



**Conférence
des Nations Unies
sur le commerce
et le développement**

Distr.
GÉNÉRALE

TD/B/COM.2/EM.20/2
17 octobre 2006

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT

Commission de l'investissement, de la technologie et des questions financières connexes

Réunion d'experts sur les IED dans le secteur des ressources naturelles

Genève, 20-22 novembre 2006

Point 3 de l'ordre du jour provisoire

**SOCIÉTÉS TRANSNATIONALES, INDUSTRIES EXTRACTIVES
ET DÉVELOPPEMENT: INCIDENCES SUR LES POLITIQUES**

Note du secrétariat de la CNUCED*

Résumé

Le rôle des sociétés transnationales (STN) dans les industries extractives suscite un regain d'intérêt depuis quelques années, en partie du fait d'un accroissement de la demande de produits de base (en particulier de la part de pays émergents à croissance dynamique) et de la hausse des prix qui en résulte. Le rôle de ces sociétés dans les industries extractives des pays en développement a évolué au fil du temps, en fonction de divers facteurs. Dans les industries extractives de roches dures, la participation des STN a souvent pris la forme traditionnelle d'investissements étrangers directs (IED). Dans l'industrie du pétrole et du gaz, fermée aux IED dans de nombreux pays et dominée en termes de production mondiale par des entreprises d'État dans les pays en développement, il s'est souvent agi d'accords entre États et STN. Illustrant en particulier la volonté de certains pays en développement d'avoir accès à des ressources naturelles, ces entreprises d'État ont commencé d'investir à l'étranger, ajoutant ainsi une dimension Sud-Sud au rôle des sociétés transnationales dans les industries extractives.

Les pays en développement d'accueil continuent de rechercher un juste équilibre entre créer des conditions propices à un accroissement des IED et à une plus grande participation des STN – qui apportent capitaux et technologie – et accroître les bénéfices pour leur économie en termes de recettes publiques, de production, d'exportations et de développement local et national, tout en limitant le plus possible les coûts environnementaux et sociaux de tels investissements. Une attention particulière doit être accordée à la répartition et à l'utilisation des recettes.

La présente note passe en revue les tendances récentes concernant les IED et les activités des sociétés transnationales dans les industries extractives et indique les problèmes fondamentaux associés à la présence des STN dans ces industries. Y sont également examinées les incidences potentielles des investissements étrangers sur l'économie du pays d'accueil, ainsi que diverses options visant à favoriser la contribution au développement des IED dans le secteur des ressources naturelles. Dans chaque section sont suggérées des questions que les experts voudront peut-être examiner.

* Le présent document a été soumis à la date susmentionnée en raison de retards survenus dans la procédure.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
I. INTRODUCTION	3
II. TENDANCES RÉCENTES	4
A. Renouveau des IED dans les industries extractives	4
B. Principaux acteurs	6
C. Caractéristiques régionales	9
III. INCIDENCES SUR LE DÉVELOPPEMENT	10
IV. TENDANCES ET CONSÉQUENCES DE LA POLITIQUE GÉNÉRALES	14
A. Réglementation de l'entrée des STN dans les industries extractives	14
B. Politiques visant à majorer les bénéfices et à diminuer les coûts	17
C. Politique suivie par les pays en développement pour encourager l'investissement direct dans les industries extractives à l'étranger	20
D. Accords internationaux	21

Encadré

Le boom des produits de base et les IED	5
---	---

Figure

Stock d'IED des États-Unis dans les industries extractives, 2005	6
--	---

Tableaux

1. Stock d'IED des États-Unis dans les industries extractives, 1966-2005	6
2. Stock extérieur d'IED dans le secteur primaire, quelques grands pays d'origine, dernière année pour lesquels des données sont disponibles	8

Tableaux de l'annexe

1. Vingt-cinq premières sociétés pétrolières et gazières, 2003	26
2. Vingt-cinq premières sociétés minières, 2004	27

I. INTRODUCTION

1. À sa dixième session, tenue à Genève du 6 au 10 mars 2006, la Commission de l'investissement, de la technologie et des questions financières connexes a demandé au secrétariat de la CNUCED d'organiser une réunion d'experts sur les IED dans le secteur des ressources naturelles; la présente note a été établie pour faciliter et stimuler les discussions.
2. Dans de nombreux pays à faible revenu, la plupart des IED vont dans des industries liées aux ressources naturelles. L'actuel boom des produits de base, commencé en 2003, a déclenché un regain d'intérêt pour le pétrole et le gaz et divers minéraux métalliques. Ces deux groupes d'industries extractives – pétrole et gaz, et extraction de roches dures – constitueront le thème central de la présente note. Les questions concernant les liens entre États et STN dans les industries extractives retiennent de nouveau l'attention, même si c'est dans un contexte différent caractérisé par la mondialisation, une plus grande dépendance mutuelle et une plus forte position des compagnies pétrolières d'État face à la concurrence des STN des pays développés sur les marchés de pays tiers.
3. La hausse des prix des produits de base permet aux pays possédant des industries extractives de consacrer à leur développement des recettes accrues. Dans le passé, de nombreux pays riches en ressources naturelles ont connu en fait un sort bien moins enviable que des pays pauvres en ressources, ce qui a conduit de nombreux économistes à se demander s'il n'y avait pas une «malédiction des ressources naturelles»¹. Les mêmes inquiétudes ont ressurgi concernant les incidences négatives de projets pétroliers, gaziers et minéraux, conduisant à considérer «que la meilleure chose pour des États pauvres serait de totalement s'abstenir de s'engager dans des industries extractives tournées vers l'exportation» (Ross 2001, p. 17). Les causes de cette prétendue malédiction ont été analysées et des exemples ainsi que des recommandations pour de meilleurs résultats ont été proposés. Étant donné le rôle croissant des IED dans les industries extractives et le recours toujours plus fréquent à des accords avec des STN pour la prospection et l'extraction de pétrole et de gaz, une plus grande attention doit être accordée au rôle des STN dans ce contexte.
4. La présente note traite tout d'abord des tendances des IED dans les industries extractives et indique les principaux acteurs. Dans certains cas, référence sera faite aux IED dans le secteur primaire, en tant qu'équivalent des industries extractives². Sont ensuite examinées les incidences sur le développement de ces IED dans le contexte de la mondialisation économique et les conséquences de politique générale, en même temps que sont proposées diverses questions dont les experts voudront peut-être débattre au cours de la réunion.

¹ Voir, par exemple, Stevens 2003, p. 5, CNUCED 2005a et ICMM *et al.* 2006.

² L'agriculture, la foresterie et la pêche, qui font également partie du secteur primaire, représentent moins de 1 % de l'ensemble des IED dans ce secteur venant des pays de l'Union européenne et des États-Unis, principales sources de ces IED.

II. TENDANCES RÉCENTES

A. Renouveau des IED dans les industries extractives

5. Les industries extractives ont autrefois été le principal secteur d'investissements étrangers directs. Jusque dans les années 50, l'essentiel des IED allait vers des pays en développement et était associé à la production de produits primaires. La répartition géographique des investissements européens à l'étranger était souvent calquée sur les liens coloniaux du passé (Cantwell 1991, p. 191), tandis que les STN des États-Unis investissaient principalement dans le secteur du pétrole en Asie occidentale et dans les secteurs du pétrole et des roches dures en Amérique latine. Depuis, l'importance relative du secteur primaire a diminué, pour ne plus représenter que 5 à 6 % du total des IED en 2003. En valeur absolue, toutefois, les IED dans le secteur primaire n'ont cessé de progresser à partir de 1970 – de 400 % pendant les années 70, de 350 % pendant les années 90 et de 400 % de 1990 à 2003. La hausse des prix du pétrole et d'autres produits de base a également stimulé les investissements (encadré). Les dépenses de prospection de minéraux dans le monde ont triplé entre 2002 et 2005. Les dépenses consacrées à la prospection de métaux et minéraux de base tels que le cuivre et l'étain, ainsi que de métaux précieux tels que l'or et l'argent ont atteint 4,2 milliards de dollars en 2004 et 5,8 milliards en 2005³. En 2004 et 2005, les niveaux records d'IED en Afrique ont continué de concerner le secteur des ressources naturelles, en particulier l'industrie du pétrole (*WIR05*, p. 41; *WIR06*, p. 45)⁴. En 2005, les 10 principaux bénéficiaires en Afrique étaient des pays riches en pétrole ou en minéraux métalliques, et en Amérique latine, la plupart des pays dotés de ressources naturelles ont bénéficié d'un accroissement des IED dans les industries primaires⁵.

³ «Mining exploration spending trebles since 2002», *Reuters*, 10 novembre 2005.

⁴ En 2004, la part de cette industrie a dépassé 60 % du total des IED en Angola, en Égypte, en Guinée équatoriale et au Nigéria. Elle a également représenté la plus grande partie des IED en Algérie, en Jamahiriya arabe libyenne et au Soudan ces dernières années.

⁵ En Colombie et en Équateur, les IED dans le secteur du pétrole et du gaz ont fortement augmenté en 2005; au Venezuela, ces investissements ont représenté 1 milliard de dollars et ils ont également augmenté en Argentine et à la Trinité-et-Tobago. Les IED dans le secteur minier ont été dynamiques en Argentine, au Chili, en Colombie et au Pérou (*WIR06*). En Bolivie, les incertitudes entourant l'application de la nouvelle loi restrictive (de 2005) concernant le pétrole et le gaz a entraîné une baisse des IED (*WIR06*, p. 71 et 72).

Encadré. Le boom des produits de base et les IED

Des prix durablement orientés à la hausse stimulent généralement l'investissement, y compris les IED. Mais les prix de produits de base ont tendance à n'enregistrer que de courtes fluctuations à la hausse ou à la baisse en période de pénurie ou de surproduction. Des prix élevés des produits de base font que les compagnies pétrolières et minières disposent de davantage de fonds à investir. Ils permettent également à des entreprises relativement nouvelles de lever sur les marchés financiers des fonds pour financer leurs activités de prospection.

Le boom actuel est d'ores et déjà plus long que les précédents. Pour ce qui est de la demande, il a été provoqué par une forte croissance dans les pays développés et des taux de croissance très élevés dans les pays en développement d'Asie. Ces pays en sont à une étape de leur croissance particulièrement intensive en matières premières; entre 2000 et 2005, la part de la Chine dans la croissance de la demande mondiale a été de 28 % pour le pétrole, de 95 % pour le cuivre, de 84 % pour l'acier et de 50 % pour l'aluminium (Radetzki 2006b, p. 9 et 10). Du côté de l'offre, la réaction a été lente. En 2005 et 2006, malgré une pleine utilisation des capacités dans les pays de l'OPEP, les prix du pétrole sont restés élevés et des aléas de production (provoqués par des tempêtes, des fuites d'oléoduc ou des tensions politiques) les ont encore poussés à la hausse^a. Certains prédisent que les prix des minerais et du pétrole recommenceront progressivement de diminuer en 2007-2008 par rapport aux niveaux actuels, mais il faudra du temps pour qu'ils reviennent aux niveaux d'avant le boom^b.

L'actuelle envolée a dégagé des profits considérables pour les entreprises du secteur des industries extractives et d'importantes recettes pour les gouvernements. Elle a également stimulé les IED dans ce secteur sous la forme de fusions-acquisitions internationales entre entreprises de pays développés, ainsi que des IED de création de capacités dans de nombreux pays en développement et pays en transition qui se sont ouverts (ou réouverts) aux investissements étrangers dans les années 90. Une part croissante, mais encore relativement faible, des IED dans les industries extractives provient de STN de pays en développement (*WIR06*).

Source: CNUCED.

^a La spéculation a également gonflé la demande actuelle de métaux et d'énergie (CNUCED 2006).

^b Voir, par exemple, Radetzki 2006b, EIU 2006 et *Mining Journal Online*, Countries and Commodities Reports, diverses livraisons provenant de www.mining-journal.com, 24 juillet 2006.

6. Les données sur le stock extérieur d'IED dans les industries extractives des États-Unis (seul pays pour lequel de telles données existent), montrent qu'en 2005 les pays en développement représentaient 43 % de ce stock, soit un pourcentage plus élevé que dans la période d'avant les nationalisations (tableau 1)⁶. Le pétrole et le gaz représentaient 71 % du

⁶ Pour ce qui est des IED des pays de l'Union européenne dans les industries extractives, 31 % étaient localisés dans des pays en développement en 2002 (Eurostat 2005, p. 117).

stock total d'IED dans les industries extractives (84 % avec les IED dans les activités d'appui aux activités d'extraction) (figure). Pour les activités minières, le cuivre, le nickel, le plomb et le zinc arrivaient en premiers, avec 36 % des IED correspondants, suivis par l'or et l'argent (25 %).

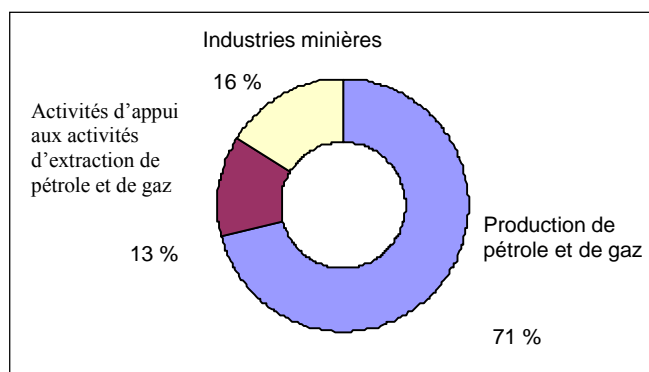
Tableau 1. Stock d'IED des États-Unis dans les industries extractives, 1966-2005
(En milliards de dollars et en pourcentage)

	1966	1977	1982	2000	2005
Stock total, en milliards de dollars	18	34	63	72	114
Stock dans des pays en développement, en milliards de dollars	7	3	19	37	50
Part des pays en développement dans le total (en pourcentage)	38	10	31	51	43

Source: Department of Commerce des États-Unis, *Journal of Current Business*, diverses livraisons.

Note: Jusqu'à 1982, les données relatives au pétrole concernent toutes les activités liées au pétrole, et à partir de 2000 elles ne concernent que les activités d'extraction.

Figure. Stock d'IED des États-Unis dans les industries extractives, 2005



Source: Department of Commerce des États-Unis.

B. Principaux acteurs

7. Jusque dans les années 70, les IED dans les industries extractives provenaient principalement des STN d'un tout petit nombre de pays développés. L'industrie internationale du pétrole était dominée par sept STN, la plupart originaires des États-Unis⁷. Il s'agissait de

⁷ Les «sept sœurs» étaient la Standard Oil of New Jersey (aujourd'hui ExxonMobil), la Royal Dutch Shell, la British Anglo-Persian Oil Company (aujourd'hui BP), la Standard Oil of New York (aujourd'hui intégrée à Exxon Mobil), Texaco (aujourd'hui Chevron), la Standard Oil of California (aujourd'hui Chevron) et la Gulf Oil (aujourd'hui intégrée à Chevron, BP et Cumberland Farms).

compagnies pétrolières totalement intégrées, réalisant l'extraction et le transport du pétrole, et la production et la commercialisation de produits pétroliers. Pendant les années 60, sont apparues à leur côté des entreprises telles que la Compagnie française des pétroles (France) et l'ENI (Italie). La situation a changé avec la création de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) et les nationalisations d'après 1972, lorsqu'un grand nombre de pays ont créé des entreprises d'État, ce qui a modifié les cartes de l'industrie pétrolière (Yergin, 1991). Une évolution analogue s'est produite dans le secteur minier. Par exemple, dans le cas du cuivre, la part des sept premières STN est passée de 70 % de la production mondiale (non compris les pays socialistes) en 1948 à 23 % en 1981 (Centre sur les sociétés transnationales de l'ONU, 1983, p. 208), car des pays tels que le Chili, le Pérou, le Zaïre et la Zambie ont nationalisé des groupes privés et créé des entreprises d'État. L'apparition de plus petites compagnies minières a également réduit la prédominance des grandes sociétés. Ainsi, au début des années 80, la participation des STN était, dans de nombreux pays en développement, limitée à des participations minoritaires et des accords sans participation avec des entreprises d'État. Dans les années 90, plusieurs pays se sont de nouveau ouverts aux IED dans les industries minières et ont privatisé leurs entreprises d'État.

8. Dans le même temps, d'autres pays développés sont devenus d'importants investisseurs à l'étranger dans les industries extractives, s'agissant notamment de l'Australie, de l'Italie, du Japon et de la Norvège. Quelques pays en développement (Brésil, Chine, Inde) ont également commencé d'investir à l'étranger (*WIR06*). De ce fait, le rôle des STN traditionnelles est désormais différent, en particulier dans le secteur du pétrole et du gaz, où les entreprises d'État de pays en développement sont les principaux acteurs. En fait, des entreprises d'État, en totalité ou en partie, contrôlent jusqu'à 90 % des réserves mondiales de pétrole et de gaz. Quelques-unes de ces entreprises sont devenues des investisseurs extérieurs, stimulant ainsi les IED Sud-Sud. Neuf des 100 premières STN de pays en développement travaillent dans les industries extractives (*WIR06*). Codelco (Chili) et CVRD (Brésil) sont les plus gros producteurs mondiaux, le premier de cuivre, le second de minerai de fer.

9. Des 25 premières entreprises pétrolières et gazières en 2003 (tableau 1 de l'annexe), 15 étaient des entreprises de pays en développement ou de la Fédération de Russie, et 3 des sociétés à participation publique minoritaire – Petrobras (Brésil), ENI (Italie) et Lukoil (Fédération de Russie)⁸; les sept autres sociétés étaient des STN de pays développés. Le tableau 2 de l'annexe indique les 25 premières sociétés minières, classées en fonction de leur part de la production minière mondiale. Les STN de pays développés dominent, avec 16 sociétés; sept sociétés appartiennent à des pays en développement et les deux dernières sont russes. Contrairement à ce qui se passe dans l'industrie pétrolière, les entreprises privées jouent un rôle prédominant dans les industries minières. Les exceptions sont Codelco (Chili), Alrosa (Fédération de Russie) et KGHM Polska Miedz (Pologne). Les STN minières sont généralement plus petites que les STN pétrolières, et la plupart exploitent plusieurs roches dures⁹.

⁸ Dans le cas de la Petrobras, l'État contrôle la majorité des voix. Concernant l'ENI, seul l'État italien peut détenir des parts représentant plus de 3 % du capital-actions.

⁹ Par exemple, Anglo American exploite du charbon, du cuivre, de l'or et du nickel, et BHP Billiton possède des intérêts dans l'exploitation de charbon, de cuivre, de fer et de nickel, ainsi que de pétrole.

10. Le Royaume-Uni est la principale et plus importante source d'IED dans le secteur primaire (avec un stock de 132 milliards de dollars en 2004), suivi par les États-Unis (88 milliards de dollars) et le Japon (62 milliards de dollars) (tableau 2). La Chine s'est glissée parmi les principaux pays d'origine d'IED, avec un stock de 6 milliards de dollars. D'autres pays en développement relativement importants sont la République de Corée (1,8 milliard de dollars), le Kazakhstan, le Brésil et le Maroc, avec un stock inférieur à 500 millions de dollars¹⁰.

11. Les pays en développement étaient par le passé d'importants pays d'accueil d'IED dans les industries extractives. Toutefois, les nationalisations des années 50 aux années 70 ont entraîné un basculement des IED vers des pays développés, facilité également par la découverte de nouveaux gisements de pétrole dans certains de ces pays. Dans les années 80, les IED dans le secteur primaire se sont redressés. Quelques pays en développement ont privatisé des actifs publics en les vendant à des investisseurs étrangers ou en s'ouvrant à des IED de création de capacités¹¹. D'autres ont commencé d'exploiter leurs richesses avec la participation d'IED. La part des pays en développement dans le stock extérieur d'IED des États-Unis dans les industries extractives est passée de 10 % en 1977 à 43 % en 2005 (tableau 1)¹².

Tableau 2. Stock extérieur d'IED dans le secteur primaire, quelques grands pays d'origine, dernière année pour lesquels des données sont disponibles
(en milliards de dollars)

Pays	Année	Stock d'IED
Royaume-Uni	2004	132
États-Unis ^a	2004	88
Japon	2004	62
Pays-Bas	2000	51
Canada	2003	31
Italie	2003	30
Norvège	2003	20
Chine	2003	6
Australie	2003	4
Allemagne	2003	2
Autriche	2003	2
République de Corée	2002	2

Source: Base de données de la CNUCED sur les IED et les sociétés transnationales.

^a À l'exclusion des IED dans les activités de services liées aux industries extractives.

¹⁰ On ne dispose pas de données pour l'Afrique du Sud.

¹¹ On peut citer, par exemple, le Chili et la Zambie (cuivre), le Ghana (or), le Pérou (métaux de base), l'Argentine et la Bolivie (pétrole).

¹² Au cours des 15 dernières années, la Fédération de Russie et d'autres pays de la CEI sont devenus des destinations d'IED dans les industries extractives. En 2004, le stock d'IED dans ces pays était de 21 milliards de dollars, rivalisant avec le stock dans un pays minier traditionnel, à savoir l'Afrique du Sud (20 milliards de dollars) (*WIR05*, p. 260).

C. Caractéristiques régionales

12. Les caractéristiques géographiques des IED dans les industries extractives dépendent beaucoup des ressources naturelles disponibles (et de leur qualité). De nombreux pays africains, latino-américains et caraïbes sont riches en pétrole, en gaz et en divers minéraux. L'Asie occidentale est riche en pétrole et en gaz, tandis que la plupart des pays des autres régions d'Asie sont moins bien pourvus. Les pays d'Asie occidentale sont généralement fermés aux IED dans le secteur pétrolier, tandis que de nombreux pays latino-américains et africains se sont ouverts aux IED dans les industries extractives pendant les années 90.

13. L'*Afrique* est riche en minéraux. Le continent possède la quasi-totalité des réserves mondiales de chrome, de diamants et de platine, une forte proportion des réserves mondiales de cobalt, d'or et de manganèse et d'importantes réserves de bauxite, de charbon, de cuivre, de nickel et d'uranium. Les pays d'Afrique du Nord, le Gabon et le Nigéria sont depuis longtemps de gros producteurs de pétrole et des PMA tels que l'Angola, le Tchad, la Guinée équatoriale et le Soudan sont récemment devenus d'importants producteurs aussi. Ainsi, les minéraux et le pétrole constituent un actif géostratégique fondamental pour les IED en Afrique. Les 10 premiers bénéficiaires d'IED en Afrique, représentant les trois quarts des entrées en 2004, détiennent tous d'importantes réserves de minéraux et de pétrole (*WIR05*, p. 41).

14. En *Amérique latine et dans les Caraïbes*, l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, la Colombie, l'Équateur, le Mexique, le Pérou, Trinité-et-Tobago et le Venezuela possèdent des gisements de pétrole et de gaz. Le Chili est le premier producteur mondial de cuivre, et les pays andins possèdent d'importantes réserves de pétrole et d'autres ressources (voir, par exemple, CEPALC 2002). C'est pendant les années 90 que les pays se sont réouverts aux IED¹³. Les IED sont abondants dans l'extraction de roches dures, mais varient d'un pays à l'autre pour ce qui est du pétrole¹⁴. De ce fait, les IED dans le secteur primaire ont sensiblement augmenté. Cette tendance devrait se poursuivre pendant quelques années, à en juger par les nouveaux projets annoncés par des STN entre janvier 2004 et mai 2005 (*WIR05*, p. 283). La valeur anticipée de ces projets était de 9 milliards de dollars pour les activités minières et de 23 milliards de dollars pour le pétrole et le gaz.

15. En *Asie*, la plupart des pays d'*Asie occidentale* sont riches en pétrole (et dans une certaine mesure en gaz) et en même temps fortement dépendants de ce pétrole. La part du pétrole et du gaz dans les exportations totales est extrêmement élevée, allant de 56 % (en 2002/2003) pour les Émirats arabes unis à 86 % pour le Yémen¹⁵. L'Arabie saoudite est le premier exportateur mondial de pétrole brut, tandis que la République islamique d'Iran, l'Iraq, les Émirats arabes unis et

¹³ Même si la mise en valeur de la mine de cuivre de l'Escondida au Chili avait déjà commencé dans les années 80.

¹⁴ Par exemple, le Mexique est resté fermé aux IED dans le secteur du pétrole, tandis que le Brésil s'ouvrirait en partie, en autorisant des partenariats avec une entreprise d'État pour la mise en valeur ou l'exploitation de certaines zones (CEPALC 2001, p. 151).

¹⁵ D'autres pays dont le niveau de dépendance se situe entre ces deux extrêmes sont Bahreïn, la République islamique d'Iran, l'Iraq, le Koweït, Oman, le Qatar et l'Arabie saoudite.

le Koweït figurent parmi les 10 premiers pays en développement exportateurs de pétrole. Toutefois, la plupart des ces pays sont fermés aux IED dans le secteur pétrolier¹⁶. En *Asie de l'Est, du Sud et du Sud-Est*, à quelques exceptions près, les pays sont relativement pauvres en minéraux, en pétrole et en gaz. Les principaux exportateurs de produits primaires sont l'Indonésie, la Papouasie-Nouvelle-Guinée et le Viet Nam. La Chine et l'Inde possèdent d'importants gisements de pétrole et d'autres minéraux, mais ont jusqu'ici préféré conserver le contrôle national de leurs industries extractives. Les IED dans ces secteurs ont donc généralement été modestes dans la plupart des pays d'Asie, soit pour des raisons de choix politique (Asie occidentale) soit faute de ressources naturelles.

16. Quelques pays de la CEI sont également richement dotés de ressources naturelles. La Fédération de Russie est le deuxième plus gros exportateur mondial de pétrole, après l'Arabie saoudite, et le premier exportateur mondial de gaz. Le Kazakhstan et l'Azerbaïdjan possèdent d'abondantes ressources en pétrole et en gaz. Le Kirghizistan possède de l'or, le Tadjikistan de l'aluminium et le Turkménistan du gaz et du pétrole. L'Ukraine est bien dotée en minerais de fer et possède des capacités de transformation en aval qui lui permettent d'exporter des produits sidérurgiques (transformés).

17. Compte tenu des tendances indiquées plus haut, les experts voudront peut-être aborder les questions ci-après:

- Quels sont les liens entre les prix des produits de base et la répartition des IED mondiaux dans le secteur pétrolier et les activités minières? Comment sont-ils influencés par les coûts de prospection et d'extraction?
- Quels facteurs expliquent les différents niveaux et les différentes formes de participation des STN dans différents pays riches en ressources naturelles, et dans différentes industries extractives?
- Quels facteurs spécifiques risquent d'influer sur les prix dans les années à venir?
- Où sont les meilleures perspectives pour l'avenir en matière d'extraction de ressources, et quel rôle pourraient jouer les STN à cet égard?

III. INCIDENCES SUR LE DÉVELOPPEMENT

18. Les incidences des IED sur les pays en développement d'accueil doivent être considérées dans le contexte élargi de la contribution des industries extractives au développement et à la réduction de la pauvreté. D'un point de vue théorique, les ressources naturelles devraient contribuer au développement dans la mesure où les recettes procurées par ces ressources peuvent aider à surmonter les deux obstacles à la croissance économique que sont un faible niveau d'épargne et le manque de devises. Dans la réalité, cependant, à quelques exceptions près¹⁷,

¹⁶ Les STN jouent néanmoins souvent un rôle dans le secteur pétrolier de ces pays par le biais d'accords de partage de la production, d'accords de paiement en produits et d'accords de services.

¹⁷ Dont le Botswana, le Chili, la Malaisie et l'Afrique du Sud.

la plupart des pays riches en ressources minérales et pétrolières ont enregistré de plus mauvais résultats en termes de croissance et de réduction de la pauvreté que des pays peu pourvus en ressources. Beaucoup sont aujourd'hui plus pauvres qu'ils ne l'étaient il y a 20 ou 30 ans¹⁸. L'extraction de ressources naturelles a également été associée à des conflits sociaux et à l'instabilité politique dans un certain nombre de pays.

19. Les importants revenus tirés d'activités d'extraction peuvent créer des distorsions dans l'économie, avec des conséquences sociales et politiques négatives. Des raisons fréquemment évoquées pour expliquer la «malédiction» des ressources sont notamment la détérioration à long terme des termes de l'échange des matières premières par rapport aux produits manufacturés (voir, par exemple, Radetzki 2006a), l'instabilité des revenus due à la fluctuation des prix et des volumes exportés, le «syndrome hollandais», la recherche de rente et la corruption. S'il n'existe pas une seule et unique explication à cette malédiction, il est néanmoins évident qu'une meilleure gouvernance est essentielle pour transformer en gains durables pour le développement les revenus provenant de l'exploitation des ressources¹⁹.

20. Le rôle des STN dans les activités d'exploration de ressources naturelles reste controversé. D'un côté, de nombreux pays en développement veulent que des entreprises étrangères leur apportent les capitaux, la technologie et les compétences nécessaires à l'exploitation de leurs richesses naturelles. D'un autre côté, ils souhaitent tirer le maximum de revenus et de profits de leurs ressources naturelles et rechignent à en abandonner la rente potentielle à des sociétés étrangères. Les coûts environnementaux ou sociaux de l'extraction des ressources (avec ou sans participation étrangère) peuvent aussi parfois être tels qu'ils l'emportent sur les gains économiques potentiels.

21. La principale raison pour laquelle des pays ont demandé à des STN de participer à l'exploitation de leurs ressources était d'avoir accès à des capitaux, à la technologie et aux compétences. Les industries extractives sont des industries à forte intensité de capital. Mettre en exploitation une mine à grande échelle peut coûter plus d'un milliard de dollars. Les investissements dans la plus grande mine de cuivre du monde – la mine d'Escondida au nord du Chili – ont totalisé 4,2 milliards de dollars entre 1991 et 2004 (ICMM *et al.* 2006). Construire un oléoduc, mettre en exploitation un gisement de pétrole ou redynamiser une industrie souffrant de sous-investissements peut coûter des milliards de dollars²⁰. Peu de pays, en particulier parmi

¹⁸ Par exemple, au cours des trois dernières décennies, la croissance économique en Arabie saoudite a été inférieure à l'accroissement démographique, d'où une diminution du revenu par habitant. Il en a été de même pour les Émirats arabes unis. Au Koweït, le PIB réel par habitant a augmenté entre 1980 et 1994 de 1 % par an, mais entre 1995 et 2004 il a accusé une baisse de 3,1 % par an (CNUCED 2005b, p. 329).

¹⁹ Voir ICMM *et al.* 2006 pour un examen des liens entre gouvernance et malédiction des ressources.

²⁰ Par exemple, en République-Unie de Tanzanie, porter les exportations d'or de 120 millions de dollars en 2000 à quelque 700 millions de dollars en 2005 a nécessité des investissements se chiffrant à 1,3 milliard de dollars (*Mining Journal Online*); la mise en exploitation du gisement pétrolier du bassin de l'Orinoco au Venezuela, qui a permis d'enrayer le déclin de la production pétrolière, a coûté 17 milliards de dollars (*International Herald Tribune*, 1^{er} juin 2006); en

les PMA, ont – ou peuvent obtenir – les ressources nécessaires pour de tels investissements, et l'ampleur même des projets oblige souvent les STN à trouver des coinvestisseurs.

22. En faisant appel à des sociétés étrangères, les pays espèrent accroître leurs recettes en devises et leurs recettes publiques grâce à une exploitation profitable de leurs ressources naturelles. Dans quelques pays, les IED ont bel et bien aidé à enrayer la baisse de la production et des recettes d'exportation, due à des années de sous-investissements et au marasme des prix mondiaux du marché. Au *Ghana*, grâce en grande partie aux IED, les exportations d'or ont triplé entre 1990 et 2004, et leur part dans les exportations totales est passée de 25 % à 37 % (CNUCED 2005a, p. 48 à 50). En *Zambie*, les IED ont joué un rôle fondamental dans le redressement de l'industrie du cuivre. La production et les exportations de cuivre ainsi que l'emploi ont sensiblement augmenté, après avoir baissé dans un premier temps (CNUCED à paraître). Au *Pérou*, les IED ont contribué à la reprise de l'extraction de cuivre et d'or pendant les années 90. Dans d'autres pays, les ressources naturelles étaient à peine exploitées avant que les IED n'y soient autorisés²¹. Dans le secteur du pétrole, des pays tels que l'Angola, l'Équateur, l'Indonésie et le Pérou comptent sur des accords passés avec des STN pour poursuivre les activités de prospection et soutenir et accroître la production à long terme. Les entreprises d'État dans les pays en développement passent souvent des accords avec des STN pour avoir accès aux technologies nécessaires à la mise en exploitation de gisements d'accès difficile.

23. Toutefois, un accroissement de la production et des exportations n'a pas nécessairement des incidences positives sur l'économie du pays d'accueil. Des facteurs fondamentaux en l'espèce sont la façon dont la rente est répartie entre le gouvernement, les communautés locales et les STN, et la mesure dans laquelle les STN contribuent à l'économie locale pour ce qui est de l'emploi, du perfectionnement des compétences, des relations interentreprises et des effets d'entraînement. La contribution relative à l'économie dans son ensemble des IED dans les activités minières reste souvent limitée en raison de la faiblesse des relations avec l'économie locale. Dans les pays en développement, les projets d'extraction sont généralement tournés vers l'exportation, avec une faible valeur ajoutée pour le pays d'accueil (CEPALC 2003). Ils concernent des activités à relativement forte intensité de capital, ce qui limite la création potentielle d'emplois locaux, et ils dépendent souvent de facteurs de production importés. Dans ces conditions, ce sont les recettes budgétaires provenant du secteur minier qui apparaissent comme la contribution la plus importante à l'économie locale, et qui peuvent aussi favoriser une accélération du développement. D'où l'attention qu'il faut accorder aux questions de répartition et d'utilisation des revenus.

Azerbaïdjan, l'oléoduc Bakou-Tbilisi-Ceyhan, qui a récemment été inauguré, a coûté 3,9 milliards de dollars (*The Economist*, 19 août 2006).

²¹ Avant que la République-Unie de Tanzanie ne s'ouvre aux IED dans les industries minières dans les années 90, la production d'or était principalement assurée par l'activité de centaines de milliers d'individus pauvres. De grandes quantités d'IED ont fait de l'extraction d'or une importante industrie pour le PIB, l'activité exportatrice, l'emploi et les recettes publiques (CNUCED 2002, p. 11 à 14).

24. La répartition des revenus entre les investisseurs et l'État est donc une question fondamentale. Elle est compliquée par la nature cyclique des prix des produits, qui peuvent engendrer de temps à autre de substantiels profits exceptionnels, alors que les projets nécessitent, dès le départ, des engagements financiers importants et à long terme. Une critique actuellement exprimée est qu'un certain nombre de pays en développement ont offert des conditions trop généreuses à certains investisseurs étrangers, avec pour résultat une répartition déséquilibrée des revenus au détriment des recettes publiques. Un important facteur à cet égard est que, pour permettre aux entreprises d'amortir une partie de leurs dépenses d'équipement, la plupart des pays accordent aux entreprises minières d'importantes déductions fiscales pour amortissement dans les premières années d'un projet (Otto 2000). En Amérique latine, la faiblesse des taxes et des impôts payés par les entreprises étrangères exploitant des ressources minérales ont suscité des critiques en Bolivie et au Chili (CEPALC 2003)²². De nombreux pays ont récemment pris des mesures pour accroître la part des recettes revenant au gouvernement (voir la section suivante).

25. D'autres questions concernent l'épuisement de ressources non renouvelables, la perte de contrôle sur les ressources (en particulier dans les pays en proie à de graves conflits), les dégâts pour l'environnement local, les incidences sociales négatives, les risques d'un accroissement de la corruption, un élargissement des inégalités de revenu et un affaiblissement de la stabilité politique. Cependant, tous ces aspects sont moins liés aux IED qu'aux activités d'extraction elles-mêmes.

26. La dimension environnementale des activités minières et de la production de pétrole et de gaz – avec ou sans la participation de STN – est une question importante. Les activités minières peuvent obliger à éliminer des quantités considérables de roches stériles et de résidus d'extraction, résultant souvent de processus où ont été utilisés des produits chimiques toxiques. L'extraction de pétrole s'accompagne de risques de déversement et de problèmes concernant l'exploitation de gaz naturel associée à l'exploitation pétrolière. L'image publique des sociétés d'exploitation minière a beaucoup souffert dans les années 90 d'un certain nombre d'accidents – fuites de bassins de retenue de résidus – ayant défrayé la chronique, notamment au Guyana (1995) et aux Philippines (1996) (*WIR99*, p. 291). De nombreuses STN minières ont donc cherché à améliorer leurs pratiques de gestion et des directives environnementales sectorielles ont été adoptées. Les pays ne possèdent pas tous une réglementation environnementale, et pendant de nombreuses années, les STN responsables ont appliqué des pratiques environnementales conformes aux normes appliquées dans leur pays d'origine. En général, les activités des STN sont aujourd'hui plus visibles et les questions environnementales sont suivies de plus près. Les négligences en matière de protection de l'environnement peuvent s'avérer très onéreuses pour les entreprises.

27. En dépit de la tendance à un durcissement des normes environnementales, les difficultés demeurent et des dégâts continuent de se produire: «les données empiriques montrent que les incidences environnementales des IED dans le secteur des activités minières, comparés à l'investissement intérieur, peuvent réduire ou accroître les pressions sur l'environnement en fonction de la localisation géographique et de la prise en compte ou non des incidences

²² Pour un examen de la fiscalité dans l'industrie minière chilienne, voir UNRISD 2005 et ICMM *et al.* 2006.

réglementaires, des incidences technologiques ou des effets d'échelle» (OCDE 2002, p. 10). Au Chili, les IED dans l'exploitation du cuivre ont contribué à faire entrer dans le pays des technologies respectueuses de l'environnement et le bilan environnemental des investisseurs étrangers a souvent été meilleur que celui des entreprises nationales au cours des deux dernières décennies (ibid.). Au Ghana, en revanche, les investisseurs étrangers ont fait pression sur le Gouvernement pour être autorisés à prospecter et exploiter des réserves forestières, en dépit d'un moratoire national sur de telles activités dans ces zones (ibid.). En Zambie, les investisseurs étrangers sont exemptés de responsabilités environnementales pour les activités passées et peuvent différer l'application des normes environnementales (ibid.). La crainte des conséquences environnementales peut alimenter l'opposition de défenseurs de l'environnement et de groupes autochtones à des projets d'exploitation, comme par exemple en Équateur et au Pérou (CEPALC 2003, p. 49).

28. Les experts voudront peut-être examiner les questions ci-après:

- Quels sont les principaux avantages et inconvénients pour les pays d'accueil de faire appel à des STN dans le secteur des industries extractives?
- Y a-t-il, du point de vue d'un pays d'accueil, des avantages ou des inconvénients particuliers à attirer des IED Sud-Sud dans les industries extractives?
- Quelles sont les principales différences entre l'extraction de pétrole et l'extraction de roches dures?
- Les incidences sur le développement diffèrent-elles selon qu'il s'agit de STN ou d'entreprises nationales?
- De quelle façon la participation des STN au secteur des industries extractives a-t-elle influé sur:
 - L'ampleur et la répartition des recettes budgétaires et des recettes d'exportation provenant des ressources existantes;
 - La création d'emplois et les relations avec l'économie locale;
 - La diversification industrielle et le développement des infrastructures;
 - L'environnement et les communautés locales;
 - De plus larges questions de développement social.

IV. TENDANCES ET CONSÉQUENCES DE LA POLITIQUE GÉNÉRALE

A. Réglementation de l'entrée des STN dans les industries extractives

29. Les décideurs doivent réfléchir à l'opportunité d'autoriser des sociétés étrangères à participer à l'extraction des ressources non renouvelables d'un pays. Dans la pratique, seuls les plus grands pays possèdent généralement les sources de capitaux et la technologie nécessaires. Si la participation des STN est jugée souhaitable, il convient alors de se demander quelles sont

les formes de participation les plus intéressantes en vue d'en tirer le maximum d'avantages et d'en réduire au minimum les coûts pour le pays. La réponse des pouvoirs publics dépendra de la nature des ressources en cause (pétrole/gaz ou gisements minéraux), de l'aptitude des entreprises locales à trouver le financement nécessaire, de la capacité de l'industrie locale et de l'évolution des prix.

30. Aujourd'hui, les pays en développement sont généralement plus ouverts à la participation des STN qu'ils ne l'étaient il y a deux ou trois décennies. Toutefois, il y a de grandes différences entre l'exploitation du pétrole ou du gaz naturel et l'exploitation minière de roche dure. Dans le cas du *pétrole* et du *gaz*, les nationalisations opérées dans les années 70 ont modifié radicalement le rôle des sociétés pétrolières étrangères dans les pays en développement²³. Beaucoup de ces pays riches en pétrole ont depuis lors maintenu des obstacles élevés à l'IED et confient encore essentiellement à leurs entreprises d'État l'exploitation commerciale de leurs ressources. Cependant, ces obstacles ne sont souvent là que pour la forme car la participation des STN parallèlement aux sociétés pétrolières nationales est possible par le biais d'accords de coproduction, de contrats de prestation de services ou de coentreprises. Dans *l'exploitation minière de roche dure*, la plupart des pays ne créent pas d'entités étatiques, ils ont adopté des codes miniers pour réglementer les activités des STN. La diversité des formes de réglementation des STN dans l'industrie pétrolière/gazière par rapport aux industries minières tient au caractère névralgique de la maîtrise du pétrole et du gaz et au fait que la vente est plus élevée dans l'industrie pétrolière.

31. En Amérique latine et dans les Caraïbes, les réformes réalisées dans les années 90 ont ouvert partiellement l'industrie des hydrocarbures à l'IED, qui s'est porté essentiellement sur la prospection et la production dans de nouvelles régions et en haute mer ou concernait des opérations coûteuses d'exploitation de champs pétrolifères marginaux ou de production de pétrole brut extralourd. Les gisements les plus rentables demeurent aux mains des entreprises d'État, qui ont souvent conclu des accords avec les STN. La Colombie autorise l'IED sous forme de coentreprises tandis que l'Équateur et Trinité-et-Tobago l'autorisent dans certaines zones seulement²⁴. La plupart des pays de la région, à l'exception du Mexique, ont ouvert aussi le transport (y compris par conduites), le raffinage et la commercialisation à l'investissement privé²⁵. Dans l'exploitation du gaz naturel, la libéralisation a été plus poussée.

²³ «Au lieu d'être "des concessionnaires", détenant un droit de propriété sur le pétrole contenu dans le sous-sol, les sociétés devenaient de simples "exploitants" au titre de contrats de "coproduction" qui leur donnaient des droits sur une partie de toute nappe de pétrole découverte par elles» (Yergin 1991, p. 652).

²⁴ L'Argentine, la Bolivie et le Pérou ont privatisé leur entreprise pétrolière d'État, tandis que le Mexique a conservé à PEMEX son monopole pour la prospection et l'extraction (CEPALC, 2001, p. 171).

²⁵ Le Venezuela demeure une exception pour les conduites; certains pays exigent des entreprises privées qu'elles signent des contrats d'exploitation avec l'entreprise d'État.

32. L'Asie occidentale, qui détient quelque 65 % des réserves prouvées de pétrole et où la production est la moins coûteuse au monde, demeure pratiquement fermée à l'IED. Cependant, dans les années 90, certains pays se sont mis à conclure des accords avec les STN pour avoir accès à des capitaux, à la technologie et aux compétences de gestion. Après la guerre du Golfe, plusieurs STN sont retournées au Koweït au titre d'accords de prestations de services. L'Arabie saoudite continue à confier les opérations en amont exclusivement à son entreprise d'État (Saudi Aramco), en autorisant les investisseurs étrangers à participer aux opérations en aval comme le raffinage (Bahgat 2000). Les pays pétroliers d'Afrique ainsi que l'Indonésie font appel à des STN par le biais d'accords de coproduction, souvent accompagnés de coentreprises ou d'autres types de participation au capital. La Fédération de Russie applique une stratégie analogue à celle de certains pays d'Asie occidentale et d'Amérique latine. Le rôle central est joué par les entreprises d'État (Rosneft pour le pétrole et Gazprom pour le gaz), qui se sont parfois associées à des STN lorsqu'elles avaient besoin de capitaux ou de technologie pour mettre en valeur des champs pétrolifères difficiles à exploiter ou situés dans des zones isolées²⁶.

33. Dans *l'extraction de roche dure*, l'ouverture à l'IED s'est généralisée dans les années 90 dans la plupart des pays en développement miniers²⁷. La libéralisation s'inscrivait souvent dans une réforme plus large visant à relancer des industries extractives en déclin, à une époque où l'on estimait que les prix des minéraux accusaient une tendance séculaire à la baisse. Étant donné que l'extraction minière est une activité à forte intensité de capital et à haut risque qui exige une perspective à long terme, on a eu pour habitude d'adopter une législation spéciale concernant l'investissement étranger et la fiscalité des entreprises étrangères et de l'incorporer dans des codes miniers. La promulgation de nouveaux codes miniers ou la révision des codes existants²⁸, en vue d'offrir des garanties et de meilleures conditions aux investissements privés, est une caractéristique des années 90. Ces codes comprenaient des dispositions nouvelles ou plus rigoureuses relatives à la protection de l'environnement et aux conséquences sociales des activités extractives. Outre les codes miniers, les pays ont habituellement recours pour les grands projets à des accords conclus entre l'État et les investisseurs (Otto, non daté, p. 28)²⁹.

34. La plupart des pays ont assoupli ou supprimé les restrictions concernant l'achat de mines par les étrangers. Au Brésil, en Indonésie, en Papouasie-Nouvelle-Guinée et aux Philippines, les STN ont été autorisées à acquérir jusqu'à 100 % du capital-actions d'entreprises minières (Otto 2000, Barberis 1998). En outre, de nombreux pays ont privatisé leurs entreprises d'État,

²⁶ Voir «Looking to the West for new tools of the trade», *International Herald Tribune*, 10 avril 2006.

²⁷ En Amérique latine, la tendance est née au Chili, avec l'adoption du Décret loi 600 (1974).

²⁸ Entre 1985 et 1995, 96 pays ont révisé ou envisagé de réviser leur code minier (Barberis 1998, p. 16).

²⁹ Ce genre d'accord est pratiqué par exemple par les Gouvernements de l'Argentine, du Botswana, du Chili, de la Papouasie-Nouvelle-Guinée et de l'Indonésie. On peut avoir recours à des accords s'il n'existe pas de code minier récent, pour traiter des questions complexes qui se posent dans des projets de grande envergure et qui ne sont pas correctement réglementés par d'autres lois, ou pour rassurer les investisseurs étrangers (Barberis 1998, p. 18 et 19).

dans la plupart des cas au profit de sociétés étrangères (Bolivie et Pérou). Le Chili s'est ouvert aussi à l'IED, mais a conservé la société Codelco dans le giron de l'État. Des pays africains comme le Ghana, la Guinée, le Mali, Madagascar et la République-Unie de Tanzanie ont privatisé leurs entreprises minières d'État au profit d'investisseurs étrangers et supprimé les restrictions à l'achat par les étrangers. L'impossibilité d'attirer l'IED malgré des conditions géologiques favorables a poussé de nombreux pays africains à aménager leur système de réglementation (y compris la fiscalité) afin de le rendre plus intéressant pour les investisseurs³⁰. La Fédération de Russie et d'autres pays de la CEI, notamment le Kazakhstan, se sont aussi ouverts à l'IED dans les industries extractives. Le processus d'ouverture faisait partie du changement de réglementation plus vaste mis en œuvre par les pays en développement, changement qui a créé les conditions minimum considérées par les étrangers comme nécessaires (mais non suffisantes) pour investir, notamment la sécurité du régime de propriété, le droit de rapatrier les bénéfices, la maîtrise de la gestion, la cohérence et la stabilité de la politique en matière de minéraux et une fiscalité sans surprise (Biermann 2001). Les pays ont aussi amélioré leurs procédures administratives régissant l'importation d'IED ainsi que les demandes concernant des projets miniers et l'approbation de ces projets, et ils ont abaissé les impôts.

B. Politiques visant à majorer les bénéfices et à diminuer les coûts

35. La médiocrité persistante de l'économie de nombreux pays pourtant riches en ressources naturelles amène à s'interroger sur la manière dont les pouvoirs publics pourraient s'y prendre pour tirer de l'investissement dans les industries extractives de plus grands bénéfices pour leur développement. Dans l'actuel essor des produits de base, de nombreux pays sont confrontés à la gageure consistant à gérer et à dépenser de plus gros revenus sans tomber sous le coup de la malédiction des ressources. Par ailleurs, l'abondance de bénéfices pour les entreprises soulève des questions concernant l'équité de la répartition des bénéfices financiers tirés de l'extraction des ressources naturelles et a amené certains pays à modifier leur ligne d'action.

36. Le débat concernant la manière d'éviter la malédiction des ressources est axé en grande partie sur la nécessité d'améliorer la gouvernance dans les pays en développement richement dotés de ressources naturelles³¹. Pour les industries extractives la bonne gouvernance englobe de nombreux domaines: gestion saine des finances publiques (pour éviter l'appréciation du taux de change et l'inflation), qualité du cadre de réglementation et des institutions qui mettent en œuvre les règlements, lutte contre la corruption, respect de la légalité (c'est-à-dire usage de la puissance publique conformément à la loi) ou aptitude des gouvernements à traiter les problèmes par des réformes institutionnelles en bonne et due forme. La bonne gouvernance est déterminante pour garantir une utilisation des revenus qui soit propice à l'obtention de plus grands bénéfices pour le développement.

37. Pour chaque domaine de la gouvernance, on peut définir un ensemble de mesures de politique générale, dont beaucoup concernent la gestion budgétaire et la politique macroéconomique en général plutôt que l'IED proprement dit (par exemple Stevens 2003, p. 18 à 24). Ainsi, pour éviter l'appréciation du taux de change réel qui pourrait aboutir au syndrome

³⁰ Campbell 2004; voir aussi CNUCED 2002a et 2002b.

³¹ Voir par exemple Banque mondiale 2005, p. 1.

hollandais en période de hausse des prix, il peut être nécessaire de neutraliser l'incidence de gains exceptionnellement élevés sur la demande globale et, par voie de conséquence, sur l'inflation et le taux de change. La conduite à suivre en pareil cas consiste notamment en une gestion prudente des finances publiques visant à geler les revenus, soit en accumulant des excédents budgétaires, soit en remboursant la dette, soit en versant des recettes dans un fonds de stabilisation dans lequel on puisera en période de baisse des prix, pour alimenter le budget lorsque la demande globale est insuffisante et que la production et les revenus réels diminuent. Le recours à des fonds de placement à long terme pour mettre de côté un capital destiné aux générations futures se développe³². Plusieurs pays ont eu recours à des fonds de stabilisation ou à des fonds de placement pour les générations futures: Azerbaïdjan, Chili, Équateur, Ghana, Indonésie, Kazakhstan, Papouasie-Nouvelle-Guinée et Venezuela (Banque mondiale 2005, p. 84; Stevens 2003, p. 21).

38. La répartition des revenus des industries extractives entre les entreprises et l'État demeure sujette à controverse. La marge de manœuvre d'un pays est limitée par la concurrence exercée par d'autres pays. L'activité minière suscite des pressions complexes lors de la négociation des conditions d'investissement et d'un régime fiscal approprié qui concilie au mieux les intérêts des différentes parties (CNUCED 2005a, p. 45).

39. Dans les industries extractives, un certain nombre de pays d'Amérique latine riches en minéraux ont révisé récemment leur fiscalité pour accroître la part de recettes qui revient à l'État. Le Pérou a créé une redevance de 1 à 3 % qui varie selon le montant des ventes annuelles des sociétés minières, et les milieux politiques s'interrogent sur l'opportunité de renégocier les avantages fiscaux accordés par les gouvernements précédents. Au Chili, la Chambre des députés a approuvé un impôt spécial de 4 à 5 % sur les bénéfices d'exploitation bruts (CEPALC, 2004; et Conseil international des mines et des métaux et al., 2006, p. 40). Sur le continent africain, l'Afrique du sud est en train de réviser sa législation en vue d'augmenter les revenus qu'elle tire de l'activité minière et les bénéfices qui en découlent pour le développement. Le projet de loi envisage une redevance de 1 à 4 % selon la nature des minéraux (CNUCED 2005a, p. 47). En Zambie, le Gouvernement a annoncé en juillet 2006 qu'il va engager avec les sociétés minières des négociations visant à modifier les redevances et les avantages fiscaux prévus par les accords signés avec les investisseurs³³.

40. Dans l'industrie pétrolière, les réactions des pouvoirs publics à la hausse des prix sont variables. Un certain nombre de gouvernements de pays hôtes ont cherché à augmenter leur part de revenu en augmentant les impôts, en renégociant les contrats avec les STN, en imposant unilatéralement des modifications de contrat et/ou en resserrant le contrôle de l'État sur l'industrie. Le Venezuela est allé le plus loin: il a modifié unilatéralement les contrats pour les transformer d'accords de prestation de services d'exploitation en coentreprises avec participation

³² Une autre considération importante de politique générale est que les gouvernements hésitent à se servir des recettes ou des prévisions de recettes complémentaires pour emprunter davantage, car cela pourrait aggraver le syndrome hollandais en accentuant l'appréciation du taux de change réel.

³³ «Zambia: Government Decision to Review Mining Agreements Welcome», *Times of Zambia*, 5 juillet 2006.

majoritaire de l'État; il a fixé uniformément les redevances à 30 %³⁴, créé une taxe d'extraction et porté de 34 % à 50 % à partir de 2007 l'impôt sur le revenu pour les associations stratégiques du bassin de l'Orénoque. La Bolivie a nationalisé ses ressources d'hydrocarbures, en donnant à l'État la maîtrise de la production, du transport, du raffinage, du stockage, de la distribution, de la commercialisation et de l'industrialisation du pétrole et du gaz naturel. Elle a pris le contrôle des sociétés qui avaient été privatisées dans les années 90. La part des sociétés privées a été ramenée de 50 % (selon la loi sur les hydrocarbures approuvée en mai 2005) à 18 % de la valeur de la production (Rapport sur l'investissement dans le monde 2006)³⁵. L'Équateur a opéré une réforme qui donnera à l'État un contrôle accru et une plus grosse part des bénéfices³⁶. D'autres pays ont laissé leur régime fiscal inchangé (Égypte, Nigéria et Kazakhstan)³⁷. Quelques pays (Australie, Indonésie, Norvège), qui possèdent des gisements exploités depuis plus longtemps, offrent des conditions plus favorables afin d'encourager l'investissement.

41. Outre la possibilité d'encaisser une plus grosse part des recettes, il importe de bien utiliser les revenus des industries extractives en fonction des priorités du développement. Beaucoup des facteurs à l'origine de mauvais résultats résultent d'erreurs de politique ou des institutions. Une meilleure gouvernance peut contribuer à faire en sorte que la rente soit utilisée dans l'intérêt du développement. On a préconisé une plus grande transparence et la divulgation intégrale des recettes financières des industries extractives au titre de l'«Extractive Industries Transparency Initiative» (Initiative pour la transparence dans les industries extractives) et de la «Publish what you Pay Campaign»³⁸ (publiez ce que vous payez). Certaines compagnies pétrolières ont commencé à publier le montant des recettes de l'État. D'autres craignent qu'une divulgation unilatérale ne leur porte préjudice, car dans certains pays hôtes cette divulgation est considérée comme illégale. Des associations d'industriels se sont préoccupées de la corruption et de l'affectation des revenus, mais sur le plan individuel les entreprises minières semblent être restées en dehors du débat³⁹.

42. Dans le domaine de l'écologie, les évaluations indépendantes de l'incidence sur l'environnement et les plans de gestion environnementale sont depuis longtemps monnaie courante dans les grandes opérations minières faisant intervenir des STN. Or, de nombreux pays n'ont pas les moyens de surveiller les règlements et de les faire appliquer. Les progrès prendront du temps et pourraient exiger une aide internationale pour améliorer les capacités institutionnelles des pays. En attendant, les sociétés privées devront peut-être assumer une plus

³⁴ Les redevances afférentes aux accords de prestation de services avaient déjà été portées de 1 % à 16,6 %.

³⁵ Le taux est de 50 % pour les sociétés qui produisent moins de 100 millions de pieds cubes de gaz naturel par jour.

³⁶ Energy Bulletin, «The peak oil crisis: dividing a growing pie», publié par Falls Church News-Press, 1^{er} juin 2006, et Rapport sur l'investissement dans le monde 2006.

³⁷ Sam Fletcher, «With prices high, countries revising E&P fiscal regimes», *Oil and Gas Journal*, Tulsa, 6 février 2006, vol. 104, n^o 5, p. 22.

³⁸ Voir par exemple: www.eitransparency.org et www.publishwhatyoupay.org/english/.

³⁹ Gordon et Pestre 2002, p. 203.

grande responsabilité quant à leur propre action. Des instruments internationaux comme les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales peuvent être utiles dans ce contexte⁴⁰. On a indiqué que «la volonté d'une société d'appliquer les Principes directeurs de l'OCDE pourrait devenir une condition à remplir pour bénéficier de toutes les garanties et crédits à l'exportation des gouvernements des pays du Nord» (Campbell 2004, p. 84) et que les bourses où les sociétés minières sont cotées devraient établir une obligation de divulgation au titre de la responsabilité sociale des entreprises (Ibid., p. 85).

C. Politique suivie par les pays en développement pour encourager l'investissement direct dans les industries extractives à l'étranger

43. Certains pays en développement s'appliquent systématiquement à soutenir l'expansion internationale de leurs entreprises d'État grâce à l'IED et/ou à des partenariats avec des STN de pays développés ou de pays en développement (*Rapport sur l'investissement dans le monde 2006*). Les investissements se portent généralement sur d'autres pays en développement, mais certaines entreprises se sont implantées dans des pays développés par voie de fusions-acquisitions. Dans le cas des compagnies pétrolières de pays en développement, leur expansion à l'étranger a été facilitée par la masse des recettes issues de l'extraction pétrolière. Des sociétés comme ONGC (Inde), Petronas (Malaisie), Petrobras (Brésil), CNPC et CNOOC (Chine) ont acquis des biens non négligeables et développent rapidement leurs activités à l'étranger. Ainsi, les activités des STN pétrolières chinoises, qui comprennent l'exploration, la production, le transport, le raffinage et les contrats de prestation de services, s'étendent sur plus de 46 pays, pour l'essentiel des pays en développement, sur tous les continents (Ma Xin and Andrews-Speed 2006, p. 21 et 22). Les sociétés pétrolières chinoises et indiennes commencent à coopérer pour répondre à des appels d'offres dans le secteur pétrolier⁴¹.

44. Les gouvernements peuvent vouloir soutenir l'investissement direct à l'étranger pour diverses raisons. Dans certains cas, cet investissement est nécessaire pour maintenir ou améliorer la compétitivité d'une entreprise. Certains pays ont besoin de trouver des sources de matières premières pour leur propre économie en expansion. C'est ainsi que la Chine a adopté une stratégie «de mondialisation» afin d'encourager les activités internationales des entreprises chinoises en vue d'améliorer l'affectation des ressources et de rehausser leur compétitivité sur le marché international. Elle a adopté aussi une politique de soutien sélectif qui encourage, entre autres choses, les projets d'extraction visant à remédier à la pénurie nationale de ressources naturelles. Le souci de la sécurité énergétique est l'élément moteur de cette nouvelle politique des pouvoirs publics.

⁴⁰ L'observation des Principes directeurs est facultative, mais les pays qui y ont adhéré – pays d'origine de l'essentiel de l'IED dans le monde et des principales STN minières et pétrolières – se sont engagés à faire en sorte que les Principes soient compris et respectés par leurs STN (Gordon et Pestre 2002, p. 204).

⁴¹ En août 2006, ONGC (Inde) et Sinopec (Chine) ont acquis en commun une part du capital de Omimex Colombie, qui appartient à Omimex Resources (États-Unis) (voir www.rigzone.com/news/article.asp?a_id=35185).

45. Cette tendance a plusieurs conséquences. Premièrement, pour les pays en développement qui ont des capacités suffisantes, l'investissement direct à l'étranger peut être un moyen d'accéder aux ressources naturelles. Deuxièmement, l'apparition de nouveaux pays sources d'investissement et de nouvelles STN à la recherche de matières premières peut mettre les pays hôtes en développement en meilleure position «pour négocier le rendement des investissements» dans les industries extractives (CNUCED 2005a, p. 69). Troisièmement, l'IED dans les industries extractives devient un facteur de la coopération Sud-Sud.

D. Accords internationaux

46. Plusieurs accords internationaux intéressent l'IED dans les industries extractives. Les traités bilatéraux mettent l'accent sur la protection de l'investissement contre les nationalisations et expropriations, sur le traitement non discriminatoire des investisseurs étrangers et sur le règlement des différends. L'utilité de ces accords pour l'IED dans l'industrie extractive (et pour les relations entre les STN et les États hôtes) est fonction de la portée et de la rigueur de leurs dispositions, et ces accords varient en fonction de la période où ils ont été conclus et des préoccupations des pays.

47. L'Agence multilatérale de garantie des investissements, institution du Groupe de la Banque mondiale, fournit une assurance aux investisseurs contre les risques politiques auxquels est exposé l'investissement dans les pays en développement. Elle améliore la sécurité juridique de l'IED en venant compléter les régimes nationaux et régionaux de garantie des investissements⁴². Le Traité sur la Charte de l'énergie s'applique au secteur de l'énergie, dont les industries du pétrole et du gaz, depuis la prospection jusqu'à l'utilisation du produit fini. Il réunit 51 pays membres d'Europe et d'Asie et 19 pays d'autres régions ayant le statut d'observateur (dont les États-Unis, le Venezuela et le Nigéria). Le Traité encourage la constitution de marchés de l'énergie ouverts et compétitifs et la sécurité de l'approvisionnement, tout en respectant les principes du développement durable et de la souveraineté sur les ressources naturelles. Il vise à renforcer le respect de la légalité en établissant des règles communes devant être observées par tous les gouvernements participants. Le Traité sur la Charte de l'énergie pourrait contribuer à la création de cadres internationaux de plus en plus efficaces, fiables et stables pour l'investissement dans les industries gazière et pétrolière des pays participants.

48. En fonction de l'analyse qui précède, les experts voudront peut-être réfléchir aux questions suivantes:

- Dans quelle mesure et de quelle manière les pays réglementent-ils l'activité des STN dans les industries extractives?
- Comment les règlements peuvent-ils être conçus de manière à respecter la stratégie globale de développement du pays hôte, tout en assurant une part suffisante de la rente aux parties intéressées, selon les différents niveaux de prix du pétrole et des minéraux? Quels instruments autres que la fiscalité peut-on employer dans ce contexte?

⁴² En 1999, l'Agence a adopté sa propre politique d'évaluation de l'impact sur l'environnement et de divulgation d'informations, et en 2002 elle a instauré une politique de sauvegardes intérimaires. À la suite d'une évaluation, elle a adopté récemment des recommandations additionnelles visant à améliorer les retombées pour le développement des projets qu'elle soutient (Banque mondiale 2005, p. 195 à 200).

- Dans quelles circonstances des fonds de stabilisation pourraient-ils éventuellement être utiles?
- Comment les gouvernements peuvent-ils encourager l'établissement de liens plus étroits entre l'industrie extractive et l'économie locale?
- Comment l'extraction des ressources naturelles peut-elle contribuer à l'industrialisation?
- Quel est le rôle des considérations de «sécurité nationale» et de «sécurité énergétique» dans l'élaboration des politiques régissant l'IED dans les industries extractives?
- Dans quelle mesure l'encouragement de l'investissement direct à l'étranger est-il efficace pour répondre aux préoccupations des pays en développement?
- Quels sont les bonnes pratiques permettant de répondre aux préoccupations environnementales liées à la présence des STN dans les industries extractives?
- Comment les gouvernements peuvent-ils faire en sorte que toutes les parties prenantes – collectivités locales, industriels, ONG, syndicats – soient consultées au sujet des politiques relatives à l'IED dans l'extraction des ressources naturelles?
- Comment les pays d'origine peuvent-ils promouvoir l'orientation des investissements dans les industries extractives vers le développement?
- Comment la coopération internationale pourrait-elle permettre de tirer de l'extraction des ressources naturelles plus d'avantages pour le développement?
- Quel pourrait être le rôle des normes internationales sur la responsabilité environnementale dans les industries extractives?

Bibliographie

- Bahgat, Gawdat (2000). "Foreign investment and oil industry in the Persian Gulf states", dans *Minerals & Energy*, Vol. 15, no.2.
- Banque mondiale (2005). *Extractive Industries and Sustainable Development: An Evaluation of World Bank Group Experience* (Washington: Banque mondiale).
- Barberis, Daniele (1998). *Negotiating Mining Agreements: Past, Present and Future Trends*, Kluwer Law, La Haye, Londres et Boston.
- Biermann, Johan (2001). "Undermining mineral rights: An international comparison", *The Free Market Foundation, FMF Occasional paper*, No. 10 (Johannesburg: The Free Market Foundation).
- Campbell, Bonnie (ed.) (2004). *Regulating Mining in Africa: For Whose Benefit?* Discussion Paper 26 (Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet).
- Cantwell, John (1991). "Foreign Multinationals and Industrial Development in Africa", in Buckley, Peter (ed.), *Multinational Enterprises in Less-Developed Countries* (Londres: Macmillan).
- Centre des Nations Unies sur les sociétés transnationales (1983). *Transnational Corporations in World Development: Third Survey* (New York: Nations Unies).
- CEPALC (différentes années: 2001-2004). *Foreign Investment in Latin America and the Caribbean* (Santiago, Chili: Nations Unies).
- CNUCED (1999). *Rapport sur l'investissement dans le monde 1999: Foreign Direct Investment and the Challenge for Development* (New York et Genève: Nations Unies).
- CNUCED (2005). *Rapport sur l'investissement dans le monde 2005: Les sociétés transnationales et l'internationalisation de la recherche-développement* (New York et Genève: Nations Unies).
- CNUCED (2006). *Rapport sur l'investissement dans le monde 2006: L'IED en provenance des pays en développement ou en transition – Incidences sur le développement* (New York et Genève: Nations Unies).
- CNUCED (2000). *Investment Policy Review: Peru* (New York et Genève: Nations Unies).
- CNUCED (2002a). *Investment Policy Review: The United Republic of Tanzania* (New York et Genève: Nations Unies).
- CNUCED (2002b). *Investment Policy Review: The United Republic of Tanzania* (New York et Genève: Nations Unies).

CNUCED (2003). *Investment Policy Review: Ghana* (New York et Genève: Nations Unies).

CNUCED (2005a). *Le développement économique en Afrique: Repenser le rôle de l'investissement étranger direct* (New York et Genève: Nations Unies).

CNUCED (à paraître). *Investment Policy Review: Zambia* (New York et Genève: Nations Unies).

CNUCED (2005b). *Manuel de statistiques 2005* (New York et Genève: Nations Unies).

CNUCED (2006). *Trade and Development Report 2006* (New York et Genève: Nations Unies).

Conseil international des mines et des métaux (ICMM), Banque mondiale et CNUCED, Service des produits de base (2006). *Synthesis of four Country Case Studies. The Challenge of Mineral Wealth: using resource endowments to foster sustainable development* (Londres: ICMM).

Economist Intelligence Unit (2006). *World commodity forecasts: industrial raw materials* (Londres: EIU).

Eurostat (2005). *European Union foreign direct investment yearbook* (Luxembourg).

Gordon, Kathryn et Florent Pestre, (2002). "Moving Towards Healthier Governance in Host Countries: The Contribution of Extractive Industries" (Paris: OCDE).

Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (2005). "The 'pay your taxes' debate: Perspectives on corporate taxation and social responsibility in the Chilean mining industry", Technology, Business and Society Paper No. 16 (Genève: Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social).

Ma Xin et Philip Andrews-Speed (2006). "The Overseas Activities of China's National Oil Companies: Rationale and Outlook", *Minerals and Energy – Raw Materials Report*, vol. 21, no. 1, 2006, pp. 17-30.

OCDE (2002). *Foreign Direct Investment and the Environment: Lessons from the Mining Sector* (Paris: OCDE).

Otto, James (1998). "Mineral policy, legislation and regulation", dans *Mining, Environment and Development*, série de documents établis pour la CNUCED (Genève: CNUCED), mimeo.

Otto, James (2000). "Mining taxation in developing countries", document établi pour la CNUCED, novembre (Genève: CNUCED), mimeo.

Radetzki, Marian (2006a). "Fallacies of peak oil", mimeo.

Radetzki, Marian (2006b). "The anatomy of three commodity booms", Lulea University of Technology, Lulea, mimeo.

Ross, Michael (2001). "Extractive Sectors and the Poor" (Boston: Rapport d'Oxfam America).

Secrétariat de la Charte de l'énergie (2006). *Charte de l'énergie. Rapport annuel* (Bruxelles: Secrétariat de la Charte de l'énergie).

Stevens, Paul (2003). "Resource impact – curse or blessing? A literature survey", IPIECA, Université de Dundee, Dundee, mimeo.

Yergin, Daniel (1991). *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money, and the Power* (New York: Simon & Schuster).

Tableau 1 de l'annexe. Vingt-cinq premières sociétés pétrolières et gazières, 2003

Classement ^a	Société	Pays	Participation de l'État (en %)	Réserves		Production	
				Pétrole (millions de barils)	Gaz (milliards de pieds)	Pétrole (1 000 b/j)	Gaz (millions de pieds)
1	Saudi Aramco	Arabie saoudite	100	259 400	230 600	9 045	6 900
2	ExxonMobil	États-Unis	-	12 856	54 769	2 516	10 119
3	NIOC	République islamique d'Iran	100	125 800	940 900	3 852	7 640
4	PDV	Venezuela	100	77 800	148 000	2 500	4 000
5	BP	Royaume-Uni	-	10 081	48 024	2 121	8 613
6	Royal Dutch/Shell	Royaume-Uni et Pays-Bas	-	7 257	44 920	2 334	8 849
7	ChevronTexaco	États-Unis	-	8 599	20 191	1 808	4 292
8	Total	France	-	7 323	22 267	1 661	4 786
9	Pemex	Mexique	100	16 041	14 850	3 723	3 244
10	PetroChina	Chine	90	10 997	41 147	2 120	2 407
11	ConocoPhillips	États-Unis	-	5 171	16 060	1 241	3 522
12	KPC	Koweït	100	99 000	55 500	2 170	1 054
13	Sonatrach	Algérie	100	10 533	148 960	1 729	7 807
14	Adnoc	Émirats arabes unis	100	55 210	133 348	1 200	4 242
15	Petrobras	Brésil	32	9 772	11 202	1 701	2 010
16	Pertamina	Indonésie	100	4 722	90 262	1 139	2 562
17	Eni	Italie	30	4 138	18 008	981	3 486
18	Repsol YPF	Espagne	-	1 882	19 942	594	3 021
19	Lukoil	Fédération de Russie	8	15 977	24 473	1 622	364
20	NNPC	Nigéria	100	21 153	105 836	2 166	677
21	Petronas	Malaisie	100	7 136	98 960	731	4 172
22	INOC	Iraq	100	115 000	110 000	1 330	239
23	Libya NOC	République arabe libyenne	100	22 680	46 384	896	617
24	Gazprom	Fédération de Russie	73	13 561	988 400	221	52 244
25	EGPC	Égypte	100	1 800	31 064	375	1 611

Source: Energy Intelligence Group.

^a Le classement est fondé sur le volume des réserves et de la production pétrolières, des réserves et de la production de gaz naturel, de la capacité de raffinage et des ventes.

Tableau 2 de l'annexe. Vingt-cinq premières sociétés minières, 2004^a

Rang mondial	Nom de la société	Pays	Participation de l'État (en %)	Part de la production minière mondiale (en %)	Part cumulée de la production minière mondiale (en %)
1	Anglo American plc	Royaume-Uni		5,21	5,21
2	Cia Vale do Rio Doce	Brésil	4,7	4,47	9,68
3	BHP Billiton Group	Australie		4,26	13,94
4	Rio Tinto plc	Royaume-Uni		3,95	17,89
5	Norilsk Nickel (MMC) JSC	Fédération de Russie		2,93	20,82
6	Corporacion Nacional del Cobre de Chile (CODELCO)	Chili	100	2,52	23,34
7	Newmont Mining Corp	États-Unis		1,67	25,01
8	Phelps Dodge Corp	États-Unis		1,55	26,56
9	Anglogold Ashanti Ltd	Afrique du Sud	3,4	1,33	27,89
10	Grupo Mexico SA de CV	Mexique		1,32	29,21
11	Noranda Inc	Canada		1,24	30,45
12	Inco Ltd	Canada		1,23	31,68
13	Impala Platinum Holdings Ltd	Afrique du Sud		1,17	32,85
14	Barrick Gold Corp	Canada		1,08	33,93
15	Placer Dome Inc	Canada		1,04	34,97
16	Gold Fields Ltd	Afrique du Sud		0,91	35,88
17	WMC Resources Ltd	Australie		0,85	36,73
18	Freeport McMoran Copper & Gold Inc	États-Unis		0,84	37,57
19	Harmony Gold Mining Co Ltd	Afrique du Sud		0,84	38,41
20	Xstrata plc	Suisse		0,83	39,24
21	Lonmin plc	Royaume-Uni		0,82	40,06
22	Alrosa Co Ltd	Fédération de Russie	77	0,81	40,87
23	KGHM Polska Miedz SA	Pologne	44,3	0,76	41,63
24	Teck Cominco Ltd	Canada		0,68	42,31
25	Antofagasta Ltd	Royaume-Uni		0,62	42,93

Source: données sur les matières premières communiquées par le Raw Materials Group, Stockholm, 2006.

^a Classées d'après leur part approximative de la valeur totale de la production mondiale de minéraux non combustibles.
