

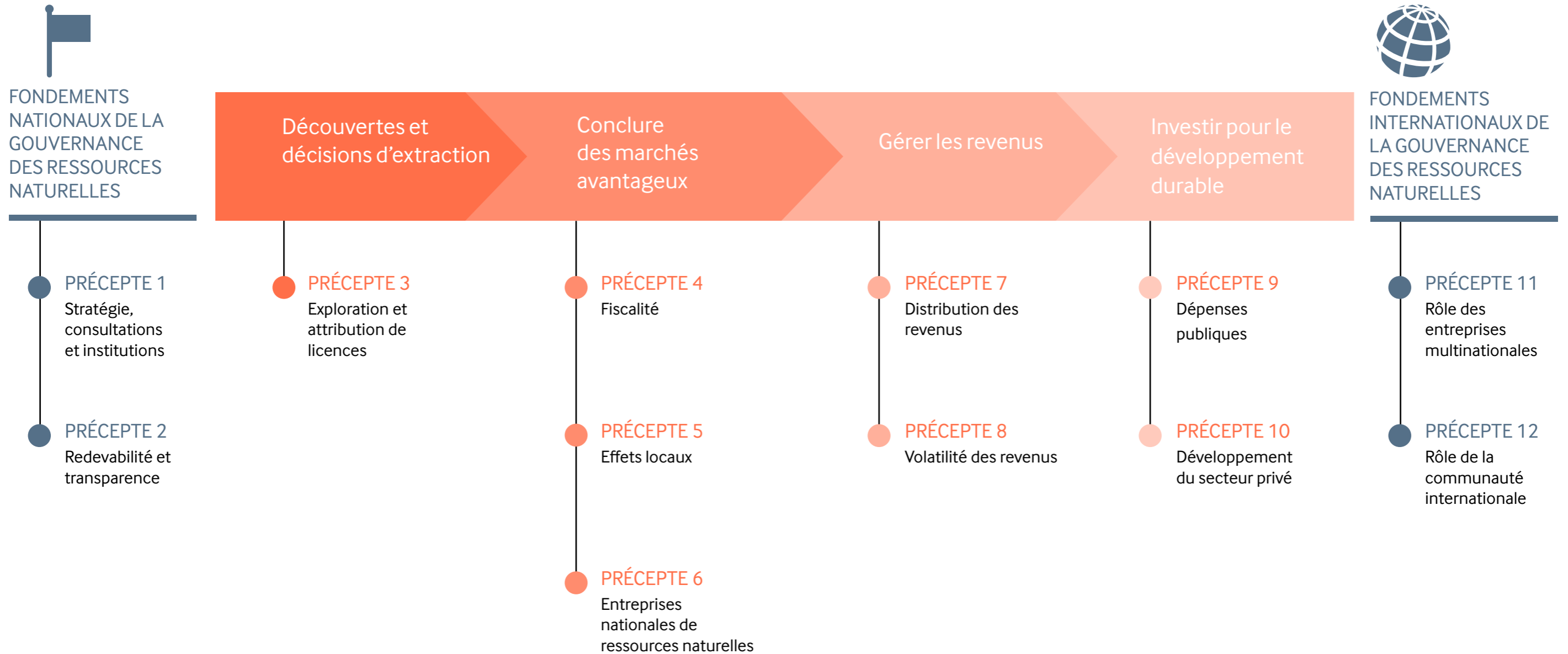
Charte des ressources naturelles

Seconde édition

Charte des ressources naturelles

Seconde édition

La chaîne de décision de la charte des ressources naturelles



INTRODUCTION

Les pays richement dotés en ressources naturelles non renouvelables jouissent d'intéressantes possibilités, mais ont aussi à relever un certain nombre de défis majeurs. Correctement utilisées, ces ressources peuvent conduire à une prospérité accrue pour les générations actuelles et à venir ; mal utilisées ou gaspillées, elles peuvent entraîner une instabilité économique, des conflits sociaux et des dégâts environnementaux de longue durée.

La Charte des ressources naturelles offre aux gouvernements, aux sociétés et à la communauté internationale des options de politique et des conseils pratiques sur la manière la plus opportune de gérer la richesse liée aux ressources naturelles. Grâce aux orientations qu'elle contient, les pays riches en ressources naturelles ne devront pas relever ces défis tout seuls, mais pourront plutôt profiter d'une réserve d'expériences pour tirer parti des enseignements de l'histoire et éviter les erreurs du passé. La Charte ne se veut pas un ensemble de prescriptions précises. Elle vise plutôt à explorer les méthodes qui, combinées de différentes façons, ont réussi dans divers pays et contextes à réaliser le potentiel de développement représenté par la richesse en ressources naturelles.

Pour que les pays puissent tirer parti de ces ressources, il faut que leurs citoyens et leurs gouvernements prennent toute une série de décisions. Chacune de ces décisions amène les gouvernements à se pencher sur des options complexes et sur des solutions de compromis, et à concevoir des stratégies pour la mise en œuvre de leurs choix de politique. Dans le but d'aider les gouvernements dans ces prises de décisions, la Charte contient douze préceptes. Les dix premiers de ces préceptes formulent des orientations sur la manière dont un pays et son gouvernement pourraient gérer les ressources naturelles. Les deux derniers préceptes s'adressent aux acteurs internationaux — les entreprises extractives et les instances de gouvernance internationale.

La Charte contient l'ensemble de ces douze préceptes parce que la transformation des ressources extractives en prospérité durable exige des gouvernements qu'ils prennent et appliquent une chaîne de décisions de politique appropriées avec le soutien et sous la supervision des citoyens et de la communauté internationale. Il faut que tous les maillons de

cette chaîne soient solides pour qu'un pays puisse véritablement bénéficier des richesses qui sont extraites de son sous-sol.

La structure de la Charte

Les préceptes de la Charte sont répartis en trois groupes : les fondements nationaux de la gouvernance des ressources naturelles, la chaîne des décisions économiques requises pour gérer les ressources naturelles en faveur de la prospérité, et les fondements internationaux de la gouvernance des ressources naturelles.

Les résultats de la gestion des ressources naturelles ont été médiocres dans le passé, mais certains pays s'en sont bien acquittés. De 1970 à 1998, sur 65 pays en développement riches en ressources naturelles, seuls 4 ont su réaliser des investissements de long terme dépassant 25 % de leur PIB et une croissance annuelle moyenne du PIB supérieure à 4 % : le Botswana, l'Indonésie, la Malaisie et la Thaïlande.

Thorvaldur Gylfason, 2001

Pour que l'action gouvernementale dans chacun de ces domaines soit coordonnée et efficace, il convient d'aborder deux questions fondamentales, qui constituent le sujet des deux premiers préceptes. La Charte commence par préconiser l'établissement d'une stratégie et de politiques directrices couvrant l'ensemble des processus intervenant dans la gestion des ressources naturelles, assorties d'un cadre complet de règles et d'institutions orientées par cette stratégie. Tel est le thème du Précepte 1. En deuxième lieu, comme il n'est pas garanti que ces règles seront observées ou que des institutions capables œuvreront au profit du pays, il s'agira d'instaurer de solides dispositifs de redevabilité. Cela fait souvent problème dans le secteur extractif, où les actions peuvent être facilement dissimulées. Le fait de ne pas demander des comptes à des responsables publics représente trop souvent le chaînon défaillant d'un système, par ailleurs adéquat, de gestion des ressources naturelles. Le Précepte 2 traite de ce problème.

Ayant considéré ces questions primordiales, la Charte se penche ensuite sur les enjeux de l'extraction et

sur l'emploi des revenus permettant de réaliser le développement durable. Chacun des Préceptes 3 à 10 traite d'un domaine de décision clé pour les pays concernés. Ils sont organisés suivant une « chaîne de décision économique », qui représente la séquence des décisions que le gouvernement est appelé à prendre pour transformer la valeur tirée des ressources extractives en prospérité durable pour les citoyens. Ces préceptes sont présentés l'un après l'autre en commençant par l'exploration et la découverte, suivies de la conclusion de marchés extractifs avantageux pour le pays puis de la gestion des revenus extractifs, et aboutissant à l'investissement de ces revenus pour un développement durable. Toutefois, il convient d'envisager les thèmes couverts par chaque précepte dans le cadre de l'ensemble des préceptes, en tenant compte des difficultés de l'agencement chronologique, des compromis et des autres relations pour chacun des domaines de politique concernés. Les liens qui existent entre ces différents préceptes sont illustrés à l'aide de renvois en italiques afin de guider le lecteur.

Le premier maillon de cette chaîne de décision économique consiste à accorder des droits d'exploration et de production et à promouvoir la prospection. Il conduit à décider de l'opportunité de lancer des activités extractives, car cela ne constitue pas toujours la meilleure voie pour le pays. Il incombe au gouvernement d'étudier la chaîne de décision tout entière, en considérant l'ensemble des facteurs environnementaux, sociaux et économiques qui interviennent, avant d'opter pour de telles activités.

Une fois la décision prise, le gouvernement devra veiller à ce que les activités extractives soient vraiment à l'avantage du pays. Pour cela, il devra faire en sorte que ces activités dégagent de la valeur par le biais de recettes fiscales et d'autres avantages. Il devra également songer à atténuer les dommages importants qui pourraient en découler pour les autres formes de richesse naturelle du pays, à savoir ses écosystèmes, tels que ses forêts, ses cours d'eau et ses terres, ainsi que son tissu social. La Charte parle de « conclure des marchés avantageux » pour désigner ce défi, qui est couvert par les Préceptes 4, 5 et 6.

S'occuper uniquement des enjeux du secteur extractif ne saurait suffire, car le développement économique durable ne peut être assuré par la simple extraction de ressources naturelles. Les autorités doivent investir les revenus extractifs afin que les générations actuelles et futures profitent de cette aubaine. De plus, le gouvernement doit se prémunir contre la volatilité

des flux de revenus, car cette volatilité peut être dommageable à l'économie et entraîner des dépenses en pure perte. Ce défi est désigné par le terme « gestion des revenus » et la Charte l'examine dans ses Préceptes 7 et 8.

Le Botswana a bien géré la majeure partie de la chaîne de décision. Son PIB par habitant a progressé, passant de 3 500 dollars US en 1980 à 12 500 dollars US en 2010 (exprimés en dollars constants de 2005). Néanmoins, le Botswana est aussi l'un des pays les plus inégaux du monde et subit l'un des taux de prévalence du VIH/sida les plus élevés. De plus, son économie n'est toujours pas diversifiée. La gestion des ressources naturelles continue de se heurter à des difficultés.

Fonds monétaire international, 2012.

Enfin, les pouvoirs publics doivent investir les revenus extractifs afin de promouvoir la croissance économique et de parvenir à une prospérité capable d'être maintenue à partir du moment où les ressources extractives seront épuisées. C'est le défi que la Charte appelle « investissement dans le développement » et qu'elle examine dans ses Préceptes 9 et 10.

Il est possible qu'un pays entreprenne toutes ces démarches comme il convient, mais que, sans la coopération de la communauté internationale, la prospérité durable et inclusive issue des ressources extractives lui échappe malgré tout. Les deux derniers préceptes de la Charte examinent la manière dont les entreprises internationales, les gouvernements étrangers et les autres acteurs responsables de la gouvernance internationale doivent travailler de concert pour aider les citoyens des pays riches en ressources naturelles. Tous les efforts de ces pays pourraient ne pas suffire si la communauté internationale n'est pas à la hauteur de ses responsabilités.

La Charte des ressources naturelles a été rédigée par un groupe indépendant de praticiens et d'universitaires sous la conduite d'un conseil de surveillance composé de personnalités internationales éminentes, possédant une expérience de première main des problèmes rencontrés par les pays riches en ressources naturelles. La Charte ne représente aucune institution ni aucun intérêt particulier. Elle a été formulée avec la conviction que la richesse liée aux ressources naturelles peut constituer un puissant outil pour le progrès social et économique, mais uniquement si les pays concernés peuvent relever les défis liés à ces ressources. Son objectif est de fournir des conseils utiles et clairement exprimés.

Fondements nationaux de la gouvernance des ressources naturelles



PRÉCEPTE 1

La gestion des ressources naturelles doit apporter les meilleurs avantages aux citoyens grâce à une stratégie nationale inclusive et exhaustive, à un cadre juridique clair et à des institutions compétentes.

Les pays riches en ressources naturelles ont la possibilité d'exploiter leurs richesses naturelles pour parvenir à une prospérité transformatrice et durable. Mais si l'extraction de ces ressources n'est pas bien gérée, il peut en résulter des coûts très élevés pour le pays. En tant que régisseur des ressources extractives, le gouvernement a généralement la responsabilité de gérer ces ressources pour le bien des générations actuelles *et* futures.

La gestion efficace et durable des ressources naturelles ne peut se passer d'une stratégie nationale qui soit à la fois inclusive et exhaustive. Pour y parvenir, le gouvernement doit prendre une série de décisions clés qui affecteront différents groupes et fixer des choix dont la portée s'étendra loin dans l'avenir. Pour éviter de prendre des décisions fragmentées et pour instaurer le sentiment d'une direction commune, le gouvernement doit, en concertation avec les parties prenantes, adopter un processus stratégique national en vue de guider les décisions relatives à la gestion des richesses du sous-sol.

Considérer le long terme

La stratégie nationale doit viser le long terme. Elle doit reconnaître que la transformation des richesses du sous-sol en avantages sociaux généralisés peut nécessiter de nombreuses années, et s'accompagner de nombreuses difficultés et événements inattendus en cours de route. Si les citoyens se préoccupent du bien-être de leurs enfants et des générations futures, ils admettront que ces derniers ont le droit de jouir des fruits des activités extractives et d'être protégés contre leurs impacts inévitables.

Inclure le public

Une stratégie nationale aura davantage de chances de succès si elle résulte d'un processus inclusif à caractère ouvert et participatif. Un plan soumis au débat public exposera plus rapidement les conflits de politique et les incohérences, limitera les agissements intéressés et la corruption, et réduira l'effet perturbateur des

changements de cap qui devront inévitablement être effectués. Les décideurs devront chercher à tenir compte des contributions d'autres parties prenantes, allant de différents ministères, du parlement et des citoyens touchés directement par l'extraction, à la société civile en général ainsi qu'aux compagnies extractives et aux entreprises du secteur privé. Ces groupes comprennent bien les problématiques en question et il convient de tenir compte de leur appréciation des enjeux dans le processus de planification.

Du fait que le processus extractif peut durer plusieurs générations, les décisions prises aujourd'hui doivent pouvoir survivre à de nombreux cycles de gouvernement. Pour cela, il faut établir une bonne compréhension des enjeux et un consensus suffisant au sein d'une masse critique de citoyens informés. Les acteurs extérieurs au pouvoir exécutif, tels que les législateurs, les journalistes et les groupes de la société civile, sont les gardiens de la stratégie et jouent un rôle de contrôle en demandant des comptes aux décideurs. *{Voir également le Précepte 2 sur le rôle de la société civile dans le rappel au gouvernement de ses obligations en matière de redevabilité.}*

Veiller à ce que la stratégie soit exhaustive

L'adoption d'une approche exhaustive permet au gouvernement de disposer d'un cadre pour comprendre et mieux mettre en œuvre les initiatives dans le secteur extractif. Ce cadre doit couvrir et relier les décisions de ce secteur en amont et en aval, les enjeux environnementaux et communautaires, la gestion des revenus publics et des considérations économiques générales.

Pour tenir compte de ces différentes dimensions, le gouvernement doit instaurer la coordination et un cadre d'autorisation à travers les ministères des Mines, de l'Énergie, des Finances, de la Planification, et d'autres instances encore. Étant donné que les défis à relever sont intrinsèquement liés et se recoupent, la coordination

interministérielle est indispensable. Les orientations stratégiques pourront émaner directement du bureau de l'exécutif, ce qui pourrait constituer la meilleure solution, mais on pourra également songer à un organisme faîtière, représentant chaque ministère, pour assurer la coordination et la mise en œuvre.

La bonne gouvernance doit être mise en œuvre sur toute la chaîne de décision. L'Angola a su bien gérer les premiers maillons de cette chaîne et a tiré des revenus substantiels de ses activités d'extraction. Cependant, ces revenus n'ont pas été gérés de manière efficace ou équitable. Entre 2007 et 2010, 32 milliards de dollars US de revenus ont été portés manquants en Angola. Ce montant représente le quart du PIB du pays.

Fonds monétaire international, 2011

Il arrive trop souvent que la richesse en ressources naturelles ne conduise pas à la prospérité non par absence de politiques économiques correctes, mais en raison de la faiblesse du système de gouvernance sous-jacent. Pour aboutir, une stratégie n'exige pas seulement la compréhension du contexte économique, mais également l'appréciation des éléments opérationnels que représentent la redevabilité, la structure et les capacités des institutions gouvernementales, ainsi que leurs relations avec la société civile.

Décider de l'opportunité d'ouvrir une zone à l'exploration

Ouvrir un pays ou une région d'un pays aux activités d'exploration et d'extraction ne constitue peut-être pas toujours la meilleure voie à suivre. Il se peut que les incidences négatives l'emportent sur l'impact positif d'ensemble sur la région concernée par la production, et sur le pays en général. Cependant, les avantages économiques potentiels de l'extraction sont souvent très importants si on les considère du point de vue des citoyens du pays. Les gouvernements peuvent recourir à des outils tels que les évaluations environnementales stratégiques pour expliquer les impacts sur l'environnement dans le cadre du processus d'élaboration de la stratégie avant la mise en œuvre de décisions irréversibles sur les sites des projets. Si les coûts sont trop élevés, il peut être impossible de remplacer la valeur environnementale qui serait perdue ou de dédommager adéquatement les populations affectées. Dans ce cas, un pays pourrait choisir de ne pas procéder à l'extraction.

Dans le cadre de cette évaluation, le gouvernement doit se pencher sur la structure et sur les capacités des institutions et des secteurs appelés à gérer les processus tout au long de la chaîne de décision. Ce faisant, il peut conclure que l'économie ou le système de gouvernance du pays ne sont pas encore à même de bien gérer des profits exceptionnels importants. Dans un tel cas, il pourrait opter pour l'étalement dans le temps des activités d'exploration et d'extraction, car cela permettrait aux fonctionnaires concernés de tirer les enseignements de ces activités tout en pouvant gérer leur charge de travail.

Formuler la stratégie de bonne heure, en toute connaissance des incertitudes de l'avenir

Avant même de signer des contrats avec des entreprises extractives, le gouvernement doit prendre de nombreuses décisions, portant par exemple sur le rythme de l'octroi des licences, sur les dispositions fiscales et sur le cadre juridique à instaurer. Il aura aussi à prendre ces décisions dans un environnement d'incertitude. C'est pourquoi les pays devraient lancer le processus d'élaboration stratégique dans les meilleurs délais possible. Ce processus guidera la prise de décision tout en demeurant suffisamment adaptable pour faire face à l'évolution des circonstances.

Traduire la stratégie en un cadre institutionnel clair et cohérent

Les règles, responsabilités et institutions régissant le comportement des acteurs sont fondamentales pour la gestion optimale des ressources naturelles. Le défi à relever sera de traduire les politiques directrices d'une stratégie en un cadre clair et cohérent de règles, appuyé par des institutions compétentes, capables de concevoir, d'administrer et de faire appliquer de telles règles. Il incombe au gouvernement de construire ce cadre en réponse au contexte spécifique et mouvant du secteur extractif, et d'agir en adéquation avec le contexte économique et institutionnel du pays.

Il est dans l'intérêt du gouvernement de définir et d'établir, autant que possible, le cadre juridique et réglementaire avant d'attribuer des droits extractifs aux entreprises. Cela permettra d'entourer d'une bonne gouvernance les décisions prises avec les entreprises, et offrira à ces dernières une certaine sécurité quant aux règles qui régiront leurs opérations. Inscrire des dispositions dans la loi limite les possibilités d'actions discrétionnaires et améliore la transparence, mais peut

réduire la faculté de modifier les règles en réponse à l'apparition de nouvelles circonstances, à mesure que le secteur extractif se développe. Les dispositions législatives et contractuelles ne sont pas la seule solution : on peut également habilitier les agences gouvernementales à réglementer le secteur extractif. En effet, des régulateurs habilités et suivis de manière adéquate peuvent élaborer des règles qui répondent à l'évolution des circonstances en comblant les lacunes éventuelles de la législation.

Créer des institutions compétentes visant un même objectif

Le gouvernement doit assigner des objectifs cohérents à chaque institution, en soutien du plan stratégique du pays. Il doit aussi s'assurer que le public, le pouvoir exécutif et le contrôleur général peuvent surveiller les actions de ces institutions. Le rôle de chaque institution doit être bien défini afin que les conflits d'intérêts et les hiatus entre différentes responsabilités soient évités. Il est capital que tous soient au clair concernant les instances qui édictent les règles, celles qui les administrent et celles qui les mettent en vigueur. *{Voir également le Précepte 6 sur l'attribution de rôles aux entreprises nationales.}*

Développer et garder les capacités au sein des institutions gouvernementales est à la fois vital et difficile, particulièrement dans le secteur extractif, car les interlocuteurs du gouvernement qui s'y trouvent sont, en général, des entreprises techniquement sophistiquées. Pour y parvenir, il faut en particulier que la délégation de rôles aux institutions se fasse dans le respect de l'intégrité et de la transparence et qu'elle ne vise pas, par exemple, à récompenser ou à rehausser le prestige d'un département quelconque. Dans l'idéal, les décisions prises par les services gouvernementaux et par les institutions en matière de ressources humaines doivent être indépendantes et pouvoir résister à toute ingérence politique, afin de permettre le développement de capacités professionnelles de premier ordre. Un système de promotion méritocratique et une politique attentionnée en matière de ressources humaines pourront favoriser l'efficacité et une culture de professionnalisme au sein de la fonction publique.

Enfin, les institutions gouvernementales sont toujours confrontées au défi majeur consistant à retenir les membres du personnel les meilleurs et les mieux qualifiés. Les possibilités d'emploi dans le

secteur privé, et même dans les entreprises extractives publiques, sont souvent très attractives pour les fonctionnaires de talent, dont le départ en réponse à des opportunités plus intéressantes pénalise constamment les institutions gouvernementales. Pour remédier à cette situation, on peut prévoir des programmes ciblés de rémunération et de récompense, offrir aux anciens fonctionnaires la possibilité de réintégrer leur poste à une date ultérieure, et favoriser le professionnalisme au sein des institutions gouvernementales.

La transparence est généralement médiocre dans le secteur extractif à travers le monde. Sur les 58 pays compris dans l'Indice de la gouvernance des ressources naturelles, seuls 10 rendent publics la majorité de leurs contrats et permis pétroliers, gaziers et minéraux ; toutefois, ce groupe s'élargit grâce aux récentes divulgations de l'Afghanistan, du Ghana et de la Guinée.

Revenue Watch Institute, 2013

PRÉCEPTE 2

La bonne gouvernance des ressources naturelles ne peut être assurée que si les décideurs sont tenus de rendre des comptes à un public informé.

Lorsque la richesse liée aux ressources naturelles est gérée au nom des citoyens, elle ne peut conduire à la prospérité durable que si le gouvernement est tenu de rendre des comptes au public. La surveillance continue des comportements à tous les niveaux du gouvernement exerce un puissant effet de dissuasion contre la corruption et encourage l'amélioration des performances. En outre, l'efficacité de la stratégie nationale de gestion de la richesse liée aux ressources naturelles ne pourra être maintenue à l'avenir que si cette surveillance astreint les gouvernements présents et futurs au respect des objectifs qu'ils se sont fixés.

Assurer la transparence de l'information le long de la chaîne de décision tout entière

À la différence de nombreuses formes d'activité économique, les opérations extractives et la gestion des revenus qui s'en dégagent sont souvent éloignées de la vie de la majorité des citoyens. La chaîne de décision peut être difficile à surveiller, ce qui peut offrir des possibilités de corruption et des moyens de masquer les déficiences de gestion.

Pour assurer la redevabilité, il est indispensable d'instaurer la transparence. Cependant, il ne suffit pas de diffuser une information fragmentaire. Il incombe au gouvernement de divulguer des informations sur la chaîne de décision tout entière, en fournissant un ensemble complet de données complémentaires. Par exemple, les données de revenus peuvent être assorties de précisions sur les taux d'imposition applicables et sur les revenus imposables. Ce type d'information doit être divulgué au niveau de désagrégation qui convient, en précisant par exemple l'emplacement, le projet et le type de produit. En outre, l'usage de « données lisibles par machine » (c'est-à-dire des données accompagnées de descriptifs permettant leur utilisation automatique par des ordinateurs), répondant à des normes d'interopérabilité convenues mutuellement, peut faciliter les efforts de suivi. De plus, la publication des noms des entreprises exploitant, soumissionnant pour, ou investissant dans des ressources extractives, ainsi que l'identité de leurs propriétaires réels (les ayants droit économiques), peut faciliter le suivi et la mise en application du régime fiscal concerné.

Les activités des entreprises nationales de ressources naturelles doivent être soumises, à tout le moins, au

même degré de divulgation que celles des entreprises privées. Les entreprises nationales de ressources naturelles doivent faire preuve de transparence dans leurs stratégies ainsi que dans leurs perspectives de dépenses, et l'intérêt public peut exiger un degré d'ouverture encore supérieur.

Les autorités doivent rendre publics les données et les rapports relatifs aux licences, aux études géologiques, aux cadastres et aux réserves, ainsi que les évaluations d'impact économique, environnemental et social. Il est critique que les autorités publient aussi les contrats et les postent sur Internet.

Il est également nécessaire de divulguer des informations autorisant la comptabilité et le suivi de la gestion du secteur extractif, de la gestion des revenus, et des dépenses au niveau national. Ces informations pourront être comparées aux obligations fiscales que le gouvernement aura établies. De plus, les fonds d'épargne doivent répondre à des exigences élevées de divulgation. Cette considération est importante parce que ces fonds peuvent engager des dépenses relevant de l'État, mais hors budget. Il appartient notamment aux gestionnaires de ces fonds de publier des informations sur le bilan et les flux de trésorerie, de faire connaître les destinataires des paiements et de publier les résultats d'audits.

Le gouvernement doit divulguer non seulement les paiements et les dépenses qu'il effectue, mais également les règles qu'il applique à travers la chaîne de décision tout entière. Dans de nombreux cas, le gouvernement inscrit une bonne partie de ces règles dans des contrats complexes échappant à toute inspection publique. Le gouvernement doit donc autant que possible inscrire ces conditions dans la législation, que les observateurs pourront examiner plus facilement que des contrats. Toutes les concessions contractuelles qui s'écartent des clauses prévues par la législation doivent être soumises à l'approbation du corps législatif. Il s'agira surtout d'éviter l'usage de clauses de confidentialité dans les contrats et de rendre ceux-ci disponibles au public.

Le droit du public à l'information est consacré par de nombreuses conventions nationales et internationales, et un nombre croissant de pays ont institué des lois relatives à la liberté d'information disposant que la publication de toute information gouvernementale est

publique, hormis les cas où elle serait spécifiquement interdite par la loi. Le gouvernement doit adopter des règles de ce type afin de réduire le risque que des droits extractifs ne soient attribués avant que les membres du public ne puissent examiner les contrats qui les affectent.

Les pouvoirs publics et les entreprises ont tout à gagner d'un niveau élevé de transparence. Les exigences de divulgation incitent à maintenir des systèmes efficaces de gestion de l'information, ce qui fait tomber les coûts de la collecte et du maintien de données de qualité et augmente leur exactitude. De bonnes données sont indispensables pour assurer l'efficacité des opérations du gouvernement : elles renseignent les décisions de gestion, améliorent la qualité des prestations de services aux entreprises et aux citoyens, et appuient des lignes solides de redevabilité au sein du gouvernement. De plus, les entreprises ont à répondre aux attentes du public dans les zones où elles sont actives. La transparence de leurs opérations leur permettra ainsi de dissiper la méfiance que celles-ci pourraient susciter et renforcera leur « permis social d'exploitation ».

Bien préciser le rôle des institutions

Les rôles et les normes de comportement doivent être clairement définis et bien compris de tous pour permettre au public de surveiller l'action du gouvernement. Les prises de décisions doivent être guidées par un ensemble de valeurs et de normes d'éthique reflétant les attentes de la société à l'égard de ceux qui sont en position d'autorité, ces valeurs et ces normes devant être codifiées dans les lois et les réglementations.

Le gouvernement fonctionne mieux si des lignes de responsabilité claires sont tracées et si le pouvoir exécutif et des intervenants tels qu'un auditeur indépendant sont en mesure de suivre les institutions et de demander des comptes à celles qui manquent à leur devoir. De plus, pour bien répondre à l'exigence d'une performance améliorée, les institutions gouvernementales doivent être à même de prendre des décisions effectives – une meilleure redevabilité doit s'accompagner de gains de capacités pour que la gouvernance puisse progresser. *{Voir également le Précepte 1 sur le cadre des rôles et responsabilités, et sur les capacités des institutions.}*

Appuyer une masse critique de citoyens informés dans l'exigence d'une bonne gouvernance

À la publication d'informations doit correspondre l'aptitude à en faire usage pour surveiller et juger

les actions du gouvernement. La société civile, y compris les organisations religieuses, universitaires, professionnelles et sociales ainsi que les médias, a un rôle important à jouer à cet égard. Pour que ces organisations puissent être efficaces, elles doivent être indépendantes du gouvernement et ne pas cacher leurs sources de financement et les intérêts qu'elles représentent. De son côté, le gouvernement doit établir et protéger les droits de la société civile, y compris les médias, et lui permettre de fonctionner sans harcèlement.

Le contrôle législatif s'est avéré médiocre tout au long de la chaîne de décision. Dans 31 des pays compris dans l'Indice de la gouvernance des ressources naturelles, par exemple au Botswana et à Timor-Leste, le corps législatif exerce un contrôle négligeable sur les processus de conclusion des contrats et des permis, tandis que dans 29 pays, il n'exerce qu'une surveillance très limitée sur les revenus extractifs.

Revenue Watch Institute, 2013

Le corps législatif joue un rôle indispensable de surveillance du pouvoir exécutif. Il est en mesure de faire l'audit des activités du gouvernement et d'autres institutions, et de transmettre les préoccupations du public. Pour que le corps législatif puisse exercer son rôle, il doit disposer de capacités accrues et d'une meilleure compréhension des questions relatives au secteur extractif, et pouvoir accéder à des conseils fiables sur les nuances de la gestion des ressources extractives.

Lorsqu'ils sont bien informés, les citoyens sont également mieux à même de discuter des orientations stratégiques du pays avec le gouvernement. Par ailleurs, étant donné l'impact transformateur de la gouvernance des ressources naturelles pour les citoyens, il est critique de gérer les attentes du public. Il est donc essentiel de mettre en place une stratégie de communication efficace et des relations entre le gouvernement et la société civile.

Assurer l'application des règles

Enfin, aux côtés des moyens de suivi des actions de ses institutions, le gouvernement doit prendre l'engagement d'appliquer toutes les sanctions requises, ce qui nécessite la volonté politique et la capacité de punir les contrevenants. Pour cela, il est crucial que l'appareil judiciaire soit crédible et indépendant. En l'absence d'une réelle possibilité d'action judiciaire, les risques de corruption et d'activité criminelle sont intensifiés.

Découvertes et décisions d'extraction



PRÉCEPTÉ 3

Le gouvernement doit encourager la poursuite d'opérations d'exploration et de production efficaces et attribuer les droits y afférents de manière transparente.

Le défi que le gouvernement doit relever est de veiller à ce que les activités d'exploration et de production soient menées avec efficacité dans le cadre d'une stratégie nationale exhaustive, et d'établir le cadre juridique et réglementaire aussitôt que possible. *{Voir également le Précepte 1 sur la définition de la stratégie nationale et du cadre juridique et réglementaire relatifs aux ressources naturelles.}*

Vérifier de qui relève la juridiction des zones devant faire l'objet de licences d'exploration

Le gouvernement national doit s'assurer que sa juridiction sur les zones qu'il entend ouvrir à l'exploration est incontestée. Cela s'applique aussi bien à l'intérieur du pays qu'aux pays limitrophes, et couvre les dispositions pour le développement conjoint de découvertes enjambant des frontières nationales.

Établir et maintenir une connaissance appropriée de la base de ressources en présence

Il incombe aux responsables du gouvernement de parvenir à une compréhension approfondie de la base de ressources qui existe dans leur pays, aussi bien pour le volume que pour la répartition géographique. Le volume de la base de ressources naturelles éclaire la prise de décisions clés concernant le rythme d'exploitation et les recettes futures potentielles. L'information sur la répartition géographique de ces ressources oriente l'établissement de droits de propriété et de licences d'exploration à l'intérieur du pays, et les futurs impacts sociaux et environnementaux.

Il peut s'avérer très rentable pour le gouvernement de consentir des investissements en études géologiques et géophysiques, financées par le gouvernement ou par des bailleurs externes, avant de procéder à l'octroi de licences si l'information qui en découle accroît l'attractivité de la géologie pour les investisseurs, ce qui se traduira par des offres plus élevées. Toutefois, ce gain de connaissances peut également rendre la

géologie moins attractive s'il montre que le sous-sol est peu favorable aux découvertes de gisements.

Le gouvernement a le devoir de recueillir, de stocker et d'analyser les informations techniques issues de toutes les activités d'exploration menées sous sa juridiction. Ces informations sont essentielles pour lui permettre d'établir un dossier géologique qui renforcera sa position de négociation avec les investisseurs et l'aidera à optimiser son régime d'octroi de licences. À cette fin, le gouvernement doit exiger que les investisseurs lui fournissent toutes les informations techniques sous un format compréhensible.

Obtenir les droits de propriété et décider des zones qui seront ouvertes pour l'exploration

Avant d'accorder des licences d'exploration, le gouvernement doit établir les droits de propriété, aux termes de la législation nationale, tant pour les ressources extractibles du sous-sol que pour les ressources de surface, telles que les pâturages et les plans d'eau à l'intérieur des zones à ouvrir pour l'exploration. *{Voir également le Précepte 5 sur l'analyse environnementale et la réglementation en cours.}*

Les autorités doivent examiner attentivement la superficie et les limites des concessions d'exploration, en tenant compte de la géologie sous-jacente et de la taille et de l'emplacement des gisements exploitables potentiels. Aux premiers stades de l'exploration, les concessions sont le plus souvent de grande taille, car l'emplacement des zones prometteuses est mal défini. Le régime d'attribution des licences doit prévoir la réduction de leur superficie au fur et à mesure des progrès de l'exploration, afin d'éviter qu'une part trop importante de la base de ressources ne soit située à l'intérieur d'une seule concession. L'organisme d'attribution devra faire attention à bien choisir le moment de l'octroi des licences pour que le gouvernement puisse profiter de toute augmentation de la valeur des terres suite à des découvertes.

Enfin, le gouvernement doit établir si les risques environnementaux, liés par exemple à la pollution, ne l'emporteraient pas éventuellement sur les avantages potentiels. Il devra soit décider d'interdire l'exploration dans les zones sensibles aux niveaux environnemental et social, soit prendre des mesures pour atténuer ces risques.

Les découvertes récentes pourraient avoir un effet transformateur. Le projet d'extraction de minerai de fer de Simandou en Guinée et ceux de minerai de fer et de pétrole au Libéria pourraient générer des revenus annuels moyens de 1,6 milliard de dollars US dans chaque pays, ce qui représenterait respectivement 31 % et 147 % de leurs PIB de 2011.

Africa Progress Panel, 2013

Sélectionner une méthode appropriée pour attribuer les droits extractifs

Le gouvernement doit décider des entreprises qui pourront entreprendre des opérations d'exploration et de production, et des conditions à leur imposer. Si le gouvernement permet à des entreprises du secteur privé de participer, il peut recourir à des négociations directes, menées pour chaque licence individuelle, ou à des appels d'offres au cours desquels une ou plusieurs licences sont attribuées dans le cadre d'un processus concurrentiel. *{Voir également le Précepte 6 sur les rôles opérationnels possibles des entreprises nationales.}*

La mise aux enchères, si elle est bien conçue, est la solution préférable, car la concurrence des enchères est de nature à dégager davantage de valeur pour le pays. De plus, la mise aux enchères peut compenser les déficits d'informations potentiels du gouvernement par rapport aux entreprises internationales avec lesquelles il a affaire. Ce mode d'attribution est également plus transparent que les négociations directes et contribue à réduire le risque d'attribution de droits d'exploration et d'extraction à des entreprises ou à des individus ne convenant pas.

Le succès d'une mise aux enchères dépend normalement de la présence d'au moins trois enchérisseurs. Si les enchérisseurs intéressés ne

sont pas assez nombreux, l'adjudication par mise en concurrence ne sera probablement pas le meilleur choix pour le gouvernement. Une telle situation peut se présenter si l'information géologique disponible n'est pas suffisante, ce qui risque davantage de survenir dans le domaine minier que dans le domaine pétrolier. Si l'intérêt suscité par une mise aux enchères n'est pas suffisant, le gouvernement doit opter à la place pour un appel d'offres appliquant un ensemble minimum et strict de critères techniques.

Quelle que soit la méthode utilisée, un certain nombre de principes peuvent renforcer la position du gouvernement dans le processus d'attribution. Le gouvernement doit faire connaître les détails de la procédure d'attribution, les contrats attribués, y compris les conditions fiscales y afférentes, la propriété réelle de tous les titulaires de licences, le programme de travail convenu, les engagements financiers pris et les dispositions fiscales attachées à la licence.

Le gouvernement doit soumettre les entreprises soumissionnaires à un processus de préqualification pour garantir que les titulaires de licences potentiels ont les capacités financières et techniques de mener à bien un programme de développement des ressources naturelles, et une expérience suffisante de la gestion des risques environnementaux liés au projet et des infrastructures connexes. Il doit aussi décider de l'opportunité d'encourager les soumissions conjointes et de se réserver le droit d'attribuer des participations au sein des licences. En troisième lieu, le gouvernement doit subordonner les soumissions à un nombre réduit de conditions afin de faciliter la comparaison entre les différentes offres. Ces conditions pourraient par exemple concerner le programme de travail, les primes de signature et le contenu local. La mise en concurrence ou la négociation ne doivent pas nécessairement porter sur le seul prix du droit d'extraction. Cependant, l'inclusion d'un trop grand nombre de variables augmente la complexité de l'attribution, affecte la transparence de l'évaluation et accroît les frais administratifs. En quatrième lieu, le gouvernement doit faire en sorte qu'il ne soit pas nécessaire de négocier des dispositions après que les entreprises auront soumissionné. L'emploi de conditions de soumission claires et transparentes et de modèles de contrat sera utile à cette fin.

Enfin, le gouvernement doit étudier attentivement la valeur des services ou des infrastructures proposés dans le cadre d'accords de troc en échange de droits extractifs. Si une incertitude significative existe, le gouvernement doit songer à éviter de tels arrangements. Les accords de troc sont souvent opaques par nature et peuvent offrir des possibilités de corruption.

Veiller à ce que les plans de développement extractif soient conformes aux objectifs du gouvernement et les approuver en temps utile

Après avoir effectué une découverte commerciale et les travaux d'évaluation, le titulaire de la licence établira un plan de développement pour l'exploitation de la découverte, afin de le soumettre à l'approbation du gouvernement et de ses agences et, dans certains cas, du corps législatif. Le gouvernement vérifiera que ce plan de développement est économique et en accord avec ses objectifs de politique concernant l'épuisement des ressources naturelles, l'usage des infrastructures, les impératifs de santé, de sécurité et de protection environnementale, et les prescriptions en matière de contenu local et d'emploi. De plus, le plan de développement doit prévoir les mesures qui seront prises lors de l'abandon du site, y compris les mesures de nettoyage et de remise en état.

Le gouvernement doit examiner ce plan de manière approfondie, en respectant des limites de temps et de manière conforme aux obligations contractuelles. Afin d'observer cette exigence, le gouvernement aura besoin des compétences techniques appropriées au bon moment ainsi que d'un processus d'approbation efficace reposant sur la coordination entre les ministères et les organismes concernés. *{Voir également le Précepte 5 sur les aspects environnementaux et sociaux du plan de développement du projet, et le Précepte 10 relatif au contenu local et aux infrastructures.}*

Comptabilisation des ressources physiques

La tenue de comptes concernant la base des ressources physiques — portant notamment sur les volumes de production, les réserves prouvées et les fourchettes d'incertitude, les ressources découvertes et le potentiel d'exploration résiduel — est une base importante pour l'élaboration de politiques et de règlements pour le secteur extractif. Les comptes de ce type, ainsi que les données sur les revenus et les coûts d'extraction, peuvent indiquer le montant des recettes que le gouvernement pourra escompter, la part de ces recettes qu'il conviendra d'épargner et le rythme des activités d'exploration. Cette information est donc de nature à aider le gouvernement à maximiser les avantages de l'exploitation de la base de ressources du pays.

Conclure des marchés avantageux



PRÉCEPTÉ 4

Le régime fiscal et les dispositions contractuelles doivent permettre au gouvernement de dégager la pleine valeur de ses ressources, en étant capable d'attirer les investissements nécessaires et de traverser sans heurts des situations changeantes.

Le développement des ressources naturelles peut certes produire des emplois et d'autres effets positifs, mais son avantage principal tient à la génération de recettes publiques que le gouvernement pourra utiliser pour soutenir le développement et le bien-être de ses citoyens. La production de ces recettes nécessite un système fiscal bien agencé qui tient compte de la nature des ressources extractives, des incertitudes considérables entourant leur exploitation et des capacités des pouvoirs publics.

Voici les caractéristiques les plus significatives du secteur :

- Il est susceptible de dégager des « rentes » substantielles, c'est-à-dire des retours sur investissement dépassant ceux qui seraient requis pour récupérer les coûts et pour donner à l'investisseur le taux de rendement minimum requis pour investir.
- La ressource à exploiter sera un jour épuisée.
- Les investisseurs potentiels possèdent davantage d'informations sur la ressource que le gouvernement.
- La valorisation de la ressource exige une mise de fonds initiale importante et s'étend sur de longues périodes, conduisant à engager des investissements de long terme dans un contexte d'incertitudes commerciales, géologiques et politiques considérables.
- Les tâches de comptabilisation et d'audit liées au contrôle fiscal des opérations extractives sont délicates, que les investisseurs soient des acteurs privés ou publics.

C'est sur cette toile de fond que le gouvernement doit agencer un système fiscal qui garantisse des rendements élevés pour les ressources et un échéancier de perception raisonnable, et qui tienne compte des incertitudes de l'opération et de la nécessité de trouver un bon compromis entre le risque et la récompense, tout en attirant les capitaux et les investissements nécessaires

à la mise en valeur de la ressource, si celle-ci se justifie. Le gouvernement devra également tenir compte de traditions juridiques et de contraintes constitutionnelles particulières qui pourraient imposer un schéma donné de propriété et de fiscalité.

Considérer la fonction, et non la forme, du régime fiscal

Ces impératifs amènent à penser que la mise au point d'un bon régime fiscal dans les pays en développement doit recourir aux deux composantes essentielles suivantes : une redevance, ou toute autre charge basée sur la production, pour garantir un flux minimum de recettes à l'État dès que la ressource est en production ; et un mécanisme pour la perception d'une part des bénéfices et des rentes résiduelles.

Bien que les régimes fiscaux puissent varier par leur terminologie et leur forme juridique, ils comportent ces deux éléments dans leur grande majorité. Dans les systèmes « impôt et redevance » utilisés dans les secteurs minier et pétrolier, l'investisseur verse une redevance au gouvernement sur la base de la production, et ses bénéfices sont assujettis à l'impôt ordinaire sur les sociétés. Dans le cadre des accords de « partage de la production » — utilisés principalement pour les hydrocarbures, mais potentiellement applicables aux activités minières — une partie de la production, dite « *cost oil* », est réservée à l'investisseur ou à l'opérateur pour lui permettre de récupérer ses frais, et la partie restante, dite « *profit oil* », est répartie entre l'investisseur et le gouvernement. Les contrats de service offrent une autre alternative au système à impôt et redevance et au partage de la production. Dans le cadre de tels contrats, le gouvernement accorde des droits d'exploitation à des entreprises d'État, lesquelles ont la faculté de passer des contrats de service avec des tiers. Des systèmes mixtes peuvent également être adoptés.

Malgré les diverses formes de contrats et de nomenclatures, chacune de ces structures peut intégrer des éléments fondés sur le bénéfice et la production, et chacune d'entre elles peut être agencée de manière à produire des rendements semblables. La tâche du gouvernement est donc de veiller à ce que les risques et les recettes, compte tenu de leur échelonnement dans la durée, soient partagés entre l'État et l'investisseur (ou les investisseurs) de manière à cadrer avec la stratégie de développement du gouvernement et à maximiser la valeur globale de l'investissement pour les citoyens.

Faire usage des redevances

Une redevance, ou son équivalent en termes de partage de la production, garantit au gouvernement un flux de recettes dès le lancement de la production et garantit également que le pays recevra au moins une certaine contrepartie à l'usage de la ressource, et de quoi couvrir les coûts sociaux de son exploitation. Si un projet ne parvient pas à soutenir le paiement d'une redevance suffisante pour couvrir de tels coûts, il est fort peu probable qu'il représente un marché avantageux, car le pays renoncerait à une ressource non renouvelable sans aucune garantie de rémunération.

La pratique des redevances exige la mesure précise de la production, des échéanciers de paiement bien définis et des moyens adéquats pour établir la valeur marchande de la production. Les redevances qui permettent les déductions pour frais de production reviennent à des impôts sur le bénéfice sous une autre appellation. La mesure de la valeur marchande est nettement facilitée par l'association de la redevance à un cours international coté en Bourse, lorsqu'un tel cours est disponible, ce qui est préférable aux calculs traditionnels visant à en établir la valeur par régression au point de production.

Songer aux modalités d'imposition des bénéfices et des rentes

Une autre charge fiscale est celle qui frappe le revenu (« impôt sur le bénéfice »). Dans un système à impôt et redevance, il s'agit généralement de l'impôt sur les sociétés généralement applicable, qui revient à un impôt sur la rentabilité des capitaux propres. Cet impôt est le plus souvent modifié de manière à tenir compte des caractéristiques du secteur extractif et à minimiser les abus. Il arrive que le régime fiscal prévoie un taux plus élevé d'impôt sur les sociétés

afin de taxer les rentes. S'il recourt à un accord de partage de la production, le gouvernement peut obtenir le même résultat qu'avec un système à impôt et redevance en établissant sa part du « *profit oil* » ou du « *profit gas* », et en déterminant un taux donné de récupération des coûts (« *cost oil* » ou « *cost gas* ») de manière à dégager des recettes équivalentes.

L'impôt sur le bénéfice permet de partager les risques entre le gouvernement et l'investisseur, car le gouvernement a la possibilité de profiter des avantages d'un investissement très rentable, tandis que l'investisseur est protégé dans une certaine mesure contre les pertes ou les mauvais rendements.

À la différence de la redevance, l'impôt sur le bénéfice, ou son équivalent, ne peut être calculé sans déterminer les coûts de l'entreprise. Les coûts divulgués par les entreprises sont souvent susceptibles d'avoir été manipulés, car ils peuvent résulter de contrats de prestations de biens et services conclus avec des parties liées. De plus, les méthodes de financement de l'entreprise affectent les gains du gouvernement, car une capitalisation excessive de la dette entraîne des baisses de revenus. Ainsi, en l'absence d'un processus rigoureux de vérification et de contrôle, et d'une réglementation ou de statuts bien rédigés, le gouvernement n'aura pas la certitude voulue de toucher l'argent qui lui revient sous la taxation du bénéfice. De plus, les investissements initiaux considérables qui caractérisent le secteur extractif, lorsqu'ils s'ajoutent à la comptabilisation en charge de l'investissement ou à sa dépréciation accélérée, entraîneront des déductions importantes du revenu imposable, qui, une fois reportées, peuvent sensiblement retarder la perception des impôts sur le bénéfice.

Dans le cas d'un projet de haute valeur, les bénéfices d'un projet peuvent comporter une part importante de rentes. Afin de pouvoir la capter, le gouvernement peut envisager un impôt supplémentaire sur la rente, ou un supplément d'impôt sur les flux de trésorerie, formules qui lui permettront d'accroître sa part des bénéfices par rapport aux recettes de l'impôt ordinaire sur les sociétés lorsque les bénéfices seront très élevés. Le gouvernement peut agencer un système de partage de la production pour obtenir le même résultat en augmentant sa part du « *profit oil* » sur la base d'une mesure de la rentabilité globale du projet.

Il lui est également possible de compléter l'un quelconque de ces systèmes par la perception de certains paiements ponctuels. Par exemple, dans l'octroi de licences par mise en concurrence, l'élément déterminant des soumissions pourrait être le montant de la prime de signature anticipée, tandis que les autres dispositions fiscales seront maintenues fixes.

Éviter les incitations fiscales et simplifier les régimes fiscaux

Les investisseurs demandent souvent aux gouvernements disposant de ressources minérales potentielles ou récemment découvertes de leur accorder des incitations spéciales sous la forme d'exonérations fiscales temporaires, de moyens de récupération accélérée de leur mise de fonds, ou de réductions des taux de redevance ou de l'imposition du bénéfice. Les gouvernements doivent résister à la tentation d'offrir des incitations de ce genre. Si un projet ne peut supporter d'acquitter des redevances ou un impôt sur l'investissement à des taux normaux, il est peu probable que l'investissement constitue un marché avantageux pour le pays. Il arrive souvent que l'évolution des circonstances, par exemple la hausse du prix des matières premières ou l'application de nouvelles technologies, rentabilise des projets précédemment jugés non économiques sans le soutien de subventions gouvernementales. Il n'est d'ailleurs pas obligatoire de développer toutes les ressources extractives d'un pays à un moment donné, et certaines de ces ressources pourraient ne jamais justifier leur mise en valeur.

Pour autant que les éléments essentiels de la fiscalité soient en place, c'est-à-dire une redevance, un impôt sur le bénéfice et une forme quelconque de taxation de la rente, le gouvernement aura intérêt à simplifier ou à éliminer nombre des autres charges qui sont parfois imposées. La taxe à la valeur ajoutée (TVA) doit fonctionner de la manière prévue et doit donc frapper la consommation domestique de biens, et non les investissements. De ce fait, les entreprises extractives ne doivent pas acquitter de TVA sur les produits qu'elles exportent. De plus, les tarifs douaniers sur les importations ne doivent pas atteindre un niveau pouvant décourager l'investissement. Les systèmes fiscaux qui dépendent trop de charges de ce type, ou d'autres prélèvements fixes et de droits sur les intrants peuvent être pesants

et produire des effets négatifs inattendus, neutralisant la promesse séduisante de revenus de départ. Les autorités doivent également faire attention aux systèmes fiscaux internationaux afin d'éviter que des sociétés non résidentes n'éluent l'impôt dû sur les revenus attribuables au développement des ressources naturelles. À l'égard de ces sociétés, le gouvernement doit appliquer des taux de retenue à la source raisonnables et de préférence uniformes sur les paiements de type dividendes, intérêts, honoraires de services et redevances. En l'absence de mécanismes solides pour la perception de l'impôt sur les sociétés auprès d'entités étrangères, la retenue d'impôts à la source constitue souvent le moyen le plus sûr pour le pays d'accueil de s'assurer des bénéfices extractifs. Il est possible que des conventions fiscales limitent la retenue à la source et les autres formes d'imposition des non-résidents. Le gouvernement devra donc examiner les conventions existantes avec soin, et éviter ou adapter de telles obligations dans les traités proposés.

Une question émergente d'intérêt politique et économique certain est la taxation des plus-values attribuables à la vente des droits sur les ressources naturelles du pays d'accueil. Afin de percevoir un impôt sur de telles plus-values, surtout si le transfert des droits se fait par le biais de transactions au niveau d'une holding étrangère, il est nécessaire de formuler la législation fiscale et les exigences de déclaration très attentivement, et de réfléchir à la manière dont les paiements qui génèrent ces plus-values sont ensuite considérés sur le plan fiscal.

Éviter de prendre des participations d'État dans le but d'accroître les recettes du gouvernement

Le régime fiscal en place a été conçu pour garantir un revenu au gouvernement à partir des ressources concernées. Cependant, les gouvernements demandent souvent à participer au capital social d'un projet alors que cela peut, selon la forme de cette participation, accroître le fardeau fiscal de l'État en tant qu'investisseur. Toutefois, le gouvernement pourra songer à une participation étatique pour d'autres raisons : comme moyen accessoire de taxation de la rente (surtout en cas d'asymétrie informationnelle importante ou de capacités de suivi limitées), comme moyen d'investir des actifs de

l'État (bien que cela puisse contrarier un objectif de diversification économique), comme moyen d'exercer une influence sur les décisions de l'entreprise (bien que la réglementation puisse être plus appropriée) ou comme moyen de transfert des connaissances sur les pratiques d'affaires. *{Voir également le Précepte 6 relatif aux entreprises nationales d'exploitation de ressources naturelles.}*

Instaurer la transparence, la stabilité et la solidité des règles et systèmes

L'existence de règles transparentes et uniformes rassure les investisseurs, diminue les possibilités de corruption et peut aussi réduire les demandes de certains investisseurs à bénéficier d'un traitement spécial. L'uniformité facilite en outre l'administration. Elle ne signifie pas que les nouveaux projets doivent obéir aux mêmes règles ou dispositions contractuelles que les projets existants, ou que le gouvernement doive renoncer à la faculté de modifier les taux de fiscalité, même sur des projets anciens. Il arrive souvent que des pays modifient les taux de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu. La mise aux enchères permet également au gouvernement de capter une partie des différences dans la valeur escomptée par chaque soumissionnaire pour les gisements. L'uniformité doit s'étendre à la taxation des entreprises de ressources naturelles appartenant à l'État, qui doivent être soumises aux mêmes conditions fiscales que les entreprises privées.

Les investisseurs recherchent parfois des assurances contractuelles relatives à la stabilité. De nombreux pays ne fournissent pas de telles assurances, mais si le gouvernement envisage d'en donner, il doit limiter les dispositions y afférentes de manière à conserver à l'État la latitude de réglementer d'autres domaines d'intérêt, par exemple le travail, la santé et la sécurité, l'environnement, la protection des travailleurs et les droits humains. Le gouvernement doit également éviter toute situation asymétrique dans laquelle l'entreprise serait subséquemment en mesure d'exiger des concessions sous menace de fermeture, sans pour autant que le gouvernement ait la possibilité de réaliser une part plus importante des bénéfices si le projet devenait très rentable. *{Voir également le Précepte 1 sur le cadre juridique et le Précepte 2 sur la transparence.}*

Mettre en place une administration fiscale compétente et appliquer des règles relatives à l'évasion fiscale

Tous les gouvernements ont à résoudre des problèmes d'administration fiscale. Certains de ces problèmes proviennent de systèmes mal conçus ne donnant pas aux services de perception l'autorité suffisante pour contester ou prévenir les pratiques abusives d'évasion fiscale. Il peut être utile de mettre en œuvre des règles fiscales visant à affronter les causes courantes de l'évasion fiscale. De telles règles pourraient fournir des mesures de cantonnement comptable ou imposer des limites à la déductibilité de certains paiements versés à des parties liées (par exemple, des honoraires de gestion, des frais d'intérêt excessifs ou des pertes liées à des opérations de couverture). Cependant, le problème a trait en partie à l'organisation, et en partie à des contraintes de capacités générales. Les processus de négociation contractuelle donnant lieu à des arrangements fiscaux personnalisés risquent d'imposer des fardeaux supplémentaires aux administrateurs comme aux négociateurs. Les éléments suivants peuvent tous faciliter le travail des autorités fiscales : des systèmes intégrés d'information et de classement ; la centralisation des fonctions de collecte des redevances, des autres impôts et des recettes issues des partages de la production ; l'obligation pour les entreprises d'effectuer leurs paiements sur un compte central, unique et transparent ; l'intégration du suivi physique et de la perception ; l'élimination des paiements « en nature ». Les gouvernements peuvent faire appel à des experts étrangers pour combler certaines lacunes de capacités pendant que les capacités nationales sont renforcées. Ils peuvent notamment charger des cabinets de comptabilité internationaux de vérifier la conformité aux obligations et la perception intégrale des impôts dus. *{Voir également le Précepte 3 sur la négociation et l'attribution des contrats.}*

PRÉCEPTE 5

Le gouvernement doit rechercher les opportunités de dégager des avantages pour les communautés locales et prendre en compte, atténuer et compenser les coûts environnementaux et sociaux des projets extractifs.

Les projets extractifs peuvent entraîner des coûts sociaux et environnementaux importants qui sont souvent supportés de manière disproportionnée par les populations vivant à proximité de ces projets. Cependant, les projets extractifs ont également le potentiel de dégager des avantages pour les communautés voisines grâce à la création d'emplois et à une demande en biens et services, à tout le moins pendant la durée des opérations.

La bonne gestion des ressources naturelles implique de minimiser les coûts subis par les communautés affectées tout en maximisant les avantages qu'elles pourront tirer des activités extractives. Là où il est impossible d'éliminer ces coûts entièrement, le gouvernement doit prendre des dispositions pour dédommager les populations affectées de manière adéquate. En règle générale, l'effort de dédommagement visera à améliorer les moyens d'existence de ceux qui sont les plus touchés par le projet extractif.

Impliquer la communauté locale dans les prises de décision et les évaluations

Les communautés et collectivités locales, ainsi que le public en général, doivent être impliquées dans les processus conduisant au développement du projet. Des chercheurs indépendants doivent présenter de façon objective les efforts menés pour informer le public et l'impliquer dans les décisions qui touchent à la vision globale entourant les ressources naturelles du pays. S'ils sont impliqués de la sorte, les membres du public pourront mieux comprendre la manière dont ils seront affectés, se préparer aux changements envisagés et apporter une connaissance locale à l'élaboration de stratégies d'atténuation et d'amélioration. Négliger cette démarche risque de susciter des antagonismes et des conflits face au projet.

Néanmoins, il importe de reconnaître que des différences pourraient subsister entre les intérêts de la population locale et ceux du pays pris dans son entier. Lorsqu'une décision est prise de lancer un projet dans l'intérêt supérieur du pays, mais au détriment de groupes de la population locale, le gouvernement devra s'attacher à dédommager ces derniers. *{Voir également le Précepte 1 sur les décisions d'intégrer l'extraction dans le cadre de la stratégie nationale.}*

Établir et définir les droits de propriété

De concert avec les citoyens aux niveaux local et national, le gouvernement doit clairement établir les droits de propriété sur les richesses du sous-sol et assigner les droits sur les revenus qui en découleront. Alors que la richesse du sous-sol appartient normalement, mais pas toujours, à l'État au nom de tous les citoyens du pays, les communautés locales peuvent détenir des terres, des sources d'eau et d'autres actifs naturels affectés par l'extraction, ou à tout le moins en dépendre. Les communautés concernées ne vivent pas nécessairement dans le voisinage immédiat du projet, mais dépendent par exemple de rivières et de littoraux susceptibles d'être affectés par les opérations extractives. Il incombe au gouvernement de régénérer les zones impactées comme il convient, en procédant d'une manière prompte, crédible et transparente qui soit compatible avec les normes acceptées de défense des droits humains.

Si le gouvernement néglige de proposer des dédommagements raisonnables ainsi qu'une participation équitable aux avantages dégagés par la nation, il risque de susciter la frustration des citoyens concernés, la perturbation des activités extractives, voire des conflits. Cela peut également entraîner une hausse des frais budgétaires en

raison de l'aide sociale qui sera accordée plus tard à des personnes vulnérables au sein des communautés affectées. Toutefois, le gouvernement doit se garder d'attribuer aux régions riches en ressources naturelles une part plus élevée des revenus de l'État (au-delà de ce qui sera nécessaire pour les dédommager des impacts négatifs) que celle accordée aux autres régions, à moins qu'il n'y soit tenu par des engagements nationaux hérités, tels que ceux pris envers des populations autochtones ou envers des zones qui ont été historiquement négligées. *{Voir également le Précepte 7 sur la répartition des revenus.}*

Mesurer et atténuer les effets négatifs de l'extraction

Avant d'accorder des droits d'extraction spécifiques, le gouvernement doit identifier les effets négatifs potentiels de l'extraction pour s'assurer qu'elle représentera un marché avantageux pour le pays. Dans certains cas, il peut être préférable de reporter les opérations à une date où la gouvernance ou la technologie se seront améliorées, ou jusqu'à ce qu'il soit possible de mieux en déterminer les impacts. *{Voir également le Précepte 1 sur la participation du public aux prises de décisions et le Précepte 3 sur l'attribution de droits.}*

Si le gouvernement décide d'accorder des droits extractifs, il doit planifier les mesures visant à atténuer les répercussions adverses de l'extraction. Il doit notamment exiger des entreprises qu'elles présentent, et fassent approuver, des plans d'intervention en cas de situations d'urgence. Ces plans d'urgence doivent couvrir la disponibilité des équipements et des compétences nécessaires pour faire face à des accidents tels que des déversements de pétrole. La formulation de ces plans doit s'assortir de moyens de surveillance du projet sur sa durée entière afin de s'assurer que toutes les parties observent le plan et de repérer tout impact futur et inattendu résultant du projet. Comme il est impossible de prédire tous les coûts potentiels, il est tout aussi important d'exiger des entreprises qu'elles déploient des systèmes continus de suivi et de gestion des impacts environnementaux et sociaux que de prescrire l'exécution d'évaluations lors de la planification des projets.

La responsabilité de l'établissement et de l'application des normes environnementales (préférentiellement conformes à des normes internationales telles que les Principes de l'Équateur) incombe au gouvernement, alors que l'entreprise extractive est généralement la mieux placée pour atténuer les dommages environnementaux. Les entreprises ne seront guère incitées à songer aux conséquences environnementales de leurs opérations si le gouvernement ne subordonne pas l'octroi des concessions à la prise en charge de ces conséquences et ne prévoit pas de clauses de pénalisation. Le gouvernement doit également prendre des dispositions pour créer, par ses soins ou ceux de l'entreprise, un fonds de régénération, car l'entreprise peut quitter le pays ou vendre le projet à un tiers lorsque celui-ci n'est plus rentable, ce qui peut se produire bien avant la fin de la période officielle du projet. Il sera possible de recruter par adjudication des entrepreneurs indépendants en vue d'effectuer des opérations de remise en état environnementale.

Les dispositions de sécurité autour des projets peuvent donner lieu à des atteintes aux droits humains lorsque les services de sécurité privés ou publics usent d'une force excessive. Les opérations extractives doivent donc s'assortir de garanties solides et de moyens de recours face aux cas de violation des droits humains.

L'extraction minière artisanale a une piètre réputation en ce qui concerne la santé et la sécurité des mineurs et son impact sur l'environnement local. Toutefois, cette industrie informelle génère des revenus pour des populations qui vivent dans la pauvreté. Le gouvernement doit chercher à formaliser et à réglementer cette activité afin d'atténuer les conséquences négatives de l'extraction artisanale, tout en préservant ou en améliorant les avantages qu'elle procure en matière d'allègement de la pauvreté. À cette fin, le gouvernement pourra envisager la création de coopératives et d'autres solutions à base communautaire, tout en encourageant la diversification générale de l'économie pour élargir les possibilités de réduction de la pauvreté.

Enfin, le gouvernement doit, de manière distincte et explicite, identifier et intégrer dans le processus décisionnel l'impact social de l'extraction industrielle

sur les groupes vulnérables ou marginalisés de personnes vivant de l'extraction artisanale, étant donné que ces groupes sont souvent laissés pour compte.

Saisir toutes les opportunités qui se présentent pour faire profiter les communautés locales de l'extraction

Les projets extractifs peuvent présenter des opportunités économiques et sociales significatives pour les communautés vivant à proximité. Il convient que les autorités en tiennent compte, aux côtés des coûts, lorsqu'elles décident s'il est opportun d'autoriser l'exploration et qu'elles approuvent les plans de développement des entreprises. *{Voir également le Précepte 10 sur le développement des entreprises et de la force de travail sur l'ensemble de l'économie pour approvisionner le secteur extractif.}*

Les projets miniers, en particulier, offrent des perspectives de formation et d'emploi direct aux travailleurs locaux. Même dans les cas où la main-d'œuvre locale ne possède pas les compétences requises pour être impliquée directement, il est très probable que les travailleurs extractifs auront besoin de biens et de services d'origine locale, notamment en matière de restauration, d'hébergement et d'autres industries de service. Le gouvernement doit réfléchir aux moyens d'appuyer les efforts locaux dans ce domaine et d'encourager les entreprises extractives à utiliser les services proposés localement.

Les projets extractifs requièrent parfois d'importantes infrastructures qui peuvent apporter des avantages significatifs aux régions où ces infrastructures sont construites. Pour maximiser ces

avantages, le gouvernement doit songer, de concert avec les entreprises, à ouvrir ces infrastructures à des usagers multiples. Il importe toutefois de prendre une décision en ce sens avant le stade des études de conception, et avec la participation du secteur privé. *{Voir également le Précepte 9 sur le développement d'infrastructures.}*

Communiquer avec les membres de l'administration locale et renforcer leurs capacités

L'administration locale joue souvent un rôle important dans la gestion des impacts des industries extractives. Lorsque cette administration est peu solide, elle peut introduire des goulets d'étranglement dans la prestation de services et dans les travaux d'atténuation des dommages causés par les projets extractifs. Si les communautés sont mal servies par leur administration locale, il peut en résulter des tensions susceptibles de menacer les projets.

L'amélioration des capacités des administrations locales constitue un moyen utile pour les entreprises (ainsi que pour les bailleurs et la société civile) de promouvoir le dialogue avec les communautés locales, de comprendre la vision que celles-ci ont de leur avenir et de réaliser des projets qui tiennent compte de cette vision. Lorsque les capacités de l'administration locale sont vraiment insuffisantes, la prestation de services par les entreprises peut se justifier dans le court à moyen terme. *{Voir également le Précepte 1 sur l'attribution de rôles aux institutions gouvernementales, y compris l'administration locale, et voir les Préceptes 7 et 8 sur l'impact des revenus extractifs sur les collectivités locales.}*

PRÉCEPTE 6

Les entreprises nationales de ressources naturelles doivent être redevables, détenir des mandats bien définis et viser à l'efficacité commerciale.

La création d'entreprises d'État engagées dans le domaine des ressources naturelles peut constituer un élément clé de la stratégie nationale de mise en valeur des richesses minérales du pays. Ces entités peuvent présenter un intérêt pour diverses raisons : capter les rentes au profit de l'État lorsque la taxation des entreprises privées est jugée insuffisante, faciliter le transfert de technologies et de pratiques d'affaires à des entreprises locales et influencer les décisions opérationnelles, par exemple en soutenant l'établissement de liens entre le secteur extractif et d'autres industries à l'intérieur du pays. Chacun de ces objectifs peut convenir dans des contextes nationaux différents — mais pas nécessairement au même moment — et peut nécessiter des compromis. De plus, les rôles susceptibles d'être assumés par une entreprise nationale de ressources naturelles peuvent changer avec l'évolution du secteur extractif et des institutions gouvernementales.

Malgré ces opportunités, les entreprises nationales peuvent faire peser un risque sur le pays si les rôles qui leur sont attribués ne conviennent pas et si elles sont mal gérées. Dans les cas extrêmes, ces entreprises peuvent détruire, plutôt que créer, de la valeur pour les citoyens, phénomène dont l'histoire offre de nombreux exemples.

Décider du rôle opérationnel à attribuer à l'entreprise nationale

Il peut être avantageux de créer une entreprise nationale pour qu'elle se charge de fonctions opérationnelles (exploration, travaux de développement, activités de production, en agissant seule ou dans le cadre d'une joint-venture), si le pays bénéficie de capacités suffisantes et d'une bonne gouvernance. Cependant, si l'une ou l'autre de ces qualités manque, les entreprises nationales, du fait de leur inefficacité ou de l'intérêt personnel de leurs dirigeants, peuvent limiter les revenus de l'État ou même les drainer. De plus, engager les capitaux de l'État dans une entreprise nationale entraîne des coûts d'opportunité, au détriment d'autres objectifs nationaux tels que la diversification économique. *{Voir également le Précepte 1 sur la structuration des règles et des institutions.}*

Lorsqu'une entreprise nationale n'est pas en mesure de déployer un capital-risque et un savoir-faire suffisants pour certains rôles, les autorités doivent songer à faire appel à des entreprises extractives étrangères, qui sont confrontées à des pressions de la part de leurs actionnaires et/ou de leurs concurrents. Si le gouvernement ambitionne de renforcer les capacités nationales, la conclusion de partenariats avec des entreprises étrangères peut permettre le transfert de connaissances.

Nombre des avantages à escompter de l'implication du secteur privé supposent que l'État pourra raisonnablement taxer les bénéficiaires et réglementer le comportement des entreprises privées. Si tel n'est pas le cas, les entreprises nationales peuvent aider le gouvernement à se doter de meilleures compétences en servant de « fenêtre sur l'industrie ». En effet, une entreprise nationale peut transmettre des perspectives et des informations techniques aux organismes du gouvernement et favoriser la création de talents pour assurer des fonctions de gouvernance dans ce domaine. *{Voir également le Précepte 4 sur la fiscalité.}*

Les entreprises nationales peuvent également appuyer la croissance de l'industrie dans leur pays. Les entreprises extractives privées et étrangères peuvent avantager l'économie nationale en s'approvisionnant en contenus locaux et en gérant les demandes sociales locales, mais leurs décisions opérationnelles reposent sur l'impératif du profit, ce qui peut les amener à négliger les avantages (et coûts) non fiscaux de l'activité extractive pour le pays. Cet état de choses peut être corrigé par la réglementation, par exemple en exigeant des entreprises privées qu'elles promeuvent des contenus locaux. Mais le gouvernement peut également obliger une entreprise nationale à promouvoir ces objectifs économiques élargis en favorisant les chaînes d'approvisionnement domestiques et les réserves de talents locales, bien que de telles stratégies puissent réduire l'efficacité commerciale de l'entreprise nationale. Dans le long terme, le gouvernement doit appuyer la compétitivité des fournisseurs locaux, et exiger que cette compétitivité atteigne un niveau mondial avec le temps. Si cela ne se produit pas, ce manque d'efficacité se traduira par une baisse des revenus disponibles pour le gouvernement.

Considérer les rôles de l'entreprise nationale en matière de gouvernance

Comme il doit le faire en ce qui concerne les rôles opérationnels, le gouvernement doit également assigner des rôles de gouvernance de nature administrative et réglementaire, tels que la perception des impôts, l'attribution des droits d'exploitation, le suivi et l'administration des cadastres. *{Voir également le Précepte 1 sur l'attribution de rôles aux institutions gouvernementales.}*

En effectuant ces choix, le gouvernement devra songer aux compromis qui lui permettront d'éviter les conflits d'intérêts et de garantir la présence de capacités suffisantes pour assumer chaque rôle. Si les capacités du gouvernement sont suffisantes, une entreprise nationale qui assume des rôles opérationnels importants ne doit pas être chargée de rôles de gouvernance, ceci pour éviter les conflits d'intérêts. Dans le cas où une institution gouvernementale ne dispose pas des capacités suffisantes, la mise en commun de compétences et de ressources rares au sein d'une seule organisation pourrait être appropriée. Cependant, le gouvernement doit identifier les conflits d'intérêts qui pourraient en résulter et appliquer des contrôles adéquats sur le comportement de l'entreprise nationale. Cette solution peut convenir dans le court terme, mais le gouvernement doit s'assurer que les compétences acquises grâce à une exposition opérationnelle seront utilisées pour établir des capacités au sein d'institutions étatiques distinctes. Un « plan de sortie » de ce type doit être intégré dans la structure de toute organisation nationale combinée pour déjouer toute tentative, par les bénéficiaires de situations acquises, de faire obstacle à un transfert de pouvoirs.

Mettre sur pied un système de contrôle et d'équilibre

Lorsqu'une entreprise nationale se voit confier un ensemble combiné de rôles opérationnels et de gouvernance, un système de contrôle et d'équilibre contribue à éviter les conflits d'intérêts qui surgiront inévitablement. De manière générale, les membres du conseil d'administration doivent être politiquement autonomes et nommés dans le cadre d'un processus ouvert et concurrentiel fondé sur la compétence technique. En fixant le nombre des représentants du gouvernement au conseil d'administration, il s'agira de faire un compromis. D'un côté, ces représentants pourront assurer les relations entre l'entreprise et le

gouvernement et empêcher une trop forte concentration de pouvoirs au sein de l'entreprise nationale, mais d'un autre côté, ils pourraient ne pas disposer du temps et de l'expertise technique nécessaires pour assurer une surveillance rigoureuse, et ils risqueraient de ralentir le processus de décision de l'entreprise. *{Voir également le Précepte 2 sur la redevabilité.}*

L'entreprise nationale doit, à tout le moins, être astreinte aux mêmes normes de divulgation qu'une entreprise privée. Elle doit tenir une comptabilité publique en accord avec les normes internationales, être soumise à des audits indépendants et clairement faire connaître les participations privées dont elle est l'objet, ainsi que les transactions y associées. La vente de pétrole par les entreprises nationales pour le compte de l'État est un domaine particulièrement important pour la transparence. La divulgation doit porter sur la quantité de pétrole reçue par l'entreprise, ainsi que le prix, la qualité et le volume de ce pétrole, et la date à laquelle il a été vendu.

Enfin, le corps législatif ou l'agence de supervision appropriée doivent procéder à une surveillance régulière et systématique de l'entreprise nationale. Pour donner à l'entreprise nationale de ressources naturelles une certaine latitude d'action dans la poursuite efficace de ses objectifs, et pour éviter toute intrusion excessive de la part de politiciens ou de fonctionnaires, le corps législatif ou l'agence de supervision peuvent se borner à surveiller les prises de décisions de haut niveau, par exemple les revues annuelles de la performance, plutôt que les questions opérationnelles.

Gérer l'évolution des rôles

L'entreprise nationale pourra se voir confier des responsabilités différentes lorsque de nouveaux défis apparaissent ou qu'elle aura développé ses capacités. Ainsi, du rôle de holding de participations étatiques, elle pourra progresser vers un rôle d'intervenant dans le cadre d'opérations conjointes avec des entreprises privées. À terme, le gouvernement devra veiller à ce que le rôle d'agent de l'État dévolu à l'entreprise nationale ne soit que le moyen de parvenir à une fin, celle-ci étant de construire un ensemble efficace d'institutions gouvernementales et/ou de promouvoir une industrie et des talents opérationnels solides. Si une entreprise nationale est encore active au terme de ce processus, elle devra être commercialement efficace.

Gérer les revenus



PRÉCEPTE 7

Le gouvernement doit investir ses revenus extractifs de manière à produire des effets optimaux et équitables pour le bénéfice des générations actuelles et futures.

Le gouvernement doit décider du meilleur moyen de répartir les revenus qu'il dégage de l'extraction de ressources naturelles. Parmi les possibilités envisageables figurent l'affectation directe de ces revenus au budget national ou à des budgets infranationaux ; leur emploi aux fins de réduire les impôts ou de financer des paiements de transfert tels que des allocations sociales, des subsides ou des « dividendes de ressources » ; la dotation de caisses de retraite ou de fonds de ressources naturelles ; la capitalisation d'établissements de prêt ; ou la rétention/l'allocation de revenus extractifs au profit d'une entreprise nationale.

En fixant ses choix, le gouvernement doit considérer deux objectifs capitaux : la promotion de l'équité, à la fois entre les générations et à travers la société, et l'usage efficient de ses revenus pour maximiser le bien-être public.

La nature des revenus issus des ressources naturelles complique le problème de quatre façons. En premier lieu, l'extraction de ressources non renouvelables est intrinsèquement non durable. Le pays doit donc établir un plan pour faire face au moment où les réserves commerciales seront épuisées ou, à tout le moins, au moment où les flux de revenus disponibles commenceront à décliner. Cette diminution d'un actif naturel nécessite des mesures visant à accumuler des actifs productifs équivalents, ceux-ci prenant normalement la forme de capital physique ou humain. En deuxième lieu, les revenus issus des ressources naturelles atteignent des niveaux très satisfaisants lorsque la production des projets extractifs bat son plein, puis connaissent une longue période de déclin au fur et à mesure de l'épuisement des réserves. Le gouvernement doit donc décider de l'affectation de montants importants, par rapport à la taille globale de l'économie, pendant une durée relativement brève. Ainsi, pendant la majeure partie de la période d'exploitation, le gouvernement ne doit pas consommer la totalité de ses revenus

extractifs et doit donc en épargner une partie. En troisième lieu, les cours des matières premières et, partant, les revenus issus des matières premières, sont volatiles et fluctuent d'une année à l'autre. Cette situation appelle à l'emploi d'instruments de politique garantissant que les fluctuations de revenus de courte durée ne se traduisent pas par des fluctuations perturbatrices des dépenses publiques. En quatrième lieu, l'afflux de revenus extractifs dans l'économie peut produire des réponses macroéconomiques négatives. L'injection dans une économie de flux monétaires importants, accompagnée par une hausse de la demande en biens et services non échangeables, peut nuire aux entreprises qui proposent des biens exportables. Ce phénomène s'appelle le « syndrome hollandais ». Par ailleurs, l'accumulation d'actifs ou l'attente de flux de revenus futurs peut provoquer des bulles de crédit et d'autres problèmes financiers semblables. En outre, il se peut que l'économie ne possède pas des capacités d'absorption suffisantes pour gérer une augmentation prononcée des investissements domestiques dans le court terme, ce qui produira de l'inflation. Enfin, des conflits peuvent survenir si les citoyens considèrent que les avantages de l'extraction des ressources naturelles ne sont pas répartis équitablement. *{Voir également le Précepte 8 sur la stabilisation des revenus et le Précepte 9 sur l'amélioration des capacités d'absorption de l'économie.}*

Assurer une répartition équitable des revenus pour le bien des générations futures

Afin de réaliser le premier objectif, qui est de promouvoir l'équité, le gouvernement doit décider de la part des revenus qu'il conviendra de consacrer aux citoyens d'aujourd'hui et de celle qu'il conviendra d'investir pour les générations de demain. Cette décision repose sur une estimation raisonnable de la quantité de revenus extractifs qui sera disponible pour être dépensée ou épargnée,

ainsi que des perspectives de croissance du pays. Si le pays connaît une croissance rapide, les citoyens d'aujourd'hui seront probablement beaucoup plus pauvres que ceux de demain. Dans une telle situation, il est nécessaire de consentir certaines dépenses immédiates pour améliorer le bien-être des citoyens d'aujourd'hui. Cependant, le gouvernement doit envisager cette solution en tenant compte de la capacité de l'économie à absorber de fortes augmentations des dépenses. Dans les pays dont les perspectives de croissance sont plus faibles, l'écart de revenus entre les citoyens d'aujourd'hui et ceux de demain sera probablement plus réduit. Dans une telle situation, le gouvernement veillera à consommer moins de revenus extractifs dans le présent et à investir davantage afin de préserver l'équité entre les générations.

Au-delà d'une distribution plus équitable dans la durée, il peut être important de dépenser une part des revenus extractifs d'aujourd'hui pour démontrer que le gouvernement engage des dépenses publiques utiles, et pour affermir le soutien de l'opinion à l'égard de ses plans à long terme en matière de gestion des ressources naturelles. L'apparition d'une richesse issue de ressources extractives comporte le danger de voir le public entretenir des attentes trop élevées et que des groupes d'intérêt concurrents briguent leurs parts des rentrées de fonds. En gérant ces attentes par le biais d'une planification nationale ouverte et inclusive et en communiquant les faits, on peut atténuer les exigences et les excédents de dépenses qui pourraient en découler. Il est vrai que les pays pauvres sont fondés à consommer une certaine proportion de leurs revenus extractifs, mais la réaction qui a été trop souvent observée est de voir le système politique consommer une part des revenus aussi grande que possible. Or, il faut que les pays protègent le droit de leurs jeunes et de leurs générations futures de jouir de la richesse nationale. *{Voir également le Précepte 3 sur l'importance de bien apprécier la base de ressources, l'épuisement des ressources, et d'établir les flux de revenus pour éclairer cette décision d'épargner.}*

Pour guider la décision d'épargner sur le long terme, on pourrait établir une règle fiscale explicite, prescrivant les montants annuels de dépenses et

d'épargne du gouvernement. Il est important que cette règle et les montants dépensés et épargnés chaque année soient rendus publics afin que le gouvernement ne soit pas tenté d'ignorer cette règle. Un tel dispositif de gouvernance, appuyé par une surveillance étroite de la part de la société civile et d'instances indépendantes, devrait aider le gouvernement à ne pas s'écarter de ses décisions.

Considérer l'équité parmi les citoyens d'aujourd'hui

En répartissant les revenus extractifs, le gouvernement doit également tenir compte de l'équité de la distribution des bénéfices entre les citoyens actuels du pays. Cela peut nécessiter un examen approfondi (et une intervention attentive) pour veiller à distribuer ces bénéfices de manière équitable, en fonction de l'appartenance à un groupe social, du genre et du niveau de revenu.

Le gouvernement pourrait souhaiter utiliser les revenus extractifs pour venir en aide aux populations vivant dans une pauvreté relative ou absolue. Il peut le faire par différents canaux (voir plus loin) et sera parfois obligé de trouver un compromis entre le recours à des voies économiquement plus efficaces et le recours à des voies qui profitent à un nombre plus important de groupes ciblés.

Étant donné que les transferts inconditionnels de montants forfaitaires avantageront davantage les pauvres que les riches, ces transferts directs se justifient dans une certaine mesure dans les pays où la pauvreté est répandue et l'offre de crédit est limitée. Les transferts d'argent versés directement

Les ressources naturelles peuvent stimuler la croissance économique, mais cela est souvent resté sans effet pour les pauvres. Le PIB par habitant de la Zambie a progressé de plus de 30 % entre 2003 et 2010. Cependant, la part du PIB revenant aux 20 % des habitants les plus pauvres y est tombée de 6,2 % à 3,6 %.

Calculé à partir des Indicateurs de développement de la Banque mondiale

peuvent atténuer les goulets d'étranglement dans les dépenses des ménages, les contraintes de capacités et les entraves à l'allocation de prêts individuels. Ils peuvent aussi stimuler l'intérêt du public face à la manière dont les revenus de l'État sont dépensés, et donc pousser l'opinion à demander des comptes au gouvernement.

Toutefois, pour que les transferts de ce type puissent réussir, ils doivent s'appuyer sur des systèmes administratifs capables de distribuer les fonds avec efficacité, faute de quoi il y aura des malversations. De plus, les transferts d'argent peuvent contrarier les objectifs du gouvernement en matière d'investissement de ses revenus extractifs si les bénéficiaires n'investissent pas eux-mêmes l'argent reçu, outre le fait que ces transferts réduisent les fonds disponibles pour des projets publics. Aussi les autorités doivent-elles considérer attentivement les capacités d'absorption de l'économie. Si les entreprises ne peuvent répondre suffisamment à la demande supplémentaire suscitée par ces transferts d'argent, ceux-ci auront un effet inflationniste sur les prix sur le marché intérieur.

Les subsides constituent en général le moyen le moins désirable de distribuer des revenus, malgré leur popularité et leur usage répandu. Les membres du public peuvent en particulier revendiquer le subventionnement de l'essence comme un droit qui leur revient en tant que citoyens d'un pays riche en ressources naturelles. Cependant, les subsides sont susceptibles de favoriser une consommation excessive et assimilable à du gaspillage, la contrebande et le développement de marchés parallèles. Lorsque le prix des matières premières sur le marché intérieur est subventionné alors que les cours mondiaux sont à un niveau élevé, il en découle des pertes en matière de recettes à l'exportation et un lourd fardeau pour les finances de l'État, ce qui neutralise les avantages de la progression des revenus extractifs.

Le gouvernement central doit d'autre part considérer le rendement social des investissements régionaux, ce qui pourrait conduire à privilégier certaines régions, ainsi que certaines villes, en tant que moteurs de la création d'emplois et de la croissance.

Les pays exportateurs de pétrole comptent parmi les plus grands subventionneurs du monde. En 2010, ils ont distribué 137 milliards de dollars US en subventions globalement, ce qui représente plus de 70 pour cent des subventions directes mondiales sur l'essence. Malheureusement, ces subventions n'allègent guère la pauvreté. En moyenne, dans les pays à revenus faibles et moyens, les ménages appartenant au quintile le plus riche de la population bénéficient six fois plus de ces subventions que les ménages appartenant au quintile le plus pauvre.

*Carlo Cottarelli, Antoinette Sayeh
et Masood Ahmed, 2013*

Le gouvernement central doit lier la distribution des revenus extractifs aux responsabilités des administrations locales en matière de dépenses, et prendre les devants en renforçant les capacités de ces administrations à assumer de telles responsabilités.

Dans certains cas, le gouvernement pourra envisager de distribuer une part plus importante des revenus aux communautés vivant à proximité des sites d'extraction qu'aux communautés vivant dans d'autres parties du pays. Lorsque certains groupes ont à subir une part disproportionnée des coûts de l'extraction, par exemple sous la forme de dommages environnementaux et de perturbations sociales, le gouvernement doit chercher activement à prévenir ou à compenser cette situation. De plus, afin d'atténuer les conflits ou les tensions sociales, le gouvernement pourrait être amené à distribuer une part donnée des revenus aux communautés voisines des sites d'extraction. Toutefois, lorsque les ressources extractives appartiennent à la nation, ces

La collecte de revenus ne suffit pas à elle seule si les revenus sont détournés avant de pouvoir être utilisés pour stimuler le développement. Au Cameroun, comme dans 19 autres pays évalués par l'Indice de la gouvernance des ressources naturelles, des recettes substantielles semblent échapper entièrement aux caisses de l'État.

Revenue Watch Institute, 2013

communautés ne peuvent normalement prétendre à une proportion plus importante des ressources extractives que les autres communautés du pays, et le gouvernement aura à faire la juste part de leurs demandes et des besoins de tous ses citoyens. *{Voir également le Précepte 5 sur le dédommagement des communautés locales.}*

Veiller au rendement de l'investissement

Le second objectif de la gestion des revenus extractifs est de les répartir de manière à dégager le meilleur rendement social possible. En prenant une décision en ce sens, il importe pour le gouvernement de ne pas considérer uniquement les avantages financiers, mais aussi les avantages économiques et sociaux tels que la création d'emplois et le transfert de compétences.

Il doit notamment choisir entre faire des investissements dans le pays ou à l'étranger. Pour un pays disposant de bonnes infrastructures et de bons services publics, il est probable qu'une augmentation des investissements domestiques ne donnera pas des rendements aussi élevés que les placements à l'étranger. Mais un pays pauvre est généralement pris au piège, dans la mesure où il lui manque les infrastructures et les services publics nécessaires pour attirer des investissements privés. Or, sans de tels investissements, le gouvernement ne pourra pas recueillir les revenus nécessaires au financement d'infrastructures et de services publics. S'il reçoit des revenus extractifs, le gouvernement aura la possibilité de rompre ce cercle vicieux en finançant les changements structurels requis pour attirer des investissements privés étrangers. Dans les pays en développement traversant une telle situation, le gouvernement obtiendra un meilleur rapport sur les investissements domestiques, surtout si ces investissements sont complétés par des investissements privés, que sur des placements à l'étranger. *{Voir également les Préceptes 9 et 10 sur l'emploi des revenus extractifs pour résoudre les contraintes affectant les investissements.}*

Pour cette raison, de nombreux pays à faible revenu seront mieux avisés, sur le long terme, d'investir leurs revenus extractifs dans leur économie nationale. Cependant, l'efficacité de fortes augmentations des

investissements domestiques peut être compromise par de mauvais choix de projets publics, par des délais d'exécution et par l'inflation des coûts. Cela est surtout le cas de pays aux infrastructures insuffisantes, car leurs pouvoirs publics et leurs entreprises n'auront peut-être pas des capacités suffisantes pour répondre à la hausse de la demande née de grands programmes de dépenses, si bien que l'investissement des revenus extractifs dans l'économie peut se traduire par de l'inflation plutôt que par la création de biens d'équipement. Ce manque de « capacités d'absorption » peut résulter d'un manque de capacités bureaucratiques ou de goulets d'étranglement tels que ceux occasionnés par la congestion des ports ou des réseaux de transport urbains. La disponibilité de revenus extractifs offre aux gouvernements la possibilité d'affronter ces contraintes d'une manière séquentielle. Cependant, comme ces efforts prennent du temps, il sera probablement opportun au départ de garder les revenus excédentaires dans des fonds d'épargne à l'étranger ou de les affecter au service de la dette libellée en devises étrangères. Cette dernière option pourrait être fort bénéfique pour une économie. La réduction de la dette extérieure n'entraîne aucun problème d'absorption domestique, elle rehausse la notation de crédit du pays et plaît aux investisseurs. Considération encore plus importante, elle réduit le coût des investissements pour le secteur privé national par son effet sur les taux d'intérêt.

Affecter des revenus extractifs à la capitalisation d'institutions de crédit sponsorisées par l'État (par exemple des banques de développement ou des prêteurs hypothécaires) revient à renvoyer la décision sur l'emploi de ces revenus à une institution peut-être mieux à même, grâce à ses connaissances et à son expertise, de prendre cette décision que le gouvernement central. Si les capacités sont adéquates et que des normes de gouvernance solides sont en place, de telles institutions pourraient choisir des investissements qui produisent des rendements sociaux supérieurs à ceux que les décideurs du gouvernement central pourraient sélectionner.

Dans certains cas, il est possible que le secteur bancaire privé soit mieux en mesure d'obtenir les meilleurs rendements financiers sur le placement

des revenus extractifs, et qu'il soit davantage incité à agir en ce sens. Toutefois, si le climat des investissements domestiques n'est pas capable de proposer des rendements financiers appropriés, les banques privées pourraient décider de placer les revenus qui leur sont confiés à l'étranger, même s'il est possible de dégager des rendements non financiers pour la société en général en investissant dans le pays. Cela étant, le gouvernement pourrait songer à employer ses revenus extractifs pour améliorer des situations données et créer des conditions favorables à l'investissement privé futur dans le pays.

PRÉCEPTE 8

Le gouvernement doit régulariser les dépenses intérieures qu'il effectue à partir de ses revenus extractifs afin de tenir compte de la volatilité de ces revenus.

La volatilité de leurs recettes fiscales est souvent un problème majeur pour les pays qui dépendent des revenus extractifs. Comme le gouvernement n'a aucune certitude quant aux revenus qu'il percevra à l'avenir, il lui est très difficile de planifier ses investissements. Il risque de trop dépenser sur des projets mal planifiés pendant les années de vaches grasses, et de devoir appliquer des coupes brutales lorsque les prix ou la production baissent. De plus, la volatilité des taux de change, de l'inflation et des dépenses publiques qui en résulte peut amener les entreprises à dépenser de manière à encore exacerber le problème de la volatilité.

La solution la plus sûre et la plus valable pour le long terme est de réduire la dépendance des recettes publiques à l'égard de l'exploitation des ressources naturelles. En diversifiant l'économie, et plus particulièrement l'assiette fiscale, hors du secteur extractif, on peut établir une source de recettes publiques qui n'est pas liée au sort d'une seule industrie. La diversification est un chemin long et difficile qui nécessite de la stabilité à court terme. Pour gérer ce processus intérimaire, les gouvernements disposent d'une série d'outils : aménagement approprié de la fiscalité du secteur extractif, gestion des flux financiers vers et hors du budget, prise en compte de la volatilité dans les décisions de dépenses. Il est probable que la bonne stratégie impliquera l'usage combiné de ces différents outils ainsi que l'amélioration des institutions concernées afin que ces outils puissent contrôler les dépenses publiques avec efficacité et mettre le pays à l'abri de macroperturbations.

Les décisions du gouvernement sont entravées par la difficulté de savoir si une variation des cours des matières premières signale un changement temporaire ou de longue durée. Si le changement est temporaire, il suffira pour le gouvernement d'appliquer l'un de ces outils pour gérer la volatilité. Si un changement des cours est de plus longue durée, le gouvernement devra songer à réajuster ses plans de dépenses à long terme. La tâche est loin d'être aisée et les décideurs du gouvernement doivent être conscients de cette incertitude.

Apprécier la manière dont le régime fiscal du secteur extractif affecte la volatilité

Dans une certaine mesure, l'agencement du régime fiscal peut influencer la manière dont la volatilité des cours des matières premières affecte la volatilité des revenus extractifs. Par exemple, les redevances et les droits extractifs donnent une protection légèrement supérieure par rapport à l'impôt sur les sociétés et à l'impôt sur les bénéfices exceptionnels. Néanmoins, cette protection est limitée et peut entraîner une baisse moyenne des recettes extractives. *{Voir également le Précepte 4 sur la fiscalité.}*

Songer à l'emploi de contrats de couverture

Dans certains cas, un gouvernement pourra se prémunir contre les baisses des revenus extractifs en concluant des contrats financiers dits « contrats de couverture », qui offrent une certaine protection contre les fluctuations de cours. Si cette approche peut convenir pour apporter une assurance de courte durée, y recourir pour une protection de long terme risque d'être onéreux. Les contrats de couverture, même ceux de courte durée, impliquent des dépenses significatives et n'offrent un avantage qu'en cas de chute des cours. Cette approche peut s'avérer économiquement et politiquement coûteuse pour les pays à faible revenu qui sont riches en ressources naturelles. Si des contrats de couverture sont utilisés, il vaut mieux les intégrer dans un portefeuille mixte de stratégies différentes.

Songer à accumuler des actifs étrangers et à emprunter à court terme

Une troisième stratégie serait de constituer un fonds à partir des revenus excédentaires afin d'accumuler des actifs étrangers en période de boom économique, et de liquider ces actifs (ou de recourir à l'emprunt s'ils sont insuffisants) lorsque les revenus extractifs diminuent. Un tel fonds de stabilisation diffère conceptuellement d'un fonds d'épargne, dont la vocation de longue échéance est d'accumuler de la richesse pour les générations futures, ce qui peut être un objectif secondaire pour certains pays en développement.

Cependant, un fonds unique peut en pratique assurer les deux fonctions. *{Voir également le Précepte 7 sur les objectifs d'épargne à long terme.}*

Un fonds de stabilisation doit contenir des actifs étrangers, par exemple des bons du Trésor étrangers, plutôt que des actifs domestiques tels que des actions dans des entreprises du pays, et ceci pour trois raisons. La première est que le fonds doit protéger le pays contre les effets nuisibles des dépenses volatiles. Investir un tel fonds dans l'économie nationale ne fait que décaler les dépenses hors du budget et ne conduit pas à réduire la volatilité globale des dépenses dans le pays. La seconde est que les dépenses intérieures financées par des fonds hors budget peuvent échapper aux vérifications et au contrôle normalement appliqués au budget national. La troisième est que la détention d'actifs étrangers libellés en devises étrangères aide à limiter l'effet de l'afflux de fonds importants dans le pays sur les taux de change de sa monnaie.

Il n'est pas facile d'estimer le montant de l'épargne à accumuler pour faire face aux futures chutes des cours des matières premières extractives. Cependant, en raison de la nature imprévisible de ces cours, le gouvernement sera probablement obligé de créer un fonds de stabilisation assez important. Cela ne sera pas facile pendant la période initiale de ce fonds et pourrait ne pas constituer un emploi approprié des revenus extractifs. Si tel est le cas, il pourrait être préférable d'emprunter sur les marchés internationaux des capitaux. Toutefois, le gouvernement doit être conscient des risques d'un surendettement, et veiller à n'emprunter qu'à court terme. Sur le long terme, le gouvernement doit utiliser les moyens que lui donnent ses ressources naturelles pour réduire sa dette, et non pour l'augmenter.

En outre, le gouvernement doit intégrer tout fonds de ressources naturelles dans le budget national afin de prévenir la création d'une institution prenant des décisions de dépenses intérieures en dehors du système budgétaire national, ce qui viendrait compliquer la gestion des finances publiques ou affaiblir les mesures existantes sur le plan de la redevabilité.

Apporter des changements aux dépenses d'investissement avant d'en apporter aux dépenses récurrentes

Enfin, si la volatilité prend une ampleur telle que le gouvernement ne parvient pas à régulariser ses dépenses totales, il est préférable que tout

changement abrupt des dépenses publiques touche les investissements, et non les dépenses récurrentes. Les dépenses d'investissement sont par nature variables, alors que les destinataires des dépenses récurrentes (les fonctionnaires, par exemple) ont besoin de paiements invariables et réguliers. De brusques réductions seront mal reçues, tandis qu'il sera politiquement difficile, le jour où les cours baisseront, d'inverser les fortes augmentations des paiements précédemment accordées. Mais ces mesures doivent seulement être envisagées en dernier ressort, car un financement volatile, par à-coups, ne peut que faire du tort aux projets d'investissement. Il est essentiel que la décision dépende aussi d'une analyse de la baisse des cours des matières premières pour déterminer si elle est temporaire ou permanente. Si elle est permanente, le gouvernement devra songer à réduire les deux types de dépenses.

Établir des contrôles pour veiller à l'usage approprié des instruments

Il n'est pas garanti que de futurs décideurs utiliseront ces instruments pour gérer la volatilité des revenus de manière efficace. Par exemple, ils pourraient puiser dans le fonds de stabilisation ou ne pas le reconstituer en période de boom, et l'endettement pourrait rapidement devenir ingérable. L'emploi de ces instruments pourrait être particulièrement opaque, étant donné leur complexité et la facilité avec laquelle les transactions financières peuvent être cachées ou soustraites à toute investigation publique. La prise de mesures de transparence dans ce domaine se justifie tout particulièrement. *{Voir également le Précepte 2 sur l'importance de la redevabilité pour une bonne gouvernance.}*

Le suivi des décisions du gouvernement nécessite une cible explicite. L'emploi par le gouvernement de règles à caractère fixe est utile pour guider le recours aux contrats de couverture, aux fonds d'épargne souverains et aux instruments d'emprunt. Néanmoins, il s'agira de trouver le juste milieu entre l'emploi de telles règles et le maintien d'une certaine souplesse permettant de réagir à l'évolution des circonstances, en raison notamment de la difficulté de prévoir l'évolution des cours. Pour ménager ce degré de souplesse, le gouvernement pourrait adopter un mécanisme réglementant toute altération ou toute déviation par rapport aux règles, sous réserve d'un débat public et d'une supervision officielle.

Investir pour le développement durable



PRÉCEPTE 9

Le gouvernement doit utiliser ses revenus extractifs en tant qu'occasion d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques aux niveaux national et infranational.

Quand ils disposent de revenus issus de leurs ressources naturelles, les gouvernements ont la possibilité d'engager davantage de dépenses publiques et d'accroître la capacité de l'économie à absorber des investissements supplémentaires. Ces efforts peuvent ouvrir la voie à des investissements supplémentaires qui produisent des rendements élevés pour le bien du pays et permettent à ses citoyens de jouir équitablement de ces effets positifs.

Gérer les politiques de dépenses de manière à éviter toute détérioration économique

Dans les pays ne disposant pas d'un solide système administratif de gestion des dépenses publiques et dans les petites économies, il est souvent difficile d'investir à bon escient. Pour commencer, la capacité administrative du gouvernement y est parfois trop réduite pour gérer des budgets importants, qui nécessitent un travail détaillé de sélection et d'évaluation de projets. En deuxième lieu, le fait de consentir de fortes dépenses à partir des revenus extractifs peut affecter l'économie dans son ensemble, en occasionnant des pressions inflationnistes, et donc réduire la valeur de ces revenus. Troisièmement, l'extraction des ressources naturelles peut accroître les inégalités et susciter des appels publics à la réforme, voire des conflits dans les cas extrêmes. Enfin, les carences de transparence et de redevabilité peuvent donner lieu à des détournements de fonds importants tout au long du processus de dépense des deniers publics.

S'il n'est pas solidement et activement encadré, l'afflux de revenus extractifs peut faire du tort à un pays plutôt que l'aider. Fort heureusement, si les revenus extractifs représentent un danger à cet égard, ils offrent aussi aux pays la possibilité de sortir de situations de faiblesse administrative et de renforcer les capacités d'absorption de leur économie.

Des revenus extractifs substantiels ont été recueillis par le Trésor du gouvernement tchadien, 70 % de ces revenus provenant du pétrole. Cependant, au lieu de se traduire en développement humain, les fonds ont été dépensés en services de sécurité pour un montant représentant 18 % du budget. Il en a résulté un endettement grandissant et le classement du pays à la 184^e position de l'Indice du développement humain.

Africa Progress Panel, 2013

Améliorer la gestion des dépenses publiques

En améliorant la gestion des dépenses publiques, il sera possible, d'une part, de relever les capacités des institutions à sélectionner des plans de dépenses appropriés et, d'autre part, de les inciter à prendre des décisions sans ingérence politique. Dans les pays dont les capacités institutionnelles sont faibles, il est parfois politiquement plus aisé d'introduire des règles de gestion améliorées et plus strictes pour les nouveaux projets de dépenses que de réaménager les dépenses existantes. Dans leurs systèmes de gestion des dépenses publiques, les gouvernements doivent viser les objectifs suivants :

- Adopter des plans publics et pluriannuels permettant de coordonner les projets de dépenses publiques et d'apporter une sécurité accrue au secteur privé ;
- Attribuer les marchés publics en organisant des appels d'offres concurrentiels et transparents (si un intérêt suffisant se manifeste parmi les soumissionnaires) ;
- Appliquer des mesures de supervision et de contrôle interne ;
- Prendre des mesures d'approbation préalable des coûts des grands projets de dépenses à la lumière de leurs avantages sociaux et économiques escomptés ;
- Procéder à des audits publics et indépendants des projets de dépenses, tant à des fins de surveillance que pour aider le gouvernement à améliorer ses processus de dépenses ;

- Engager des dépenses à travers le budget national plutôt qu'en recourant à des fonds d'épargne souverains ou à des institutions équivalentes, afin d'assurer l'exercice des contrôles officiels.

Il convient d'investir dans l'amélioration des processus d'investissement public et dans l'élimination des goulets d'étranglement de l'offre au sein de l'économie pour réduire le coût des projets d'investissement. L'extraction des ressources naturelles et les investissements et dépenses qu'elle génère ont souvent l'effet indirect de faire monter le coût des investissements publics à des niveaux supérieurs aux normes mondiales. En adoptant des politiques publiques proactives, il est possible de réduire ces coûts et d'améliorer la capacité de l'économie à absorber la hausse des investissements.

Le Nigéria a réformé son processus d'achats publics en 1999. Auparavant, des pratiques de corruption lui faisaient perdre 300 millions de dollars US par année en moyenne. Depuis ces réformes, le gouvernement fédéral a économisé environ 1,5 milliard de dollars US entre 2001 et 2007 grâce à des réductions dans le montant des contrats.

*Ngozi Okonjo-Iweala et
Philip Osafo-Kwaako, 2007*

Dans la plupart des pays d'Afrique, le manque d'infrastructures constitue une entrave majeure à la poursuite des affaires et fait tomber la productivité des entreprises de 40 % environ.

*Escribano Saéz, Álvaro,
José Guasch et Jorge Pena, 2010*

PRÉCEPTE 10

Le gouvernement doit faciliter les investissements du secteur privé pour diversifier l'économie et favoriser l'engagement des entreprises privées dans le secteur extractif.

L'effet de croissance économique des ressources extractives dépend crucialement d'une augmentation sensible des investissements du secteur privé, allant des grandes entreprises aux petites exploitations agricoles. Malheureusement, les efforts visant à encourager une croissance soutenue en dehors du secteur extractif ont été décevants dans de nombreux pays riches en ressources naturelles.

Premièrement, si le gouvernement ne prend pas les contre-mesures qui conviennent, d'importants afflux de capitaux pourront produire une appréciation de la monnaie nationale, entraînant une baisse de la compétitivité et une détérioration des secteurs manufacturier et d'exportation nationaux, phénomène appelé « syndrome hollandais ». Si de telles répercussions ne sont pas contrecarrées, les investissements privés dans ces secteurs d'exportation risquent de diminuer. De plus, le coût des investissements dans d'autres secteurs de l'économie nationale pourrait augmenter. La croissance économique du pays pourrait en être ralentie et davantage exposée à la volatilité des cours des matières premières, car l'industrie extractive occuperait alors une part encore plus grande de l'économie. *{Voir également les Préceptes 7 et 8 sur l'impact d'afflux importants de revenus sur une économie.}*

Deuxièmement, pour accroître l'impact des revenus extractifs sur la croissance économique, il faut que les investissements publics répondent aux besoins du secteur privé. Le gouvernement joue ainsi un rôle clé pour augmenter la capacité de l'économie nationale à absorber les revenus extractifs et pour orienter les investissements du secteur privé à cette même fin. La collaboration du gouvernement avec le secteur privé est indispensable pour la création d'intrants économiques complémentaires. Ainsi, les dépenses publiques dirigées vers les établissements scolaires et les hôpitaux pourront donner lieu à une offre de main d'œuvre plus productive pour les entreprises.

Instaurer un environnement propice pour les investissements privés

Le gouvernement doit offrir un climat d'investissement favorable aux affaires sans

privilégier des industries particulières. À cette fin, il doit entreprendre des réformes pour améliorer la réglementation du capital, du régime foncier et du marché du travail, fournir des infrastructures et des biens publics, et adopter des politiques sociales de nature à relever la productivité des travailleurs. En particulier, la réduction des goulets d'étranglement au sein de l'économie peut diminuer le coût des investissements privés et améliorer la capacité de l'économie à absorber de nouveaux investissements.

Les petits pays à faible revenu sont souvent caractérisés par l'existence d'un marché de petite taille, dominé par des monopoles et des cartels, lesquels peuvent systématiquement faire monter le coût du capital et de l'équipement, ce qui découragera l'investissement. L'adoption de politiques actives pour encourager les nouveaux arrivants sur le marché peut contribuer au démantèlement de ces cartels. Ces politiques pourraient simplifier les procédures de création d'entreprises ou élargir le marché national en l'intégrant à une région et en supprimant des obstacles non tarifaires à la commercialisation des équipements importés sur une région entière.

Deux secteurs méritent une attention particulière : la construction et les services financiers. Dans le secteur de la construction, les bâtiments et autres ouvrages représentent probablement un investissement important pour les pays en voie d'urbanisation. Cependant, l'importation de matériaux de construction volumineux tels que le ciment est d'un coût prohibitif, de sorte que les entreprises de construction seront très désireuses de s'approvisionner auprès de fournisseurs locaux, pour autant qu'il y en ait. Les économies de petite taille où les investissements ont été peu importants dans le passé supportent souvent des frais élevés de construction, de sorte qu'une forte augmentation de la demande de construction peut se traduire par une nouvelle hausse des coûts. On peut contribuer à réduire ces coûts en s'attaquant aux différents maillons de la chaîne de valeur du secteur de la construction, en remédiant aux goulets d'étranglement, et en démantelant les cartels et les monopoles qui s'y trouvent.

Cependant, pour les produits de construction qu'il n'est pas raisonnablement possible de produire sur place et qui doivent être importés, il peut s'avérer utile de réduire des tarifs spécifiques. Une telle mesure pourrait entraîner une baisse des recettes douanières et de la protection des fournisseurs nationaux, mais les décideurs devront soupeser cette éventualité à la lumière de ses avantages en termes d'augmentation des investissements publics et privés.

Il est également important de bénéficier d'un secteur financier progressiste. Lorsque les entreprises croissent et cherchent à développer leurs investissements dans l'économie nationale, elles se heurtent à deux contraintes financières. La première tient au fait que, pour investir, elles doivent disposer de capitaux de départ. La seconde tient au fait qu'au fur et à mesure de l'expansion d'une entreprise, la production projetée pour l'exercice suivant sera supérieure à celle réalisée et vendue à l'exercice précédent, et il y aura un déficit de financement pour cette production future. L'entreprise aura donc besoin de facilités plus importantes pour financer son fonds de roulement. Pour ces deux raisons, la demande en financements (et services connexes) auprès du secteur financier national est capable d'augmenter rapidement dans une économie en croissance. Les politiques visant à renforcer et à développer le secteur financier peuvent contribuer à éliminer les goulets d'étranglement, et l'injection de recettes publiques dans le secteur financier peut alléger les contraintes de court et moyen termes en attendant que des mesures de politique publique de plus long terme soient mises en place.

Décider s'il y a lieu de fournir un soutien ciblé aux entreprises

Les périodes de forte hausse des revenus extractifs présentent d'un côté le risque d'une surdépendance à l'égard du secteur et, de l'autre, l'occasion de promouvoir le reste de l'économie et d'opérer une diversification hors des industries extractives.

De manière générale, l'instauration d'un environnement favorable aux affaires telle qu'évoquée plus haut peut appuyer la diversification en facilitant la hausse des investissements dans différents secteurs non extractifs. De plus, le gouvernement a la possibilité de promouvoir directement des industries ou des secteurs spécifiques, ou de promouvoir l'ajout de valeur nationale dans le secteur extractif. Toutefois, ces politiques ne sont pas sans risques, car elles peuvent conduire à la politisation du choix des secteurs et à la création d'entreprises protégées et non compétitives.

Comme il sera probablement délicat de revenir sur une telle protection en raison des droits acquis, il vaut mieux éviter les politiques de ce type.

Si, malgré ces risques, le gouvernement opte pour une telle politique, il devra considérer les deux principes suivants :

- Il doit y avoir des chances crédibles que l'investissement, à terme, devienne commercialement viable. Les projets d'investissement qui ne réussissent pas ce test risquent davantage de détruire de la valeur que d'en créer, et ils draineront les ressources publiques.
- Le soutien du gouvernement doit être associé au succès et non à l'échec. Le gouvernement doit éviter les programmes de soutien à durée indéfinie. Ce soutien doit être soumis à des critères crédibles de fin d'intervention si la performance reste mauvaise. Le lobbying des parties intéressées fait fréquemment obstacle à la cessation des activités dûment motivée. La décision gouvernementale devra donc être prise à un niveau élevé et en concertation avec une section élargie de la société, réunissant les consommateurs, les contribuables et les milieux d'affaires.

Décider du recours éventuel à une législation sur le contenu local

Les industries extractives peuvent stimuler la croissance économique en créant une demande en biens et services d'origine nationale ainsi que par le transfert de connaissances provenant d'entreprises internationales. Il incombe au gouvernement de mettre en œuvre des politiques de nature à améliorer l'environnement général des affaires et à relever la qualité de la main-d'œuvre à travers les industries, cela devant aider le secteur privé à s'engager dans les industries extractives.

Lorsque de telles politiques ne suffisent pas, le gouvernement pourrait songer à introduire une réglementation spécifique sur la quantité de contenu

Utilisant des revenus provenant principalement de son industrie du diamant, le Botswana a systématiquement affecté plus de 5 % de son PIB au secteur de l'enseignement depuis le milieu des années 1970. Grâce à cet investissement, l'éducation primaire y est universelle aujourd'hui, et le taux brut de scolarisation atteint 82 % dans le secondaire, soit le double de la moyenne africaine.

Organisation des Nations Unies pour la science, l'éducation et la culture, 2012

local qui devra figurer dans les intrants des entreprises extractives. Par exemple, il pourrait exiger des entreprises internationales soumissionnant pour des concessions qu'elles proposent des programmes d'approvisionnement auprès de sources locales et de transfert des connaissances, ou qu'elles s'engagent à faire appel à des services locaux. Cette exigence pourrait subordonner l'octroi d'une concession ou être stipulée dans les négociations postérieures à cet octroi. Le gouvernement pourrait souhaiter protéger les fournisseurs nationaux contre la concurrence mondiale s'ils ne sont pas suffisamment concurrentiels pour approvisionner le secteur extractif, mais de telles mesures doivent être temporaires et s'inscrire dans un plan défini pour amener les fournisseurs locaux à entrer en concurrence sur un pied d'égalité.

Le gouvernement pourrait également faciliter le transfert de technologies et de compétences à partir des entreprises extractives et de leurs fournisseurs internationaux vers des entreprises locales. Les établissements de formation et les investissements en travaux de recherche et de développement, parmi d'autres programmes, peuvent développer les capacités des entreprises locales à satisfaire la demande des entreprises extractives. De tels programmes pourraient bénéficier considérablement de la collaboration étroite de ces mêmes entreprises. Le gouvernement pourrait également prescrire que les entreprises extractives embauchent une proportion minimale donnée de collaborateurs nationaux dans l'encadrement et la main-d'œuvre, et renforcer l'application de ces exigences par un système de suivi et de compte rendu, assorti de sanctions ou d'incitations.

Toutefois, il est peu probable que les politiques de contenu local puissent se substituer à des politiques visant à créer un environnement propice pour les affaires et pour les travailleurs. Elles doivent donc être mises en place en parallèle avec des réformes économiques générales. De plus, l'avenir à long terme d'une industrie locale fondée sur un actif en voie d'épuisement dépend de la découverte continue de nouvelles ressources minérales, ou de l'aptitude éventuelle des entreprises locales à entrer en concurrence sur les marchés étrangers. Le gouvernement doit être conscient de ce risque. Tout en encourageant les entreprises locales à approvisionner le secteur extractif ou à s'y engager, le gouvernement doit aussi promouvoir la diversification de l'économie dès le début. Dans ce contexte, le gouvernement doit réfléchir aux types de capacités nationales qu'il s'agira de développer

à partir de « l'expérience extractive » afin que l'on puisse subséquemment se concentrer sur les capacités susceptibles d'être transférées vers d'autres secteurs plus durables.

Considérer s'il vaut la peine d'encourager des opérations en aval

Les pays riches en ressources naturelles doivent évaluer l'intérêt de lancer des activités en aval, telles que le raffinage de pétrole. Il est possible qu'un pays ait des besoins urgents en énergie et en ressources vitales pour les moyens d'existence et l'activité économique, et les ressources extraites peuvent alors lui offrir la possibilité de répondre à ces besoins et d'appuyer le développement économique. Certains gouvernements jugent que l'investissement dans la transformation sur place des ressources naturelles est une priorité. Pour décider de l'opportunité de promouvoir la participation nationale aux industries d'aval, le gouvernement devra en premier lieu faire la part entre les économies réalisables sur le transport en direction, et à partir, d'une raffinerie étrangère et les autres avantages potentiels, ainsi que les inconvénients qu'un soutien de l'État à l'industrie en aval nationale pourrait entraîner. Au nombre de ces inconvénients figurent le coût d'opportunité de l'affectation de fonds publics à des installations de traitement très gourmandes en capitaux, la dépendance à l'égard de compétences et d'équipements importés, et le niveau potentiellement faible de création d'emplois de ces installations en comparaison d'autres industries.

Dans le cas de matières premières volumineuses, ou lorsque la demande est très forte au niveau local, les arguments pour le développement d'industries d'aval sont plus solides. Le gaz naturel en offre un bon exemple en raison de son lien avec la production électrique, indispensable pour le développement économique. Les frais de transport du gaz sont généralement élevés, de sorte que le gaz produit localement pourrait approvisionner la génération électrique locale de manière compétitive. De plus, la production d'électricité à partir de gaz est moins gourmande en capitaux que les centrales à l'huile lourde et au charbon, les centrales nucléaires, les centrales hydroélectriques ou celles utilisant d'autres sources d'énergie renouvelable. L'emploi du gaz peut également faciliter le passage à des technologies énergétiques à faibles émissions de carbone. En outre, un réseau de distribution vers le marché intérieur permet d'évacuer le gaz résultant de l'extraction pétrolière d'une manière sûre, efficace et protectrice de l'environnement.

Fondements internationaux de la gouvernance des ressources naturelles



PRÉCEPTE 11

Les entreprises doivent s'engager à respecter les normes les plus élevées en matière d'environnement et de respect des droits sociaux et humains, ainsi qu'à promouvoir le développement durable.

Les entreprises privées engagées dans des projets extractifs doivent prendre des mesures pour aller au-delà des exigences légales minimales en matière d'environnement et de respect des droits sociaux et humains, afin que prévalent les normes les plus élevées dans ces domaines. Elles doivent éliminer la corruption, contribuer au développement durable et publier des informations sur leurs projets en les rendant facilement accessibles.

Les entreprises doivent prendre l'engagement de prévenir, de réduire et de réparer les impacts négatifs possibles de leurs activités sur l'environnement, la société ou les droits humains, et être redevables au gouvernement d'accueil du respect de cet engagement. Elles doivent également exiger de leurs partenaires, entreprises contractantes et sous-traitants qu'ils prennent un engagement semblable. Cet engagement couvre l'évaluation et la gestion des effets locaux et régionaux potentiels des projets, y compris des impacts ressentis de manière particulière par la population en fonction de la race, de l'ethnie, du genre, de l'âge et d'autres particularités. Les gouvernements et les entreprises doivent notamment tenir compte des droits des populations autochtones. Lorsqu'il est légalement exigé que l'exécution d'un projet extractif soit subordonnée au consentement libre, préalable et éclairé de la population autochtone, les entreprises doivent obtenir ce consentement avant d'engager des travaux quelconques sur les terres indigènes, et elles doivent engager un véritable dialogue avec les communautés locales susceptibles d'être considérablement affectées par les opérations extractives, et les consulter. Les entreprises ont à faire le nécessaire pour que des fonds soient disponibles en vue d'honorer cet engagement pendant la vie entière du projet, en particulier pendant les périodes de baisse ou d'absence de revenus et pour la clôture du projet.

Se garder de toutes pratiques de corruption

Les multinationales doivent agir en conformité avec le droit national ainsi qu'avec les conventions et normes

internationales, qui assimilent de manière accrue l'offre de pots-de-vin à des fonctionnaires à un acte criminel. Les entreprises doivent établir des politiques internes claires concernant la corruption, et mettre en place des procédures et contrôles pour prévenir et punir toutes pratiques de corruption par des employés, des entreprises contractantes, des sous-traitants et/ou leurs agents. *{Voir également le Précepte 2 sur les obligations en matière de redevabilité.}*

Contribuer à des effets favorables au développement durable

Les entreprises doivent appuyer les efforts de l'État d'accueil pour maximiser les avantages potentiels qui découlent des activités extractives. Par exemple, s'il est dans l'intérêt du pays de développer la production du contenu local, le gouvernement pourra collaborer avec les entreprises afin que celles-ci prennent l'engagement à long terme requis pour stimuler les investissements dans l'industrie locale. La coopération des entreprises peut également prendre la forme de formations professionnelles et d'initiatives d'emploi de nature à améliorer la qualité des fournisseurs locaux. Les partenariats de ce type sont vitaux pour réduire les causes de discordes et renforcer les capacités. *{Voir également le Précepte 10 sur le développement économique à partir du contenu local.}*

Lorsque des entreprises fournissent des biens ou des services accessoires qui ne sont pas directement liés à l'activité extractive ou à l'atténuation de ses impacts (par exemple, des infrastructures ferroviaires ou routières), cette prestation doit cadrer avec les normes d'exploitation du projet extractif et impliquer l'entretien de ces biens et services, ou leur transmission responsable au terme du cycle de vie du projet.

En ce qui concerne la stabilité contractuelle, les assurances que le gouvernement peut donner aux entreprises ne doivent pas aller au-delà de clauses de traitement non

discriminatoire. Les entreprises ne doivent pas demander à obtenir, attendre ou accepter des dispositions prévoyant des exemptions ou des indemnisations face à des modifications du cadre juridique ou réglementaire relatif aux droits humains, aux contrôles environnementaux, à la santé et la sécurité, et au travail.

Diffuser des informations sur le projet

Les entreprises doivent soutenir et respecter les exigences de divulgation publique. Cette divulgation doit porter notamment sur les contrats entre le gouvernement et les entreprises, ces contrats devant exposer leurs conditions financières de façon claire et compréhensible. La seule situation où des clauses de confidentialité de

durée limitée sont permises concerne les informations commerciales ou techniques exclusives dont la divulgation pourrait directement affecter la position d'une partie dans le cadre de négociations courantes ou imminentes. Les entreprises doivent être prêtes à communiquer tous les rapports qu'elles pourraient posséder concernant l'impact potentiel de leurs activités sur les populations, sur les droits humains protégés par des conventions internationales ou sur l'environnement, y compris les données d'évaluation et leurs plans de prévention, d'atténuation et de régénération dans ces domaines. Les gouvernements et les entreprises doivent collaborer pour que ces informations soient publiées dans des délais utiles et de manière accessible et utilisable. *{Voir également le Précepte 2 sur la transparence.}*

PRÉCEPTE 12

Les gouvernements et les organisations internationales doivent promouvoir une harmonisation des normes toujours plus poussée dans leur soutien au développement durable.

Les gouvernements et les organisations internationales qui financent ou influencent les politiques affectant les industries extractives jouent un rôle vital en soutenant les décisions prises par les pays riches en ressources naturelles. En plus des régulateurs nationaux des pays où les entreprises extractives sont domiciliées, les organisations internationales impliquées sont notamment la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (et leurs agences de prêt respectives), les gouvernements donateurs, l'Organisation de coopération et de développement économiques, les agences des Nations Unies, les organismes de crédit à l'exportation, des organisations telles que l'Union africaine, l'Union européenne, les G8 et G20, et la communauté financière mondiale. La société civile internationale joue également un rôle clé en exerçant des pressions sur ces acteurs pour qu'ils améliorent leurs politiques, et en observant les actions des gouvernements et des entreprises. *{Voir également le Précepte 2 sur les exigences de divulgation.}*

Les domaines clés dans lesquels la communauté internationale peut améliorer la gouvernance de l'extraction des ressources naturelles à travers le globe sont énumérés ci-dessous.

Promouvoir, suivre et faire appliquer les exigences de divulgation publique imposées au secteur extractif

Les gouvernements, les organisations internationales et d'autres acteurs peuvent améliorer la transparence en établissant, et en faisant appliquer, un ensemble de normes internationales concernant la tenue d'enregistrements financiers et comptables, et en publiant les dispositions contractuelles. La divulgation publique d'informations sur la durée entière d'un projet extractif, en allant de l'octroi de la licence d'exploration au nettoyage du site, constitue un mécanisme vital pour aider les citoyens et les investisseurs à demander des comptes aux gouvernements et aux entreprises.

Au-delà de l'inclusion dans la législation d'exigences internationales en matière de déclaration obligatoire, ces organisations doivent appuyer, dans les pays riches en ressources naturelles, la mise en œuvre de l'Initiative sur la transparence dans les industries extractives en tant que norme volontaire et complémentaire visant à promouvoir le dialogue entre les parties prenantes aux niveaux national et international.

Veiller à ce que les projets extractifs soient conformes aux normes de protection des droits humains reconnues au niveau international

Les gouvernements doivent clairement prescrire aux entreprises sous leur juridiction de respecter les droits humains. Au minimum, ces entreprises doivent respecter les droits consacrés par la Charte internationale des droits de l'homme et par les Principes et droits fondamentaux au travail de l'Organisation internationale du travail.

Guidées par les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme (PDNU), les organisations internationales doivent encourager et appuyer les États d'accueil dans l'accomplissement de leur devoir de protéger les droits humains et veiller à ce que les entreprises observent leurs obligations à respecter ces droits dans le cadre de leurs projets extractifs.

Les acteurs qui soutiennent le secteur extractif financièrement ou par l'octroi de garanties doivent exiger l'application de procédures de vérification préalable conformes aux dispositions des PDNU, pour prévenir les abus potentiels et réels des droits humains dans la poursuite des projets extractifs. Ils doivent accorder une attention particulière aux effets différentiels déterminés par le genre, la race, l'âge et d'autres facteurs.

Veiller à ce que les projets extractifs soient conformes aux normes environnementales et sociales

Les industries extractives peuvent exercer des effets adverses importants sur le niveau de vie des populations voisines ainsi que sur l'environnement local et mondial. Les organisations internationales doivent établir des normes opérationnelles appropriées limitant de tels effets, y compris l'évaluation des impacts, et faciliter, inciter ou exiger leur application. Les organismes de crédit à l'exportation ainsi que les prêteurs publics et privés doivent exiger l'exécution de vérifications préalables, et également suivre et faire rapport sur la conformité des projets avec les normes environnementales et sociales internationales. De nombreuses organisations internationales, dont les Nations Unies et la Société financière internationale, reconnaissent que les peuples autochtones possèdent des droits particuliers qui doivent être protégés. *{Voir également le Précepte 5 sur les préoccupations sociales et environnementales.}*

On estime que les flux financiers illicites coûtent chaque année plus de mille milliards de dollars US aux pays en développement, soit 10 dollars US pour chaque dollar US reçu sous forme d'aide au développement.

Dev Kar et Devon Cartwright-Smith, 2009

Réduire les flux financiers illicites et la corruption

Les organisations internationales doivent faire davantage pour réduire les transactions financières illicites, la pratique abusive des prix de transfert, le recours aux paradis fiscaux et les autres techniques d'évasion fiscale. Parmi les mesures possibles, on peut prévoir une réglementation bancaire appropriée et

l'obligation de confirmer l'identité des détenteurs de valeur dans la comptabilité des opérations bancaires et boursières. Les vols d'actifs se sont multipliés dans les pays ayant connu des bénéfices extractifs exceptionnels. Les organisations internationales doivent exiger et faciliter le gel ou la récupération des actifs volés du moment où des pratiques irrégulières sont repérées. Les organisations internationales doivent en outre collaborer pour réduire la corruption et le versement de pots-de-vin, adoptant une législation et des mesures de répression sévères contre de telles pratiques. *{Voir également le Précepte 4 sur les abus en matière de fiscalité et le Précepte 7 sur les flux de revenus.}*

Appuyer les échanges et la propagation des compétences propres au secteur extractif

De nombreux pays en développement riches en ressources naturelles n'ont pas encore accumulé les capacités indispensables pour traduire la richesse liée à leurs ressources en un développement durable et inclusif. Les organisations internationales et les gouvernements ont un rôle important à jouer en aidant les gouvernements, les corps législatifs, les médias et la société civile de ces pays à renforcer leurs capacités. Il y a lieu de déployer des efforts concertés et coordonnés pour maximiser leur efficacité. Des cadres normatifs tels que la Charte des ressources naturelles et la Vision africaine des mines peuvent aider différents acteurs à coordonner et à harmoniser leurs approches de la gouvernance des ressources naturelles.

Dans tous les domaines identifiés, les gouvernements et les organisations internationales doivent ensemble promouvoir l'harmonisation de normes toujours plus élevées.

BIBLIOGRAPHIE D'EXEMPLES DE CAS

Africa Progress Panel. "Equity in extractives: stewarding Africa's natural resources for all." 2013.

Cottarelli, Carlo, Antoinette Sayeh and Masood Ahmed. "Energy subsidy reform: Lessons and implications and the International Energy Agency." International Monetary Fund, 2013.

Escribano, Alvaro, J. Luis Guasch, and Jorge Pena. "Assessing the impact of infrastructure quality on firm productivity in Africa: cross-country comparisons based on investment climate surveys from 1999 to 2005." World Bank Policy Research Working Paper Series, 2010.

Gylfason, Thorvaldur. "Natural resources, education, and economic development." *European Economic Review* 45(4): 847-859. 2001.

International Monetary Fund. "Botswana: Selected issues." IMF Country Report No. 12/235. 2012.

Kar, Dev and Devon Cartwright-Smith. "Illicit financial flows from developing countries: 2002-2006." *Global Financial Integrity*, 2009.

Okonjo-Iweala, Ngozi, and Philip Osafo-Kwaako. "Nigeria's Economic Reforms: Progress and Challenge." Brookings Institution, 2007.

Revenue Watch Institute. "The 2013 Resource Governance Index: A measure of transparency and accountability in the oil, gas and mining sector." 2013.

United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization. "Youth and Skills: Putting Education to Work." 2012.

World Bank Development Indicators. <http://data.worldbank.org>.

REMERCIEMENTS

CONSEIL DE SURVEILLANCE DE LA CHARTE DES RESSOURCES NATURELLES



Ernesto Zedillo (*président*)



Abdulatif Al-Hamad



Luisa Diogo



Mo Ibrahim



Shengman Zhang

GRUPE CONSULTATIF DE LA CHARTE DES RESSOURCES NATURELLES

Michael Spence (*président*)

Luqman Ahmad

Olu Ajakaiye

Saleem Ali

Joe Amoako-Tuffour

Joseph Bell

Jonathan Berman

François Bourguignon

Abu Brima

Paul Collier

Robert Conrad

Peter Eigen

Ibrahim Elbadawi

Magnus Ericsson

Michelle Foss

Rodrigo Fuentes

Gavin Hayman

Mark Henstridge

Christine Jojarth

Sheila Khama

Karin Lissakers

Kathryn McPhail

Charles McPherson

Serge Michailof

Keith Myers

José Antonio Ocampo

Willy Olsen

Tony Paul

Michael Ross

Andrea Shemberg

Chukwuma C. Soludo

Andrés Velasco

Anthony Venables

Albert Zeufack

CONTRIBUTEURS ADDITIONNELS

Philip Daniel (*International Monetary Fund*)

Ana Maria Esteves (*Centre for Social Responsibility in Mining*)

Jon Hobbs (*World Wide Fund for Nature*)

Valérie Marcel (*Chatham House*)

Martin Skancke (*Skancke Consulting*)

Staff and members of the International Council on Mining and Metals

CONTRIBUTEURS À LA PREMIÈRE ÉDITION DE LA CHARTE DES RESSOURCES NATURELLES

Martin Abregu (*Ford Foundation*)

Chris Adam (*Oxford Centre for the Analysis of Resource Rich Economies*)

Ingilab Ahmadov (*Khazar University*)

Jane Allen (*Publish What You Pay*)

Clive Armstrong (*International Finance Corporation*)

Mahamudu Bawumia (*African Development Bank*)

Hany Besada (*North-South Institute*)

Alex Bescoby (*Critical Resource*)

Sam Bickersteth (*UK Department for International Development*)

Charles Bland (*BG Group*)

Kevin Bohrer (*Hewlett Foundation*)

Bonn International Center for Conversion

Vicky Bowman (*Rio Tinto*)

Lucas Bretschger (*Center of Economic Research at ETH Zurich*)

Silvio Caccia Bava (*Polis Institute*)

Peter Cameron (*University of Dundee*)

Giulio Carini (*Global Witness*)

Chris Carrol (*Johns Hopkins University*)

Almira Cemmell (*Global Witness*)

Jean Pierre Chabot (*Explorim*)

Albino Chol Thiik (*Government of South Sudan*)

Aidan Davy (*International Council on Mining and Metals*)

Shanta Devarajan (*World Bank*)
Coumba Doucoure (*African Development Bank*)
Jamie Drummond (*ONE*)
Sophie Durham (*Critical Resource*)
Andrew Edge (*AusAid*)
Richard Efil Simplicio (*Government of South Sudan*)
Cyril Elbers (*Deloitte*)
Wiesje Elfferich (*Ministry of Foreign Affairs, Netherlands*)
Olivur Ellefsen (*Simprenstis*)
Hugh Elliott (*Anglo American*)
Environmental Defence Council
Mark Essex (*Oxford Policy Management*)
Rob Foulkes (*Critical Resource*)
Peter Frankental (*Amnesty International*)
Steven Fries (*Shell*)
Nicholas Garrett (*Resource Consulting Service*)
Ian Gary (*Oxfam*)
Christopher Goss (*International Finance Corporation*)
Elodie Grant-Goodey (*BP*)
Sachin Gupta (*Oxford Policy Management*)
Thorvaldur Gylfason (*University of Iceland*)
Dan Haglund (*Oxford Policy Management*)
Alan Hall (*Global Water Partnership*)
James Hamilton (*Duke University*)
Shelly Han (*US Commission on Security and Cooperation in Europe*)
Sophia Harding (*Publish What You Pay*)
Ken Henshaw (*Social Action*)
Richard Henwood (*Secours Catholique*)
Adrian Hewitt (*Overseas Development Institute*)
Cesar Hidalgo (*Harvard University*)
Trond Hjørungdal (*Norwegian Agency for Development Cooperation*)
Joe Ingram (*North-South Institute*)
Kareem Ismail (*International Monetary Fund*)
Michael Jarvis (*World Bank*)

Claude Kabemba (*Southern Africa Resource Watch*)
Rosalind Kainyah (*Tullow Oil*)
Kai Kaiser (*World Bank*)
Massoud Karshenas (*School of Oriental and African Studies*)
Louis Kasekende (*Bank of Uganda*)
William Kingsmill (*Policy Practice*)
Martina Kirchberger (*University of Oxford*)
Amsara Klein (*Sciences Po*)
Lars Koch (*Independent Bonn International School, IBIS*)
Gregory Kostyrsky (*Foreign Affairs and International Trade Canada*)
Cindy Kroon (*World Bank*)
Valeriy Kryukov (*Higher School of Economics, Moscow*)
Per Kurowski (*Petropolitan*)
Andrew Lawson (*Fiscus*)
Terje Lind (*Government of Norway*)
Daniel Litvin (*Critical Resource*)
Sonya Maldar (*Catholic Aid for Overseas Development*)
Adeel Malik (*University of Oxford*)
Richard Manning (*Centre for the Study of African Economies*)
John Metzger (*Global Water Partnership*)
Jonas Moberg (*Extractive Industries Transparency Initiative*)
Simon Moss (*Global Poverty Project*)
Hudson Mtegha (*The University of the Witwatersrand*)
Geraldine Murphy (*UK Department for International Development*)
Auwal (Rafsanjani) Musa (*Civil Society Legislative Advocacy Centre*)
Fiona Napier (*Global Witness*)
Jacob Nell (*Morgan Stanley*)
Steve Ngo (*Ministry of Energy & Mineral Resources, Indonesia*)
Petter Nore (*Norwegian Agency for Development Cooperation, NORAD*)
Nick Norton (*Richmond Analytics*)
Norway Ministry of Finance
Kirsty Nowlan (*World Vision International*)
Chris Nurse (*Hart Group*)
Ed O'Keefe (*Synergy Global Consulting*)

Daniel Painter (*UK Department for International Development*)
Craig Pask (*Wood Mackenzie*)
Geoffrey Peters (*Freshfields Bruckhaus Deringer*)
Russell Pickard (*Open Society Foundation*)
Joseph Powell (*ONE*)
Eddie Rich (*EITI*)
Belinda Richards (*Government of Liberia*)
Alan Roe (*Oxford Policy Management*)
Keith Ruddock (*Shell*)
Ridwan Rusli (*University of Luxembourg*)
Radhika Sarin (*Publish What You Pay*)
Paul Segal (*University of Sussex*)
Minouche Shafik (*UK Department for International Development*)
Clare Short (*Extractive Industries Transparency Initiative*)
Bill Singleton (*Canadian International Development Agency*)
Ricardo Soares de Oliveira (*University of Oxford*)
Michael Stanley (*World Bank*)
John Strongman (*World Bank*)
James Suzman (*De Beers*)
Sophia Swire (*Global Witness*)
Martin Tisne (*Transparency and Accountability Initiative*)
Purevdorj Vaanchig (*World Economic Forum*)
Justin Van Rhyn (*Adam Smith International*)
Marinke van Riet (*Publish What You Pay*)
Katie Watson (*Synergy Global Consulting*)
Viviane Weitzner (*North-South Institute*)
Leif Wenar (*Kings College London*)
John West (*United Nations Development Programme*)
Shamil Yenikeyeff (*University of Oxford*)

TOUS LES COLLABORATEURS ACTUELS ET ANCIENS DU NATURAL RESOURCE GOVERNANCE INSTITUTE

En particulier :

Andrew Bauer
Femke Brouwer
Helen Dempsey
Matt Genasci
Max George-Wagner
Alexandra Gillies
Patrick Heller
Antoine Heuty

John Illankovan
Daniel Kaufmann
Katarina Kuai
Marie Lintzer
David Mihalyi
Verity Outram
Matteo Pellegrini
Robert Pitman

Amir Shafaie
Alpa Shah
Alex Tilley
Varsha Venugopal
Erica Westenberg
Joe Williams

ÉQUIPE RÉDACTIONNELLE

Jim Cust
David Manley

RÉDACTEUR EN CHEF

Lee Bailey

RÉALISATION

Soapbox
(www.soapbox.co.uk)

WWW.RESOURCEGOVERNANCE.ORG

WWW.NATURALRESOURCECHARTER.ORG

LA CHARTE DES RESSOURCES NATURELLES EST APPUYÉE PAR

