Cependant, même avec un tel lissage, l'économie devra s'ajuster aux chocs externes périodiques. Cela affecte la conception des politiques économiques qui pourraient sembler en surface non liées à l'extraction des ressources. Une caractéristique économique clé qui semble améliorer la capacité des économies riches en ressources à surmonter les chocs météorologiques est la flexibilité du marché du travail. Du fait que les économies riches en ressources sont exposées à des types particuliers de chocs, elles devraient accorder la priorité à cette flexibilité en conséquence. Cela implique que les politiques de protection sociale doivent être caractéristiques dans ces économies, avec un accent plus important sur l'aide directe pour les ménages et une mobilité des emplois assistée plutôt que sur la protection des emplois existants.

**Précepte 10 : Les gouvernements doivent *faciliter les investissements du secteur privé* au niveau national et local dans un but de diversification, aussi bien que pour exploiter les possibilités de valeur domestique ajoutée.**

Les recettes tirées de l'extraction des ressources peuvent être exploitées pour soutenir la création d'emplois et de revenus dans différents secteurs. Les opportunités résultent du stimulus direct créé par le secteur des ressources, ainsi que de la disponibilité des fonds générés par les revenus issus des ressources. Ces emplois et revenus seront largement créés par le secteur privé, mais le gouvernement joue un rôle pour faciliter cela. Les investissements peuvent intervenir dans une activité liée aux ressources, parallèlement à la vision selon laquelle le **secteur des ressources doit produire des bénéfices directs et une activité économique locale** sur et par-delà les paiements des impôts et des redevances. Pourtant, les pays souhaiteront également s'assurer que les secteurs non liés aux ressources puissent croître.

**Un rôle utile du gouvernement est de créer le climat d'investissement et les biens publics complémentaires aux investissements privés.** Cela implique la suppression des obstacles à l'investissement privé. Comme la hausse brusque des ressources entraîne un changement structurel de l'économie, il est particulièrement important que l'environnement de l'activité et réglementaire soutienne de nouveaux investissements et soit suffisamment flexible pour autoriser le redéploiement de capital et de main-d'œuvre dans les secteurs de l'économie. Les goulets d'étranglement potentiels, par exemple dans le secteur de la construction, peuvent être identifiés et traités. L'ouverture au commerce international, par exemple, peut aider à les minimiser.

Le gouvernement peut souhaiter l'utilisation de motivations visant des secteurs particuliers de l'économie ou des activités économiques spécifiques. La justification pour de telles interventions est renforcée par la présence de défaillances dans le marché qui empêchent ou freinent les sociétés dans leur capacité à entreprendre des investissements potentiellement à haut rendement. Cependant, de telles politiques comportent des risques, comme l'attestent les nombreux « éléphants blancs » laissés dans nombre d'économies riches en ressources. Si ces politiques doivent être mises en place, alors plusieurs principes de conception doivent être suivis. D'abord, les **investissements doivent être, de façon plausible, viables commercialement et à long terme.** Les investissements qui ne répondent pas à ce test sont susceptibles de détruire la valeur et non d'en ajouter, et contribueront à l'épuisement continu des fonds publics. Ensuite, le **soutien du gouvernement doit être lié à la réussite, non à l'échec.** Les programmes de soutien ouverts doivent être évités. Le soutien doit impliquer des critères crédibles de cessation si la mauvaise performance perdure. Le lobbying par des parties intéressées y fait fréquemment obstacle, donc les décisions doivent être prises à un niveau élevé et en consultation avec une vaste section de la société, les intérêts des consommateurs et des contribuables, ainsi que des producteurs.

En sélectionnant les secteurs pour la promotion, il existe une tension entre la construction de secteurs liés à la création de ressources et la diversification de l'économie en dehors de la dépendance sur une base de ressources étroite. Les choix qui doivent être effectués sont propres au pays, mais il existe plusieurs principes de conduite.

- i. Lorsqu'une ressource extraite entraîne des coûts de transport significatifs dans sa forme brute, il peut y avoir des possibilités d'investir dans la transformation en aval et la valeur ajoutée. Il peut ne pas s'agir de la meilleure option du fait de la haute intensité de capital, de la dépendance sur les compétences et équipements importés, et la possibilité que cela ne puisse créer que relativement peu d'emplois.
- ii. Il peut exister des possibilités de fourniture de contributions à l'extraction de ressources (investissement en amont), telles que la fourniture de biens et de services, aussi bien que d'expertise, aux partenaires d'extraction.
- iii. Si la ressource est facilement commercialisée au niveau international (par exemple, le pétrole et les minéraux ayant une valeur élevée), alors la meilleure option est probablement d'exporter la ressource et d'utiliser les fonds pour investir dans la diversification dans d'autres secteurs.

Les décisions d'investir dans la transformation en aval doivent être basées sur l'évaluation des capacités des pays et sur l'avantage concurrentiel à long terme, y compris la probabilité d'atteindre une efficacité au niveau mondial et une viabilité commerciale. Lorsque la ressource est moins facilement commercialisée (par exemple, le gaz, les minéraux ayant une valeur faible) ou susceptible d'avoir une demande locale significative, la justification en faveur du développement en aval des secteurs est forte. Il est particulièrement important de mentionner le gaz à cause de ses liens avec la création d'énergie, une condition essentielle au développement économique. Le gaz a une intensité de capital plus faible par rapport à ses alternatives telles que le pétrole, le charbon, l'énergie nucléaire et hydraulique et d'autres énergies renouvelables.

Les activités économiques qui fournissent le secteur des ressources (activités en amont) peuvent offrir des opportunités viables d'investissement. Une gamme complète de biens et de services sera requise, allant de la restauration et l'hébergement à l'équipement spécialisé et aux analyses géologiques. Alors que les sociétés locales ont peu de chances d'être compétitives dans des domaines très spécialisés, ou sont susceptibles de ne pas avoir les capacités requises pour répondre à la demande de services particuliers, il peut y avoir des possibilités de développer des capacités en coopération avec des partenaires externes. Le rôle du gouvernement peut inclure d'exiger que les investisseurs utilisent des sociétés d'approvisionnement locales ou d'autres moyens pour rendre les sociétés locales plus compétitives. Les grands investisseurs ont souvent accès à la technologie, aux compétences et aux normes qui rendraient les sociétés locales plus compétitives. Les gouvernements peuvent exiger des investisseurs qu'ils développent un programme d'approvisionnement local et de transfert de savoir dans le cadre de leur demande de concession, ou lors des négociations suivant l'attribution.

Il doit être noté que les lois qui requièrent simplement qu'une partie des dépenses des investisseurs soit effectuée au sein du pays peuvent avoir des effets indésirables et non désirés. Ceux-ci peuvent inclure la recherche de rentes, l'import de produits sans création d'emplois ou de valeur au niveau local, et l'établissement d'une industrie locale qui n'est plus compétitive après le départ de l'investisseur. En règle générale, les lois qui motivent la compétitivité à long terme sont supérieures aux lois qui motivent seulement l'achat à court terme.

La diversification de l'économie présente une voie de développement viable pour de nombreux pays en ce qui concerne la richesse des ressources. Dans de nombreux cas, les modifications structurelles associées à la richesse des ressources, ajoutées à la plus grande disponibilité du capital national, créent des possibilités de diversification de l'économie loin de la dépendance à la ressource, et d'établissement d'une prospérité future au-delà de la durée de vie de la ressource. Une diversification de l'économie réussie est probablement plus le résultat d'un investissement privé soutenu par les politiques gouvernementales et les investissements publics que d'une tentative de « choisir des gagnants » ou d'encourager la création d'industries spécifiques en dehors du secteur des ressources. Dans les cas où l'avantage concurrentiel dans la transformation en aval des industries est peu probable, la diversification de l'économie est l'utilisation préférée de la plus grande disponibilité du capital.

## RESPONSABILITÉ DES AUTRES ACTEURS

**Précepte 11 : Les gouvernements du pays d'origine des sociétés d'extraction et les centres de capitaux internationaux doivent exiger et faire appliquer des pratiques exemplaires.**

Tous les acteurs de la communauté internationale jouent un rôle important pour permettre aux pays riches en ressources de réaliser le potentiel des revenus d'extraction. Il s'agit notamment de prôner, de soutenir, de surveiller et d'appliquer les meilleures pratiques internationales.

L'amélioration de la transparence des paiements aux gouvernements est un point de départ important. Cependant, les sociétés et leurs pays d'origine jouent un rôle important en exigeant et en appliquant les meilleures pratiques à travers une part de la chaîne de valeur aussi grande que possible.

**Les enchères et procédés concurrentiels ne doivent pas être compromis par des accords de gouvernement à gouvernement qui se trouvent en dehors du processus de concurrence.** Les gouvernements sous la juridiction desquels les sociétés mères des entités d'extraction des ressources sont établies ont souvent agi de manières qui ont compromis la bonne gouvernance en matière d'extraction des ressources. Par exemple, certains gouvernements ont utilisé leur influence pour exercer des pressions en vue de plans spéciaux pour leurs propres sociétés, contraires à l'intégrité du système fiscal et du processus par lequel les droits d'extraction sont accordés.

Une telle utilisation d'influence diplomatique constitue un abus de l'influence communément employée dans les négociations de conventions fiscales normales et les négociations commerciales. Lorsque les gouvernements des pays riches en ressources ont décidé d'utiliser des **procédures transparentes**, telles que les enchères, pour attribuer les droits d'extraction, les sociétés et les gouvernements où résident les sociétés mères des entités d'extraction ne doivent pas utiliser leur influence pour éviter ou autrement compromettre ces procédures.

De même, la **transparence des flux de revenus d'extraction** est essentielle à la surveillance publique efficace. Les gouvernements des pays d'origine doivent requérir que les sociétés mères, et toutes les entités qui y sont liées, sur lesquelles ils ont juridiction, fassent état de leurs paiements aux gouvernements sous une forme permettant une surveillance publique. De plus, elles doivent soutenir l'Initiative pour la transparence des industries d'extraction (Extractive Industries Transparency Initiative, EITI), et répondre aux normes de rapport de l'EITI. Il y a déjà eu des progrès considérables dans ce domaine, notamment avec les exigences de rapport de l'amendement Cardin-Lugar pour les sociétés enregistrées aux États-Unis. Mais, afin d'universaliser la divulgation et de niveler les règles du commerce pour les sociétés d'extraction, les gouvernements des pays d'origine doivent soutenir une **norme de comptabilité internationale** pour les rapports sur ces paiements, sur la production et sur les revenus pays par pays. Cette dernière solution faciliterait également l'administration efficace des taxes sur les ressources pour les pays producteurs.

Les institutions financières internationales (IFI) et les organismes d'exportation de crédit et d'assurance du risque politique des gouvernements nationaux offrent un soutien



financier majeur aux projets d'extraction. Ces agences devraient profiter de leur avantage (et assistance technique) afin d'aider les autorités productrices de ressources à atteindre les plus hautes normes de responsabilité publique, de transparence, et de protection sociale et environnementale. Les institutions financières internationales et les agences d'exportation de crédit doivent travailler ensemble afin de développer des normes communes pour éviter une course vers le bas. Le G-20 peut jouer un rôle important de convention dans ce cas.

Ces dernières années, la concurrence internationale pour l'accès aux ressources naturelles s'est intensifiée, apportant avec elle le potentiel d'une norme de « course vers le bas », en particulier dans les pays qui ne sont pas bien intégrés au système international. La compétition pour l'accès aux ressources naturelles est souvent motivée par une justification économique. Toutefois, les profits économiques d'une telle stratégie sont probablement surévalués. Les produits typiquement recherchés ont souvent des substituts proches commercialisés au niveau international. Les pays importateurs peuvent donc généralement payer les taux du marché sans avoir besoin de garantir un accès préférentiel à l'extraction ou des contrats à long terme. Les pipelines de pétrole et les gazoducs frontaliers forment une exception potentielle car leur nature physique fixe restreint l'approvisionnement et les points de soutirage, bien que les produits puissent être expédiés vers les marchés mondiaux. Là où les gouvernements hôtes des sociétés d'extraction reconnaissent que la compétition pour l'accès à des produits fongibles est *un jeu nota à somme nulle*, il y a un potentiel pour qu'ils s'accordent sur un nombre minimum de normes internationales applicables à tous les investissements de l'industrie d'extraction internationale. La communauté internationale doit chercher à **améliorer les normes établies par les organismes internationaux** tout en **appliquant les normes existantes** dans les pays qui ne sont pas bien intégrés dans le système international.

Les **principaux centres financiers** doivent aider à limiter la **fuite des ressources publiques** par des canaux illicites, particulièrement répandue dans certains pays riches en ressources. Les autorités de surveillance des principaux centres financiers doivent garantir que les banques qu'ils régulent et ne prennent pas part à des transactions impliquant des biens pillés. Les exigences en matière de diligence requises pour les transactions qui pourraient raisonnablement être suspectées de constituer le détournement de l'utilisation correcte des revenus issus des ressources doivent être aussi strictes que celles s'appliquant au blanchiment d'argent issu du trafic de drogue ou du financement des organisations terroristes. La mise en œuvre de limites efficaces sur le flux des biens pillés via le système bancaire international nécessite la coopération des principaux centres financiers, qui coopèrent déjà en matière de financement terroriste et de trafic de drogue via le Groupe d'Action Financière et le Comité Basel sur la surveillance bancaire.

Un changement de politique concerté vers le resserrement du règlement des flux financiers illicites, coordonné par le G-20, aurait le plus grand impact. Les premières étapes vers le volontarisme ont déjà été entreprises. Ces succès doivent être assurés et développés. Les sociétés d'extraction disent que le plus grand frein à la divulgation provient des gouvernements dans les États producteurs. **Une réglementation complète du pays d'origine** ou une norme de comptabilité internationale protégerait les sociétés

de toutes représailles ou discrimination et nivellerait les règles des échanges internationaux pour l'industrie.

**Les ONG internationales** doivent être les défenseurs des meilleures pratiques internationales, en faisant pression pour un changement politique à travers un contact direct avec les décideurs et en sensibilisant le public. Elles peuvent surveiller l'implémentation de politiques internationales, en rendant les gouvernements, sociétés et marchés de capitaux responsables de leurs actions.

**Le développement de capacités** dans les pays riches en ressources, par les gouvernements hôtes, les ONG locales ou les sociétés nationales d'extraction, est un domaine dans lequel la communauté internationale peut effectuer une contribution substantielle. Les ressources peuvent être fournies, les formations dirigées et les équipes secondées dans les deux directions afin de développer les compétences et la capacité institutionnelle.

**Précepte 12 : Toutes les sociétés d'extraction doivent suivre ces pratiques exemplaires au niveau des contrats, des opérations et des paiements.**

Les sociétés doivent reconnaître l'importance de leur « responsabilité sociale à fonctionner » en prenant des mesures allant au-delà des exigences légales minimales pour **implémenter les pratiques exemplaires internationales**. Cela ne doit pas être limité à une observation passive des normes. Cela doit inclure un engagement avec les gouvernements et communautés afin de garantir la fourniture de profits à la société hôte et le soutien pour le développement de capacités et des pratiques exemplaires pour les partenaires.

Les sociétés, lorsqu'elles traitent avec les gouvernements et la société civile, doivent opérer avec **intégrité, inclusivité et transparence**. Lorsqu'elles se conforment aux pratiques exemplaires internationales pour leurs contrats, les sociétés d'opérations et de paiements doivent :

- i. respecter les règles externes et les pratiques exemplaires et établir des normes internes cohérentes,
- ii. garantir la conformité de l'équipe et du sous-traitant,
- iii. adhérer aux normes de l'industrie et aux pratiques d'éthique commerciale, et,
- iv. respecter les droits des citoyens.

Les sociétés doivent reconnaître que la capacité des gouvernements et des sociétés hôtes à livrer les profits attendus de l'extraction des ressources est limitée, au moins au début, autant que l'est la capacité à surveiller la protection sociale et environnementale. Il est peu probable que l'exploitation de ces faiblesses mène à un partenariat à long terme réussi, et elle peut avoir pour résultat une re-négociation, la nationalisation, ou l'expulsion. Les sociétés doivent, au lieu de cela, **soutenir le développement de capacités locales et les institutions**, et le développement de normes de l'industrie avec une discipline interne et des rapports volontaires. Les gouvernements doivent envisager quelles meilleures pratiques internationales et exigences de développement de capacités sont appropriées pour être incluses en tant qu'obligations contractuelles pour les sociétés.

Les principales sociétés pétrolières et minières ont adhéré à l'EITI et travaillent à sa promotion. Un certain nombre de sociétés d'extraction divulguent de façon unilatérale les détails des opérations physiques et financières pays par pays, et fournissent des services sociaux aux communautés dans lesquelles elles travaillent. Certaines sociétés cherchent volontairement à se procurer des produits et services au niveau local. Cette forme de responsabilité sociale d'entreprise doit être la norme, pas l'exception, pour toutes les sociétés du secteur d'extraction.

Il existe un certain nombre d'efforts volontaires déjà en place dans les secteurs d'extraction. Peut-être que l'effort le plus important est celui du Conseil International des Mines et Métaux (ICMM).<sup>8</sup> L'ICMM a entrepris une série d'études visant à identifier

---

<sup>8</sup> L'ICMM est une organisation regroupant 19 des plus grandes sociétés minières et de métaux, des associations minières nationales et régionales et des associations de produits de base mondiales – [www.icmm.com](http://www.icmm.com)

les politiques et pratiques pouvant augmenter les bénéfices économiques issus des mines au niveau local et national, en reconnaissant que les sociétés d'extraction ne sont pas des acteurs passifs mais ont la capacité d'influencer la gouvernance et les résultats économiques au-delà du processus d'extraction.<sup>9</sup>L'ICMM a créé un Cadre de développement durable définissant les meilleures pratiques couvrant toutes les activités minières, depuis la décision d'extraction, en passant par les dispositions de contenu local, jusqu'à la transparence des revenus et la liquidation et la fermeture des mines.Ses membres ont accepté un ensemble considérable de principes d'engagement contraignants avec des procédés de rapports et d'assurance.

Les organisations de l'industrie pétrolière OGP (International Association of Oil&GasProducers ou Association internationale des producteurs de pétrole et de gaz) et IPIECA (International PetroleumIndustryEnvironmental Conservation Association ou Association internationale de la conservation environnementale de l'industrie pétrolière) doivent aussi être félicitées pour leurs efforts visant à établir des normes de meilleures pratiques parmi leurs membres. Toutefois, elles doivent encore produire une initiative comparable à celle de l'ICMM.Une telle initiative serait la bienvenue pour toutes les associations de sociétés d'extraction et pourrait utiliser la Charte comme structure.

Il existe un corpus évolutif de lois et de pratiques internationales suggérant que la responsabilité des sociétés va au-delà d'une licence légale à fonctionner et de l'optimisation des profits à court terme.Nombre des pays de l'OCDE encouragent la responsabilité des sociétés, définie de plusieurs façons.La loi danoise exige que les grandes sociétés fassent état de leurs politiques en matière de responsabilité sociale.La loi sur les sociétés au Royaume-Uni exige que les conseils d'administration « tiennent compte » de « l'impact des opérations de la société sur la communauté et l'environnement ». Les investisseurs qui ont une perspective à long terme exigent également une action, avec des fonds considérables comme le Fonds de pension du gouvernement norvégien interdisant l'investissement dans des sociétés qui ne respectent pas les normes et codes internationaux ou ne suivent pas les bonnes pratiques de l'industrie.

Les activités extractives sont soumises à nombre de conventions des Nations Unies et autres conventions internationales, y compris pour la protection de l'environnement, les droits de l'homme et le travail.Les Nations Unies développent depuis longtemps un ensemble de principes pour les affaires et les droits de l'homme, en collaboration avec la communauté d'affaires.La définition des droits de l'homme par l'organisation comprend les droits économiques et le « droit au développement ». Le cadre conceptuel présenté par le Représentant spécial du Secrétaire général du commerce et des droits de l'homme, John Ruggie, a été approuvé à l'unanimité par le Conseil des droits de l'homme et par les principales organisations des affaires, dont la Chambre Internationale du Commerce et l'ICMM. John Ruggie décrit la responsabilité de respecter les droits de l'homme comme une norme presque universelle existant indépendamment des

---

<sup>9</sup>Voir par exemple « Sustainable Development in the Mining and Minerals Sector:The Case for Partnership at Local, National and Global Levels », Kathryn McPhail, International Council of Mines and Minerals, mai 2008, et « Resource Endowment Toolkit.The Challenge of Mineral Wealth: Using resource endowments to foster sustainable development. » Conseil International des Mines et Métaux avec l'UNCTAD et la Banque mondiale. Septembre 2008.

variations et devoirs de l'État dans la loi nationale. Il existe des signes d'une plus grande acceptation dans certains domaines.<sup>10</sup>

Grâce à l'interaction de nombreux processus officiels et informels de parties prenantes, un corpus de normes internationales et de bonnes pratiques de l'industrie pour l'industrie extractive est en cours de création. Il inclut l'EITI, les normes de transparence et environnementales adoptées par les institutions financières internationales pour leur engagement dans des projets commerciaux d'extraction (les Principes Équateur), les principes de consentement libre et informé, les Principes Volontaires sur la Sécurité et les Droits de l'homme, et les lignes directrices pour les investisseurs et sociétés telles que l'évaluation du risque des projets et la licence sociale de fonctionnement développées par Critical Resource.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup>UN Human Rights Council Report A/HRC/11/13, para. 48.

<sup>11</sup>Critical Resource Strategy & Analysis Ltd. [www.c-resource.com](http://www.c-resource.com)

## Qu'est-ce que la Charte sur les ressources naturelles ?

La Charte sur les ressources naturelles est une initiative mondiale conçue afin d'aider les gouvernements et sociétés à profiter efficacement des opportunités créées par les ressources naturelles. Certains des pays les plus pauvres au monde ont de grandes quantités de ressources naturelles, dont beaucoup n'ont pas été découvertes. Cette richesse naturelle peut offrir un moyen de sortir de la pauvreté principalement grâce à l'immense richesse inexploitée des pays en développement eux-mêmes, qui minimise les volumes d'aide publique.

Par le passé, des possibilités de ressources naturelles ont été manquées. De nombreux pays riches en ressources sont restés pauvres alors que certains sont entrés dans des cycles de conflit et d'instabilité. Les leçons et expériences de ceux qui ont échappé à la malédiction des ressources se sont révélées être difficiles à diffuser. Les ressources naturelles ont le potentiel d'être évolutives si elles sont bien exploitées pour le développement. Il est difficile de le faire. La chaîne de décisions depuis la découverte jusqu'à la dépense des revenus est longue et complexe. C'est pourquoi le processus a si souvent échoué. La Charte sur les ressources naturelles offre douze préceptes pour une prise de décision informée et pour une amélioration de la gestion des ressources naturelles. Elle aidera à assurer que les opportunités offertes par de nouvelles découvertes et les hausses brusques de produits ne seront plus jamais manquées, et c'est important car il pourrait ne plus jamais y avoir une telle opportunité, et un tel besoin de développement que dans la génération actuelle.

\*\*\*

La Charte n'a ni patrimoine, ni parrainage politique.

Les rédacteurs de la Charte sont un groupe indépendant composé des principaux experts de l'extraction de ressources naturelles économiquement durable, rassemblés par Paul Collier, Directeur du Centre pour l'étude des économies africaines à l'Université d'Oxford. Les rédacteurs forment le Groupe technique de la Charte, présidé par le lauréat du prix Nobel Michael Spence. Le Groupe, qui grandit, continuera à incorporer des points de vue, commentaires, et contributions à la Charte sur une base annuelle. La Charte est gouvernée par un Conseil de surveillance présidé par Ernesto Zedillo, ancien Président du Mexique et Directeur du Centre Yale pour l'étude de la mondialisation. Les autres membres du Conseil de surveillance comprennent Luisa Diogo, ancien Premier ministre du Mozambique, Abdlatif Y. Al-Hamad, Directeur général et Président du Conseil de directeurs du Fonds arabe pour le développement économique et social, Mo Ibrahim, un expert mondial en communications mobiles, un philanthrope et penseur influent sur le développement et la gouvernance, et Shengman Zhang, Président de Citigroup Asie-Pacifique et ancien directeur pour la Chine de la Banque mondiale.

\*\*\*

Qu'est-ce qui rend la Charte sur les ressources naturelles unique ? Il s'agit d'une structure commune visant à faire face aux défis posés par la gestion des ressources naturelles. Il s'agit également d'un outil pour les citoyens. Elle a le potentiel de devenir une convention internationale, mais une convention qui sera basée sur un processus participatif guidé par la recherche académique.

La direction de la Charte met l'accent sur la transparence, mais le but ultime est d'aider à établir une masse critique d'opinion informée dans les pays riches en ressources qui permettra d'utiliser ces informations. Elle contient des listes de recommandations spécifiques, et de conseils plus généraux, et vise à utiliser les indices actuels afin d'aider à l'auto-évaluation de l'adhérence à ses préceptes. Cependant, l'objectif central n'est pas simplement la mesure, mais le changement de comportement. Le but de la Charte est d'informer et de responsabiliser ceux qui s'occupent réellement de la tenue des comptes ainsi que ceux qui prennent les décisions. Ce n'est que dans ces sociétés informées qu'un consensus d'une profondeur, d'une étendue et d'une longévité suffisantes peut être généré, dans lequel intégrer une vision du rôle des ressources naturelles dans le développement. La Charte opère sur la base qu'une telle vision est essentielle afin de bâtir un chemin pour sortir de la pauvreté et pour garantir une économie durable, diverse et largement bénéfique pour le jour où les ressources seront épuisées.