

Partage des gains dans le secteur des ressources naturelles : l'art et la méthode

DOCUMENT DE SYNTHÈSE



INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION

2121 Pennsylvania Avenue, NW
Washington, D.C. 20433 États-Unis
Téléphone : (00) 202 473-1000
Télécopie : (00) 202 974-4384

www.ifc.org

Tous droits réservés.
February 2015

Les constats, interprétations, points de vue et conclusions présentés ici sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux des Directeurs exécutifs d'IFC, de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Banque mondiale) ou des pays qu'elles représentent.

Dans cette publication, une partie des informations provient de sources accessibles au public, telles que les sites web des entreprises citées. IFC n'a pas vérifié l'exactitude de ces informations, ni les pratiques de ces entreprises.

DROITS ET AUTORISATIONS

Le contenu du présent document est protégé par droits d'auteur. IFC encourage l'utilisation et la diffusion de ses publications. Ce contenu peut être utilisé sans autorisation préalable, sous réserve que ce ne soit pas à des fins commerciales et que la source initiale soit clairement citée.

CRÉDITS PHOTOGRAPHIQUES

Couverture, p. 44, 56, Adriana Eftimie ; p. 6, 10 et 50, iStock ; p. 2, 8, 15, 23, 24, 29, 30, 36, 39, 44, 47, 49, 60, 62, 64, 83, Ted Pollett ; p. 14, Cairn India ; p. 54, Reidar Kvam et World Bank Group Photo Collection

MAQUETTE ET MISE EN PAGE

Station 10 Creative, Columbia, MD

Sommaire

- 5 Société financière internationale : Une institution d'aide au développement et un investisseur dans le secteur des ressources naturelles
- 7 À propos de ce document de synthèse
- 8 Remerciements
- 10 Abréviations
- 11 CHAPITRE 1 : Approche et expérience d'IFC
 - 11 L'approche d'IFC
 - 17 L'expérience d'IFC et les leçons à en retenir
- 21 CHAPITRE 2 : Le partage des gains financiers au niveau national
 - 21 Le partage des gains financiers au niveau national
 - 25 Facteurs déterminants des résultats d'un projet et partage des gains financiers
 - 31 Évaluer le caractère globalement raisonnable du partage des gains financiers
 - 31 Points essentiels à examiner
- 33 CHAPITRE 3 : Le partage des gains financiers au niveau local
 - 33 Le partage des gains aux échelons inférieurs de gouvernement : états fédérés, districts et municipalités
 - 38 Les services-conseil d'IFC pour la gestion des recettes
 - 40 Programmes mis en place par IFC pour la gestion des recettes fiscales : observations et leçons à retenir
 - 41 Points essentiels à examiner
- 43 CHAPITRE 4 : Liens avec l'économie locale
 - 43 Renforcer l'approvisionnement local
 - 45 Transformation et utilisation des ressources naturelles
 - 45 Fourniture et partage de l'infrastructure
 - 51 Points essentiels à examiner

53	CHAPITRE 5 : Coûts et avantages environnementaux et sociaux
53	Satisfaire aux normes de performance environnementale et sociale d'IFC
58	Les droits ont une incidence sur le partage des avantages avec les communautés
61	Aider les communautés à tirer davantage parti des projets : le rôle essentiel du processus de participation
62	Qu'entend-on par partage raisonnable des avantages au sein de la communauté ?
63	Points essentiels à examiner
64	Poursuivre le dialogue
65	Annexes
65	Annexe A : exploitation et fiscalité des ressources naturelles
73	Annexe B : indicateurs utilisés par IFC pour évaluer les opérations dans les ressources naturelles
76	Annexe C : modèles et scénarios simples
78	Glossaire
80	Bibliographie
	Encadrés
24	Encadré 2.1 : Appréhender tous les coûts et les gains financiers
26	Encadré 2.2 : Corriger les flux de trésorerie pour tenir compte du coût induit par le temps et l'incertitude
40	Encadré 3.1 : Leçons à retenir des programmes d'IFC axés sur la gestion des recettes
48	Encadré 4.1 : Programme de développement des fournisseurs locaux d'IFC – Projet de Rio Tinto pour l'extraction du minerai de fer de Simandou, en Guinée
56	Encadré 5.1 : Le large soutien des communautés
59	Encadré 5.2 : Impacts des projets sur les femmes
	Figures
14	Figure 1.1 : Cadre d'IFC pour l'analyse des parties prenantes et domaines d'impact d'un projet
16	Figure 1.2 : Schéma du cycle de vie d'un investissement d'IFC
47	Figure 4.1 : Expérience d'IFC dans le renforcement des liens entre entreprises locales et projets d'exploitation des ressources naturelles
54	Figure 5.1 : Normes de performance d'IFC
	Tableaux
22	Tableau 2.1 : Comparaison de certaines modalités de la fiscalité minière entre plusieurs pays
74	Tableau A.B.1 : Parts des gains nets des opérations revenant à l'État (projet fictif) (%)
77	Tableau A.C.1 : Hypothèses dans le modèle d'opération minière fictive
77	Tableau A.C.2 : Résultats du modèle d'opération minière fictive selon différents scénarios

Société financière internationale :

Une institution d'aide au développement et un investisseur dans le secteur des ressources naturelles

Membre du Groupe de la Banque mondiale, **la Société financière internationale (IFI)** est la plus importante institution mondiale de développement dont les activités se concentrent exclusivement sur le secteur privé des pays en développement. IFI a été créée en 1956. Son capital est détenu par 184 pays membres, qui définissent ensemble ses politiques. L'action qu'IFI mène dans plus de 100 pays en développement repose sur un réseau de près de 1 000 institutions financières et de plus de 2 000 entreprises clientes, afin de créer des opportunités sur les marchés émergents qui en ont le plus besoin. IFI met à profit ses ressources financières, son savoir-faire et son influence pour contribuer à mettre fin à l'extrême pauvreté et à promouvoir une prospérité partagée grâce au secteur privé.

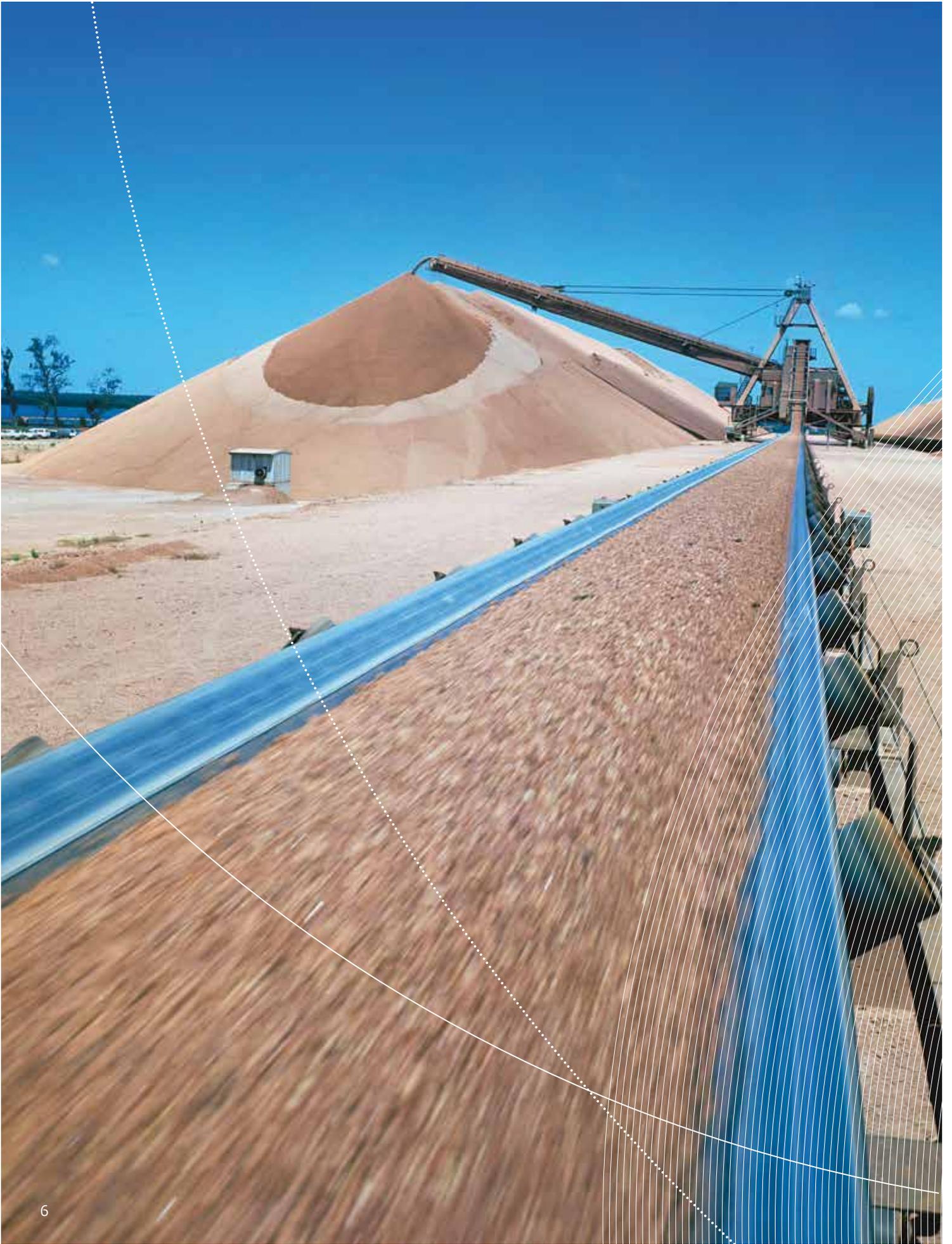
IFI investit, conseille et mobilise des moyens permettant au secteur privé de faire avancer le développement. Sur son dernier exercice financier en date, IFI a investi plus de 22 milliards de dollars, dont quelque 5 milliards recueillis auprès d'autres sources, dans différents secteurs, notamment : l'agroalimentaire et la foresterie, le secteur financier, l'infrastructure, les télécommunications et les technologies de l'information, les secteurs pétrolier, gazier et minier, l'industrie manufacturière, les services aux consommateurs et le secteur social.

Outre ses investissements, IFI propose des services-conseil et aide ses clients à adopter des normes fondamentales en matière environnementale et sociale et sur le plan de la gouvernance d'entreprise. Par son pouvoir mobilisateur, IFI est à même de réunir des acteurs de premier plan pour l'élaboration de projets, ainsi que pour le partage du savoir et de l'innovation techniques, industriels et financiers.

IFI est présente depuis sa création dans le secteur des ressources naturelles (pétrole, gaz et mines). Conformément à la vision du Groupe de la Banque mondiale, IFI a pour objectif de permettre au secteur des ressources naturelles d'un pays de contribuer à un développement économique durable. À cet égard, le Groupe de la Banque mondiale¹ a défini un certain nombre de priorités dans ce secteur. Il entend renforcer la gouvernance et la transparence, atténuer les risques environnementaux et sociaux, faire en sorte que les populations pauvres bénéficient des projets, et protéger les droits des personnes concernées. IFI s'attache également à concilier deux objectifs : lutter contre le changement climatique et faire accéder les pauvres à une énergie d'un coût abordable.

L'exploitation et l'extraction de pétrole et de ressources minérales ne cessent de gagner en importance pour nombre des pays les plus pauvres de la planète, et, d'après les prévisions de la demande mondiale de ressources minérales et d'énergie, elles resteront probablement vitales dans un avenir proche. Elles constituent une source cruciale d'emplois, de production d'énergie et de recettes publiques, et elles ont beaucoup d'autres répercussions bénéfiques sur les économies locales. Dans le secteur pétrolier, gazier et minier, IFI a pour mission d'aider les pays en développement à mettre à profit ces effets et de promouvoir un partage approprié des gains entre toutes les parties prenantes.

1 Ces priorités correspondent aux engagements pris par le Groupe de la Banque mondiale à la suite d'un examen détaillé de ses activités et du futur rôle qu'il jouera dans ce secteur. Pour de plus amples informations, voir http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/industry_ext_content/ifc_external_corporate_site/industries/oil%2C+gas+and+mining/development_impact/development_impact_extractive_industries_review



À propos de ce document de synthèse

À condition d'être judicieusement exploitées et gérées, les ressources pétrolières, gazières et minérales d'un pays peuvent apporter une contribution décisive au développement économique et au recul de la pauvreté. Les recettes dégagées par la production de pétrole, de gaz et de minerais peuvent financer des programmes publics et transformer des actifs naturels en capital humain, social et physique, ce qui alimente le développement durable et la réduction de la pauvreté à long terme. Ce secteur englobe des parties prenantes diverses pour lesquelles la décision d'exploiter une ressource pétrolière, gazière ou minérale, le choix du moment et le mode de gestion de l'exploitation de ces actifs, y compris la manière dont les coûts et les gains¹ seront partagés, sont porteurs d'enjeux considérables.

Pour les États, les ressources naturelles font partie du patrimoine national qu'ils ont pour mandat de gérer dans l'intérêt à long terme du pays. Les secteurs pétrolier, gazier et minier constituent souvent une source vitale de recettes, notamment fiscales, qui financent les budgets publics. Lorsqu'ils élaborent les politiques déterminant quand, comment et par qui ces ressources seront exploitées, les pouvoirs publics doivent tenir compte de priorités concurrentes. Du point de vue du partage des gains, ces politiques doivent intégrer les intérêts des générations actuelles et futures, ainsi que les droits, les intérêts et les besoins des différents échelons de gouvernement, des communautés et d'autres parties prenantes. Il est également vital d'élaborer des politiques et de doter les administrations des capacités permettant de gérer et de superviser les performances du secteur et de mettre les recettes au service de l'intérêt général national.

Pour les communautés, les projets s'accompagnent en général d'une combinaison de bienfaits économiques et de coûts environnementaux et sociaux, surtout pour les populations qui vivent à proximité des ressources concernées. L'exploitation du pétrole, du gaz et des minerais peut avoir des effets bénéfiques, comme la création d'emplois et le développement des compétences, des opportunités pour le développement des entreprises petites ou grandes, ainsi que des investissements dans l'infrastructure et les services y afférents (routes, eau et électricité). Parallèlement, certains projets ont aussi des répercussions négatives qui, sans solution adéquate, peuvent entraîner une dégradation de l'environnement, une désagrégation sociale et un appauvrissement, entre autres. Idéalement, les projets devraient se traduire par une amélioration générale des conditions de vie de la population. Les projets bien gérés offriront aux communautés concernées la possibilité de participer à la prise de décisions et à la conception.

Pour les investisseurs, les projets sont synonymes d'opportunités d'investir du capital et de déployer du savoir-faire et des compétences techniques. Les entreprises choisiront d'investir dans l'exploration et dans l'exploitation des ressources pétrolières, gazières et minérales si le rendement potentiel est intéressant et les risques acceptables. Les investisseurs ont besoin de régimes fiscaux et réglementaires clairs et transparents, et de contrats stables. Les entreprises comprennent de plus en plus que leur intérêt dans les ressources naturelles est étroitement imbriqué à celui des autres parties prenantes. Les transactions perçues comme raisonnables et susceptibles d'être bénéfiques aux pays hôtes et à leur population ont plus de chances d'être durables et leurs opérations risquent moins d'être interrompues.

FINALITÉ

Ce document a pour finalité de contribuer à la compréhension et aux débats sur le partage, au sein de la société, des gains et des coûts issus de l'exploitation des ressources naturelles. Il décrit comment IFC, agissant à la fois en qualité d'investisseur et d'organisation de développement, détermine si les gains et les coûts sont partagés de manière

¹ Le présent document étudie uniquement l'exploration, la mise en valeur et l'exploitation commerciales des actifs pétroliers, gaziers et miniers.

REMERCIEMENTS

Ce document a été rédigé par Liane Asta Lohde, avec le concours de Clive Armstrong (consultant) et de Veronica Nyhan Jones (IFC). Nous sommes très reconnaissants pour les nombreuses contributions précieuses que nous avons reçues, depuis la phase de conception jusqu'au produit fini. Nos principales sources d'informations et d'examen par les pairs sont Edward Bickham (World Gold Council), Kate Carmichael (ICMM), Nick Cotts (Newmont), Philip Daniel (FMI), Emily Greenspan (Oxfam America), Patrick Heller (Natural Resource Governance Institute), Michael Jarvis (Banque mondiale), Jaakko Kooroshy (Chatham House), Bryan Christopher Land (Banque mondiale), Thomas Lassourd (Natural Resource Governance Institute), Denise Leung (World Resource Institute), Anita Malhotra (Rio Tinto), Gary Joseph Raymond McMahon (Banque mondiale), Raghavan Narayanan (Groupe d'évaluation indépendant), Hege Marie Norheim (Statoil), Ted Pollett (consultant), Malan Rietveld (Columbia Center on Sustainable Investment), Christopher Sheldon (Banque mondiale), Paul Stevens (Chatham House), Larry Suskind (MIT), Perrine Toledo (Columbia Center on Sustainable Investment) et Luc Zandvliet (Triple R Alliance). Nous avons également apprécié les excellents commentaires et contributions de nos collègues d'IFC : Arjun Bhalla, Pierre A. Pozzo di Borgo, Tom Butler, Lance Crist, Rodrigue Djahlin, Adriana Eftimie, Richard English, Brian McNamara, John Nicholas Middleton, Olivier Mussat, Knut Olsen, Fernando Ruiz-Mier, Gosia Nowakowska-Miller, Sunrita Sarkar, Stephanie Sines, Robin Weisman et Shaza Zeinelabdin.

Nous sommes très heureux d'avoir pu faire connaître notre travail et de l'avoir mis à l'essai auprès de divers forums au cours de l'année dernière, dont la conférence Mining Indaba en Afrique du Sud, le colloque Sustainability Exchange d'IFC, les assemblées annuelles du Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement et le groupe de travail sur la responsabilité sociétale de l'IPIECA. Nous adressons des remerciements appuyés à Gillian Davidson (Forum économique mondial) pour sa collaboration fructueuse. Nous tenons également à remercier Benjamin Aryee (ministère des Terres et des Ressources naturelles, Ghana), Andrew Dawe (Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada), Fundi Dlamini (Richards Bay, Rio Tinto), Gabriella Rigg Herzog (Hess Corporation), Daniel Kaufmann (Natural Resource Governance Institute), Helen Murphy (IPIECA), Jon Samuel (Anglo American), Patrick Sendolo, Ministre des Terres, des Mines et de l'Énergie (Libéria), Gordon Thorpe (Newmont Ghana Gold) et Sahr Wonday (National Minerals Agency, Sierra Leone).

Cette publication a été éditée par Alicia Hetzler, Deborah Horan et Diane Stamm, et sa conception graphique est signée Station 10 Creative. Nous remercions aussi chaleureusement Sharon Flynn (consultante) pour son accompagnement précieux jusqu'à la fin de ce travail et à Anna Vorotniak (IFC) pour son indéfectible appui administratif.



raisonnable, et comment cette évaluation influence sa décision d'investir dans un projet donné².

Forte de sa longue expérience du secteur, IFC sait que les investissements se heurteront à des obstacles à un stade ou à un autre de leur cycle de vie si le partage des coûts et des gains fiscaux, économiques, environnementaux et sociaux est déséquilibré. En exposant l'état de la réflexion d'IFC et les leçons à retenir, ce document s'efforce de promouvoir l'instauration d'un dialogue étendu et constructif entre les parties prenantes (États, investisseurs, société civile, notamment) sur le partage des gains.

Ce document s'appuie sur l'expérience d'IFC et présente un cadre général pour le partage des gains entre plusieurs parties prenantes, en proposant une analyse et des recommandations sur tout un éventail de sujets complexes. Il ambitionne de fournir des points d'entrée à des parties prenantes qui n'affichent pas toutes le même degré de familiarité avec l'évaluation du partage des gains. Il ne règle pas définitivement toutes les questions abordées, sur lesquelles il existe une littérature et des références détaillées et d'excellente qualité³.

STRUCTURE

Ce document est articulé autour des grands domaines d'impact pris en considération pour l'évaluation du partage des gains, à savoir l'impact financier, économique, environnemental et social. Pour chaque domaine, il présente la démarche d'évaluation suivie par IFC, de même que les leçons à retenir. Cette présentation est complétée par une analyse des aspects essentiels propres au domaine.

Chaque chapitre s'ouvre sur une liste de questions qui peuvent servir de guide pour l'évaluation des gains et des coûts potentiels d'un investissement. Ces questions ne sont pas exhaustives, mais conçues comme un point de départ pertinent pour l'examen d'un projet ou pour l'ouverture d'un dialogue sur les impacts et les risques nets parmi les différents groupes concernés.

À la fin de chaque chapitre, quelques exemples permettent d'approfondir l'analyse d'un aspect important du partage des gains. Déterminer si un projet dégagera des gains raisonnables constitue un processus dynamique reflétant l'hétérogénéité du contexte national, la nature fluctuante des marchés, les priorités des pouvoirs publics, le comportement humain et la réalité du projet. On débouche ainsi sur une fourchette de ce qui peut être considéré comme globalement raisonnable. Il arrive toutefois que les caractéristiques particulières d'un accord de partage des gains attirent l'attention et laissent présager une menace pour sa légitimité.

Nous souhaitons que ce document complète et encourage les travaux des autres cénacles de manière à faire avancer le savoir collectif et le dialogue. Beaucoup d'autres acteurs (de la société civile, du monde universitaire, du secteur privé, des associations sectorielles, des organisations multilatérales) ont apporté des contributions qui nous ont permis de mieux comprendre comment l'exploitation des ressources naturelles pouvait contribuer au développement durable et comment aboutir à un partage équitable des gains entre toutes les parties prenantes concernées. Consciente de l'étendue de la tâche et des nombreuses perspectives envisageables, IFC espère que d'autres acteurs prendront le relais et feront connaître le résultat de leur propre expérience et de leurs pratiques dans le but de créer une base de données commune.

Nous espérons susciter la discussion parmi les parties prenantes et vous invitons à faire part de vos commentaires à Liane Asta Lohde, économiste senior, Infrastructure et ressources naturelles, à l'adresse llohde@ifc.org.

Ce document est disponible sur le site web suivant : www.commddev.org

2 Ce document se concentre sur le partage des gains pendant la phase de développement d'un projet (et au-delà), c'est-à-dire une fois que la ressource économique a été identifiée.

3 Pour commencer, veuillez consulter www.eisourcebook.org

ABRÉVIATIONS

CLPE	Consentement libre, préalable et éclairé	TER	Taux effectif des redevances
EIR	Revue des industries extractives	TIE	Taux d'imposition effectif
FMI	Fonds monétaire international	TRE	Taux de rentabilité économique
ICMM	Conseil international des mines et des métaux	TRF	Taux de rentabilité financière
IFC	Société financière internationale	TRI	Taux de rentabilité interne
ITIE	Initiative pour la transparence dans les industries extractives	TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
MIGA	Agence de garantie des investissements multilatéraux	VAN	Valeur actuelle nette
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques		
ONG	Organisation non gouvernementale		
ONU	Nations Unies		
PME	Petites et moyennes entreprises		



CHAPITRE 1:

Approche et expérience d'IFC

Les opérations dans le domaine des ressources naturelles non renouvelables (pétrole, gaz et minerais) sont habituellement considérées comme faisant partie intégrante de la richesse d'une nation. Par conséquent, leur utilisation pour le développement à long terme d'un pays compte parmi les grands objectifs de tout gouvernement légitime. L'État a pour rôle d'instaurer un cadre permettant de gérer et d'investir les recettes tirées des opérations pétrolières, gazières et minières, et ce rôle est crucial pour que ce secteur apporte une contribution positive au développement durable.

Un partage équitable¹ des gains nets résultant de l'exploitation des ressources naturelles, c'est-à-dire de la part des gains qui est supérieure au total des coûts, entre l'État, les investisseurs et les autres parties prenantes, revêt une grande importance si l'on veut que les projets et leurs effets positifs soient durables et résistent au changement au fil du temps. Les investisseurs, les États, les communautés et les autres parties prenantes ont tous fortement intérêt à ce que la répartition des gains soit raisonnable.

La plupart des investisseurs du secteur privé savent bien que lorsque les projets sont bénéfiques pour les pays hôtes et leur population, et lorsqu'on a le sentiment que leurs gains sont partagés de manière raisonnable, ils courent moins le risque d'être exposés à des perturbations, à une renégociation ou, pire, à une expropriation. Un contrat dont les modalités assurent ce partage des gains aura plus de chances de survivre à l'évolution des attentes de la société, aux changements de régime politique ou aux perturbations sur les marchés, et de récompenser les investisseurs à long terme pour les capitaux et les compétences engagés et pour les risques pris. Les promoteurs, dès lors qu'ils cernent mieux ce lien de causalité et qu'ils font face à des contestations de la part des parties prenantes, voire à un conflit social, sont d'autant plus enclins à ouvrir le dialogue en faveur du partage des gains et de la valeur.

¹ Le partage et la distribution des coûts et des gains d'un projet peuvent être considérés comme équitables si les aspirations au développement de toutes les parties prenantes sont satisfaites de manière adéquate et si les gains nets sont proportionnels aux attentes des parties prenantes sur la durée.

IFC n'ignore pas qu'il existe des différences techniques et économiques importantes entre les secteurs pétrolier, gazier et minier, et qu'il est crucial de bien connaître les spécificités d'une opération et du pays concerné. Néanmoins, ces trois secteurs présentent certaines caractéristiques communes qui les distinguent de toutes les autres branches, comme le degré élevé d'incertitude et de risque (géologiques, techniques et d'exploration), la volatilité des cours, la longueur des délais de réalisation, l'ampleur des dépenses d'investissement consenties au démarrage, et souvent, une empreinte sociale et environnementale non négligeable. Ces facteurs influent considérablement sur les modalités, la chronologie et les destinataires du partage des gains et des coûts, ainsi que sur le processus qui permet d'aboutir à un accord durable de partage des gains entre les parties prenantes. À la lumière de ce qui précède, nous proposons ici une approche globale d'évaluation du partage des gains couvrant les secteurs du pétrole, du gaz et des mines.

L'APPROCHE D'IFC

Lorsqu'elle envisage un investissement potentiel, et conformément à son mandat de développement, IFC étudie attentivement la capacité d'un projet extractif à contribuer au développement économique et social d'un pays, et la manière dont les coûts et les gains seront distribués. IFC examine également la rentabilité du projet d'investissement et les facteurs économiques sous-jacents avant de prendre une décision financière et de risquer, ou non, ses propres capitaux. Ces facteurs sont étudiés pour tout le cycle de vie de l'investissement, aux côtés des autres critères essentiels qui détermineront l'engagement d'IFC, à savoir son rôle et sa valeur ajoutée potentiels pour le projet considéré, l'adéquation stratégique de l'investissement avec l'action du Groupe de la Banque mondiale dans le pays et les priorités institutionnelles, ainsi que la conformité d'ensemble aux politiques en vigueur.

Un cycle d'investissement, depuis les premières études jusqu'à l'investissement puis à la sortie du projet, comporte de nombreuses étapes et peut s'échelonner sur de nombreuses années, surtout dans le secteur des ressources

naturelles, où les projets se caractérisent par de longs délais de réalisation et par des degrés élevés d'incertitude.

L'évaluation des impacts d'un projet éventuel sur le développement et sur le partage des gains fait partie intégrante de la méthode d'évaluation des investissements déployée par IFC. L'évaluation du partage des gains s'intéresse en général aux aspects suivants :

- i. la situation du pays et de la population, les processus qui déterminent le partage et la façon dont les gains sont gérés et utilisés ;
- ii. les enjeux et les risques environnementaux et sociaux, les mesures d'atténuation et les opportunités d'améliorer les résultats au-delà de l'atténuation, ainsi que les attentes et les craintes des parties prenantes ;
- iii. la répartition générale des gains et des coûts divers, incertains et parfois inquantifiables entre les parties prenantes concernées, à l'aide du cadre d'analyse établi par IFC (Lysy, Bouton, Karmokolias, Somensatto et Miller, 2000). Il s'agit aussi d'examiner le moment où interviennent ces gains et ces coûts, sous l'angle des différents types d'impact (financier, économique, environnemental et social).

IFC étudiera donc le contexte d'ensemble, en commençant par la place qu'occupe le secteur des ressources naturelles dans le pays, sa contribution économique à ce jour, ses perspectives et la façon dont l'État envisage son avenir. Comprendre les capacités et les problèmes de gouvernance d'un pays et d'un secteur, ainsi que les attentes et les craintes des pays hôtes, peut aider à déterminer si un projet a des chances de contribuer à un développement durable.

Cette évaluation inclut une étude de la « corruption traditionnelle », qui peut entacher l'acquisition de droits sur les ressources minérales². IFC s'intéresse de près aux investisseurs privés intervenant dans les projets qu'on lui demande d'appuyer³. Elle s'assure ainsi de leur intégrité et vérifie l'éventuelle présence d'initiés du monde politique, laquelle pourrait être l'indice d'une transaction de complaisance. S'il y a un risque de corruption, IFC n'investira pas.

2 Le processus de diligence raisonnable cherchera à déterminer comment l'accès aux ressources a été obtenu, surtout dans les pays où le secteur est peu réglementé et où les procédures sont disparates et opaques. Dans le cas des contrats assortis d'une clause de préservation des droits acquis, IFC analysera la conformité à la législation/aux codes en vigueur, recherchera les aberrations manifestes dans les principales modalités, vérifiera l'historique de l'acquisition des licences, etc.

3 IFC analyse minutieusement la composition du conseil d'administration et de l'actionnariat, le passé des investisseurs ainsi que celui des autres bénéficiaires potentiels. Des déclarations et des engagements contre la corruption sont impérativement requis.

La mauvaise gouvernance du secteur et du pays en général entrave souvent la transformation de la richesse que constituent les ressources naturelles en développement durable. L'action de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international (FMI) et d'autres acteurs du développement dans un pays permettra de juger du risque tout au long de la chaîne de valeur et de tester la volonté de réforme et de changement des autorités du pays concerné.

IFC examine au préalable les risques qu'entraînent les carences de la gouvernance du point de vue des principaux avantages attendus du projet sur le plan du développement. En général, IFC fait preuve de prudence pour décider si elle doit apporter son concours à des opérations dans le secteur des ressources naturelles lorsque la gouvernance est insuffisante, mais que les avancées pour le développement pourraient se révéler significatives, par exemple avec le développement d'une chaîne d'approvisionnement, la mise en place d'une infrastructure partagée ou des investissements dans les communautés locales. IFC étudie également les dispositifs propres au projet qui peuvent atténuer les risques de gouvernance, telle que la fourniture d'une assistance technique pour renforcer les capacités locales de gestion des recettes, la transparence et la reddition des comptes. IFC adhère par ailleurs aux programmes d'action mondiaux en faveur de la transparence et soutient notamment l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE). Elle promeut ainsi, en pionnier parmi les institutions de financement du développement, la communication intégrale des recettes et des contrats dans le cadre de ses projets.

Pour juger du caractère raisonnable d'un accord de partage des gains et de sa légitimité comme de sa durabilité, il importe de comprendre qui sont les principales parties prenantes, quelles sont leurs aspirations, leurs craintes et leurs attentes vis-à-vis d'un projet, et quelles sont les motivations. Si la réalité d'un projet ne concorde pas avec la perception des parties prenantes, qu'elles soient informées ou non, ce projet peut être compromis. En règle générale, les principales parties prenantes sont les pouvoirs publics (État central, et parfois autorités infranationales), l'ensemble des citoyens, les communautés concernées et les investisseurs.

Dans le cadre de sa procédure de diligence raisonnable engagée avant l'investissement et de sa supervision du projet, au titre de ses normes de performance, IFC requiert la réalisation d'une analyse de toutes les parties prenantes concernées et la mise en place d'un plan pour assurer leur participation. Ces plans doivent être adaptés aux risques et aux impacts, au stade d'avancement du projet ainsi qu'aux caractéristiques et aux intérêts des communautés affectées.

Le partage des gains entre les parties prenantes : les attentes et les craintes

LES CITOYENS DU PAYS HÔTE :



S'**attendent** à ce que la richesse produite par les ressources naturelles soit utilisée pour développer le pays et à ce qu'elle bénéficie au plus grand nombre.

Peuvent craindre i) que les ressources naturelles soient exploitées et épuisées principalement au bénéfice des investisseurs étrangers ou de leurs concitoyens riches, ou ii) que les recettes soient mal gérées, gaspillées, détournées ou distribuées de manière inéquitable.

LES POUVOIRS PUBLICS DU PAYS HÔTE :



S'**attendent** à ce que leur législation et leur cadre normatif soient respectés pour l'accès aux ressources du pays, à recevoir une part raisonnable des recettes fiscales et bénéfiques, et à ce que le projet instaure des liens positifs avec le reste de l'économie, contribuant ainsi au développement des compétences et du savoir-faire locaux.

Peuvent craindre i) de signer un mauvais accord faute d'expérience ou de poids dans les négociations, ii) des retards dans l'encaissement des gains, ou iii) de perdre les gains en raison de prix de transfert ou de coûts excessifs.

LES COMMUNAUTÉS CONCERNÉES :



S'**attendent** à recevoir des engagements et du respect pour avoir ouvert l'accès à « leurs » ressources, à une protection contre les effets négatifs, à la préservation de leur culture et à des bienfaits tangibles découlant du projet.

Peuvent craindre i) des impacts environnementaux menaçant leur santé ou leurs moyens de subsistance, ii) des impacts ou des changements sociaux produits par des effets champignon et une urbanisation rapide, l'afflux de nouveaux venus les concurrençant sur le marché de l'emploi, iii) un accès insuffisant aux opportunités offertes par le projet, et de ne pas bénéficier des impôts acquittés sur le projet.

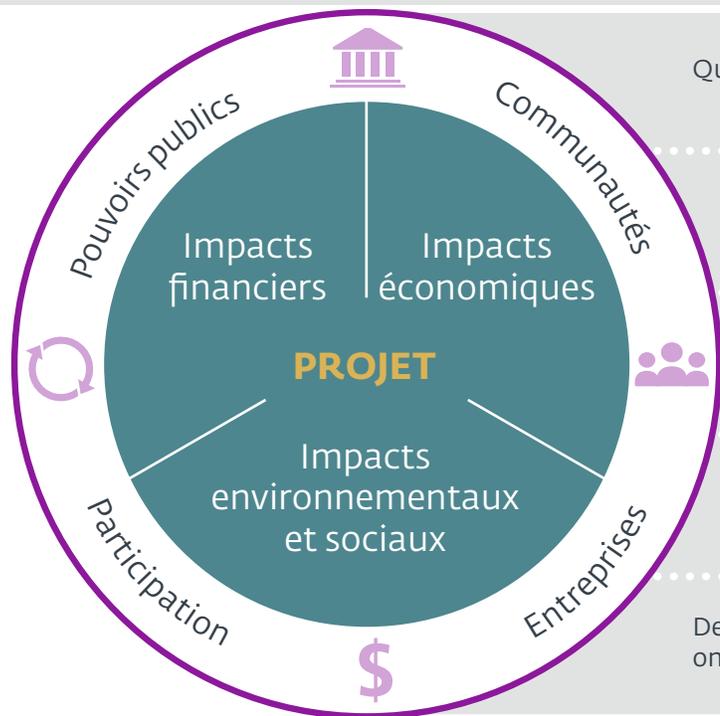
LES INVESTISSEURS :



S'**attendent** à construire et à exploiter (ou à vendre) leur opération et à engranger des bénéfices pour avoir mis à disposition du capital-risque et des compétences de management, en plus de payer des impôts/taxes et des charges prédéterminés.

Peuvent craindre i) une interférence active de la sphère politique et des restrictions à leur liberté de fonctionnement, ii) une révision déraisonnable des modalités et conditions, voire une expropriation, iii) l'ingérence des communautés dans leurs opérations, iv) d'être tenus responsables d'un manquement perçu du secteur des ressources à générer des bienfaits durables à l'échelon local ou national.

FIGURE 1.1 : Cadre d'IFC pour l'analyse des parties prenantes et domaines d'impact d'un projet



Qui sont les principales parties prenantes ?

Quelles sont leurs principales attentes, craintes, motivations et perceptions ?

Que doivent savoir les principales parties prenantes à propos de la situation des autres ?

Quelles sont les responsabilités des parties prenantes ?

Des processus de participation opérationnels ont-ils été mis en place ?



Les enjeux d'un projet peuvent dépasser largement ses limites immédiates et les communautés directement concernées, et peuvent se révéler considérables. Dans le cas, en particulier, des projets de grande envergure qui vont induire des transformations pour tout un pays, voire une région, les attentes et les craintes à l'échelle nationale alimenteront la dynamique au niveau du projet, et inversement.

Pour l'essentiel, IFC évalue les coûts et les gains d'un projet, ainsi que leur distribution entre les parties prenantes, dans trois grands domaines d'impact qui se chevauchent. Dans le cadre de sa procédure de diligence raisonnable et de son processus de prise de décisions, IFC cherche à répondre à tout un éventail de questions :

1. **Impacts financiers** : Comment les gains financiers nets des projets sont-ils distribués via le partage des bénéfices, la fiscalité et d'autres modalités, à l'échelle nationale et des autorités locales, avec les communautés et d'autres parties prenantes ?
2. **Impacts économiques** : Quels sont les coûts et les gains économiques supplémentaires qui sont produits et partagés, comme les emplois et la formation, l'introduction de technologies, les achats auprès des fournisseurs locaux, l'investissement dans l'infrastructure, la fourniture d'énergie (pétrole, gaz, charbon et électricité), ou la fourniture d'autres matières premières à l'industrie locale et aux ménages à des prix compétitifs ?
3. **Impacts environnementaux et sociaux** : Quels sont les impacts environnementaux positifs et négatifs, ainsi que les risques, découlant du projet, et qui les supporte ? Les communautés touchées, y compris les catégories vulnérables, sont-elles les gagnantes, ou au contraire les perdantes du développement pour d'autres raisons ?

Il faut répondre aux aspirations au développement de toutes les parties prenantes et la distribution des gains nets doit à terme être à la hauteur de leurs attentes.



FIGURE 1.2 : Schéma du cycle de vie d'un investissement d'IFC

Les leçons retenues

CYCLE DE VIE D'UN INVESTISSEMENT D'IFC

EXAMEN PRÉLIMINAIRE	ESTIMATION ET EXAMEN DE L'INVESTISSEMENT	COMMUNICATION AU PUBLIC ET APPROBATION DU CONSEIL	SUPERVISION DE L'INVESTISSEMENT	ÉVALUATION	SORTIE D'IFC
<p>Première sélection au regard de la stratégie et des politiques d'IFC dans le secteur et le pays ainsi que du rôle d'IFC dans le projet</p> <p>Examen des risques environnementaux et sociaux éventuels et du potentiel de produire un impact sur le développement</p> <p>Examen préliminaire de la thèse d'investissement et vaste exercice de diligence raisonnable sur l'entreprise et ses bailleurs de fonds</p>	<p>Examen détaillé et complet par une équipe pluridisciplinaire (finance, technique, environnement, social, économique et pays concerné, juridique, gouvernance d'entreprise, conseil) avec condensé des modalités et conditions de l'investissement d'IFC</p> <p>Discussion avec les investisseurs sur les besoins et les manques sur tous les aspects du projet ; identification des opportunités d'accentuer l'impact sur le développement</p> <p>Décisions d'investir sous réserve que le client prospectif accepte les modalités et conditions d'IFC</p>	<p>La communication au public de la synthèse des informations relatives à l'investissement, de la synthèse de l'étude environnementale et sociale, et du plan d'action environnementale est requise avant soumission au Conseil d'administration pour approbation</p> <p>Examen et approbation de l'investissement par le Conseil d'administration d'IFC</p>	<p>Une fois l'investissement réalisé, IFC le supervise pendant toute la durée de vie de l'opération, suit les performances et coopère avec le client pour parvenir à la conformité aux exigences d'IFC et aux accords dans tous les domaines du projet</p>	<p>Suivi annuel des résultats des opérations des projets en portefeuille (Système de suivi des réalisations au plan du développement-DOTS)</p> <p>Évaluation périodique et indépendante de l'évolution de l'investissement et autres contributions</p>	<p>Les prêts d'IFC peuvent être remboursés de manière anticipée ou IFC peut retirer sa participation au capital avant la fin de la durée de vie de l'opération</p>

QUELQUES CONSIDÉRATIONS SUR LE PARTAGE DES GAINS

<p>Le projet semble-t-il avoir des conséquences positives sur le développement ?</p> <p>Les risques environnementaux et sociaux potentiels sont-ils significatifs ? Peuvent-ils être atténués ?</p> <p>Les impacts prévisionnels nets sur les communautés et les relations avec elles semblent-ils raisonnables ?</p> <p>Comment l'entreprise a-t-elle pu obtenir la licence ? Un premier examen des principales modalités incite-t-il à la prudence ?</p>	<p>Comment le marché a-t-il été obtenu, et comment se situe-t-il par rapport aux autres ? Quelles sont les attentes de l'État hôte et des citoyens ?</p> <p>Quel est le partage des gains et des coûts prévu et comment peut-il évoluer en fonction des circonstances entourant le projet (prix, coûts, etc.) ?</p> <p>Quels sont les résultats attendus pour le développement et par quoi sont-ils menacés ?</p> <p>Les risques pour l'impact sur le développement peuvent-ils être atténués ?</p> <p>Comment y parviendra-t-on ?</p> <p>Comment les communautés concernées seront-elles touchées ? Les processus de dialogue sont-ils efficaces, inclusifs et participatifs ? Le projet bénéficie-t-il du soutien des communautés ?</p>	<p>Le projet a-t-il engendré des conséquences positives nettes pour le développement ?</p> <p>Qui profite du projet et comment ?</p> <p>L'accord a-t-il été maintenu en l'état ?</p> <p>La communauté profite-t-elle de meilleures conditions de vie ?</p> <p>Les initiatives spéciales destinées à favoriser l'impact du projet sur le développement ont-elles porté leurs fruits ?</p>
--	---	--

L'EXPÉRIENCE D'IFC ET LES LEÇONS À EN RETENIR

Cœuvrant à la fois en qualité d'institution du développement et d'investisseur, IFC est idéalement placée pour faire connaître simultanément le point de vue des investisseurs, du pays hôte et des autres parties prenantes. Pour avoir assumé ces deux fonctions pendant de nombreuses années, en ayant vu évoluer les cours des matières premières et assisté aux changements intervenus dans le secteur, elle peut dégager de son expérience un certain nombre de leçons qui influent sur la manière d'évaluer et de conclure un accord durable de partage des gains.

1

L'INCERTITUDE RÈGNE EN MAÎTRE SUR TOUT LE CYCLE DE VIE DES PROJETS

Les résultats commerciaux et les performances attendus d'un projet sont exposés sur la durée à de nombreuses incertitudes. La valeur future des principaux facteurs déterminants des performances de l'opération, tels que les coûts de production et les cours des matières premières, est incertaine et peut se révéler volatile. Même l'abondance et la qualité d'une ressource ne sont pas forcément toujours connues avec exactitude avant les dernières phases du développement et l'extraction. Par ailleurs, on se heurte parfois à des problèmes techniques et de production non négligeables auxquels il convient de remédier. Certains projets englobent plusieurs milliards de dollars, peuvent prendre des années pour arriver à maturité, et plus de temps encore pour dégager un rendement financier lorsqu'ils deviennent opérationnels. Dans de telles conditions et compte tenu de ces incertitudes, notamment commerciales, il peut être difficile de planifier des programmes destinés à profiter aux communautés.

Les politiques publiques et la réglementation peuvent évoluer et il arrive que des événements politiques produisent un impact majeur sur le succès et la viabilité commerciale d'une opération. Des conditions fiscales, ainsi que leurs conséquences pour le partage projeté des gains, qui paraissaient raisonnables au départ peuvent considérablement changer de tournure ultérieurement⁴. Ainsi, des cours des matières premières beaucoup plus élevés que prévu pendant la dernière décennie ont propulsé la rentabilité des opérations et des entreprises du secteur des ressources naturelles. Un certain nombre d'États en ont conclu qu'ils ne recevaient pas leur juste part des bénéfices : en effet, leurs recettes fiscales n'ont pas augmenté de manière

⁴ Les modalités des contrats sont toujours le reflet du poids relatif des investisseurs et de l'État dans les négociations. Dès lors que les projets sont construits et que l'exploitation est lancée, la balance bascule habituellement en faveur de l'État, et les investisseurs redoutent que leur investissement ne devienne obsolète et que l'on puisse leur imposer de nouvelles modalités déraisonnables.

proportionnelle, notamment parce que les régimes fiscaux et les accords n'étaient pas conçus pour s'adapter à de tels changements.

La détérioration considérable des cours de diverses matières premières ces derniers temps, conjuguée à leur volatilité notable observée depuis quelques années, a une nouvelle fois changé la donne et mis en évidence les incertitudes auxquelles les investisseurs à moyen et long terme, ainsi que l'État, doivent faire face dans ce secteur.

2

CHAQUE PROJET EST UNIQUE

Les projets varient considérablement en termes de taille et de cycle de vie, d'abondance des ressources, de facilité d'accès, de coûts d'extraction, de rentabilité et d'impacts sur la population et l'environnement. Les activités pétrolières et gazières diffèrent des opérations minières. Cependant, le gaz est aussi très différent du pétrole⁵, et les opérations minières sont toutes très dissemblables.

Lorsqu'il entreprend de réglementer le secteur des ressources naturelles, l'État doit ménager un équilibre entre la prise en compte des circonstances spéciales des projets et la préservation d'un cadre réglementaire transparent, normalisé et gérable, ainsi que de l'administration correspondante. La manière dont un projet est traité et perçu dépend du pays hôte et de sa population, du rôle économique actuel et futur du secteur des ressources naturelles et de la façon dont l'État entend en faire un moteur du développement durable.

Les investisseurs cherchent à faire reconnaître l'incertitude et les circonstances particulières auxquelles ils doivent s'adapter et apprécient la stabilité des dispositions qui régissent leurs obligations vis-à-vis de l'État et des autres parties prenantes. Pour les mégaprojets, en particulier, les investisseurs et l'État peuvent engager des négociations sur des aspects spécifiques du développement des opérations et du partage des gains. Si les négociations au cas par cas permettent une meilleure adaptation aux spécificités des projets, la légitimité dépend dans une large mesure de la

⁵ On utilise souvent l'expression « pétrole et gaz » pour faire référence à un seul secteur, mais il peut exister des différences considérables entre ces deux composantes, surtout sur le plan des prix. Ce sont en général les marchés internationaux qui fixent les prix des opérations pétrolières. Dans le domaine du gaz, les prix peuvent être fixés par référence aux cours internationaux (avec un ajustement sur les coûts de développement qui sera probablement supérieur à celui des activités pétrolières). Lorsque l'accès aux marchés internationaux est difficile ou onéreux, les prix du gaz sont fixés à l'issue d'une négociation locale, à des niveaux loin d'atteindre les prix équivalents pour le pétrole. Ainsi, les opérations gazières sont moins rentables que les projets pétroliers et peuvent être assujetties à une fiscalité différente. De plus, sans un accès facile aux marchés internationaux, l'exploitation gazière est également tributaire de contrats à long terme spécifiques entre fournisseurs et preneurs fermes.

transparence du processus, de la symétrie dans l'accès à l'information, ainsi que du savoir-faire technique et des capacités. Dans de nombreux pays où la gouvernance est insuffisante, ces critères ne sont pas toujours réunis.

3

LA POLITIQUE PUBLIQUE INFLUE SUR LE PARTAGE DES GAINS

Les États font face à de multiples demandes concurrentes et les objectifs de politique publique qu'ils arrêtent influencent le partage des gains, et déterminent notamment si, quand et comment ils doivent exploiter leurs ressources naturelles. Même si la plupart des États ont pour priorité de veiller à ce que leur pays tire le meilleur parti possible de ses ressources naturelles, ils peuvent s'y prendre de nombreuses manières différentes. L'engagement à la transparence et à la reddition des comptes, au respect des procédures et à une gestion des finances publiques prudente revêt une importance cruciale.

Une bonne politique n'impose pas nécessairement à l'État de maximiser les recettes nettes qu'il perçoit de toute opération. Le fait de proposer des modalités et conditions standard peut se révéler plus avantageux que d'essayer de mettre en œuvre un régime fiscal plus sophistiqué et des conditions individualisées, projet par projet, ce qui constitue une démarche coûteuse et complexe. Les nouveaux pays émergents auraient peut-être tout à gagner à instaurer des modalités relativement attractives pour encourager un afflux régulier de nouveaux investissements. Cela peut également constituer une stratégie judicieuse à long terme si l'État veut se doter d'un secteur solide et durable, comme le montre l'expérience de certains des plus gros pays producteurs de ressources, tels que l'Australie, le Canada, le Chili et le Pérou.

Les États peuvent accepter de percevoir des recettes fiscales moindres si, en contrepartie, les investisseurs les aident à réaliser d'autres objectifs de développement. Par exemple, on peut espérer que les investisseurs vont augmenter leur approvisionnement local et développer les compétences de la population, construire, gérer et fournir un accès financièrement raisonnable à l'infrastructure (électricité, rail, route) ou transformer la production localement plutôt que d'exporter des matières premières.

L'État a un rôle important à jouer lorsqu'il met en place un environnement propice à l'intention des acteurs du secteur privé, afin que les opérations dans les ressources naturelles puissent tisser des liens avec l'économie locale et produire des bienfaits aussi longtemps que ces ressources peuvent être exploitées de manière rentable.

4

LES PERCEPTIONS ET LES ATTENTES COMPTENT

Les différentes catégories de parties prenantes ont des perceptions et des attentes diverses vis-à-vis des projets d'exploitation des ressources naturelles et de leurs impacts potentiels. En particulier, les pays et les communautés qui n'ont guère d'expérience dans ce secteur auront du mal à en cerner tous les enjeux, y compris la nature et l'échelle des impacts à venir. Même pour des projets opérationnels depuis longtemps, il peut se révéler difficile de saisir pleinement les répercussions économiques et sociales accumulées au fil des décennies. Pour nombre de projets anciens, on ne dispose pas de données de référence, ce qui peut faire obstruction au suivi et attiser la méfiance vis-à-vis des pratiques des entreprises et des politiques publiques.

Les attentes et les perceptions des communautés du pays hôte et des autres parties prenantes concernées influenceront sur le succès d'un projet. Il est peu probable que toutes les parties prenantes bénéficient du même accès à l'information ou appréhendent de manière identique les effets et les impacts budgétaires, économiques, sociaux et environnementaux d'un projet. La transparence et l'accès à l'information jouent un rôle essentiel lorsque l'on veut rectifier des perceptions erronées et parvenir à une responsabilité mutuelle entre les parties prenantes. L'expérience d'IFC a montré que l'asymétrie de l'information, conjuguée à un dialogue insuffisant avec les parties prenantes, pouvait faire échouer un projet par ailleurs sain. Une gestion proactive des différentes attentes de la communauté locale par le biais d'un dialogue franc sur les bienfaits, les coûts, les risques et les mesures d'atténuation peut en revanche contribuer à instaurer la confiance. Dans l'idéal, le dialogue constitue une plateforme pour une définition collaborative de stratégies destinées à lisser les coûts et les gains entre les administrés.

5

LES PROCESSUS SONT IMPORTANTS

Le processus de détermination du partage des gains influe directement sur la manière dont la population va percevoir la répartition des coûts et des gains et juger si elle est raisonnable ou non. Tout commence par la façon dont les marchés sont adjugés, dont les impacts sociaux et environnementaux sont surveillés, dont les communautés affectées sont consultées, et cela se poursuit jusqu'à la collecte et à l'utilisation des recettes fiscales pour le développement économique du pays. La transparence des processus tout au long de la chaîne de valeur joue un rôle de premier plan, car elle conduit les principaux acteurs à rendre

compte de leur action en ouvrant l'accès à l'information et en favorisant une meilleure compréhension des gains et des coûts d'un projet. Un processus qui est perçu comme opaque et non inclusif peut engendrer de la suspicion et nuire au projet, car les parties prenantes risquent de contester avec insistance la teneur de l'accord, y compris toute disposition sur les gains nets. Même si l'entreprise et l'État s'entendent sur une répartition qu'ils jugent raisonnable à terme, un électorat mal informé et qui se sent exclu peut à un moment donné décider de changer de gouvernement, et, ce faisant, les modalités du projet.

On peut saluer la tendance à une plus grande transparence sur les projets d'exploitation des ressources naturelles, sur le plan des flux de recettes, des modalités contractuelles et de l'information des populations. Pour qu'un accord de partage des gains soit durable, le processus doit toutefois être consultatif et participatif. Les communautés concernées doivent être consultées dès le démarrage du projet, même pendant la phase d'exploration, puis pendant toute la durée de vie du projet, et la consultation doit tenir compte des risques dynamiques, environnementaux et sociaux. Les communautés doivent être en mesure de faire connaître leurs griefs et d'obtenir une réponse. Les accords solides sont ceux qui sont soutenus par les parties prenantes intéressées, lesquelles ont participé de manière significative aux décisions prises sur les aspects du projet qui les concernent et ont le pouvoir d'influencer ces décisions, qu'il s'agisse de l'accès aux biens fonciers, de la gestion des eaux, de l'immigration ou du développement de l'infrastructure. Un vaste soutien de la communauté occupe une place centrale dans la gestion des risques découlant des projets sur la durée.

6 LES GAINS FINANCIERS NE SONT QU'UN ÉLÉMENT DES COÛTS ET DES GAINS D'UN PROJET

Les débats sur le partage des gains s'attachent habituellement à la répartition des gains et des coûts financiers du projet entre les investisseurs privés et l'État central. Cependant, il existe tout un éventail de coûts et de gains non financiers qui doivent être pris en compte si l'on veut saisir l'intégralité des impacts et des opportunités résultant de l'exploitation des ressources naturelles. Par exemple, les communautés sont immédiatement impactées, parfois de manière négative, par les projets implantés à leur proximité. La vie des habitants s'en trouvera modifiée de diverses manières, et certains percevront un changement de leurs conditions de vie. Outre les recettes fiscales, les projets peuvent apporter plusieurs bienfaits : des emplois, une infrastructure, une demande locale et une offre d'énergie ou d'autres biens à

des tarifs compétitifs, qui peuvent profiter au pays dans son ensemble ou à des régions et secteurs particuliers. Les projets produiront également un impact environnemental qui devra être évalué et surveillé.

7 L'ART ET LA MÉTHODE DU PARTAGE DES GAINS

Pour déterminer si un projet ménage un équilibre raisonnable entre les gains et les coûts, IFC s'appuie sur un jugement éclairé et global fondé sur un examen mené par des experts et sur les avis d'une équipe pluridisciplinaire. Dans une perspective commerciale et de développement, IFC teste une série de résultats et définit des seuils pour les aspects financiers, économiques, environnementaux et sociaux. Pour qu'un projet soit éligible à un appui, il doit être démontré, au minimum, qu'il est rentable, que ses bienfaits économiques pour la société et la rentabilité économique de l'investissement sont positifs et supérieurs à sa rentabilité financière, qu'il est conforme aux normes de performance d'IFC et que les communautés affectées lui apportent un vaste soutien.

Cependant, face à la diversité des contextes nationaux, des potentiels géographiques et des accords commerciaux, IFC a conclu qu'il n'existait pas de modèle unique pour déterminer ce qu'est un partage équitable. Dans la pratique, il faut s'appuyer sur les recherches et le jugement professionnel d'une équipe d'experts de domaines aussi variés que la finance, l'ingénierie, l'environnement, le social, l'économie et le droit, pour n'en citer que quelques-uns.

Bien souvent, des mesures précises ou des délimitations franches entre ce qui est acceptable, par exemple pour le partage des gains financiers entre le secteur public et le secteur privé, et ce qui ne l'est pas sont au mieux imparfaites, et au pire néfastes. Il est préférable de contextualiser et d'évaluer ce partage à l'aune d'autres caractéristiques et facteurs du projet, des attentes et des préoccupations des parties prenantes (voir l'encadré 1.1) et des impacts potentiels. Même lorsque globalement, on juge qu'il y a un équilibre entre coûts et gains à un moment donné, les circonstances peuvent changer et entraîner des risques qu'il faudra traiter et gérer avec précaution.



Questions guidant l'analyse d'IFC sur le partage des gains financiers

- Comment se situent les modalités et conditions fiscales d'un projet (taux des redevances, exonérations fiscales temporaires, etc.) par rapport à celles appliquées dans d'autres pays ?
- Comment se situe le partage des gains prévu pour le projet sur la base des indicateurs communément utilisés dans le secteur, comme le taux d'imposition effectif (TIE) appliqué dans le secteur minier ?
- Comment la valeur actuelle nette (VAN) du projet est-elle partagée, sur la base d'un ensemble d'hypothèses relatives à un cas de référence pour les facteurs déterminant les résultats du projet ?
- Comment la distribution des gains varie-t-elle avec les variations des coûts de l'opération, des prix/cours et des volumes ?
- Quel est le taux de rendement réel après impôts attendu pour l'investisseur ?
- Quels sont les risques pour les investisseurs, et les rendements sont-ils proportionnels ? Le projet fait-il suite à un investissement dans l'exploration, ou s'agit-il d'une ressource connue ? Existe-t-il d'autres risques politiques ou techniques particulièrement délicats ?
- Le projet concorde-t-il avec les objectifs de l'État et avec le cadre législatif général, et ces politiques semblent-elles durables ? Quel est le calendrier prévu pour les flux de recettes anticipés ?
- Comment les droits d'exploration, d'exploitation et de production ont-ils été attribués ? Comment les modalités du projet ont-elles été définies ? Y a-t-il eu un processus transparent, une adjudication avec mise en concurrence, un libre accès aux conditions standard ou une négociation ? Qui sont les investisseurs ?
- Existe-t-il des gains ou des coûts qui ne sont pas considérés dans l'analyse financière et qui devraient être pris en compte ?
- Existe-t-il des problèmes particulièrement préoccupants ? Même si le partage des gains financiers est raisonnable, existe-t-il des modalités discutables ou des résultats éventuels qui menacent la durabilité de l'accord ?

CHAPITRE 2:

Le partage des gains financiers au niveau national

LE PARTAGE DES GAINS FINANCIERS AU NIVEAU NATIONAL

De nombreuses autorités nationales et d'autres parties prenantes estiment que les gains financiers tirés du pétrole, du gaz et des activités minières devraient être partagés, parce que ces ressources naturelles font partie de la richesse collective d'un pays (c'est-à-dire du « patrimoine » national). Les projets portant sur les ressources naturelles peuvent dégager des niveaux de bénéfices élevés (« rentes »), bien supérieurs à leurs coûts de production totaux, mais ils finiront par épuiser ces actifs nationaux non renouvelables, si bien que l'opportunité d'engendrer des gains est effectivement ponctuelle.

La possibilité de dégager une forte rentabilité et le caractère non renouvelable des ressources minérales pèsent d'un grand poids dans le débat et dans les politiques publiques. Lorsque ce sont des investisseurs privés qui exploitent ces ressources¹, en particulier lorsque ces investisseurs sont étrangers, les autorités nationales vont chercher à optimiser la part des gains financiers générés par le projet qui revient à leur pays par l'intermédiaire de la fiscalité et d'autres modalités dont est assortie l'autorisation d'exploitation².

Si l'objectif d'optimisation de la part globale de la rente est simple en théorie, il se révèle complexe à mettre en pratique. Les accords et les conditions cadre d'imposition doivent tenir compte de l'incertitude qui règne sur les gains qui seront générés par un projet à l'avenir. La situation, la dotation en ressources naturelles, les capacités administratives ainsi que

les politiques publiques et la vie politique diffèrent d'un pays à l'autre. Par conséquent, bien que des approches communes existent, la politique fiscale, la structure de la fiscalité et les taux d'imposition varient, eux aussi, considérablement entre les pays.

Comparaison des modalités et conditions entre les pays

IFC commence généralement l'évaluation d'un projet par une comparaison des modalités et conditions fiscales avec celles qui existent dans d'autres pays. Cette méthode, qui peut sembler simple, se révèle parfois difficile à mettre en œuvre en raison du niveau de détail et de la diversité des modalités et conditions qui sont employées sur la planète, ainsi que de leur tendance à évoluer. Le tableau 2.1 présente les principaux aspects des différents régimes fiscaux dans une sélection de pays³.

Néanmoins, ce type de comparaison internationale permet de mettre en regard un éventail de modalités et conditions fiscales et de faire apparaître des différences importantes au début du processus d'examen, surtout s'agissant des taux de redevances et de l'impôt sur les sociétés, lesquels occupent une grande place dans la fiscalité des ressources et bénéficient souvent d'une grande visibilité politique, car elles synthétisent « ce qu'un pays obtient ». Cependant, si les modalités ne se révèlent pas très dures ou au contraire très généreuses pour plusieurs dimensions, ces comparaisons entre pays ne sont pas suffisantes pour permettre de tirer des conclusions fiables à propos de l'équité de telle ou telle transaction ou de tel ou tel régime fiscal.

Par exemple, un pays peut appliquer une retenue sur les dividendes supérieure à celle pratiquée par un autre, mais autoriser la compensation de cette retenue sur tout impôt sur les sociétés dû. Dans le pays où la fiscalité est apparemment plus légère, il se peut qu'un tel arrangement ne soit pas autorisé. Dans un autre exemple, le régime fiscal d'un pays

1 Lorsque les activités sont détenues par des entreprises d'État, comme c'est le cas d'une bonne partie des opérations de production pétrolière de grande ampleur dans le monde, la répartition des gains financiers nets devient une source de préoccupation pour les différents échelons de gouvernement en cas de redistribution infranationale des recettes. La façon dont une entreprise d'État est gérée, dont d'autres parties prenantes sont traitées et dont les gains nets sont utilisés peut également être sujette à controverse.

2 Le régime fiscal d'un pays décrit en détail comment la rente des opérations minières et sur les hydrocarbures doit être partagée entre l'État et les investisseurs. Dans le secteur minier, les modalités fiscales sont généralement définies par la législation. La législation sur le secteur pétrolier instaure le cadre pour les opérations pétrolières et la structure de base de la fiscalité, tandis que des modalités spécifiques à chaque opération sont généralement inscrites dans le contrat ou la licence (Alba, 2009).

3 Pour un exemple plus complet dans le secteur minier, voir PwC (2012).

TABLEAU 2.1 : Comparaison de certaines modalités de la fiscalité minière entre plusieurs pays

	TAUX DES REDEVANCES ^a	TAUX DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS	RETENUES À LA SOURCE ^c	EXONÉRATION DES DROITS DE DOUANE À L'IMPORTATION	EXONÉRATION DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE (TVA)	EXONÉRATION TEMPORAIRE DE L'IMPÔT SUR LES BÉNÉFICES	PARTICIPATION DE L'ÉTAT / ENTREPRISE D'ÉTAT
Guinée	3,5 %	30 %	n.a.	Oui	Partielle	n.a.	Oui, complexe
Ghana	5,0 %	25 %	8 %	n.a.	Oui	n.a.	Intérêt passif de 10 %
Afrique du Sud	0,5-7 %	28 %	10 % (dividendes)	n.a.	Oui	n.a.	Non
Mongolie	5,0 %	25 %	10 % (dividendes) 20 % (intérêts)	n.a.	Oui	Non	Oui, formule complexe
Chili	0-14 %	18,5 %	35 % (dividendes) 4-35 % (intérêts)	n.a.	Oui	Oui	Entreprise minière d'État
Pérou	Échelle mobile ^b	30-32 %	4 %	Oui	Oui	n.a.	Non
Tendances	3,0-5,0 %	30-35 %	0-15 %	Habituellement	Habituellement	Rarement	Parfois

Note : Ce tableau ne porte que sur certaines modalités et conditions qui peuvent s'appliquer et qui ne sont pas forcément généralement applicables.

Les modalités changent souvent, et les comparaisons peuvent rapidement devenir obsolètes.

a. Le taux des redevances varie en fonction de la matière première.

b. Le régime fiscal révisé du Pérou applique des redevances comprises entre 1 et 12 % et une taxe minière spéciale (2 à 8 %) sur la base du résultat d'exploitation.

Pour les projets faisant l'objet d'un accord de stabilisation, une charge fiscale minière spéciale (4 à 13 %) a été décidée (Ernst & Young Peru, 2014).

c. Taux variant suivant l'assiette de l'impôt (intérêts ou dividendes).

n.a. = non applicable.

peut paraître relativement généreux, mais ses ressources sont de piètre qualité et d'un coût élevé par rapport à celles qui sont disponibles dans les pays où la fiscalité paraît plus lourde.

Il arrive que les différents pays n'aient pas formulé leurs conditions cadre d'imposition et leurs accords de projet au même stade dans le cycle des cours, et que dans certains cas, des modalités à première vue généreuses ne soient que le reflet d'un niveau de cours peu élevé au moment de la conclusion de l'accord.

Étude des spécificités des projets – Modélisation financière

Pour obtenir un tableau plus complet d'un investissement potentiel, IFC étudiera de près les spécificités du projet et construira ses propres modèles financiers afin d'en prévoir les résultats possibles. Cette modélisation a pour objectif i) de refléter les caractéristiques d'un projet donné, comme le volume et l'abondance des ressources, les coûts d'investissement, les coûts de production et les prix de vente

attendus, lesquels sont normalement déterminés sur les marchés internationaux et ne relèvent pas de la volonté des investisseurs ou des autorités ; ii) de rendre compte de la manière dont les caractéristiques du projet interagissent avec l'ensemble de la fiscalité du pays ; iii) d'évaluer les résultats, y compris le taux de rentabilité financière (TRF) du projet et la distribution de sa valeur actuelle nette (VAN), en fonction de diverses hypothèses concernant les facteurs opérationnels essentiels. Pour IFC, la VAN⁴ et le taux de rentabilité financière se trouvent au cœur de l'analyse des performances financières d'un projet potentiel.

Les investisseurs et les États peuvent dégager des gains financiers ou au contraire être pénalisés de bien des manières. Pour dresser un tableau complet, il convient d'intégrer tous les coûts et les gains financiers dans la modélisation et l'analyse. L'encadré 2.1 décrit les aspects à prendre en compte pour cerner l'intégralité des coûts et gains financiers.

4 IFC utilise en général un taux d'actualisation réel de 10 %, mais peut évaluer les performances d'un projet sur la base d'autres taux.



Indicateurs mesurant la part des gains revenant au secteur public et au secteur privé

Il existe des indicateurs couramment utilisés pour mesurer la distribution des gains financiers d'une opération entre l'État et les investisseurs. Dans le secteur pétrolier et gazier, on utilise souvent deux statistiques synthétiques : la part des recettes de l'État et le taux effectif des redevances. La *part des recettes de l'État* correspond à la part des recettes, après déduction des coûts, que l'État perçoit sur toute la durée de vie de l'opération. Le *taux effectif des redevances* correspond à la part minimale des recettes, après déduction des coûts, qu'un État perçoit d'une opération pour chaque année fiscale pendant la durée de vie de l'opération. Ce taux indique à quel point la part d'un État dans les gains nets d'une opération peut être faible sur un exercice donné. Il n'est peut-être pas très révélateur du partage des gains sur la durée de vie du projet, mais pourrait indiquer des problèmes concernant le moment où l'argent entre dans les caisses de l'État.

Dans le secteur minier, le taux d'imposition effectif (TIE) exprime la part des gains nets dégagés par une opération

que l'État perçoit après déduction des coûts d'investissement et d'exploitation. Un taux d'imposition effectif de 50 % montre que l'État et le secteur privé reçoivent chacun 50 % des gains nets de l'opération concernée. Un certain nombre d'études ont modélisé les résultats des opérations minières afin de produire un taux d'imposition effectif qui serve d'indicateur du partage des gains financiers dans différents pays (Banque mondiale, 2006). Le taux d'imposition effectif peut également être utilisé pour faciliter la comparaison des régimes fiscaux entre les pays. Une étude de 2004 sur les régimes fiscaux internationaux dans 24 pays a modélisé le taux d'imposition effectif prospectif dans chaque pays en appliquant le régime fiscal de chaque pays au cas d'une seule et unique mine de cuivre fictive. Le taux d'imposition effectif, soit la part de l'État dans les recettes, s'est échelonné entre grosso modo 30 % et 63 % (Otto 2004). À certaines fins bien précises, on utilise également le « taux effectif marginal », qui met en évidence la manière dont les variations incrémentielles des recettes sont partagées.

Du point de vue d'IFC, le recours au taux d'imposition effectif, au taux de redevances effectif et à la part des

ENCADRÉ 2.1 : Appréhender tous les coûts et les gains financiers

Tous les coûts et les gains pertinents devraient être intégrés dans le modèle financier si l'on veut obtenir un tableau exhaustif du profil de rentabilité financière d'un projet pour l'État et les investisseurs. Pour cerner tous les coûts et les gains applicables, il faut déployer une analyse rigoureuse et y inclure les éléments potentiellement essentiels, tels que la détermination des prix de transfert ou la sous-capitalisation.

Les **investisseurs** supportent des coûts dans le cadre de leurs investissements et perçoivent des gains via leur part des flux de trésorerie nets, habituellement distribués sous la forme de dividendes. Outre le chiffre d'affaires, les investisseurs peuvent gagner de l'argent grâce à la rémunération des services rendus par leurs sociétés affiliées, qui couvrent largement les coûts. Il arrive également que les investisseurs tirent des avantages des prix de transfert. Bien que de nombreux accords et bien souvent, la législation fiscale également, interdisent les prix de transfert inappropriés, une étude réalisée en 2013 a conclu que les prix de transfert constituaient une source potentiellement importante de manque à gagner pour les États africains (Africa Progress Panel, 2013)⁵.

Les investisseurs combinent habituellement prises de participation et financement par l'emprunt obligataire pour financer les projets, de manière à obtenir une certaine rentabilité du capital après impôts ou pour gérer leur exposition aux risques du projet via un financement sans recours^a. La structure financière peut avoir un impact sur le partage global des gains, du fait de son impact sur les impôts dus. Les règles sur la « sous-capitalisation » limiteront cet impact, car elles régissent le montant de dette qu'une entreprise peut souscrire et les taux d'intérêt qu'elle peut payer (voir l'analyse sur la détermination des prix de transfert et la sous-capitalisation à l'Annexe A).

Les **pays** supportent des coûts et perçoivent des gains résultant des opérations sous la forme d'impôts et taxes (Annexe A) et de leur part des bénéfices nets, le cas échéant. Les pays peuvent également tirer des gains financiers d'un accès à l'énergie ou à d'autres ressources pour un prix inférieur à celui du marché, et si l'opération leur procure des infrastructures ou d'autres services pour un tarif inférieur à celui du marché. Inversement, si un pays apporte à une opération un service tel qu'un raccordement à l'électricité ou une autre infrastructure pour un prix inférieur à celui du marché, la fourniture de ce service entraînera un coût pour le pays.

Note : a. Le financement sans recours est le financement consenti par des prêteurs, notamment commerciaux, qui sera remboursé sur les bénéfices générés par le projet et dans lequel les créanciers n'ont qu'un recours limité, voire pas de recours du tout, à l'encontre des investisseurs si le projet ne se déroule pas comme prévu.

⁵ Certains analystes ont remis en question l'échelle des estimations citées dans le rapport de l'Africa Progress Panel. Voir, par exemple, l'Annexe C dans ICMM (2014).



recettes de l'État pour donner une mesure du partage des gains présente un inconvénient : il ne tient pas compte des différences dans le moment auquel interviennent les flux de coûts et de gains sur la durée de vie d'une opération.

Pour évaluer la part des recettes d'une opération dans le secteur des ressources naturelles qu'obtiennent le secteur public et le secteur privé, IFC recourt à la VAN⁶ de l'opération en question, laquelle tient compte du moment où interviennent les coûts et les gains (le timing). Les investisseurs, les États et les individus accordent davantage de valeur aux fonds qui sont disponibles aujourd'hui qu'à ces mêmes fonds s'ils sont disponibles demain, car les coûts et le revenu dont ils s'accompagnent sont incertains et peuvent fluctuer. Une approche fondée sur la VAN qui actualise les flux de trésorerie sur la durée aide à corriger les différences de timing pour les entrées et les sorties d'argent. L'encadré 2.2 décrit les ajustements à pratiquer sur les flux de trésorerie.

Il n'est pas rare que les investisseurs consacrent des moyens financiers à l'exploration pendant plusieurs années avant qu'une découverte ne soit faite. Il faut parfois aussi plusieurs années supplémentaires pour la planification et la construction, avant que les investisseurs ne commencent à percevoir des flux de trésorerie en retour. Dans le même temps, l'État ne participe normalement pas aux investissements de départ et aux dépenses d'investissement pour une opération. Néanmoins, il commence habituellement à encaisser des revenus sous la forme de redevances ou d'impôts et taxes non liés aux bénéfices dès que la production démarre, voire avant. En d'autres termes, l'État commence généralement à percevoir un revenu bien avant que les investisseurs ne reçoivent de distribution de bénéfices régulière. Inversement, dans certains cas, les investisseurs perçoivent des flux de trésorerie substantiels pendant les périodes de cours élevés, tandis que la perception par l'État des produits de la fiscalité sur les bénéfices est retardée de plusieurs années en raison de règles d'amortissement ou d'exonérations fiscales temporaires généreuses.

L'expérience d'IFC a montré qu'avec des indicateurs reposant sur la VAN, la part des gains nets du projet revenant aux investisseurs sera toujours plus faible que celle obtenue sur la base du taux d'imposition effectif ou de la part de l'État dans les recettes. Cet écart s'explique par le profil type des investissements, des bénéfices et des flux fiscaux de ces projets (voir plus haut). En particulier, avec les opérations caractérisées par des taux de rentabilité relativement peu élevés, la part des gains nets perçus par le secteur privé sera sensiblement plus restreinte lorsque l'on utilise un indicateur fondé sur la VAN.

Pour une analyse plus poussée des réflexions d'IFC concernant l'estimation de la VAN, voir l'Annexe B.

FACTEURS DÉTERMINANTS DES RÉSULTATS D'UN PROJET ET PARTAGE DES GAINS FINANCIERS

En théorie, l'État d'un pays hôte devrait percevoir 100 % de la rente d'une opération (c'est-à-dire de la portion du rendement de l'opération qui dépasse le coût d'investissement consenti par les investisseurs) sous la forme de recettes fiscales et de partage des bénéfices. S'il arrive que cela se produise, IFC considère qu'il s'agit là d'une référence simpliste. Pour l'évaluation du caractère raisonnable de la part de l'État dans les recettes, mesurée par la VAN de l'opération qui revient à l'État, IFC tient également compte de la rentabilité financière, laquelle témoigne du niveau de risque supporté par les investisseurs. Il peut être tout aussi raisonnable que le secteur privé perçoive une part plus élevée dans le cadre d'un projet à rendement faible que s'il percevait une part bien inférieure dans le cadre d'un projet à rendement élevé. Pour se forger une opinion sur le partage des gains financiers, IFC étudie un certain nombre de facteurs qui influent sur les résultats d'un projet.

L'incertitude sur les prix et sur les autres facteurs entrant dans le projet revêt une grande importance

IFC a tiré un enseignement fondamental de son expérience de l'investissement : les résultats peuvent dans une large mesure s'écarter des anticipations qui se forment au moment de la planification et de la construction. Toute prévision du partage des gains doit tenir compte de cette incertitude qui plane sur les principales variables, y compris sur le niveau de production à venir, et sur les coûts et les prix, qui varient fréquemment. De plus, les régimes fiscaux peuvent évoluer différemment à mesure que la rentabilité varie et les modalités imposées par un pays peuvent également changer.

IFC estime habituellement un éventail de résultats possibles pour la rentabilité financière, les bénéfices à venir, la fiscalité et la répartition de la VAN en déployant différents scénarios fondés sur des valeurs différentes pour les principales variables (niveaux de production, coûts, variation des prix). Le gain financier net, ou rente, d'un projet et la façon dont il est partagé peuvent s'écarter significativement du scénario du cas « de référence »⁷.

6 IFC applique habituellement un taux d'actualisation réel de 10 %, mais peut en utiliser d'autres.

7 Si IFC étudie un éventail de résultats sur la base d'hypothèses différentes, elle axe en général ses travaux sur une « référence » qui s'appuie sur un ensemble de valeurs raisonnables pour les principaux facteurs déterminants du projet.

ENCADRÉ 2.2 : Corriger les flux de trésorerie pour tenir compte du coût induit par le temps et l'incertitude

Les gains et les coûts financiers d'un projet prennent la forme d'un ensemble de flux de trésorerie, tant positifs que négatifs, qui peuvent s'échelonner sur de nombreuses années. Habituellement, on assiste dans un premier temps à des sorties massives de fonds sur une période relativement brève au moment où l'on investit pour monter le projet, puis à une période plus longue de flux nets positifs dès lors que la production démarre. Pour évaluer la rentabilité des projets et procéder à une estimation raisonnable du partage des gains qui en résultent, l'analyse ne devrait pas se contenter d'additionner les flux mais procéder à une correction pour les deux facteurs suivants :

1. **L'inflation** : Même avec des niveaux d'inflation annuelle modestes, à long terme, un montant donné finira par valoir beaucoup moins en termes réels (son pouvoir d'achat) qu'aujourd'hui. Il convient de tenir dûment compte de cette accumulation de l'effet de l'inflation en recourant à des hypothèses d'inflation cohérentes pendant toute l'analyse du projet (hypothèses sur les coûts, les prix, les coûts de financement, le traitement fiscal et, pour finir, sur la conversion des flux de trésorerie nets en termes réels).
2. **La valeur-temps de l'argent** : Les fonds qui seront reçus dans des années présentent moins de valeur que ceux qui sont disponibles aujourd'hui, et qui pourraient, par exemple, être dépensés ou utilisés pour d'autres investissements. L'analyse fondée sur la VAN tient compte de ces différences de timing des flux de trésorerie en actualisant les flux à venir. Par exemple, si l'on part de l'hypothèse que, pour chaque année, une entrée d'argent est retardée, sa valeur est réduite de 10 %, donc, exprimé en VAN, un paiement de 100 dollars qui doit être reçu dans trois ans ne vaut plus que 75,13 dollars aujourd'hui.

Les investisseurs prennent habituellement pour taux d'actualisation un retour du « coût du capital » auquel s'attendent les marchés pour les investissements. Ce taux de rendement peut varier entre les sous-secteurs et les périodes. Pour les entreprises industrielles, un taux compris entre 7 et 11 % en termes réels est courant. On estime souvent que le taux d'actualisation approprié pour les États se situe entre 2 et 3 % seulement en termes réels. IFC applique habituellement un taux d'actualisation réel de 10 % aux flux de trésorerie d'un projet pour les investisseurs comme pour les États. En effet, les recettes issues des opérations dans le secteur des ressources naturelles sont très incertaines et un taux d'actualisation de 2 à 3 % pour les États serait insuffisant dans bien des pays en développement. Les autorités de ces pays manquent souvent de fonds à investir et les utilisations de ces fonds affichent des taux de rendement prévisionnels bien supérieurs à 2 à 3 %.

Une incertitude plane toujours sur les flux de trésorerie à attendre des projets. En s'appuyant sur un éventail d'hypothèses pour les principales variables, il est possible d'évaluer plusieurs résultats différents. La façon dont le rendement d'une opération et le partage des gains varient en fonction des hypothèses et des scénarios donne une bonne idée des risques supportés par les différentes parties prenantes. Voir l'Annexe B pour une analyse plus poussée de ces questions.

La variabilité de la rentabilité financière projetée donne à IFC une indication du risque que prennent les investisseurs. Par exemple, pour les projets dans le domaine des ressources naturelles financés par IFC, elle s'attend à des taux de rentabilité relativement élevés, de l'ordre de 20 %, contre environ 10 % pour les opérations industrielles, en général. Dans la pratique, IFC observe que pour nombre de ses projets, le risque d'un rendement faible, voire d'une perte, pour les investisseurs privés est bien réel. Pendant les périodes de faiblesse des cours, en particulier, tandis que les États peuvent recevoir plus de 100 % des flux de VAN d'un projet, il arrive que les investisseurs perdent de l'argent. Les investisseurs continuent de payer les redevances et d'autres impôts et taxes, mais n'engrangent pas toujours suffisamment de bénéfices au regard des dépenses d'investissement engagées.

Dans les cas où IFC observe des retours sur investissement robustes sur un éventail raisonnable d'hypothèses concernant les cours des matières premières, il est probable qu'il s'agit de projets très rentables qui seront assujettis à des taux d'imposition très élevés⁸. Par exemple, pour certaines opérations pétrolières, le taux marginal peut approcher les 90 %. Pour de telles opérations, l'État engrangerait 90 % des gains issus d'un renchérissement du pétrole, mais absorberait aussi 90 % du coût d'une baisse.

Le stade du cycle des cours où les accords sont négociés ou évalués peut jouer un rôle très important. Ces dernières années, des cours des matières premières plus élevés qu'attendu ont propulsé les bénéfices des investisseurs bien au-delà des niveaux jugés réalistes lorsque les modalités

⁸ Le taux d'imposition marginal est le taux payé sur chaque dollar supplémentaire de bénéfice. Par exemple, pour la plupart des personnes physiques contribuables, le taux de l'impôt sur le revenu augmente avec le revenu. Les personnes percevant des revenus peu élevés paieront par exemple 10 % seulement de chaque dollar supplémentaire de revenu gagné, contre 50 % pour chaque dollar supplémentaire gagné par les personnes à haut revenu.

et conditions de certaines transactions avaient été définies (Stevens et al., 2013). Ainsi, des accords qui paraissaient raisonnables à un moment donné ont commencé à le paraître beaucoup moins, car les recettes de l'État n'ont pas augmenté proportionnellement à la hausse du cours des matières premières. Mais on a récemment observé un retour de balancier, avec une contraction des cours, associée à une forte inflation des coûts, ce qui a comprimé les bénéfices des entreprises. Face aux pressions de leurs actionnaires, beaucoup d'entreprises ont revu leurs dépenses d'investissement à la baisse.

L'exploration et les risques techniques peuvent conditionner la réussite ou l'échec d'un projet

Les projets s'accompagnent de différents types de risques, mais le risque d'exploration est particulièrement important. L'exploration a toujours constitué un investissement très risqué, avec un taux d'échec supérieur à 80 %⁹. Lorsqu'elle évalue comment la VAN d'un projet est partagée entre l'État et les investisseurs, IFC inclut en général des coûts d'exploration passés dans les coûts du projet (Annexe B).

Le risque d'un échec de l'exploration revêt aussi une grande importance pour la détermination d'un taux de retour approprié pour les investisseurs privés. Lorsque les perspectives d'exploration sont incertaines, les entreprises n'accepteront des risques d'exploration élevés que si les modalités régissant la production à venir sont suffisamment intéressantes pour couvrir les pertes attendues sur les dépenses d'exploration qui n'aboutiront pas. Les entreprises qui cherchent à exploiter des ressources connues, ou à lancer une exploration là où elle a de fortes chances d'aboutir,

⁹ Beaucoup d'analystes du secteur pétrolier tablent sur un taux de réussite d'un puits d'exploration foré sur dix seulement.

Il faut savoir que les résultats d'un projet peuvent largement s'écarter de ce que l'on espérait au moment de sa planification. Toute prévision sur le partage des gains doit tenir compte de cette incertitude fondamentale.

ne demanderont pas une récompense future aussi élevée, toutes choses étant égales par ailleurs. Dans d'autres cas, les ressources sont relativement bien connues, mais les défis techniques dont s'accompagne leur extraction peuvent être énormes et considérés comme très risqués.

La structure de la fiscalité et d'autres modalités influent sur le risque pour l'investisseur et sur la part des recettes de l'État

La structure de la fiscalité a aussi une incidence sur les risques supportés par les investisseurs. Une fiscalité combinant un taux de redevances élevé, s'appliquant quel que soit le niveau de rentabilité, et un faible taux d'imposition sur les bénéfices se révèle plus risquée pour un investisseur que la combinaison inverse (faible taux de redevances mais taux élevé d'imposition des bénéfices). Dans le premier cas, les investisseurs devront s'acquitter de redevances même pendant les périodes de faiblesse des cours, alors que leurs opérations seront peut-être déficitaires. Dans un tel scénario de piètre rentabilité, la part de la VAN encaissée par l'État peut être supérieure à 100 %.

En général, une fiscalité progressive fondée sur la rentabilité sera la mieux à même d'encourager l'investissement en réduisant le risque pour l'investisseur. Elle devrait également assurer à l'État une plus grande part des bénéfices élevés en période de cherté des matières premières. Mais l'imposition progressive de la rentabilité induit davantage de variabilité pour les recettes publiques que l'imposition du revenu dégagé par un projet. Elle peut donc paraître plus risquée aux yeux de l'État. Dans la pratique, IFC constate que cette imposition progressive se rencontre le plus souvent dans le cas des opérations pétrolières et gazières (même si certaines modalités de la fiscalité pétrolière se révèlent très régressives). Dans la plupart des projets miniers, la rentabilité n'entre pas en ligne de compte pour la définition des taux des redevances et de l'imposition des bénéfices¹⁰. Par conséquent, la part de la VAN perçue par l'État recule normalement lorsque la rentabilité part de niveaux très faibles pour augmenter.

Il arrive que l'État assume des risques qui auraient sinon été supportés par l'investisseur. Par exemple, lorsqu'il s'engage à construire et à exploiter une infrastructure qui aurait pu être construite par l'investisseur. L'État assume même parfois des risques liés à la demande et aux prix s'il garantit la vente de la production de l'opération.

¹⁰ Depuis quelques années, l'indexation des taux d'imposition et des redevances sur le niveau de rentabilité est vivement débattue dans le secteur minier. Seul un petit nombre de pays ont introduit ce type de lien entre rentabilité et taux d'imposition afin d'augmenter la part des recettes et des bénéfices versés à l'État lorsque les bénéfices augmentent.

Le risque politique a un coût

Le risque politique accroît le taux de rendement demandé par l'investisseur et influe sur la distribution des gains nets. La perception qu'ont les investisseurs des risques politiques d'un investissement à long terme diffère suivant les pays, et les investisseurs exigeront des taux de rendement supérieurs pour investir dans des pays perçus comme plus risqués. Les pays qui (ré)ouvrent leur secteur des ressources aux investisseurs privés n'ont pas un palmarès très étoffé d'investissements privés fructueux à présenter (et sont peut-être même connus pour ne pas réserver le meilleur accueil aux investisseurs privés). Ces pays devront dans un premier temps offrir des modalités plus intéressantes pour encourager l'investissement, surtout s'ils sont en concurrence avec des pays où le secteur en question est établi depuis plus longtemps¹¹.

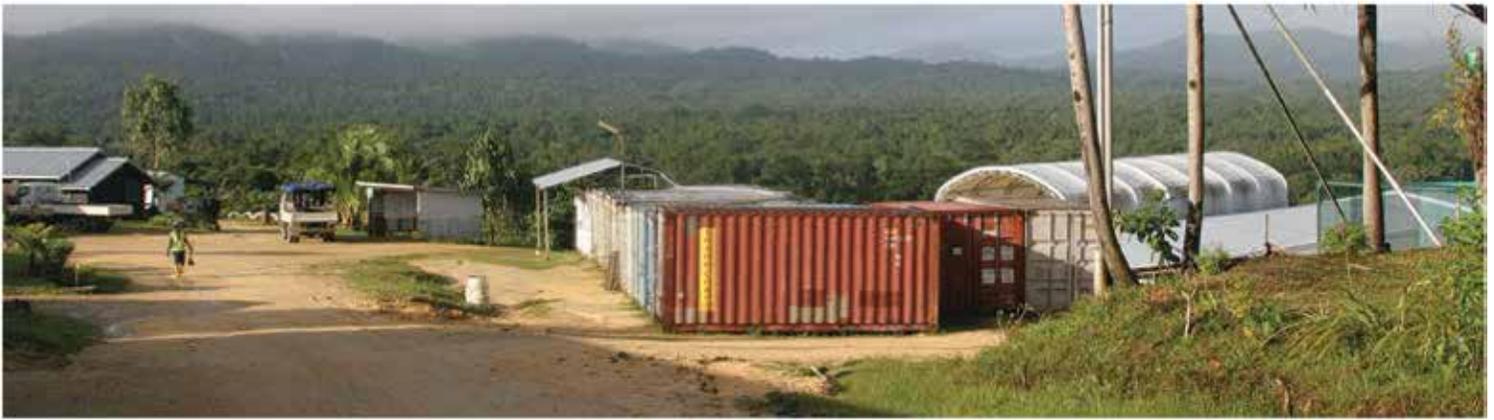
Les expériences internationales précédentes des investisseurs influenceront fortement leurs anticipations des risques politiques auxquels devrait se heurter leur projet dans un pays donné. L'État sera peut-être en mesure de gérer ces perceptions et de réduire effectivement ces risques, même à court terme. L'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA) contribue à lever les éventuels obstacles à l'investissement en offrant une assurance contre les risques politiques pour les investissements étrangers dans les pays en développement¹². Lorsqu'elle est partie à un investissement, IFC envoie aussi aux autres investisseurs un signal de soutien et de confiance vis-à-vis du pays.

D'autres dispositifs peuvent augmenter le niveau de confiance des investisseurs. Par exemple, les contrats assortis de clauses de stabilisation à long terme pour les principales modalités et prévoyant une procédure d'arbitrage indépendant peuvent apporter une réponse. Cependant, ces contrats qui réduisent les risques à long terme peuvent eux-mêmes devenir une source de risque s'ils interdisent toute flexibilité en cas de revirement de circonstances.

Sachant que les cours et la rentabilité des projets lancés dans le secteur des ressources augmentent depuis le début des années 2000, dans certains pays, l'opinion, qui a l'impression de ne pas avoir reçu sa juste part de la manne

¹¹ Afin de classer les pays en fonction de leur attrait global à titre de destinations d'investissement, les rapports établis par le secteur utilisent divers indicateurs de l'attractivité de la base de ressources d'un pays au regard du régime fiscal et du risque perçu. Par exemple, l'institut Fraser (Canada) produit une étude annuelle du secteur minier qui s'appuie sur des enquêtes de l'opinion des investisseurs concernant les dotations en minerai et les politiques publiques afin d'évaluer l'attractivité des pays dans la perspective d'investissements miniers.

¹² Il n'est pas rare que les préoccupations concernant l'environnement d'investissement et la perception des risques politiques entravent l'investissement direct étranger. Outre l'assurance contre les risques politiques, la MIGA propose aussi une assistance technique afin d'améliorer le climat de l'investissement, ainsi que des services de médiation en cas de litige.



représentée par la hausse des cours, exerce des pressions sur l'État pour qu'il renégocie¹³. En pareil cas, l'État doit mettre en balance l'augmentation de ses recettes à court terme et le risque de décourager de nouveaux investissements, et donc de se priver de recettes potentielles, à long terme. Plusieurs pays, dont le Chili et le Pérou, ont revu leurs modalités afin d'obtenir une plus grande part des gains résultant d'une hausse imprévue des cours à l'issue d'un processus de dialogue avec les investisseurs.

Comment l'accès aux ressources a-t-il été obtenu ? Comment les modalités et conditions ont-elles été définies ?

La qualité et la transparence des procédures d'adjudication dans le secteur de l'exploitation des ressources naturelles et la manière dont les modalités et conditions d'exploitation sont définies peuvent exercer une influence directe sur la distribution des gains nets. Une transaction sera plus probablement équitable si l'accès est accordé conformément à une législation et à une réglementation claires, ne ménageant qu'un espace restreint pour les exceptions propres au projet, ou prévoyant la transparence du processus et un contrôle par le public. Comme indiqué plus bas, les accords bilatéraux ne donnant pas lieu à un examen ont plus de risques d'être déséquilibrés et renégociés ou annulés ultérieurement. IFC étudie en détail comment les droits sur les ressources ont été obtenus.

Les trois options couramment utilisées pour l'attribution des droits sur les ressources sont les suivantes :

- **Les mises en concurrence**, où les modalités sont fixées par adjudication, sont une bonne indication qu'un accord raisonnable a été conclu.

- **Les négociations bilatérales**, où les modalités sont négociées entre les investisseurs et l'État, aboutissent plus souvent à un accord peu favorable à l'État. Ce n'est pas nécessairement le cas, surtout si les négociations sont menées dans la transparence, dans un cadre administratif et de politique publique clair, avec une supervision efficace conduite par l'État¹⁴. Cette option requiert des compétences et des capacités considérables de la part du gouvernement, ainsi qu'une volonté de transparence. Depuis 2012, à titre de condition pour un investissement, IFC exige au moins la publication des principales modalités, et la norme ITIE actuellement en vigueur encourage également la publication des contrats.
- **Le libre accès via un processus réglementaire** : dans le cas de nombreuses ressources naturelles (y compris pour une grande proportion des projets miniers), l'accès est déterminé par la politique et la réglementation en vigueur. C'est en général la règle du « premier arrivé, premier servi » qui prévaut pour l'accès aux blocs d'exploration, qui s'accompagne de modalités standard prédéterminées et de conditions régissant une éventuelle phase de production ultérieure. La Banque mondiale encourage généralement cette approche dans le secteur minier.

Dans la pratique, il arrive que les accords combinent différentes approches. Même après une adjudication, il se peut que l'adjudicataire et l'État s'engagent dans une négociation finale. De même, certains processus réglementaires de libre accès renferment une disposition prévoyant la négociation de quelques modalités spécifiques.

13 Pour une analyse de certains des problèmes induits par un changement de circonstances, voir Sachs, Toledano et Mandelbaum (2013).

14 On observe une tendance à la négociation de clauses de confidentialité, ce qui peut, en fin de compte, ne servir les intérêts d'aucune partie contractante. En réalité, de nombreux arguments démontrent qu'une publication exhaustive est avantageuse pour les trois principales parties prenantes : la population, l'investisseur et l'État (AIB, 2011 ; Rosenblum et Maples, 2009). Depuis quelques années, les investisseurs, les États et les organismes sectoriels plaident pour la publication des contrats.



ÉVALUER LE CARACTÈRE GLOBALEMENT RAISONNABLE DU PARTAGE DES GAINS FINANCIERS

Pour finir, IFC se forge une opinion sur le caractère raisonnable du partage des gains et des coûts financiers dans le cadre d'un projet après avoir pris en compte les différents facteurs évoqués ci-dessus dans sa propre modélisation financière¹⁵.

Dans les projets pétroliers, gaziers et miniers récents, la part de la VAN (10 %, termes réels) censée revenir à l'État s'établit en moyenne à environ 60 % si l'on applique les hypothèses relatives au « cas de référence » d'IFC. Dans le cas des opérations minières, l'État reçoit généralement une part supérieure à la moyenne pour des projets dont la rentabilité prévisionnelle est relativement faible et les redevances prévues relativement importantes. Dans le cas des opérations pétrolières, une quote-part supérieure revenant à l'État résultera plus probablement de la fiscalité élevée applicable à des projets rentables.

Il existe d'autres études ou examens des résultats sur lesquels IFC peut s'appuyer. Une étude réalisée en 2012 par le Fonds monétaire international (FMI) sur un certain nombre de pays a conclu que, nonobstant des variations et des incertitudes significatives concernant les données, les États semblent collecter au moins 33 % de la rente (VAN du projet) pour les opérations minières¹⁶ et entre 65 et 85 % pour les projets pétroliers (FMI, 2012). Les régimes fiscaux n'aboutissant pas à ces niveaux ont été perçus comme potentiellement préoccupants. Un certain nombre d'études du secteur minier comparent en outre la répartition attendue entre secteur public et secteur privé dans différents pays sur la base de projets fictifs (Otto, 2000, 2001, 2004).



POINTS ESSENTIELS À EXAMINER

Même si un régime fiscal paraît donner des résultats globalement raisonnables pour la répartition de la VAN, il est possible qu'un certain nombre d'aspects doivent être étudiés de manière plus approfondie. Par exemple, IFC examinera attentivement si :

- il y a des modalités, comme des exonérations fiscales temporaires prolongées, qui retarderont considérablement l'entrée de recettes publiques significatives dans les caisses de l'État, même si les cours et les bénéfices du secteur sont bien orientés.
- il existe des relations complexes entre l'investisseur et ses sociétés affiliées, par exemple pour la fourniture de volumes importants de services ou pour l'achat de la production issue de l'opération.
- l'État a souscrit à des obligations lourdes et potentiellement risquées, par exemple la fourniture de l'infrastructure pour le projet, ou des engagements de financement à venir difficiles ou onéreux.
- le taux d'imposition marginal agrégé est relativement faible. Bien que le partage des gains soit raisonnable lorsque les cours et les bénéfices sont faibles, si les cours et les bénéfices augmentent, le pays en profitera beaucoup moins que prévu.

Enfin, même un partage raisonnable des gains financiers au niveau national ne rendra pas nécessairement l'accord acceptable pour toutes les parties prenantes. Comme indiqué plus loin, les échelons de gouvernement infranationaux et les communautés s'intéressent également à la part des recettes qu'ils recevront.

15 Cette analyse a pour but de cerner tous les coûts et les gains économiques et financiers et inclut des éléments qui ne seraient pas intégrés dans une modélisation financière standard. On peut citer par exemple des gains tels que la valeur de la production pétrolière directement encaissée par l'État dans le cadre d'un contrat de partage de la production, ou la fourniture de la production aux usagers locaux à un prix inférieur à sa valeur économique, ou des coûts tels que la fourniture d'électricité par l'État au projet à un tarif inférieur à sa valeur de marché (voir également l'encadré 2.1).

16 Bien que, à partir de simulations effectuées sur des modèles, le FMI estime qu'on devrait atteindre des taux de 40 à 60 %.



Questions guidant l'analyse d'IFC sur le partage des gains financiers entre différents niveaux de l'administration

- Les administrations infranationales concernées sont-elles habilitées à prélever une fiscalité sur les projets d'exploitation de ressources naturelles et, si c'est le cas, de quelle manière ?
- L'État central applique-t-il une formule pour partager avec d'autres échelons de gouvernement les recettes qu'il collecte, et comment cette répartition est-elle déterminée et effectuée ?
- Les recettes que les administrations infranationales (en particulier les autorités locales directement concernées) sont censées recevoir sont-elles substantielles, et dans quelle proportion sont-elles partagées avec les échelons inférieurs de gouvernement et les régions proches des zones de production ?
- Les recettes peuvent-elles être utilisées librement ?
- Quelles sont les attentes des autorités et des communautés locales concernées vis-à-vis de l'ampleur des recettes, du moment où elles sont encaissées et de leur volatilité ?
- Des mécanismes de transparence et de reddition des comptes appropriés sont-ils en place pour que les recettes reçues par les administrations locales soient correctement comptabilisées ?
- Les échelons de gouvernement infranationaux disposent-ils de capacités suffisantes pour gérer et utiliser efficacement les recettes générées par le projet ?
- Les recettes tirées des ressources naturelles sont-elles intégrées dans les budgets locaux, et ceux-ci sont-ils accompagnés d'un plan d'utilisation des recettes visant à apporter une aide aux communautés concernées ?
- Les promoteurs, les autorités locales et d'autres parties prenantes collaborent-ils de manière efficace pour protéger les communautés, et l'engagement aux côtés des communautés est-il productif ?
- Lorsque les promoteurs allouent volontairement une partie de leurs recettes aux communautés, y-a-t-il des conflits d'intérêts, des problèmes de gouvernance ou des doutes quant à l'équité du traitement des communautés voisines, et comment les dépenses sont-elles évaluées par les pouvoirs publics et par les communautés ?

CHAPITRE 3 :

Le partage des gains financiers au niveau local

LE PARTAGE DES GAINS AUX ÉCHELONS INFÉRIEURS DE GOUVERNEMENT : ÉTATS FÉDÉRÉS, DISTRICTS ET MUNICIPALITÉS

Au cours de la dernière décennie, qui s'est caractérisée par une flambée des cours et par un essor des investissements dans les ressources minérales et les hydrocarbures, les autorités infranationales¹ et les communautés locales ont demandé à profiter d'une plus grande part des recettes et des retombées bénéfiques des projets d'exploitation des ressources naturelles sur le développement. La dévolution aux échelons de gouvernement infranationaux, voire aux municipalités, du pouvoir de collecter et de gérer les recettes générées par les ressources naturelles comporte des avantages et des inconvénients. Les opposants à la décentralisation budgétaire soulignent que les autorités infranationales ne disposent pas de capacités suffisantes pour maîtriser la volatilité intrinsèque des flux de recettes, ni du savoir-faire requis pour se charger de la gestion des finances publiques, de la planification et des investissements, et que leurs systèmes de contrôle financier sont trop fragiles. Ils mettent également en évidence le fait que les autorités locales rendent peu de comptes, ce qui favorise la corruption. De surcroît, une décentralisation complète des rentes issues des ressources naturelles pourrait priver l'État central des financements nécessaires à l'exercice de ses missions nationales et engendrer des conflits et des disparités géographiques.

De leur côté, les partisans de la décentralisation budgétaire affirment que la dévolution accroît l'efficacité de l'allocation des financements, car les autorités infranationales sont mieux à même de déterminer plus précisément les besoins et de trouver des solutions appropriées. Ils considèrent que les régions de production doivent être dédommées pour les impacts négatifs et la perte de ressources naturelles non renouvelables dont les communautés locales ont le sentiment d'être propriétaires.

Dans chaque pays, les accords de partage sont le fruit de processus politiques, de dynamiques de pouvoir et du contexte économique et social ; ils dépendent aussi du rôle que joue le secteur des ressources naturelles dans l'ensemble de l'économie et de sa contribution au budget de l'État central. Étant donné que, dans nombre de pays, les ressources naturelles sont géographiquement concentrées, des conflits peuvent apparaître entre les administrations infranationales pour l'accès aux recettes budgétaires et la répartition régionale de ces recettes.

C'est essentiellement en prélevant et en collectant des impôts et taxes directement auprès des sociétés qui exploitent les ressources naturelles, ou via les transferts de l'administration centrale, que les administrations infranationales ont accès aux recettes provenant des ressources naturelles.

Collecte des impôts et taxes sur les ressources naturelles au niveau local

Dans la grande majorité des pays, c'est l'État ou l'administration nationale (ou le peuple collectivement) qui est propriétaire des ressources minérales et, par conséquent, c'est aussi la principale autorité qui définit les modalités applicables aux projets liés aux ressources naturelles, qui collecte les recettes fiscales et qui les utilise pour atteindre les objectifs de la politique publique. Souvent, les administrations infranationales ne sont pas habilitées à collecter les impôts et taxes spécifiques auprès du secteur des ressources naturelles, mais les situations sont variables.

Dans un certain nombre de pays, les autorités des provinces, voire les échelons de gouvernement inférieurs, prélèvent leurs propres impôts et taxes sur les projets d'exploitation de ressources naturelles qui se situent sur leur territoire. La Constitution nationale peut aussi conférer aux administrations infranationales des droits de propriété sur les ressources minérales. Il est également possible qu'un processus de décentralisation budgétaire ait finalement habilité ces échelons inférieurs à prélever des impôts et taxes sur les projets énergétiques et miniers.

1 Les administrations infranationales englobent tous les échelons de l'administration publique qui se situent au-dessous de l'échelon national (central ou fédéral). Ce sont notamment les administrations d'États fédérés et les administrations locales. Un État fédéré, une province ou une région correspond à « la zone géographique la plus étendue pouvant constituer une subdivision politique ou administrative d'un pays » (Banque mondiale, 2008).

Différents instruments fiscaux sont déployés pour la collecte des recettes. Si certains sont propres au secteur des ressources naturelles, d'autres ont une portée plus générale et s'appliquent à l'ensemble de l'activité économique. Leur efficacité dépend de multiples facteurs, notamment des capacités de l'administration locale.

D'après une étude consacrée à la décentralisation budgétaire et à la fiscalité du secteur minier dans 23 pays, les instruments les plus fréquemment choisis sont simples à administrer lorsque c'est l'administration locale qui collecte les impôts et taxes. D'ailleurs, c'est souvent elle qui perçoit certains prélèvements, comme les redevances, et elle collecte les droits d'utilisation du sol, les droits de licence ou les taxes administratives. En principe, les administrations locales ne sont pas chargées du recouvrement de la fiscalité générale, comme les taxes sur les ventes ou l'impôt sur les bénéfices, mais il existe des exceptions. Ainsi, au Canada et aux États-Unis, certaines provinces collectent l'impôt sur les sociétés (Otto, 2001). En revanche, les taxes à l'exportation et à l'importation, qui peuvent faire partie des obligations fiscales internationales, sont le plus souvent réservées à l'administration centrale.

Voici trois exemples de pays dans lesquels les échelons inférieurs de gouvernement prélèvent des impôts et taxes sur les projets d'exploitation des ressources naturelles :

- En **Australie**, les ressources minérales appartiennent aux États fédérés, lesquels fixent et collectent les redevances de production ainsi que d'autres taxes spécifiques, notamment les taxes foncières, les taxes sur les transactions et les prélèvements sur la masse salariale.
- Au **Canada**, les provinces prélèvent aussi des redevances, mais peuvent également percevoir d'autres impôts et taxes, tels que l'impôt sur les bénéfices, des droits d'accise et des prélèvements sur la masse salariale.
- En **Argentine**, les provinces peuvent prélever des redevances sur la production des ressources minérales,

ainsi que d'autres impôts et taxes. Par exemple, en juin 2013, le parlement de la province de Santa Cruz a voté une taxe annuelle (controversée) de 1 % perçue sur la valeur des réserves de ressources minérales.

La fiscalité locale doit être en phase avec les politiques nationales de développement des ressources naturelles du pays et conforme aux règles fiscales définies par l'État central, les États fédérés ou les provinces. Cependant, même lorsque les États fédérés ou les provinces ont le droit de lever des impôts et taxes, les objectifs et les interventions de l'administration centrale peuvent atténuer l'impact net de cette fiscalité locale. Par exemple, si l'administration centrale met en œuvre une politique de péréquation des recettes ou des dépenses entre les différentes régions, il se peut qu'elle réduise ses propres financements et qu'elle distribue moins de ressources budgétaires aux États qui prélèvent des impôts et taxes sur les ressources naturelles.

Redistribution des recettes générées par les ressources naturelles aux administrations locales

Dans nombre de pays, l'État central transfère aux échelons de gouvernement inférieurs, voire aux communautés, une part des recettes provenant des ressources naturelles. Il suit pour ce partage des règles de redistribution qui sont généralement définies dans la législation ou dans la Constitution du pays. L'ampleur et l'importance de cette redistribution sont très variables : dans certains pays, seule une petite partie d'un prélèvement, tel que des redevances, est redistribuée. Cependant, même des petits montants peuvent se révéler importants lorsque la distribution descend jusqu'au niveau des municipalités. Dans d'autres pays, toutes les recettes sont regroupées et réparties entre l'administration centrale et les autorités infranationales. En outre, dans un même pays, la répartition peut différer selon que les recettes proviennent du secteur pétrolier, du secteur gazier ou du secteur minier. En voici quelques exemples :

Dans chaque pays, les accords de partage sont le fruit de processus politiques, de dynamiques de pouvoir et du contexte économique et social ; ils dépendent aussi du rôle que joue le secteur des ressources naturelles dans l'ensemble de l'économie et de sa contribution au budget de l'État central.

- **Au Ghana**, toute la fiscalité minière est collectée par l'administration centrale, et seulement 20 % des redevances sur la production des ressources minérales sont redistribués aux échelons inférieurs. L'État central en conserve 80 %. Le fonds national pour le développement des ressources minérales en reçoit 10 % et les 10 % restants sont alloués au bureau de l'administrateur des terres des chefferies (Office of the Administrator of Stool Lands), qui les répartit entre le district producteur, le comité professionnel et les titulaires des droits fonciers coutumiers. En revanche, les impôts sur les bénéfices miniers, qui sont en principe nettement plus élevés en période de renchérissement des matières premières, ne sont pas redistribués.
- **Au Mexique**, environ 16 % de la fiscalité du pétrole sont partagés entre tous les États fédérés, sur la base d'accords de partage des recettes fédérales générales. Les municipalités en reçoivent une proportion infime. La majeure partie est en effet destinée à l'administration fédérale.
- **Au Nigéria**, les recettes pétrolières constituent plus de 70 % des recettes fiscales nationales. Treize pour cent sont reversés aux États producteurs, et le solde est réparti suivant la formule convenue pour le partage des recettes fédérales. L'administration centrale conserve quelque 46 % des recettes. Le solde est transféré aux États fédérés et aux municipalités de la région de production (environ 22 %) et aux autres États fédérés et municipalités (environ 32 %).
- **Le Pérou** se situe à part en ce qui concerne la proportion des recettes minières qui est partagée entre l'administration centrale et les échelons inférieurs. En vertu du Canon Minero, un système de transfert budgétaire, 50 % de la fiscalité minière collectée doivent être redistribués aux administrations et aux municipalités de la région de production.

Les recettes spécifiques liées aux industries extractives (redevances, par exemple) sont souvent partagées avec les régions de production selon le principe de dérivation : elles sont allouées en proportion de la contribution de chaque région à la production de ressources minérales et d'hydrocarbures. Les montants alloués aux régions de production peuvent être substantiels, et en l'absence d'autres mécanismes régionaux de redistribution ou de péréquation budgétaire, il peut en résulter d'importants écarts de richesse et de niveaux de vie, ainsi que des inégalités, entre les régions de production et les autres régions.

Dans certains pays, les recettes provenant des industries extractives sont aussi distribuées aux régions non productrices (Bolivie, Indonésie, Nigéria), et même, dans d'autres pays,

directement aux particuliers. D'après une analyse portant sur sept pays richement dotés en ressources naturelles, il semble que les pays dans lesquels les recettes générées par le secteur des ressources naturelles entrent pour une large part dans le total des recettes sont davantage susceptibles de redistribuer aux régions non productrices une partie de la fiscalité collectée (Morgandi, 2008). De plus, la distribution peut tenir compte des disparités entre les régions, par exemple, en appliquant une formule de péréquation intégrant le nombre d'habitants, les niveaux de revenu et d'autres critères.

Améliorer l'efficacité des recettes locales provenant des ressources naturelles

Il peut être difficile de faire preuve d'efficacité dans la gestion et dans l'investissement public, quelle que soit l'ampleur des transferts de recettes fiscales aux administrations infranationales. En effet, nombre d'administrations centrales peinent à gérer les flux de recettes en raison de leur volatilité, et cette tâche se révèle encore plus ardue pour les autorités locales. Ces dernières peuvent également avoir du mal à réserver des fonds pour couvrir de futurs besoins, tout particulièrement si elles doivent répondre à des besoins immédiats. Il faudrait, par exemple, que les fonds destinés à financer la fermeture d'une opération soient mis de côté dès que le projet est opérationnel, afin que les pouvoirs publics puissent supporter les éventuels coûts environnementaux à long terme, même une fois l'opération terminée.

Pour y parvenir, l'État central peut réserver à des fins spécifiques une partie des recettes extractives qui doivent être transférées aux régions. Malgré leurs bonnes intentions, la capacité des autorités locales à utiliser les fonds pour répondre à leurs besoins s'en trouvera encore amoindrie. Ainsi, au Pérou, les régions de production reçoivent d'importants flux de recettes, mais, à cause du manque de capacités des autorités locales, ainsi que des fortes restrictions et de la lourdeur des procédures imposées par l'administration centrale, ces recettes restent dans une large mesure inemployées, ou on peut avoir l'impression qu'elles ne sont pas employées à bon escient.

Pour pallier l'insuffisance des capacités locales, l'État central peut contraindre les investisseurs à réaliser des dépenses sociales. C'est un moyen de mettre à profit la présence des entreprises privées et leur capacité à développer des projets. En Papouasie-Nouvelle Guinée, par exemple, l'administration centrale fait appel à des promoteurs, en concertation avec la population locale, pour sélectionner et gérer des projets d'infrastructure. Les coûts de ces projets viennent minorer l'impôt sur les sociétés que ces promoteurs doivent acquitter. Pour ce type de dépenses, les entreprises peuvent passer par des fondations ou par des fonds de

AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DES TRANSFERTS MONÉTAIRES AUX PARTICULIERS

Certains économistes estiment que la distribution directe des recettes fiscales aux citoyens constitue un moyen efficace d'influer sur les conditions de vie de la population et de les améliorer (Arezki *et al.*, 2012). Cependant, la distribution directe est relativement peu usitée. Elle est pratiquée, par exemple, dans l'État de l'Alaska, aux États-Unis. Il arrive parfois qu'une opération ait des répercussions financières positives sur les membres d'une communauté ou d'une catégorie spécifique, tels que les propriétaires fonciers en Papouasie-Nouvelle Guinée, ou les aborigènes en Australie dont les titres de propriété sont reconnus. Au Canada, les membres des Premières Nations bénéficient de droits qui peuvent leur permettre, entre autres, de percevoir des redevances. En Afrique du Sud, certaines communautés peuvent détenir une participation dans les mines voisines.

Ces recettes peuvent être substantielles, et leur distribution aux bénéficiaires actuels et futurs requiert une gestion efficace et transparente. Or, les communautés traditionnelles et les personnes qui ne sont pas familiarisées avec l'économie monétaire ne savent pas toujours bien gérer des flux financiers importants, et risquent de se retrouver *in fine* encore plus démunies qu'avant. Les transferts monétaires peuvent aussi accentuer la marginalisation des catégories vulnérables, telles que les femmes, creuser les disparités entre voisins, ce qui peut provoquer des tensions, et engendrer une dépendance ou des problèmes de crédit, au lieu de favoriser un développement durable. En général, les flux de trésorerie assureront un meilleur partage des gains s'ils s'inscrivent dans un ensemble plus vaste d'objectifs de développement et de mécanismes de mise en œuvre bien pensés.



fiducie (Wall et Pelon, 2011), ce qui permet d'élargir l'éventail des parties prenantes et d'accroître la transparence de la prise de décisions, et, dans certains cas, d'assurer la continuité une fois que l'opération est close.

Dans la mesure où des entreprises (ou des fondations) sont mieux à même que les administrations locales ou les municipalités de gérer les services sociaux et l'infrastructure publique, cette stratégie peut permettre de remédier au manque de capacités locales dans les régions isolées et pauvres, mais elle peut aussi poser un certain nombre de problèmes. Par exemple, les investisseurs ne sont pas forcément compétents pour élaborer et gérer un projet communautaire et peuvent se concentrer sur les communautés proches du site du projet, si bien que les différentes communautés risquent de ne pas être traitées toutes de la même façon et que des tensions locales sont susceptibles d'apparaître. De plus, le rôle de prestataire de services importants aux communautés qu'endosse un promoteur privé ne s'inscrit pas a priori dans la durée (fermeture de l'opération, départ des investisseurs) et peut empêcher les autorités locales d'améliorer leurs capacités de gestion et leur responsabilisation. Or, l'amélioration de la reddition de comptes à l'échelon local fait partie des grands objectifs de développement si l'on veut assurer la prestation de services à plus long terme et mettre fin aux problèmes qui se posent après la fermeture d'une opération.

En général, les investissements qui ne sont pas entièrement intégrés dans la planification du développement au niveau d'une municipalité ou d'une région se révéleront moins efficaces. Il est donc essentiel que l'investisseur privé travaille dès le début avec les autorités locales afin d'engager un dialogue stratégique avec les pouvoirs publics. Une telle démarche peut aussi passer par une contribution au renforcement des capacités des autorités locales. Plus les autorités locales sont tributaires des investisseurs privés, plus elles auront un travail d'adaptation à faire lorsque l'opération sera fermée.

Qu'est-ce qu'un niveau raisonnable de partage des recettes fiscales générées par les ressources naturelles ?

D'une manière générale, l'accès des administrations infranationales, voire des communautés, aux recettes fiscales provenant du secteur des ressources naturelles s'améliore. Cette tendance est favorisée par la décentralisation budgétaire, mais aussi par le souhait des régions de production de bénéficier davantage des retombées positives des projets réalisés sur leur territoire. Il n'y a toutefois pas de consensus sur la répartition optimale des recettes entre les différents échelons de gouvernement, et, dans tous les cas,

les perceptions, et pas nécessairement les éléments factuels, peuvent largement influencer sur le débat et sur les attitudes au niveau local.

Dans son analyse du partage des gains, IFC ne définit aucun élément de référence pour cette répartition entre les différents échelons de gouvernement, et les pratiques diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre. Il convient, bien sûr, de se conformer à la législation ou à la réglementation existantes, mais ce sont *in fine* les circonstances locales et le ou les projets concernés qui déterminent dans quelle mesure, et comment, les gains financiers générés par un projet seront partagés avec les échelons inférieurs de l'administration, tels que les municipalités, et avec les communautés.

Certains pays estiment qu'aucun transfert particulier de recettes aux régions de production ne se justifie. Selon eux, la stratégie de gouvernance et de développement la plus efficace consiste à faire collecter toutes les recettes fiscales par l'administration nationale, puis à utiliser ces recettes d'une manière qui profite à l'ensemble du pays, y compris aux régions de production. Ces pays considèrent que les régions de production bénéficieront des retombées bénéfiques nettes des opérations menées sur leur territoire, sous forme d'emplois, d'infrastructures et d'activités économiques, et que, par conséquent, elles n'ont pas besoin de moyens financiers supplémentaires. D'autres pays et d'autres observateurs affirment, eux, que les opérations d'exploitation des ressources naturelles ont un coût pour les régions de production, et qu'il faudrait correctement indemniser les communautés en cas de « perte » d'une ressource non renouvelable.

De leur côté, les investisseurs pensent généralement qu'une partie des recettes découlant des opérations devrait être reversée aux administrations et aux communautés locales pour en faire réellement bénéficier la population et satisfaire aux besoins potentiels qui découlent d'un projet. Ils craignent peut-être que leur projet n'ait pas d'effets positifs sur les communautés concernées, pour quelque raison que ce soit, et que, par conséquent, ces communautés soient peu enclines à le soutenir.

Si les impôts et taxes collectés par l'administration centrale ne s'accompagnent pas d'effets positifs manifestes sur les communautés locales (sous la forme d'une nouvelle infrastructure ou de services publics supplémentaires), l'acceptation sociale d'un projet dépendra, dans une large mesure, et parfois exclusivement, des initiatives prises par les investisseurs. Ces initiatives seront d'autant plus nécessaires si la population locale a peu confiance dans l'État central. Mais même dans le cas où ce dernier alloue des recettes aux provinces ou aux municipalités, les investisseurs doivent tenir compte du temps que mettent les fonds avant d'arriver

jusqu'aux citoyens. De fait, il n'est pas rare que des années s'écoulent entre la date de construction d'un projet et le début des opérations, d'une part, et le moment où les recettes sont redistribuées, d'autre part. Il n'y a donc pas de recettes disponibles pour répondre aux besoins immédiats et aux attentes découlant des projets. Or, c'est peut-être dans les premières phases d'un projet que ces besoins et ces attentes sont les plus grands. En général, les parties prenantes ne comprennent pas toutes ce décalage temporel, d'où des attentes non satisfaites, qui s'accumulent au fil des ans.

Quel que soit le degré de partage des gains, plusieurs facteurs peuvent légitimer l'approche retenue. Une législation claire, son application universelle et la transparence de la mise en œuvre sont aussi essentielles que l'efficacité et l'efficience des systèmes de répartition. Si la population a l'impression que les régions de production et les autres ne sont pas traitées sur un pied d'égalité, ou qu'il existe des disparités entre elles, ce sont la législation et le consensus national ou l'ambition commune de tout un pays qui risquent d'en pâtir. C'est pourquoi IFC accorde une grande importance à la transparence de la collecte, de la gestion et du déploiement des recettes fiscales, ainsi qu'à la bonne compréhension de ces processus et à la reddition des comptes.

LES SERVICES-CONSEIL D'IFC POUR LA GESTION DES RECETTES

IFC prend acte des politiques et des pratiques des différents pays, et accepte d'appuyer des projets dans lesquels aucune recette fiscale n'est collectée ou explicitement reversée aux administrations locales. Cependant, dans certains cas, les transferts peuvent être substantiels et, s'ils sont bien investis, ils peuvent influencer significativement sur l'offre d'infrastructures publiques, ainsi que sur la qualité de la prestation des services, et ils amélioreront les conditions de vie de la population.

Les programmes d'IFC axés sur la gestion des recettes fiscales visent à accroître l'impact potentiel des flux de recettes générées par les industries extractives, qui, du fait de la législation ou d'une pratique reconnue, sont transférées aux échelons locaux de gouvernement qui disposent du pouvoir de décision sur l'utilisation de ces fonds. Avec le soutien des donateurs partenaires et des entreprises du secteur extractif, IFC apporte une assistance technique aux autorités locales (municipalités) pour étoffer des investissements publics bien ciblés, tout en renforçant la capacité des communautés à contrôler les flux de recettes et l'efficacité de ces investissements. Ces programmes se sont révélés fructueux : nombre de municipalités ont introduit de bonnes pratiques sur l'ensemble de la chaîne de gestion de leurs investissements et amélioré leur prise de décisions. Il en résulte une meilleure allocation des recettes, ce qui permet de répondre aux besoins

essentiels des communautés, par exemple en ce qui concerne l'alimentation en eau. En outre, les autorités locales peuvent suivre les performances de leur portefeuille d'investissements et tirer les leçons des réussites et des échecs pour leurs décisions d'investissement futures.

Afin d'accroître la transparence, et in fine la reddition de comptes par les administrations locales, IFC travaille avec des acteurs locaux de premier plan, notamment avec les médias, les organisations de la société civile et les universités, à l'amélioration du contrôle et du suivi des flux d'investissement. IFC aide à mieux connaître et à mieux comprendre les bonnes pratiques en matière d'investissement public, ce qui permet aux médias locaux de participer plus activement en rendant régulièrement compte de l'utilisation qui est faite des recettes fiscales. Et grâce à cette couverture médiatique locale, la population peut poser des questions plus pertinentes et donner à ses représentants son avis sur les décisions d'investissement. Ainsi, le dialogue entre les autorités locales et les administrés devient plus constructif et plus transparent, la responsabilité sociale s'accroît et la gouvernance locale s'améliore, comme en témoigne l'indice IFC de la bonne gouvernance².

Au Pérou, IFC s'est associée depuis longtemps avec des partenaires pour mettre en œuvre des programmes destinés à accroître la sensibilisation, la reddition des comptes et les capacités au niveau local. IFC travaille avec les administrations, les communautés et la société civile locales à l'adoption d'une stratégie d'« incitation-dissuasion ». Il s'agit d'aider les autorités locales à améliorer leur capacité à obtenir des financements et à mieux utiliser ces fonds, et, parallèlement, à convaincre l'ensemble de la communauté de l'importance de demander aux autorités locales de prouver qu'elles gèrent avec prudence les recettes issues de l'exploitation des ressources naturelles en rendant compte de leurs pratiques.

Cinquante pour cent des recettes minières collectées par l'État central sont redistribués à différents échelons de l'administration locale. Au niveau municipal, le volume de ces recettes est relativement élevé par rapport à celui provenant d'autres sources. Cependant, les municipalités ont du mal à concevoir des projets répondant aux besoins d'investissements publics, ce qui limite leur capacité d'utilisation de ces fonds.

Voici quelques-uns des résultats obtenus grâce à IFC :

- La qualité de la gestion des investissements s'est améliorée de 40 %, en moyenne, dans 30 municipalités (d'après l'évaluation réalisée par IFC).

2 <http://mim.org.pe/menu/MetodologiaPreparacion>



- Les autorités suivent aujourd'hui de près les avancées des projets prioritaires afin d'en assurer la coordination et de permettre une prise de décisions rapide. En 2013, ce suivi a porté sur 1 041 projets, représentant au total 390 millions de dollars. Ces projets enregistrent une progression supérieure d'au moins 10 % à celle des autres projets.
- Quelque 75 % des programmes pluriannuels sont destinés à répondre aux besoins prioritaires (santé, éducation, eau et assainissement, routes, notamment).
- En 2012 et 2013, les municipalités ont achevé 140 projets couvrant les besoins essentiels de la population (183 466 personnes en ont bénéficié).
- Une plateforme en ligne offre un accès permanent à des informations et à des avis d'experts. Elle compte plus de 19 000 utilisateurs inscrits, totalise 22 000 visites par mois et a déjà répondu à 32 923 questions.

Le consensus national et l'ambition commune de tout un pays peuvent pâtir des disparités entre les régions de production et les autres régions.

ENCADRÉ 3.1 : Leçons à retenir des programmes d'IFC axés sur la gestion des recettes³

Comment renforcer efficacement les capacités des administrations locales ?

- **Commencer par examiner la situation d'ensemble.** Souvent, les fonctionnaires travaillent en silos. Il faut qu'ils comprennent bien le cadre général qui régit la gestion des finances publiques et le rôle qu'ils jouent dans ce processus.
- **Aspirer à un changement de comportement.** Il faut s'attacher en priorité à changer les comportements au quotidien dans des domaines essentiels, au moyen d'orientations bien définies, d'outils et d'exemples concrets de bonnes pratiques.
- **Concentrer les efforts de renforcement des capacités dans quelques domaines essentiels.** Il faut identifier les principaux goulets d'étranglement et axer les efforts sur leur élimination, s'attacher à améliorer la façon de travailler en diffusant les bonnes pratiques dont l'efficacité est avérée et favoriser l'adaptation au moyen d'outils simples.
- **Créer un climat de confiance.** Il faut donner des conseils pratiques et proposer des solutions.
- **Tenir compte de la faible capacité d'absorption.** Les pratiques et les règles nouvelles doivent être introduites progressivement pour ne pas surcharger des administrations locales dont les capacités sont déjà insuffisantes.
- **Le renforcement des capacités a ses limites.** Les petites municipalités sont loin de pouvoir absorber et de préserver en interne tout le savoir-faire requis. De surcroît, une partie de ce savoir-faire n'est peut-être utile que de temps à autre. Le plus important n'est pas forcément de disposer de ce savoir-faire en interne, mais de l'identifier et de pouvoir y accéder lorsque c'est nécessaire.

³ Building Local Government Capacity: <https://vimeo.com/111179419>; Creating Civil Society Demand for Good Governance: <http://vimeo.com/109164586>

PROGRAMMES MIS EN PLACE PAR IFC POUR LA GESTION DES RECETTES FISCALES : OBSERVATIONS ET LEÇONS À RETENIR

Même si l'accroissement des capacités des administrations locales dépend en partie de l'État central, les entreprises locales peuvent contribuer à améliorer les compétences des échelons de gouvernement infranationaux en matière de gestion et d'investissement des recettes fiscales. Les entreprises et les autorités locales ont en définitive un objectif commun : veiller à ce que les fonds publics transférés soient investis judicieusement, au profit de la population locale, ce qui peut aider les autorités locales à exercer leur mandat politique et les entreprises à faire accepter leurs projets par la population. De plus, dès lors que les autorités locales bénéficient d'un soutien qui leur permet de réaliser des investissements judicieux et de procurer des services

publics essentiels, le secteur privé est un peu moins contraint de fournir des biens publics en se substituant à un secteur public peu performant.

Si les autorités locales ne disposent pas des capacités nécessaires, il est fréquent que des entreprises privées acceptent d'investir dans des services destinés aux collectivités locales, par exemple dans l'éducation (construction ou amélioration d'écoles), dans l'assainissement (construction de réservoirs d'eau, de systèmes d'égout, de puits, de latrines, etc.) ou dans le secteur de la santé (construction ou amélioration de dispensaires ou de petits hôpitaux). Ces investissements privés se justifient dans le cas où le financement public local est insuffisant, mais ce n'est peut-être pas la meilleure solution si l'administration infranationale bénéficie de transferts budgétaires importants. Un renforcement des capacités publiques locales sera

ENCADRÉ 3.1 (suite)

Comment susciter efficacement une demande de bonne gouvernance au sein de la société civile ?

- **Répondre au besoin d'information.** Il faut apporter une réponse fiable aux questions que se pose la population, assurer un accès permanent à l'information sur le projet concerné, diffuser l'information par différents canaux afin d'atteindre différentes catégories de destinataires, et passer d'une communication transparente à la reddition de comptes en accompagnant l'information d'une sensibilisation aux caractéristiques du projet (cycle d'investissement, critères des décisions d'investissement, etc.).
- **Diffuser l'information de manière cohérente et à petites doses.** L'information doit être accessible et communiquée sous une forme facile à présenter et à utiliser par les médias.
- **Donner la priorité au renforcement des capacités et à la diffusion d'informations précises, et non à des actions de plaidoyer.** Il faut renforcer en priorité les capacités des dirigeants, des médias et des comités de surveillance locaux à suivre, contrôler et diffuser des données avec une grande précision. De plus, pour pouvoir donner un avis pertinent aux administrations locales, ces acteurs doivent comprendre les aspects essentiels de la gestion des finances et des investissements publics. Les autorités locales prendront alors conscience des attentes de la population et du jugement que celle-ci porte sur le résultat de leur action. La précision des informations et le travail concret aux côtés des autorités se sont avérés efficaces pour l'amélioration de la réactivité et de la responsabilisation des administrations locales.
- **Recourir à des données de référence.** Par exemple, l'indice IFC de la bonne gouvernance renseigne sur les résultats obtenus et peut servir à apporter un commentaire sur l'action des administrations locales.

plus pérenne et moins susceptible de saper les processus démocratiques. Un partenariat avec les autorités locales permet aussi d'établir une relation plus collaborative pour la gestion durable des risques et des opportunités.

IFC tire de ses programmes de gestion des recettes fiscales des leçons utiles pour renforcer les capacités des administrations locales et pour répondre aux attentes de la société civile en matière de bonne gouvernance.



POINTS ESSENTIELS À EXAMINER

IFC prend acte des régimes de distribution des recettes des différents pays et ne privilégie aucun de ces régimes nationaux dans ses évaluations. Cependant, IFC va procéder

à un examen plus détaillé des répercussions de ces régimes sur la répartition des gains si, par exemple :

- il existe au niveau local de fortes attentes vis-à-vis de recettes et de gains spécifiques, mais que rien n'est prévu pour y répondre.
- une partie des recettes fiscales est redistribuée, mais les différentes catégories de parties prenantes se font concurrence pour y accéder et obtenir des indemnités adéquates.
- il existe des allégations de corruption et de mauvaise gestion des fonds au niveau local.
- la capacité de l'échelon local à gérer et à investir les fonds est très limitée.



Questions guidant l'analyse d'IFC sur l'impact des projets sur l'économie locale

- Quelles sont les conséquences potentielles du projet sur la population locale et le pays en termes de liens avec les fournisseurs locaux, avec les acquéreurs ou acheteurs locaux d'un produit et avec l'emploi local ?
- Quel effet multiplicateur sur l'emploi et quelles dépenses locales attend-on du projet ?
- L'investisseur a-t-il mis en regard la demande de compétences, de matériaux et de services du projet avec les ressources locales disponibles en termes de main-d'œuvre et d'entreprises, y compris les capacités des fournisseurs locaux ?
- Quelles sont les exigences de l'État concernant l'approvisionnement et l'emploi au niveau local ? Sont-elles réalistes ? Prévoient-elles une compensation raisonnable pour les coûts supplémentaires qui en résulteraient ou des réductions d'impôts ?
- L'approvisionnement local peut-il s'effectuer dans des conditions concurrentielles et en substitution aux importations ? Et y a-t-il des programmes de développement des fournisseurs locaux, y compris au niveau des sources de financement ? Les entreprises locales connaissent-elles les opportunités qui existent ?
- Les plans mis en œuvre par les investisseurs pour le recrutement, la formation, les achats et les fournisseurs visent-ils à renforcer la participation locale ? Sont-ils conformes aux attentes de la population locale et à ses espoirs de développement ? Sont-ils correctement intégrés aux programmes publics ? Les compétences et les demandes d'achats sont-elles examinées sur l'ensemble du secteur ? Existe-t-il une stratégie sectorielle de renforcement des capacités locales ?
- Les fournisseurs internationaux habituels de l'investisseur ont-ils évalué les possibilités qui existent au niveau local concernant l'approvisionnement et la sous-traitance, la création de coentreprises et l'amélioration des compétences ?
- Est-il possible que tous les investisseurs présents en un endroit donné travaillent ensemble et optimisent le développement des fournisseurs locaux ?
- La production issue du projet peut-elle être transformée localement de manière compétitive ? Par exemple, une partie de la production, notamment de pétrole et de gaz, peut-elle être utilisée dans l'économie locale et servir à développer des industries en aval ou à renforcer la sécurité et la compétitivité de l'accès à l'énergie au niveau local ?
- Est-il possible de satisfaire à moindres coûts les besoins du projet en infrastructure et de faire en sorte que la population locale et l'économie en général en bénéficient également ? Est-il possible d'élargir la couverture des services d'infrastructure à moindres coûts ? Une approche collaborative peut-elle satisfaire les besoins à la fois de la population locale, du pays et du projet ?

CHAPITRE 4 :

Liens avec l'économie locale

De nombreux pays et communautés hôtes

considèrent le secteur des ressources naturelles comme un vecteur potentiel de développement économique local, qui passe par la création d'emplois et l'approvisionnement local, ainsi que par la construction d'une infrastructure partagée. Si l'on dispose d'exemples de pays développés et en développement dont le secteur des ressources a été mis au service de la croissance économique et du développement durable, on reproche souvent aux projets modernes à forte intensité capitaliste et reposant sur des technologies avancées de fonctionner comme des « enclaves », c'est-à-dire d'entretenir peu de liens avec l'économie locale. On leur reproche aussi de produire des effets bénéfiques limités, car ils ne créent que peu d'emplois.

L'exploitation des ressources naturelles a un impact variable selon le pays et la nature du projet. L'Australie, le Canada, les États-Unis, la Norvège, le Royaume-Uni et la Suède sont des exemples connus de pays développés dans lesquels le secteur des ressources naturelles occupe une grande place dans l'économie. L'Afrique du Sud, le Brésil, le Chili et le Mexique sont des pays en développement dont le secteur local des ressources a tissé des liens importants avec le reste de l'économie et créé, directement et indirectement, un nombre significatif d'emplois.

Les emplois créés dans le secteur pétrolier, gazier et minier sont souvent hautement qualifiés et relativement bien payés. Outre les travailleurs que le secteur emploie directement, les projets créent indirectement encore plus d'emplois via l'effet multiplicateur qu'exercent les dépenses en biens et en services auprès des fournisseurs.

RENFORCER L'APPROVISIONNEMENT LOCAL

Bien que de nombreux projets aient besoin des produits et des services de fournisseurs internationaux spécialisés, il est souvent possible d'accroître le contenu local. Les fournisseurs et les filiales au niveau local peuvent proposer des produits et services concurrentiels. Parmi ces services, on peut citer la gestion des camps, les travaux de génie civil ou la maintenance des équipements. La fourniture de biens de consommation

locaux (denrées alimentaires, matières premières entrant dans la fabrication des uniformes et des équipements de protection du personnel) permet également de créer des capacités de production locales et de favoriser le développement économique à l'échelon local.

En général, plus l'économie est vaste et sophistiquée et plus son secteur des ressources naturelles est important, plus les fournisseurs locaux jouent un rôle significatif. Les pays petits, pauvres et non industrialisés dont le secteur des ressources naturelles est récent sont moins bien préparés à créer des liens forts entre les projets portant sur les ressources naturelles et les fournisseurs locaux, ou du moins ne savent-ils pas le faire rapidement. Mais, même ténus, les liens avec l'économie locale, grâce à leurs effets multiplicateurs, sont les bienvenus lorsque le secteur de la transformation et des services n'offre pas ou peu d'opportunités comparables.

L'État peut étoffer ces liens par le biais de politiques publiques adaptées (Tordo et al., 2013). Par exemple, en Norvège, au Royaume-Uni et en Australie, il a encouragé le secteur des services pétroliers et gaziers à exploiter les nouvelles opportunités qui sont apparues avec le démarrage de projets de grande envergure dans ces pays. La conjugaison d'exigences raisonnables pour la participation locale et d'initiatives visant à développer les compétences et les capacités locales avec les acteurs privés a porté ses fruits.

Les politiques de contenu local doivent être compatibles avec l'échelle et les perspectives du secteur des ressources naturelles dans le pays, ainsi qu'avec les compétences existantes au sein de l'économie. Des attentes irréalistes et des exigences soudaines peuvent favoriser l'apparition de fournisseurs non concurrentiels à l'avenir incertain sur le long terme, imposer des coûts inutiles qui nuisent à la rentabilité des projets, réduire le nombre de projets entrepris et in fine comprimer les recettes fiscales pour le pays.

L'État ne pourra pas maximiser la valeur des programmes de contenu local si l'environnement général des affaires pour le secteur est médiocre et dresse des obstacles inutiles au développement concurrentiel des entreprises. Avant d'imposer au secteur des ressources naturelles de coûteux

ÉTUDES SUR LES IMPACTS SUR L'EMPLOI ET LES EFFETS MULTIPLICATEURS

Selon une étude de la Banque mondiale sur les relations entre le secteur minier et l'économie, au Chili, ce secteur est à l'origine de plus de 700 000 emplois directs et indirects ; il occupe donc environ 10 % de la main-d'œuvre (McMahon et Moreira, 2014). Au Pérou, on estime que le secteur minier crée un nombre d'emplois analogue. D'après une autre étude, l'effet multiplicateur (le nombre total d'emplois créés à partir d'un emploi dans le secteur minier) peut atteindre 10, voire plus (Apoyo, 2009) : il serait même de 28 pour la mine Ahafo, au Ghana (Kapstein et Kim, 2011). Si l'on tient compte des dépenses de l'État financées sur les recettes minières, le nombre d'emplois créés serait encore plus élevé. Une autre étude de la Banque mondiale fait observer qu'en Zambie, les 2 448 emplois directs créés dans le secteur minier ont permis de produire au total 26 850 emplois (Banque mondiale, 2011).



programmes de contenu local ou de transformation, l'État devrait travailler avec le secteur privé afin de comprendre les freins les plus gênants et de lever les obstacles à la croissance du secteur privé.

Les investisseurs peuvent créer des liens et soutenir le développement économique local à condition qu'ils identifient à l'avance, individuellement ou collectivement, les moyens de renforcer les capacités des fournisseurs locaux. Dans la pratique, si l'on veut qu'un programme mette l'accent sur le contenu local, il est essentiel que le secteur travaille en collaboration avec les pouvoirs publics et d'autres partenaires.

Depuis plus d'une décennie, IFC collabore avec des entreprises pour qu'elles renforcent leurs liens avec les PME locales et les intègrent à leur chaîne d'approvisionnement (figure 4.1). Si l'on veut que ces efforts aboutissent, il faut un engagement fort des investisseurs et des partenariats avec d'autres sociétés, associations professionnelles, pouvoirs publics et autres parties prenantes qui ont une fonction d'achat. Il est impératif d'adopter une approche globale du développement des entreprises locales, qui passe par la formation, une aide à la soumission des appels d'offres et au respect des exigences de mise en concurrence, ainsi que l'accès aux financements.

Un exemple récent illustre bien la volonté d'IFC d'accompagner le développement des fournisseurs locaux. Il s'agit d'une opération mise en œuvre en Guinée avec Rio Tinto, pour l'exploitation du minerai de fer de Simandou, en Guinée (encadré 4.1). Ce programme s'appuie sur la réussite d'un projet pilote axé sur le renforcement des capacités managériales de base et sur la formation. Le projet lancé dans un second temps vise à accroître l'impact du projet Simandou et des activités de Rio Tinto sur le développement.

TRANSFORMATION ET UTILISATION DES RESSOURCES NATURELLES

La transformation des matières premières (valorisation) et l'utilisation des ressources produites localement peuvent également favoriser un développement plus large et avoir une incidence sur le partage global des bienfaits. Cependant, de même que pour le contenu local, la transformation et la valorisation industrielles ne produiront de bienfaits nets que si elles obéissent à la logique économique compte tenu du produit, des marchés et de l'avantage comparatif du pays. Un certain nombre de pays exportateurs de pétrole utilisent leur compagnie pétrolière nationale pour développer des activités dans le raffinage et la chimie en fonction de la qualité, de l'emplacement géographique et de la taille de leurs ressources. Toutefois, lorsqu'elles ne sont pas rentables,

les activités de transformation locales constituent un moyen coûteux de créer des emplois somme toute assez peu nombreux, imposent des coûts supplémentaires aux autres industries locales et ne constituent pas une bonne base pour une diversification et une croissance durables.

Dans le domaine de l'énergie, en particulier, en raison des coûts élevés d'importation des combustibles fossiles, l'exploitation de ressources énergétiques locales compétitives, comme le pétrole, le gaz et le charbon, peut considérablement abaisser les coûts et améliorer la sécurité de l'approvisionnement énergétique local pour les entreprises et les consommateurs locaux.

FOURNITURE ET PARTAGE DE L'INFRASTRUCTURE

La manière dont l'infrastructure associée aux projets portant sur les ressources naturelles est développée peut considérablement influencer sur la façon dont les bienfaits sont produits et répartis. La construction et l'exploitation de la plupart des projets nécessitent des infrastructures, en particulier lorsque ces projets se situent dans des zones isolées et peu développées. Une grande mine a besoin de routes, de voies ferrées, de ports, d'aéroports, d'électricité et d'autres combustibles, ainsi que d'eau. Les opérations pétrolières et gazières nécessitent des conduites sur de longues distances, des ports et des terminaux, ainsi que des installations de traitement et des routes de desserte. L'infrastructure peut parfois coûter cher et, si elle est bâtie par l'investisseur du projet, elle peut représenter l'essentiel des coûts du projet.

L'absence d'infrastructure adaptée ou les obstacles à la construction de nouvelles infrastructures freineront les investissements dans des régions peu développées. Le coût de l'infrastructure nécessaire dépasse souvent les capacités financières d'un investisseur ou de l'État, en particulier en Afrique, où l'importance des gisements nécessite un transport en vrac. Lorsque les investisseurs et les utilisateurs peuvent mettre en commun leur demande et leurs moyens financiers, l'État, les investisseurs et les populations locales peuvent tous y gagner. Les accords de partage devraient être équitables et encadrés de manière appropriée¹. Les projets d'exploitation des ressources naturelles peuvent jouer un rôle critique car ce sont des clients captifs et faciliter la construction d'infrastructures de grande envergure qui ne verraient sinon jamais le jour, ou bien plus tard.

1 Voir Toledano et al., 2014 pour un examen des thématiques et des exemples de pays.

Lorsqu'un projet doit bâtir une infrastructure, comme une route ou une voie ferrée, pour ses propres besoins, cette dernière pourra être utilisée par des tiers pour un coût supplémentaire nul ou relativement faible. Dans d'autres cas, l'expansion des capacités au-delà des besoins du projet peut aussi générer des coûts supplémentaires. Cependant, si ceux-ci peuvent être équitablement partagés avec les autres usagers, alors tant les autres investisseurs que le pays bénéficieront d'un accès amélioré à l'infrastructure pour un moindre coût.

Lorsque des projets achètent des services d'infrastructure à l'État, en particulier dans les petits pays pauvres, la valeur du marché peut être relativement élevée. L'État devrait demander un tarif économique pour ces services. Ce tarif peut évoluer au fil du temps, et les marchés à long terme et les renégociations périodiques devraient en tenir compte. Par exemple, sur la durée, la source d'énergie la plus économique pour l'approvisionnement électrique dans un pays peut passer de l'hydroélectricité à bas coût à un combustible fossile plus onéreux. Lorsque cette évolution se produit, le prix de l'électricité fournie risque d'augmenter substantiellement, et l'État, qui s'est engagé à fournir de l'électricité sur une longue période à un tarif avantageux, subira des pertes économiques.

L'État peut assumer une partie des risques du projet s'il s'engage à construire de nouvelles infrastructures qui sont destinées en premier lieu à un projet portant sur les ressources naturelles. En effet, la construction d'un projet peut être fortement retardée ou le projet peut échouer et fermer. L'État et les promoteurs doivent comprendre quels sont les risques et qui est le plus à même de les supporter ou de les atténuer sur la durée.

Dans certaines transactions récemment conclues en Afrique dans le secteur des ressources naturelles, l'État et les investisseurs sont convenus qu'au lieu d'un paiement immédiat en contrepartie de l'accès à des ressources connues ou d'un allègement sur les impôts à verser ultérieurement, le promoteur construirait et exploiterait l'infrastructure pour le compte du pays. Ces accords sont-ils intéressants pour le pays ? Tout dépend de la véritable valeur de l'infrastructure qui sera construite par rapport aux autres options possibles, comme la perception de davantage de recettes fiscales ou de revenu et la passation d'un appel d'offres indépendant pour la construction de l'infrastructure.

Au niveau de la communauté, les projets apportent souvent des investissements d'infrastructure à petite échelle : électricité pour la population locale, routes locales, approvisionnement en eau ou construction d'écoles et d'hôpitaux. L'électricité est souvent produite à partir

de sources d'énergie renouvelables² (solaires, éoliennes, hydrauliques), qui suscitent également un intérêt croissant dans l'industrie minière. Cette dernière souhaite en effet compléter, si ce n'est remplacer, des sources d'énergie plus onéreuses (groupe électrogène au diesel) ou un réseau électrique peu fiable, qui assure une fourniture irrégulière et souvent insuffisante (Ernst & Young, 2014).

L'investissement dans l'infrastructure risque parfois d'être peu productif ou guère intéressant s'il ne s'insère pas dans une approche intégrée qui veille à ce qu'il y ait des enseignants, des infirmiers, des médecins et des médicaments pour faire fonctionner les services. Les investissements d'infrastructure même élémentaires, comme pour les routes, doivent s'intégrer dans un processus approprié de maintenance et de réparation si l'on ne veut pas en perdre rapidement les avantages. Une coordination étroite et l'appui des organismes publics concernés peuvent s'avérer nécessaires. En outre, il faudra veiller à la manière dont les communautés voisines seront traitées, à l'approche qui sera adoptée face à l'augmentation de la demande et à la durabilité des services après la fermeture de l'opération.

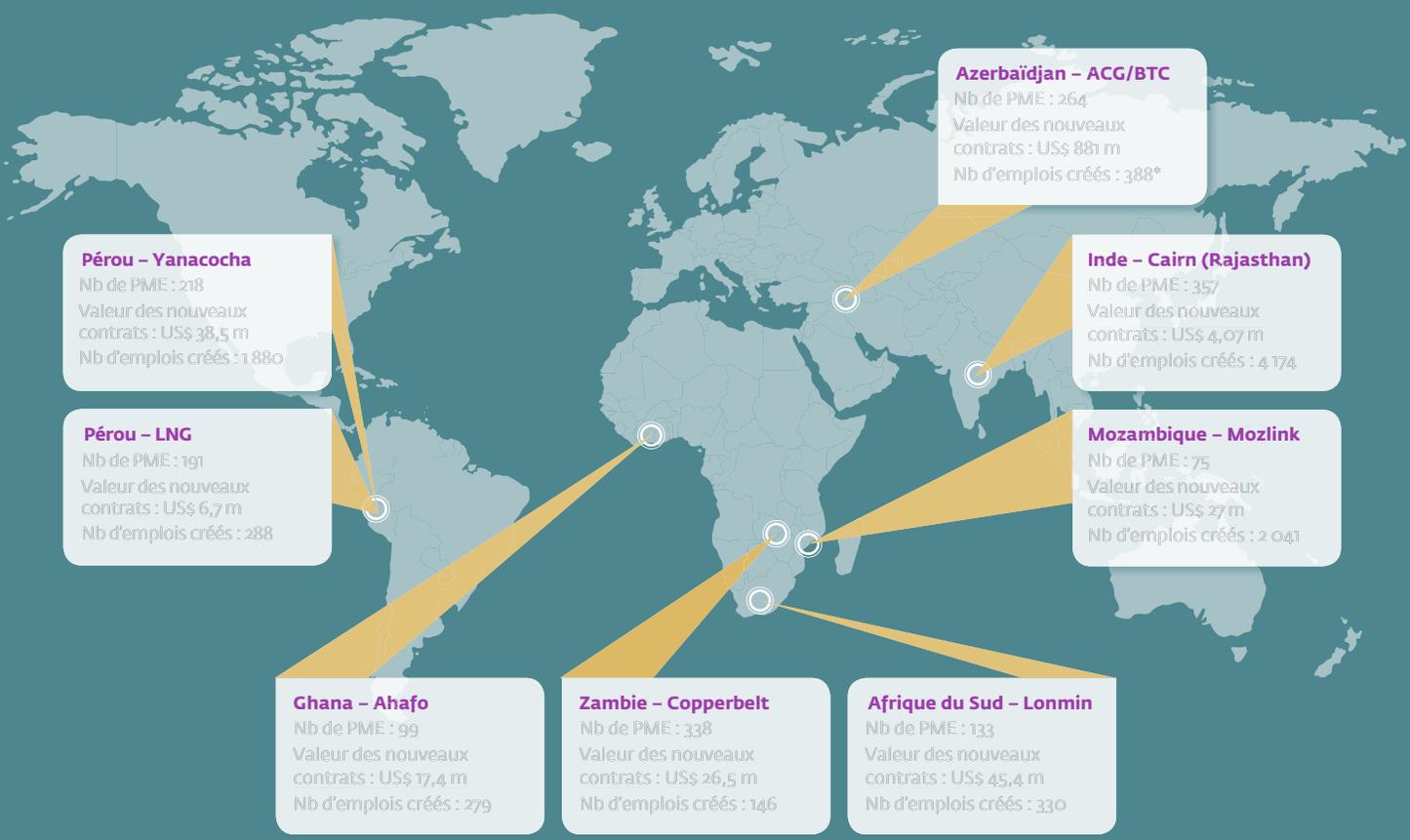
PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVÉ LOCAL

Les flux d'investissements étrangers présentent des avantages considérables pour les pays en développement et contribuent significativement à leur développement. Ils occupent une grande place dans le secteur pétrolier, gazier et minier en particulier, et, dans bien des cas, des relations durables et fructueuses se tissent entre les entreprises étrangères qui exploitent les ressources naturelles et les pays hôtes. Cependant, la présence d'investisseurs étrangers peut se révéler délicate sur le plan politique, en particulier en période de cours élevés, lorsque le pays se demande s'il reçoit une part équitable des retombées bénéfiques des projets. La participation des investisseurs locaux dans le secteur, soit directement au niveau de la production soit par le biais d'entreprises qui fournissent des biens et des services aux projets de production, permet aux pays de tirer parti de la mise en valeur des ressources. Les investisseurs locaux peuvent effectivement engranger une part des bénéfices, mais, si l'on veut que les entreprises et les entrepreneurs locaux puissent se développer, il faut également les encourager à s'engager et à investir activement dans les projets.

Lorsque le secteur et l'économie locale sont suffisamment étendus, des entreprises locales peuvent apparaître naturellement et, au fil du temps, progresser dans la chaîne

2 On peut citer comme exemples les opérations de Randgold Resources (Kibali), lamGold (Rosebel Gold Mine), African Barrick Gold (projets en Tanzanie), Barrick Gold (mine Punta Colorada) ou Antofagasta plc.

FIGURE 4.1 : Expérience d'IFC dans le renforcement des liens entre entreprises locales et projets d'exploitation des ressources naturelles



Note : *Dans la plupart des cas, le nombre d'emplois créés est estimé/extrapolé et présente un degré d'incertitude significatif. ACG/BTC = Azeri-Chirag-Gunashli/Bakou-Tbilisi-Ceyhan ; GNL = gaz naturel liquéfié ; PME = petites et moyennes entreprises.



ENCADRÉ 4.1 : Programme de développement des fournisseurs locaux d'IFC – Projet de Rio Tinto pour l'extraction du minerai de fer de Simandou, en Guinée

Afin d'optimiser son impact économique sur les populations locales, Rio Tinto développe sa chaîne d'approvisionnement locale. Cependant, les entreprises locales manquent de compétences techniques et managériales, ne savent pas assurer la régularité des services et ne comprennent pas les exigences des entreprises internationales en termes de respect des normes d'hygiène, de sécurité et de protection de l'environnement. C'est pourquoi Rio Tinto et IFC ont lancé ce projet à la fin de 2012.

L'objectif du programme

Ce programme vise à aider le projet Simandou à i) renforcer les capacités des fournisseurs locaux afin qu'ils puissent combler leurs lacunes en termes de structures organisationnelles, de management et de compétences financières et techniques, ainsi que d'accès aux marchés et aux financements, ii) créer des opportunités commerciales en adaptant les procédures et les politiques du projet Simandou afin de faciliter l'approvisionnement auprès de petites et moyennes entreprises (PME) locales et iii) répondre aux attentes relatives au contenu local malgré les capacités limitées du secteur privé local. Étant donné la fragilité de l'environnement économique dans lequel s'inscrit le projet, l'État et la population locale attendent ardemment de lui qu'il soit un catalyseur du développement du secteur privé local.

Il est prévu que ce programme privilégie les fournisseurs nationaux à Conakry et les fournisseurs locaux situés dans les 10 préfectures touchées par le projet. Il comporte diverses interventions visant Rio Tinto, les PME locales et les autres acteurs engagés dans la promotion de l'entrepreneuriat local. IFC apporte un appui technique aux départements opérationnels de Rio Tinto qui consiste à les aider à repérer les possibilités de faire appel à des fournisseurs locaux, en particulier les PME opérant dans des secteurs prioritaires, comme le terrassement, l'agriculture, la construction et le transport.

Les interventions du programme

Ce programme dispense également aux PME une formation en compétences financières et managériales, par le biais de Business Edge, un programme d'IFC visant à contribuer au développement de l'employabilité, ainsi que portant sur des thématiques spécifiques importantes pour le secteur minier, comme l'hygiène, la sécurité et l'environnement, notamment. Il s'attache en particulier à identifier et développer les opportunités d'entrepreneuriat des femmes. Afin de tirer le meilleur parti de l'expertise, les entreprises de formation locales et des formateurs indépendants reçoivent une certification pour l'utilisation de la méthodologie Business Edge d'IFC.

Les résultats préliminaires

Jusqu'ici, on a élaboré les principes relatifs au contenu local et on les a inclus dans le cadre d'investissement ; on a identifié plusieurs opportunités de passer des marchés avec des entreprises locales dans des secteurs prioritaires, comme la maintenance routière, le terrassement, la restauration et le transport. Le programme a créé un marché local de la formation reposant sur 17 entreprises de consulting, qui sont devenues des franchises de Business Edge en Guinée. Plus de 200 PME ont ainsi reçu une formation et un coaching. De plus, une base de données regroupant plus de 400 PME a été créée afin de faciliter les interactions entre le secteur minier et les entreprises locales. Le programme a aussi mis sur pied un centre pour les entreprises dans la ville de Beyla, qui offre des services aux entreprises et facilite la communication entre les fournisseurs locaux et Rio Tinto. Au cours de la phase actuelle du programme, au moins 61 PME ont indiqué que leurs performances s'étaient améliorées : leur chiffre d'affaires a progressé de 286 000 dollars et 131 emplois ont été créés ou préservés.

ENCADRÉ 4.1 (suite)

Les leçons à retenir

Un partenariat étroit est nécessaire pour faire face à l'évolution de la situation.

Peu après le lancement du programme de développement des fournisseurs, le projet Simandou s'est essoufflé et la construction s'est arrêtée temporairement. Les partenaires y ont rapidement apporté des révisions, notamment en accordant la priorité à l'entrepreneuriat féminin, afin que le projet puisse poursuivre sa mise en œuvre.

Il faut un personnel dévoué. Pour que la coordination et la planification des programmes soient efficaces et stratégiques, il faut un personnel dévoué, qui doit aussi être encouragé à tout faire pour la réussite du projet, tant sur le plan de la mise en œuvre que des résultats. Il faut pour ce faire constituer un gisement de ressources humaines et financières.

La communication doit cibler les femmes. Si le programme ne cible pas spécifiquement les femmes dans ses annonces ou n'organise pas d'événements exclusivement à leur intention, il est peu susceptible de les atteindre. Malgré les attentes, les actions générales de marketing et de publicité s'adressant aux fournisseurs dans leur ensemble attirent peu de femmes. Même les PME détenues par des femmes envoient souvent un homme participer aux formations. Les programmes des formations doivent comporter des modules qui répondent spécifiquement aux besoins des femmes entrepreneurs.





de valeur. Il peut toutefois arriver que les pouvoirs publics encouragent les investisseurs locaux à travailler avec des entreprises locales en leur donnant un accès préférentiel aux ressources naturelles ou en leur imposant de s'associer à des partenaires locaux. De même que pour les règles de contenu local et de transformation locale, l'intervention de l'État peut entraîner des coûts économiques si les investisseurs privés locaux accèdent à des ressources publiques à un prix inférieur à celui du marché. Si les politiques publiques sont mauvaises, les investisseurs locaux risquent d'être tentés de rester passifs et de compter plus sur leurs accointances politiques que sur leur habileté dans les affaires.

L'État ne collectera pas forcément autant de recettes fiscales auprès des investisseurs locaux qu'auprès des investisseurs étrangers. Étant donné la complexité et la multiplicité des objectifs des régimes fiscaux, ces différences varieront en fonction de la situation. Ainsi, le transfert d'actifs entre investisseurs locaux sera davantage susceptible de tomber sous le coup des dispositions sur la fiscalité sur les plus-values que la vente d'actifs entre investisseurs étrangers. Les investisseurs étrangers sont toutefois plus susceptibles de supporter des retenues à la source sur les dividendes et les intérêts. Cependant, dans la pratique, ces deux types d'investisseurs essayeront de compenser en interne tous les éventuels coûts perçus et les avantages potentiels de l'investissement local par rapport à l'investissement étranger.



POINTS ESSENTIELS À EXAMINER

Pendant l'évaluation, IFC recherche les facteurs susceptibles d'empêcher un projet d'avoir des effets autres que sa contribution aux recettes et ses gains économiques immédiats. Quelques exemples d'obstacles :

- Faiblesse des liens avec l'économie locale, absence de plans visant à renforcer ces liens pour la construction et l'exploitation du projet
- Exigences irréalistes de l'État en matière de contenu local et d'emploi local, qui sont incompatibles avec les délais prévus et risquent d'occulter des approches plus réalistes
- Règles de transformation/valorisation locale qui créent relativement peu d'emplois pour un coût significatif
- Environnement des affaires globalement de piètre qualité qui étouffe la capacité des entreprises locales à saisir les opportunités
- Incapacité des plans d'embauche et de formation à aider la main-d'œuvre locale à saisir les opportunités d'emploi.



Questions guidant l'analyse d'IFC sur les impacts environnementaux et sociaux d'un projet

- A-t-on identifié et évalué les risques et les impacts d'un projet pour l'environnement et la société ? A-t-on hiérarchisé les mesures d'atténuation afin d'anticiper et de parer aux risques et aux conséquences pour les travailleurs, les communautés affectées et l'environnement ? Lorsque ces risques et ces impacts délétères ne peuvent pas être évités, les mesures d'atténuation les réduisent-elles au minimum et les compensent-elles/corrigent-elles ? A-t-on élaboré des stratégies et des processus permettant de gérer les impacts délétères d'un projet et d'en renforcer les conséquences positives ?
- A-t-on respecté les normes nationales et les normes de performance d'IFC en matière de viabilité environnementale et sociale ?
- Peut-on se fier aux engagements pris par les investisseurs envers les bonnes pratiques industrielles internationales et les normes de performance d'IFC ? Le projet dispose-t-il des politiques, des effectifs et des systèmes appropriés pour gérer ses opérations dans le respect de ces normes ?
- A-t-on effectué une analyse des parties prenantes ? A-t-on identifié toutes les communautés et autres parties prenantes susceptibles d'être affectées ? A-t-on mené des études de base afin de collecter des informations sur les inquiétudes et les attentes, de manière à orienter les plans de gestion environnementale et sociale, les plans de développement communautaire et le suivi et l'évaluation à venir ? Sait-on comment le projet profitera ou nuira à différentes catégories de parties prenantes au niveau des communautés et dans les pays ?
- A-t-on conçu et mis en œuvre un plan de participation des parties prenantes ? Existe-t-il un processus systématique qui couvre toute la durée de vie du projet afin de garantir la participation effective de toutes les parties prenantes concernées, notamment des populations locales, de la société civile, des entreprises locales, des autorités locales et nationales et des investisseurs ?
- Existe-t-il un système approprié pour communiquer les résultats aux communautés et à l'opinion publique ? Existe-t-il des mécanismes de suivi et d'évaluation indépendants, adaptés et dotés d'effectifs suffisants ? Y a-t-il un mécanisme indépendant pour le règlement des griefs ?
- A-t-on traité les questions individuelles et communautaires ? Organise-t-on des consultations de la population locale afin de l'informer, de lui demander son avis et de comprendre ses préoccupations ? Est-il prévu que la population locale puisse exprimer son point de vue et participer ?
- A-t-on défini un plan de développement communautaire, correspondant au projet et aux plans des autorités locales concernant l'emploi, les possibilités entrepreneuriales, l'infrastructure et les services ? Les autorités locales, entre autres, se sont-elles engagées à appuyer la durabilité et à mettre à profit les conséquences des projets ?
- La communauté soutient-elle globalement le projet ? Si certains groupes ne le soutiennent pas ou expriment des inquiétudes, les comprend-on et y apporte-t-on une réponse appropriée ? A-t-on instauré un mécanisme efficace et facilement accessible pour le règlement des griefs ?
- Des processus et des ressources sont-ils disponibles pour traiter des questions de long terme, comme la fermeture d'installations ou les risques imprévus et coûteux, tels que la survenue d'une catastrophe naturelle ? Y a-t-il des impacts cumulatifs qui exigent une attention particulière ?

CHAPITRE 5 :

Coûts et avantages environnementaux et sociaux

Les **projets portant sur les ressources** naturelles ont des impacts sociaux et environnementaux, dont l'ampleur et la nature dépendent du projet, du lieu et du contexte social, économique, environnemental et culturel dans lequel ils s'inscrivent. La présente section donne un aperçu de la manière dont IFC considère les conséquences et les opportunités sociales et environnementales d'un projet dans le cadre d'un examen global du partage des avantages. Cette section n'entend cependant pas couvrir l'intégralité des questions sociales et environnementales que les pouvoirs publics, notamment, doivent prendre en compte lorsqu'ils définissent des politiques, autorisent des projets d'exploitation et gèrent des projets.

SATISFAIRE AUX NORMES DE PERFORMANCE ENVIRONNEMENTALE ET SOCIALE D'IFC

IFC exige que tous les projets qu'elle appuie répondent aux normes environnementales et sociales qu'elle a définies (IFC, 2012). Les normes de performance sont un outil de gestion des risques et n'ont pas pour intention d'imposer une procédure. Elles constituent un cadre pour les clients souhaitant obtenir un financement d'IFC pour leurs projets, ainsi que des conseils sur les moyens d'identifier, d'éviter, d'atténuer et de gérer les risques de manière durable, y compris via la participation des parties prenantes et l'information sur les activités liées au projet. Sur toute sa durée, un investissement d'IFC doit satisfaire à l'ensemble des obligations énoncées dans les huit normes, et respecter les actions et le calendrier convenus entre IFC et ses clients. Les normes de performances d'IFC définissent les principes de planification et de mise en œuvre des projets afin d'éviter, dans la mesure du possible, l'apparition d'impacts délétères significatifs et, sinon, de les corriger ou de les compenser.

Les normes de performance forment le socle des Principes d'Équateur¹ et énoncent donc les obligations environnementales et sociales auxquelles doivent se soumettre un grand nombre de bailleurs de fonds qui financent des projets dans le monde entier. D'autres agences, publiques et privées, ont également adopté les normes de performance sur une base volontaire. Les pouvoirs publics, les donateurs, les ONG et des investisseurs privés de bonne réputation ont également défini leurs propres critères. IFC exige d'un projet qu'il respecte toutes les lois locales.

Règles fondamentales pour gérer les impacts

Les projets ont des impacts négatifs et positifs sur les personnes et l'environnement, qui diffèrent selon le pays, la région, le contexte et le projet. Afin de veiller à ce que la gestion des performances reste efficace sur toute la durée du projet, IFC demande à ses clients de réaliser une évaluation intégrée des impacts environnementaux et sociaux de leur projet, ainsi que des risques et des opportunités qu'il présente, et les parties prenantes concernées doivent avoir accès à des informations à son sujet. Les communautés et les groupes concernés ont souvent des positions bien arrêtées sur l'importance de certains impacts ou risques. IFC considère que leur participation dans le cadre d'une consultation constructive – voire leur inclusion dans la prise de décisions – sur les projets qui les concernent forme un pan essentiel de l'évaluation de la légitimité et du caractère équitable des projets. Cette participation à la prise de décisions est impérative pour les projets susceptibles d'avoir un impact délétère significatif, et pour l'ensemble des projets affectant les peuples autochtones. C'est ce que la Politique en matière de viabilité environnementale et sociale d'IFC appelle « Consultation et participation éclairées ». IFC détermine si ce processus a été mené et si le projet bénéficie du large soutien des communautés affectées.

1 Les Principes d'Équateur (PE) forment un cadre de gestion du risque de crédit qui permet de déterminer, d'évaluer et de gérer le risque environnemental et social des transactions liées au financement d'un projet, souvent utilisées dans les industries extractives (IFC, 2014).

FIGURE 5.1 : Normes de performance d'IFC



NORME DE PERFORMANCE 1 :

Évaluation et gestion des risques et des impacts environnements et sociaux



NORME DE PERFORMANCE 2 :

Main-d'œuvre et conditions de travail



NORME DE PERFORMANCE 3 :

Utilisation rationnelle des ressources et prévention de la pollution



NORME DE PERFORMANCE 4 :

Santé, sécurité et sûreté des communautés



NORME DE PERFORMANCE 5 :

Acquisition de terres et réinstallation involontaire



NORME DE PERFORMANCE 6 :

Conservation de la biodiversité et gestion durable des ressources naturelles vivantes



NORME DE PERFORMANCE 7 :

Peuples autochtones



NORME DE PERFORMANCE 8 :

Patrimoine culturel

Elle évalue également si le soutien des communautés est possible et/ou fragile sur la durée. Il est prudent de procéder ainsi étant donné l'importance croissante des réactions des populations locales et leur capacité à retarder, voire à arrêter, un projet, ce qui coûte cher aux investisseurs (Davis et Daniel, 2011). En pratique, les investisseurs éclairés considèrent la capacité à répondre aux inquiétudes communautaires plus comme un avantage compétitif que comme une mesure défensive. Pour les projets dans le domaine des ressources naturelles, IFC demande depuis un certain temps que les communautés affectées tirent des avantages du projet et qu'elles y adhèrent largement (encadré 5.1).

Évaluer les impacts environnementaux et sociaux

À l'échelle locale, les impacts environnementaux et sociaux sont étroitement liés à la culture et aux moyens de subsistance, et ils les influencent. Ces impacts peuvent être positifs ou négatifs. En général, les projets sont considérés sous l'angle de leurs coûts environnementaux et sociaux potentiels, et l'on s'attache à identifier, éviter et atténuer les effets négatifs et les risques qu'ils peuvent engendrer.

Nous résumons ci-après les principaux risques et les enjeux essentiels, puis nous décrivons les impacts positifs que produit aussi l'exploitation des ressources naturelles.

L'impact physique des projets sur l'environnement peut se concentrer dans une zone bien délimitée ou s'étendre sur un territoire plus vaste, en fonction de l'ampleur et de la portée des opérations, et notamment de la construction et de l'infrastructure. Les terres peuvent accueillir des activités minières, de transformation ou d'élimination des déchets et des infrastructures auxiliaires. Il faut généralement de l'eau pour la production, et les effluents doivent être gérés de façon appropriée, c'est-à-dire, si possible, recyclés. Les projets peuvent provoquer du bruit, du trafic routier, de la poussière ou des émissions, et les sites doivent impérativement être gérés de manière à éviter la pollution durant les activités de construction, de production et de transformation.

L'eau peut être une ressource très convoitée et il faut gérer à la fois du point de vue environnemental et du point de vue social les intérêts qui se font concurrence pour y avoir accès et l'utiliser. Les questions d'accès, de quantité et de qualité en amont et en aval peuvent susciter des inquiétudes grandissantes et provoquent souvent des conflits entre diverses topographies et divers types de projets. Tout comme pour la terre, les droits sur l'eau sont organisés différemment selon les lois et les coutumes locales.

Si les entreprises ont besoin d'eau à des fins d'exploration et de transformation, les communautés et les gouvernements

hôtes deviennent plus prudents et réclament un droit de regard sur les projets, en particulier du fait des incertitudes liées au changement climatique, au niveau des captages d'eau et aux impacts cumulatifs potentiels entre plusieurs secteurs industriels. De nombreux pays ont édicté des lois qui prévoient qu'en cas de pénurie d'eau, les particuliers et les animaux ont priorité sur l'industrie. Même les entreprises qui opèrent selon les normes les plus exigeantes subissent des pressions politiques et doivent répondre aux craintes de la population (concernant l'eau) qui peuvent être assez puissantes pour faire fermer un projet ou pour engendrer des retards coûteux. Les entreprises ont certes appris à limiter leur empreinte hydrique, mais elles doivent désormais trouver des moyens de gérer collectivement les inquiétudes exprimées par diverses parties prenantes à propos du niveau des captages. Les risques liés à l'eau ne sont pas encore parfaitement compris. Cependant, la coopération avec les pouvoirs publics et les parties prenantes permettra aux entreprises qui adoptent certaines politiques et pratiques et qui sont de bons gestionnaires des ressources en eau d'obtenir des avantages compétitifs et de mieux gérer leurs coûts.

Les projets réalisés peuvent également avoir des impacts indirects ou induits. Par exemple, la construction de routes d'accès facilite le transport des personnes qui peuvent ainsi s'installer ou exploiter le bois dans la zone concernée. Certains risques ont une faible probabilité mais un coût élevé. C'est par exemple le cas d'un important déversement d'hydrocarbures après une explosion sur une plate-forme pétrolière, ou des opérations déployées sur le long terme pour atténuer le drainage rocheux acide provoqué par un projet minier.

Les impacts sociaux des projets sur les communautés peuvent être substantiels. Les changements induits par les investissements dans les projets extractifs peuvent avoir des impacts sociaux négatifs : croissance urbaine rapide, déplacement physique et économique des populations locales, affaiblissement des structures sociales traditionnelles, conflits nouveaux et même appauvrissement. La manière dont les personnes sont touchées et leur perception de ces impacts peuvent en outre différer. Les populations qui vivent à proximité des projets sont susceptibles d'être les plus touchées physiquement. Les populations plus éloignées des projets peuvent elles aussi être touchées et attendre qu'il soit mis fin à ces impacts. Les projets situés à proximité de communautés isolées et pauvres seront également différents de ceux situés aux abords d'une ville. Les gains et les pertes seront différents, et souvent importants, en fonction des catégories de population. Les populations locales elles-mêmes peuvent être diverses, et les différences et disparités peuvent être exacerbées par la découverte et l'exploitation de nouvelles ressources. Ces dynamiques seront influencées par la coutume, les droits juridiques, la capacité de gouvernance et le comportement des investisseurs.

ENCADRÉ 5.1 : Le large soutien des communautés

La pratique internationale diffère en ce qui concerne les droits des communautés à bénéficier des projets extractifs et leurs droits à donner leur aval à un projet ou à le refuser. Certaines communautés disposent de solides droits à recevoir une part des flux financiers générés par un projet, qui peuvent leur rapporter des sommes considérables. Le projet peut ne rien rapporter financièrement à d'autres communautés, mais celles-ci peuvent en bénéficier directement d'une autre manière (emplois, dépenses communautaires ou accès à des infrastructures).

Dans la Réponse de la Direction à la Revue des industries extractives (EIR), le Groupe de la Banque mondiale exige que les populations locales bénéficient des projets pétroliers, gaziers ou miniers financés par IFC ou un autre membre du Groupe de la Banque mondiale, et qu'elles y adhèrent largement.

Lorsqu'il n'existe pas de preuve absolue du caractère raisonnable de l'ensemble des coûts et avantages d'un projet, le soutien des communautés, ou son absence, constitue une importante mesure potentielle de la viabilité d'un projet. Dans le cadre de son processus d'évaluation des projets proposés, IFC vérifie l'adhésion des communautés.

Après la conclusion de l'EIR, l'adhésion des communautés est devenue une condition pour les projets d'exploitation de ressources naturelles. En 2006, la Politique en matière de viabilité environnementale et sociale d'IFC, qui a été révisée en janvier 2012, a élargi cette obligation aux projets ne portant pas sur les ressources naturelles mais ayant des impacts négatifs importants.

Source : Banque mondiale (2004)².

2 Réponse de la direction du Groupe de la Banque mondiale aux conclusions de la Revue des industries extractives (2004), http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/industry_ext_content/ifc_external_corporate_site/industries/oil%2C+gas+and+mining/development_impact/development_impact_extractive_industries_review



Les impacts sociaux et environnementaux sur les populations sont souvent imbriqués, comme dans le cas des ressources foncières et hydriques. Les conditions de vie et les moyens de subsistance des individus, en particulier dans les zones rurales où de nombreux projets extractifs sont situés, sont tributaires de ces actifs. Pour mettre en œuvre un projet, il faut généralement accéder aux terres locales et en acquérir de grandes parties, ce qui peut nécessiter de réinstaller une population, qui perd ainsi des terres qui lui servaient pour ses activités de subsistance ou ses activités économiques. Cette situation donne lieu à des négociations complexes, qui exigent de naviguer entre les droits, la coutume, la loi et les accords, avec des groupes d'individus parfois très nombreux, mais aussi de les aider à retrouver un nouveau foyer ou à rejoindre une nouvelle communauté.

Il n'est pas rare d'observer une certaine confusion, des intérêts antagonistes et des conflits. Des problèmes fonciers peuvent apparaître de façon récurrente, soit parce que la population estime n'avoir pas obtenu une compensation raisonnable au départ, soit parce que des opérations de maintenance imposent d'accéder régulièrement au site du projet. Les entreprises sont souvent pressées d'accéder aux terres, ce qui risque de court-circuiter les processus de consultation au détriment des bonnes relations, de l'acceptation sociale du projet et du chiffre d'affaires de l'investisseur.

L'arrivée de travailleurs immigrés et d'autres personnes en quête de travail et d'opportunités peut engendrer des tensions sociales supplémentaires. Les migrants sont de nouveaux groupes de parties prenantes potentiellement puissants, et une arrivée massive de personnes risque de perturber la vie de la communauté, ses normes traditionnelles et son leadership local. Ces nouveaux venus peuvent en effet faire évoluer la valeur des terres, les systèmes de production, les moyens de subsistance, provoquer des disparités de revenu et de richesse ou les accroître, entraîner une inflation des prix alimentaires, être à l'origine d'établissements humains informels non planifiés et provoquer des impacts cumulatifs³. L'arrivée de nouvelles populations pèsera sur les infrastructures publiques et sur les services collectifs. Pour IFC, si l'on veut réduire au minimum les impacts délétères et les coûts y afférents (interruptions ou arrêts de travail, demandes d'indemnisation, retards dans la délivrance des autorisations, infrastructure publique), et faire en sorte que le projet ait un impact positif sur le développement, il faut prendre en compte, comprendre et gérer rapidement les flux d'immigration induits par un projet (IFC, 2009a).

Il arrive toutefois que les projets soient bénéfiques pour les populations et pour l'environnement. En effet, les projets portant sur les ressources naturelles créent souvent des emplois et offrent des opportunités de formation et de développement des compétences. Ces dernières sont particulièrement prisées des populations vivant dans des zones reculées car elles n'ont pas beaucoup de possibilités de choix. Des opportunités commerciales s'offriront aux fournisseurs et aux entrepreneurs et, parfois, aux acheteurs, en aval. L'énergie et les matières premières peuvent également favoriser le développement des entreprises locales ou améliorer la qualité de vie, par exemple en donnant accès à un approvisionnement électrique fiable. Les recettes fiscales que perçoivent les autorités locales peuvent financer tout un éventail d'activités, notamment une surveillance environnementale et sociale du projet et, plus généralement, la poursuite des objectifs de développement du pays.

Les projets et leurs impacts secondaires peuvent également être bénéfiques pour l'environnement. Les nouvelles opportunités commerciales qu'ils procurent peuvent en effet éviter la mise en culture de nouvelles zones et le braconnage dans ces zones. Ainsi, des mécanismes de financement visant à compenser la perte de terres permettent de protéger une biodiversité précieuse, et certains programmes peuvent préserver l'environnement et aider les populations locales à accroître la valeur des services écosystémiques de leurs terres.

Les investisseurs mettent souvent en place des programmes communautaires dont bénéficient les acteurs locaux. Cependant, les programmes de développement communautaires doivent associer les parties prenantes dès leur conception et s'accompagner d'objectifs et de stratégies clairement définis. Si l'on veut qu'ils soient efficaces, il faut qu'ils fassent partie intégrante du plan d'action principal du projet. En l'absence de planification participative, ces programmes ne produisent bien souvent pas de véritables effets bénéfiques durables même s'ils visent à répondre à des besoins fondamentaux, comme la santé et l'éducation.

De nombreux impacts disparaissent avec l'arrêt de la production. Certains sont réversibles, d'autres non. Par exemple, les terres qui ont servi à des activités minières ou pétrolières peuvent être remises en état et utilisées pour l'agriculture ou la foresterie, et les champs pétroliers offshore peuvent être déclassés et leur impact s'estomper. En revanche, d'autres impacts sont permanents, et certains peuvent même continuer de s'accumuler après la fermeture d'un projet.

Impacts induits par la fermeture d'un projet

Même si une industrie peut subsister dans un pays pendant de longues années, les différents projets prendront fin à mesure que les ressources naturelles s'épuiseront. Les populations

³ Les impacts cumulatifs résultent des effets successifs, croissants et/ou combinés d'une action, d'un projet ou d'une activité qui s'ajoutent à d'autres effets existants, prévus et/ou raisonnablement anticipés (IFC, 2013).

peuvent pâtir de la fermeture d'une mine ou d'un champ pétrolier, et l'éventualité que cette fermeture provoque des perturbations économiques et sociales impose de gérer les coûts et les risques ultérieurs. Les pouvoirs publics doivent impérativement veiller à ce que les investisseurs (et leurs successeurs) assument, et soient en mesure d'assumer, l'intégralité des coûts d'un projet. Sinon, ce seront au pays et à la population de supporter ces coûts, comme on le constate déjà dans de nombreux pays qui ont accueilli des projets miniers et pétroliers sur de longues périodes.

La finitude physique qui caractérise les projets d'exploitation des ressources naturelles et les difficultés que posent parfois leur fermeture peuvent expliquer pourquoi ils sont peu susceptibles d'avoir des effets bénéfiques durables. Cependant, pour IFC, ce n'est pas parce que les ressources sont épuisées et qu'un projet se termine que ce dernier ne peut pas avoir d'effets bénéfiques durables pour un pays et sa population. Les économies sont en évolution constante, tout comme la technologie, les goûts et les avantages comparatifs. Dans les pays développés, il existe de nombreux exemples de secteurs dont l'importance s'est réduite au fil du temps. Ainsi, le textile, le fer et l'acier, et l'extraction de charbon ont été les piliers de la révolution industrielle en Grande-Bretagne. Aujourd'hui, leur rôle est quasiment insignifiant dans l'économie de ce pays. Ce qui importe, c'est de savoir si un projet a accru le nombre et la diversité des opportunités offertes à la population, et si sa conception et son exploitation ont produit une augmentation nette du capital humain, social et physique.

LES DROITS ONT UNE INCIDENCE SUR LE PARTAGE DES AVANTAGES AVEC LES COMMUNAUTÉS

Dans certains cas, les communautés locales disposent de droits juridiques, sur les terres et l'eau par exemple, de droits de propriété sur les ressources du sous-sol ou un droit de veto sur des projets qui les affectent. Ces droits peuvent leur conférer un solide avantage dans les négociations avec les investisseurs (et les pouvoirs publics) et être déterminants pour le partage global des bienfaits d'un projet.

Par exemple, les propriétaires fonciers qui ont des droits reconnus sur les ressources du sous-sol devraient être en mesure d'obtenir des investisseurs qu'ils leur versent des sommes substantielles, par exemple sous la forme de redevances. En Papouasie Nouvelle-Guinée, en raison des droits fonciers coutumiers et de la faiblesse de la gouvernance à l'échelon local, ce sont les propriétaires fonciers qui contrôlent l'accès aux ressources situées sur leurs terres, d'où l'importance des négociations avec les investisseurs et les pouvoirs publics. Cependant, les droits fonciers détenus par un groupe peuvent générer des conflits

avec les membres de la communauté qui n'en détiennent pas, ou avec les communautés voisines qui ne sont pas forcément autant touchées par un projet mais qui attendent néanmoins d'en tirer des avantages.

Pour les peuples autochtones, tels que définis dans la norme de performance n° 7 d'IFC, IFC peut exiger que les projets soient soumis à un Consentement libre, préalable et éclairé (CLPE). Cette exigence s'impose lorsqu'un risque significatif pèse sur les peuples autochtones. Les circonstances et les orientations relatives au CLPE sont décrites dans la norme de performance n° 7 et dans la Note d'orientation y afférente. Les exigences énoncées dans la norme de performance s'appliquent aux aspects d'un projet qui sont sous le contrôle de l'investisseur, et ne s'appliquent pas aux actions des pouvoirs publics. Si ces derniers peuvent estimer que ce droit peut être outrepassé s'il en va de l'intérêt du pays, l'existence du CLPE permet généralement aux communautés de négocier une part équitable des gains financiers et autres avantages que procure un projet. La société civile et d'autres groupes demandent que cette approche soit appliquée à tous les projets d'exploitation des ressources naturelles, et non pas uniquement à ceux qui concernent les peuples autochtones (Greenspan, 2013).

Les investisseurs sont généralement disposés à traiter avec les communautés et à reconnaître les droits formels et traditionnels, ainsi que les normes de bonnes pratiques. Ils apprécient en outre la clarté et la cohérence dans leurs relations avec les pouvoirs publics. En influant sur les négociations et le partage des avantages et des gains, la reconnaissance des droits permet aux projets d'obtenir et de conserver l'appui de la population. Un certain nombre d'entreprises du secteur des ressources naturelles, y compris des membres du Conseil international des mines et des métaux (ICMM), se fondent également sur le CLPE, dans certaines circonstances, pour leur engagement avec les peuples autochtones susceptibles d'être affectés par leurs projets (ICMM, 2013).

Lorsqu'ils disposent de droits de propriété ou de consentement collectifs, les populations et les propriétaires fonciers sont en mesure de faire arrêter un projet ou certains de ses aspects, mais, d'après l'expérience d'IFC, ils souhaitent souvent que les projets se poursuivent car ils auront des effets bénéfiques. Les droits de propriété foncière peuvent permettre aux négociations d'aboutir à des accords plus durables et pérennes entre les populations, les investisseurs et les pouvoirs publics.

Ces dernières années, les approches du développement fondées sur les droits fondamentaux de l'être humain ont gagné en importance. Tout le monde s'accorde à dire que les entreprises doivent respecter les droits fondamentaux.

ENCADRÉ 5.2 : Impacts des projets sur les femmes

S'ils ne cherchent pas spécifiquement à tenir compte des problèmes et des risques qu'ils engendrent pour les femmes, les projets profitent généralement moins à ces dernières (et aux enfants) qu'aux hommes, et ils peuvent même les exposer à des problèmes nouveaux. Les femmes sont largement sous-représentées dans la main-d'œuvre des secteurs pétrolier, gazier et minier^a. Si l'on ne tient pas compte des différences entre les sexes, on risque d'avoir un tableau erroné des avantages nets d'un projet sur le terrain.

L'examen des conséquences des projets pétroliers onshore sur les hommes et les femmes, dans trois pays, montre que les femmes supportent davantage les coûts de développement et en profitent moins que les hommes^b. Ces conséquences sont par exemple un changement de situation économique et de statut social^c. L'impact différencié selon le sexe est accentué lorsqu'il y a de fortes inégalités entre hommes et femmes, ce qui met en péril les effets potentiels d'un projet sur le développement. Il est donc indispensable d'évaluer correctement les différences d'impact entre les hommes et les femmes. Si l'on accorde davantage d'attention à ces questions pendant la mise en œuvre du projet et lors de la participation des populations locales, on pourra éviter certaines conséquences délétères des projets sur les populations. On trouve des cas analogues dans le secteur minier^d.

Les entreprises sont de plus en plus conscientes que toutes les parties ont intérêt à faire preuve d'anticipation dans ce domaine. Ainsi, lorsque les femmes participent au processus, les programmes communautaires sont plus efficaces et le personnel est plus sensible aux questions de sécurité, par exemple. Dans la mine Ahafo exploitée par Newmont, au Ghana, les femmes constitueraient plus de la moitié des opérateurs d'équipements lourds. Selon certains spécialistes du secteur, une attitude volontariste vis-à-vis de l'embauche et de la participation des femmes procurerait aux entreprises un avantage compétitif^e.

La proportion de femmes dans la main-d'œuvre est généralement faible, en particulier aux postes élevés dans la hiérarchie. Selon l'association Women in Mining et Pricewaterhouse Coopers, dans les 500 plus grands groupes miniers, les femmes représentent moins de 10 % des administrateurs^f. Cette proportion, qui est analogue dans le secteur pétrolier et gazier, est la plus faible de tous les secteurs industriels. On observe également une corrélation positive entre le nombre de femmes siégeant au conseil d'administration d'un groupe minier et les résultats financiers de l'entreprise. Les entreprises du secteur des ressources naturelles et les pays sont cependant de plus en plus nombreux à lancer des programmes destinés à encourager la présence de femmes dans la main-d'œuvre minière, car ils ont pris conscience des nombreux avantages que les femmes peuvent procurer à un projet et à la communauté en termes de développement^g. Mais au-delà de ces efforts, si l'on veut retenir les talents féminins, il importe de sensibiliser davantage au problème et d'opérer des changements concrets au niveau opérationnel.

Note :

a. IFC, 2009b.

b. Scott et al., 2013 ; voir également Extractive Industries, Gender and Communities sur le site Web de la Banque mondiale consacré aux industries extractives, <http://www.worldbank.org/en/topic/extractiveindustries/brief/gender-in-extractive-industries>.

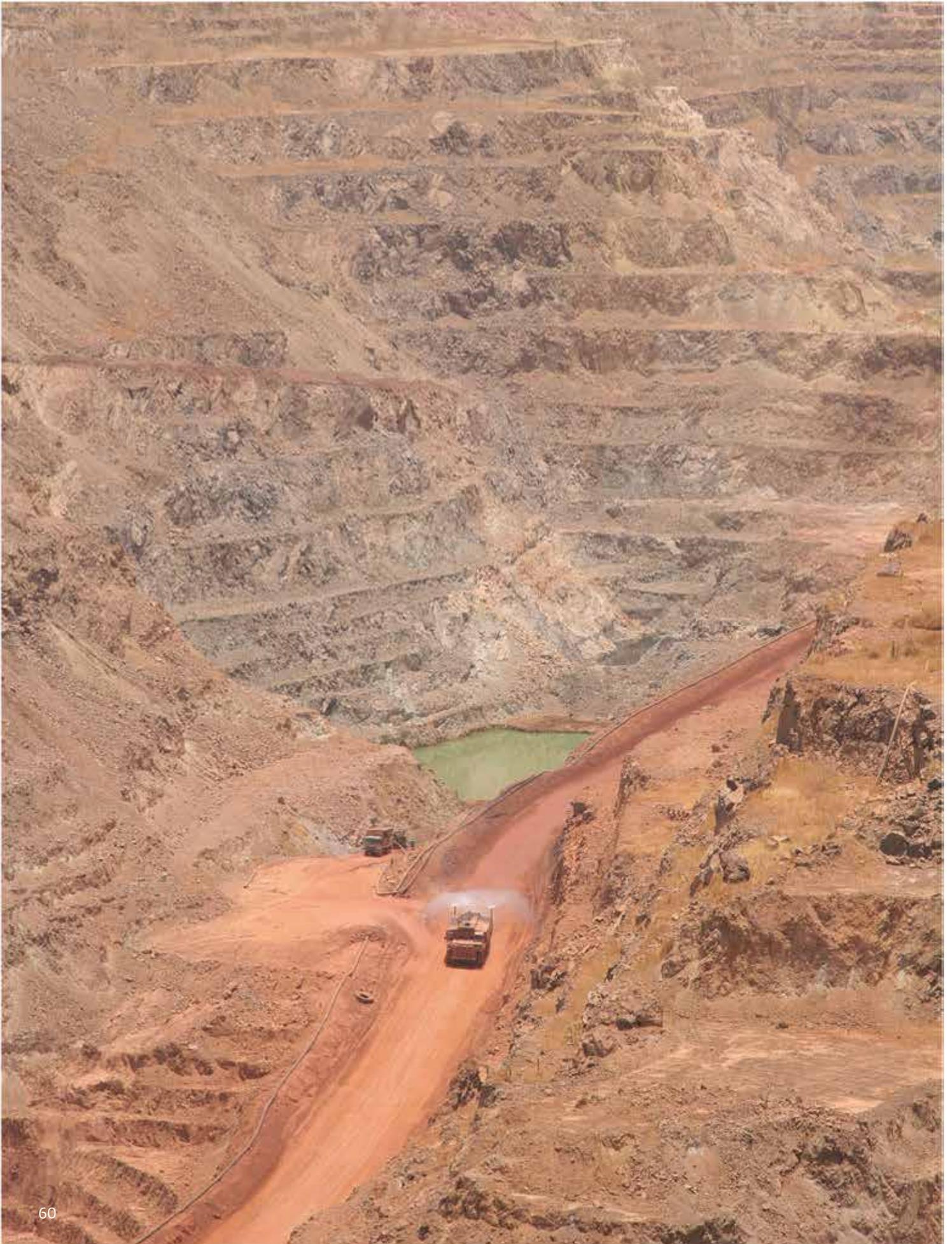
c. Voir par exemple Souza et al., 2013.

d. Voir le rapport sur la conférence « Women in Mining », Papouasie-Nouvelle Guinée, www.worldbank.org/en/topic/extractiveindustries.

e. Kapstein et Kim, 2011 ; Keenan et Kemp, 2013.

f. Women in Mining, 2013.

g. Newfoundland and Labrador Department of Natural Resources, 2011.



Les industries à fort impact sur l'environnement en tiennent davantage compte, mais il n'existe pas d'approches uniformément acceptées concernant la diligence raisonnable et l'évaluation des répercussions sur les droits de l'homme. IFC reconnaît que les entreprises doivent respecter les droits de l'homme, ce qui passe notamment par un engagement inclusif et participatif des communautés et par des mécanismes efficaces de règlement des griefs, qui facilitent l'identification précoce et le règlement rapide de divers préjudices causés par un projet. Plus généralement, chaque norme de performance d'IFC mentionne les dimensions des droits de l'homme que les entreprises sont susceptibles de rencontrer dans le cadre de leurs opérations. IFC insiste sur la nécessité d'identifier et de traiter les cas présentant des risques élevés pour les droits de l'homme, et recommande que cette démarche s'inscrive dans un processus d'évaluation environnementale et sociale et un système de gestion robustes.

Les entreprises extractives souhaitant obtenir des orientations sur la question des droits fondamentaux et des conflits, un ensemble d'outils a été conçu afin de faciliter la mise en œuvre des Principes volontaires sur la sécurité et les droits de l'homme⁴. Plus spécifiquement destinés à celles qui opèrent dans des zones aux prises avec un conflit géographique et où la gouvernance est faible, ces outils se composent de quatre modules pratiques cofinancés et élaborés par l'ICMM, IFC, l'association mondiale d'études des questions environnementales et sociales du secteur pétrolier (IPIECA) et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR). De telles initiatives peuvent rassembler les acteurs du secteur et les inciter à élaborer ensemble une norme de comportement commune, y compris lorsque les pouvoirs publics ont des exigences différentes.

AIDER LES COMMUNAUTÉS À TIRER DAVANTAGE PARTI DES PROJETS : LE RÔLE ESSENTIEL DU PROCESSUS DE PARTICIPATION

La manière dont une communauté estime sa part des avantages et dont elle utilise les recettes issues d'un projet sont déterminantes dans le jugement que porte IFC sur le caractère équitable d'un accord. Le processus de participation des communautés est vital à cet égard (IFC, 2008, 2010a, 2010b). Lorsque la capacité et la reddition de comptes sont faibles à l'échelon national et local, la probabilité que les effets bénéfiques soient gaspillés est plus importante. Il faut donc qu'en amont, les investisseurs veillent encore plus à ce que leurs projets puissent profiter aux populations locales et qu'ils trouvent les bons partenaires pour que ces avantages se concrétisent. Les réalisations dont profitent à la fois la communauté et le projet (amélioration des routes d'accès locales et de l'approvisionnement en eau, formation de la population locale afin de créer des emplois grâce au projet, ou d'autres opportunités entrepreneuriales) sont plus susceptibles de recevoir l'appui de toutes les parties, et d'être mises en œuvre et de se poursuivre sans problèmes. Chaque projet et chaque communauté sont différents, mais ce qu'il faut viser in fine ce sont des impacts positifs et une création de valeur partagée durable sur le long terme.

Quelques conseils permettant de partager les avantages avec les communautés :

- Entretien avec les communautés des relations actives reposant sur la confiance par une communication adaptée et efficace. La population doit par conséquent être consultée et participer à la prise de décisions, dans la mesure du possible, et ses perceptions et attentes doivent correspondre étroitement à la réalité.
- Avant le lancement du projet, réaliser des études de référence complètes et participatives du contexte socio-économique et socio-environnemental, ainsi que du patrimoine culturel de la communauté, convenir d'objectifs communs pour les programmes communautaires associés au projet, suivre les résultats (y compris les retours d'information apportés par la communauté) et adapter la réponse aux besoins. Cette stratégie permet de dissiper les malentendus, de gérer les attentes et d'apaiser les craintes ou les préoccupations.
- Instaurer pour le règlement des griefs des mécanismes robustes, qui soient compris, accessibles et directement liés aux mesures de performance du projet. Lorsque les circonstances le justifient, la médiation d'une tierce

⁴ http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/Topics_Ext_Content/IFC_External_Corporate_Site/Guide+to+Human+Rights+Impact+Assessment+and+Management/http://www.icmm.com/document/2199



partie peut être requise. IFC propose une pratique analogue via le bureau de l’Ombudsman du Groupe de la Banque mondiale⁵.

Rechercher activement des solutions « gagnant-gagnant », qui soient bénéfiques à la fois pour le projet et pour la communauté. On peut citer par exemple des solutions novatrices pour le recrutement et la formation du personnel local, des synergies au niveau de l’infrastructure entre les besoins du projet et ceux de la communauté au sens large/du pays, et l’encouragement de réseaux de fournisseurs locaux, qui permettent de faire baisser les coûts et de maximiser l’impact local.

- Mettre à profit les stratégies telles que des accords de développement communautaire ou des processus formels (Forum de développement de Papouasie-Nouvelle Guinée, par exemple) afin de rapprocher les investisseurs, les communautés, les autorités nationales et locales ainsi que les autres parties prenantes, dans un but commun et une compréhension commune des résultats et des opportunités d’un projet.
- Les fondations et autres initiatives de long terme peuvent constituer un bon moyen d’atteindre les objectifs de développement communautaire, à condition qu’elles permettent une participation plus large des parties prenantes et qu’elles contribuent à identifier les priorités et la cohérence des priorités entre les acteurs, notamment les entreprises, les pouvoirs publics, les donateurs et les populations locales (Wall et Pelon, 2011).

- Intégrer les plans de développement du projet et les plans de développement de la communauté aussi efficacement que possible dans la planification des autorités locales et nationales afin d’appuyer les attentes vis-à-vis du développement et de concilier les attentes et les demandes de différentes communautés.

QU’ENTEND-ON PAR PARTAGE RAISONNABLE DES AVANTAGES AU SEIN DE LA COMMUNAUTÉ ?

Pour IFC, les populations doivent, au minimum, être protégées de tout danger et dédommagées pour les préjudices que leur causent les projets portant sur les ressources naturelles. Les droits accordés par la Constitution, le droit coutumier et la réglementation doivent être pleinement respectés, en particulier dans des domaines aussi essentiels que l’acquisition de terres et la restauration des moyens de subsistance. Les normes de performance d’IFC fournissent un cadre qui, s’il est efficacement mis en œuvre, garantit la protection des populations et leur dédommagement pour les préjudices subis. IFC demande à des spécialistes des secteurs environnemental et social possédant une expertise diversifiée d’identifier l’ensemble des impacts potentiellement négatifs et des stratégies d’atténuation appropriées. Si l’on veut bien comprendre les risques et les impacts, leur ampleur, leur distribution et leur évolution au fil du temps, il faut collecter des données appropriées et les analyser précisément. Les normes de performance d’IFC exigent d’identifier les risques et les impacts et d’effectuer une étude de base environnementale et sociale de grande ampleur. Cette dernière permet d’évaluer les impacts sur la durée et à un niveau de profondeur et de sophistication correspondant à la nature, à la taille et à l’intensité du projet.

Les normes d’IFC exigent aussi que les populations, lorsqu’elles sont affectées de façon significative, participent et soient consultées d’une manière qui leur permette de

⁵ Le Bureau du conseiller-médiateur pour l’application des directives (CAO) est un mécanisme de recours indépendant pour IFC et la MIGA. Le CAO répond aux préoccupations des personnes ou des communautés touchées par les projets d’IFC/de la MIGA, encourage IFC et la MIGA à rendre davantage compte de leurs activités et vise à renforcer, in fine, les résultats sociaux et environnementaux des projets.

formuler leur avis et leurs attentes au moment où l'on décide de la répartition des retombées bénéfiques d'un projet. De même que dans d'autres domaines évoqués ici, il n'existe pas de référence ni d'indicateur unique qui garantisse qu'un accord est équitable. Par la négociation entre le porteur du projet, les pouvoirs publics et la population, on aboutit, progressivement, à un accord légitime et raisonnable. Pour qu'ils portent leurs fruits, les processus doivent être inclusifs, respectueux et transparents. Selon IFC, la qualité de la participation des parties prenantes et, in fine, le soutien exprimé par la population constituent un indicateur important (des exemples de bons processus sont examinés plus loin).

La répartition des effets bénéfiques au sein d'une communauté importe également. Il y aura forcément des gagnants et des perdants, car un projet affectera différemment les personnes en fonction de leur âge, de leur sexe ou de leur niveau d'instruction, et leur offrira des opportunités différentes d'en tirer parti. Si le coût d'un projet se répercute sur le plus grand nombre, ses principales retombées positives (emplois et opportunités entrepreneuriales) seront moins largement distribuées. Les catégories les plus pauvres et les plus vulnérables, qui se retrouvent souvent exclues des processus décisionnels, risquent de ne pas en bénéficier. Il s'agit essentiellement des minorités ethniques, des classes sociales marginalisées et des femmes (encadré 5.2). Un projet peut également avoir des impacts très différents sur les communautés voisines.



POINTS ESSENTIELS À EXAMINER

Sur le plan social

Il n'existe pas de norme quantitative précisant la part des avantages procurés par un projet dans le secteur des ressources naturelles qui revient aux populations locales, car les droits des communautés et les politiques publiques diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre. Par conséquent, il peut être tout aussi important d'évaluer la façon dont les populations sont traitées, les processus utilisés pour les faire participer et les relations instaurées avec elles que d'énumérer les avantages et les coûts. Pour IFC, il faudrait se préoccuper des aspects suivants :

- Absence de participation systématique de diverses parties prenantes
- Faible soutien apporté par la population locale à un projet
- Forte opposition d'une minorité ou d'un groupe

- Grandes différences entre groupes ou communautés voisines au niveau du traitement reçu et des retombées bénéfiques
- Distribution non viable des effets positifs
- Absence de stratégie claire au bénéfice des populations
- Manque de coordination avec les autres acteurs concernés (autorités locales, services de santé, organisations communautaires, etc.) et même avec les autres projets mis en œuvre dans la région, etc.
- Conflits ou cas de violations antérieurs.

Sur le plan de l'environnement

Lorsque les projets sont correctement mis en œuvre et respectent les normes de performance d'IFC, ainsi que d'autres principes, leurs impacts potentiels importants sur l'environnement devraient être connus, atténués si possible, et sinon corrigés ou compensés. Pour IFC, il faudrait se préoccuper des aspects suivants :

- Faible engagement des investisseurs à respecter les normes environnementales, ou faible capacité à les mettre en œuvre, ou manque d'expérience dans la mise en œuvre
- Risques environnementaux substantiels et incertains
- Absence de plans et de dispositions clairs pour la gestion environnementale potentielle à long terme et après la fin du projet
- Faibles capacités de surveillance et de contrôle-sanction au niveau de l'État
- Risques d'impacts cumulatifs avec d'autres projets, notamment avec ceux qui ont été attirés dans la région, au moins en partie, par la réussite du projet.

Poursuivre le dialogue

Ce document de synthèse est un premier pas accompli par IFC pour encourager un dialogue ouvert sur le meilleur moyen d'évaluer le partage des coûts et des gains résultant de l'exploitation des ressources naturelles. En se plaçant du point de vue d'IFC, ce document aborde un large éventail de questions et décrit notamment comment l'institution, agissant à la fois en qualité d'investisseur et d'organisation du développement, détermine si le partage des coûts et des gains est raisonnable et, in fine, si elle peut apporter son appui à un projet donné. Pour l'essentiel, un projet doit être rentable, mais la rentabilité ne peut être qu'un point de départ.

En exposant l'approche déployée par IFC aux parties prenantes et en proposant un cadre pour cette évaluation complexe, le présent document de synthèse entend également être une ressource que les parties prenantes pourront utiliser pour concevoir un dispositif équitable de partage des coûts et des gains générés par les projets entrepris dans le secteur des ressources naturelles.

IFC a reçu des commentaires de nombreuses parties prenantes, lesquelles ont fait part de leur grand intérêt et de leur enthousiasme. Nous souhaitons que ce document complète et encourage les travaux des autres cercles de manière à enrichir le savoir collectif et le débat.



Annexes

ANNEXE A : EXPLOITATION ET FISCALITÉ DES RESSOURCES NATURELLES

Un large pan de la littérature traite des ressources naturelles non renouvelables, de leur propriété et de leur taxation optimale. La plupart des études portant sur la fiscalité des ressources naturelles identifient quatre grands objectifs qui doivent présider à son élaboration :

1. L'administration publique devrait collecter la plus grande part possible de la « rente » (c'est-à-dire le rendement d'un projet au-delà du niveau nécessaire pour attirer les investisseurs), ce qui requiert généralement une fiscalité progressive (FMI, 2012).
2. Les régimes fiscaux devraient être « neutres » et ne pas encourager les investisseurs à exploiter une ressource naturelle de façon sous-optimale.
3. Les investisseurs doivent recevoir une rémunération appropriée, qui les incite à prendre des risques et à investir.
4. Les régimes fiscaux doivent permettre à l'État de négocier, d'élaborer et d'administrer différentes formes de fiscalité, ainsi que de supporter le risque y afférent.

Incertitudes et flexibilité

Si l'on était absolument certain de la nature d'une ressource naturelle et de ce qu'elle produirait, il serait relativement simple d'en estimer la rente et d'élaborer un accord ou un régime fiscal optimal. Lorsqu'ils sont en place, les accords ou les régimes fiscaux devraient, dans l'idéal, réagir à l'évolution de la dynamique du marché. Or, ce n'est pas toujours facile, étant donné la difficulté à concevoir des régimes fiscaux adéquats et à les administrer, mais aussi en raison des obligations qu'ils imposent à l'administration fiscale et aux investisseurs.

Dans la pratique, la valeur des paramètres clés qui déterminent le succès d'un projet est très incertaine. Cette incertitude décroît au cours du cycle de vie du projet, sans pour autant disparaître complètement. Elle peut être considérable pendant la phase d'exploration, lorsque l'on ne sait pas encore si la ressource naturelle est viable. Et même quand une ressource naturelle a été identifiée, il existe une incertitude sur les coûts d'investissement préalables, les volumes de production, les coûts d'exploitation, les prix de vente durant la phase d'exploitation et les coûts de fermeture et de démantèlement à la fin du cycle de vie du projet. On se demande quel sera le taux de rendement approprié pour les investisseurs, à combien se chiffrera la rente et comment il faudrait la répartir.

Tout contrat destiné à s'appliquer sur le long cycle de vie d'une ressource naturelle (plusieurs décennies, parfois) risque d'être remis en cause si les circonstances évoluent nettement par rapport à la date à laquelle il a été signé. En théorie, on peut rédiger un contrat de façon à y inclure une certaine flexibilité, mais, dans la pratique, un contrat ne permet pas toujours d'intégrer des changements de grande ampleur.

Par exemple, sur les dix dernières années, les bénéfices et la valeur des entreprises du secteur des ressources naturelles ont fortement augmenté sous l'effet du très net renchérissement des matières premières. Même si les cours de ces produits sont habituellement volatils et que quelques années de prix élevés ne sont généralement pas le signe d'un profond changement des attentes, la cherté des matières premières sur la dernière décennie est aujourd'hui considérée comme la « nouvelle norme ». Estimant qu'ils n'ont pas suffisamment profité de cette manne, plusieurs pays pétroliers, gaziers ou miniers ont souhaité renégocier et revoir les modalités et les conditions contractuelles afin d'obtenir une plus grande part de ces gains.

Considérations communes aux secteurs minier, pétrolier et gazier

L'exploitation de la plupart des ressources naturelles est soumise à des impôts et taxes spécifiques, compte tenu des particularités des projets extractifs, c'est-à-dire de leur capacité à générer des bénéfices substantiels et volatils. Certains observateurs estiment toutefois que la rente issue de nombreux projets d'exploitation de ressources naturelles est peut-être moins élevée qu'on ne le suppose généralement (Tilton, 2010). Et ils se demandent même si le secteur des ressources naturelles devrait être assujéti à un régime fiscal spécifique. Des régimes de taxation des ressources naturelles existent néanmoins, et leur conception repose sur quelques principes communs.

Équilibrer perspectives du secteur, capacités de gestion et recettes : Les pouvoirs publics et les investisseurs doivent mener une réflexion de long terme sur les perspectives des projets et du secteur dans lesquels des investissements sont susceptibles d'être réalisés durant plusieurs décennies. Étant donné l'incertitude des résultats, la complexité de certains régimes fiscaux et le manque fréquent de capacités administratives suffisantes, il est très difficile d'instaurer un cadre parfait pour les ressources naturelles. L'État doit donc trouver un compromis entre optimisation du recouvrement de la rente, application du principe de neutralité et faisabilité administrative et politique. Il peut proposer des modalités et des conditions standard, plutôt que de négocier chaque contrat individuellement. La fiscalité des ressources naturelles devrait être liée au cadre fiscal général et à d'autres aspects de la politique publique : mise en œuvre de règles comptables appropriées, transparence et accès à l'information, par exemple.

Bien définir les modalités : Pour les investisseurs et les pays qui cherchent à attirer l'investissement, il est essentiel que les modalités et les conditions soient clairement définies et stables. Si un pays entend négocier au cas par cas, il doit développer les compétences qui lui permettront de définir les modalités et les conditions et de veiller à leur respect pendant toute la durée du contrat. Étant donné les sommes en jeu, une plus grande familiarité avec ces problématiques et la possibilité de faire appel à des spécialistes internationaux, il n'est d'ailleurs peut-être pas aussi difficile qu'on ne le pense parfois d'acquérir ces compétences¹. La transparence des contrats et des paiements est un facteur de plus en plus important pour montrer que l'opération envisagée est raisonnable et pérenne.

On considère que les modalités standard non négociées ont le mérite d'être simples et d'induire moins de risques de corruption. D'après certains observateurs, si l'État se trouve en position de faiblesse dans la négociation, c'est, en général, parce qu'il comprend mal les opportunités qu'offre réellement telle ou telle ressource naturelle. On aboutit souvent à un compromis, et l'État peut compléter les modalités et conditions standard par une certaine part de négociation.

1 Voir, par exemple, la stratégie adoptée par l'Angola, qui est décrite dans McKenzie, Goldworthy et Sunley (2009).

Les appels d'offres et les autres procédures qui donnent accès à des gisements connus ou à un potentiel d'exploration sont un moyen de recourir au marché pour optimiser les recettes fiscales, accroître la transparence et lutter contre la corruption. Bien que parfois complexes, les appels d'offres peuvent éviter la complexité et les incertitudes associées aux contrats négociés, notamment parce qu'ils exigent des capacités et des contrôles suffisants de la part de l'État.

Que les modalités soient standard ou négociées, si les circonstances changent au point que l'incertitude (attendue) devient excessive, les accords en pâtissent. Il est donc utile d'avoir déjà, ou de mettre en place, des mécanismes permettant de gérer ces changements de façon constructive.

Principes fiscaux communs : Les projets d'exploitation de ressources naturelles générant souvent des rentes, les régimes fiscaux doivent comporter plusieurs mécanismes permettant de recouvrer une partie de ces rentes. L'État a à sa disposition de nombreux instruments, y compris un large éventail d'approches et de combinaisons possibles et il y a recours aujourd'hui. Ces instruments seront choisis en fonction du pays, du secteur et des spécificités du projet, ainsi que de la politique publique et des précédents. La capacité de l'État à supporter les risques associés à certains modes de partage des gains (comme dans le cas, par exemple, d'une participation intégrale) varie d'un pays à l'autre. Certaines méthodes de taxation très sophistiquées visent simultanément à permettre à l'État de recevoir une part importante de la rente tout en fournissant des incitations appropriées aux investisseurs privés. Voici quelques principes communs qui s'appliquent au secteur des ressources naturelles :

- La fiscalité progressive, telle qu'un impôt sur les bénéfices, qui accroît les recettes publiques lorsque la rentabilité augmente, est préférable à la fiscalité régressive, laquelle s'accompagne de coûts qui ne dépendent pas de la rentabilité, mais de la production ou des prix. C'est le cas, par exemple, des redevances.
- Pour des raisons pratiques et politiques, une forme de fiscalité régressive, par exemple des redevances sur les ventes, fait généralement partie d'un dispositif fiscal global², qui inclut un impôt sur les bénéfices et parfois un mécanisme destiné à recouvrer une part plus importante des bénéfices exceptionnels (rente).
- Les exonérations fiscales temporaires (où pendant un certain nombre d'années, l'État renonce à prélever un impôt sur les bénéfices, voire d'autres impôts ou taxes, quelle que soit la rentabilité du projet) ne sont généralement pas nécessaires, et la Banque mondiale ne les encourage pas. Les provisions trop généreuses qui accélèrent l'amortissement fiscal des équipements à longue durée de vie peuvent, elles aussi, décaler le moment où l'État percevra des recettes fiscales.
- Les projets d'exploitation de ressources naturelles destinées à être exportées bénéficient souvent d'une exonération totale ou partielle des taxes à l'importation et de la taxe sur la valeur ajoutée.
- Si un modeste prélèvement à la source sur la rémunération de services extérieurs peut être utile, il aura toutefois une incidence sur les coûts et sur le principe de neutralité fiscale.

Des différences d'un secteur à l'autre

La fiscalité peut varier considérablement dans les secteurs minier et pétrolier, mais on constate aussi des différences anciennes et fondamentales entre ces secteurs.

2 Étant donné que certaines ressources naturelles s'épuisent, certains économistes considèrent les redevances comme une forme de taxation appropriée, et, donc, comme un élément essentiel de la fiscalité des ressources naturelles. Ils estiment que la décision d'exploiter une ressource naturelle dépend de la capacité à payer des redevances. Le pays doit normalement s'engager à autoriser l'exploitation au stade de l'investissement dans les activités d'exploration, alors que la rentabilité économique du projet n'est pas encore certaine.

Les **projets miniers** reposent le plus souvent sur un ensemble standard de modalités et de conditions dont la structure est relativement simple. Cependant, les très grands projets peuvent faire exception et imposer la négociation de contrats complexes. Parfois, même les opérations de moindre ampleur comportent des modalités négociées. En général, l'État prélève une redevance de 2 à 5 % sur les ventes (taxe régressive) et une taxe progressive simple, telle qu'un impôt sur les bénéfices, de 30 à 40 %. Autres modalités : une retenue à la source sur les dividendes ou une exonération des droits d'importation et de la taxe sur la valeur ajoutée. En fonction de leur taux effectif, ces dispositifs fiscaux globaux peuvent procurer à l'État une part acceptable de la rente, et ils sont relativement simples à comprendre et à administrer. En revanche, ils ne permettent pas à l'État de profiter des fortes augmentations de la rente (bénéfices exceptionnels) qui découlent de hausses substantielles, durables et inattendues des cours des matières premières.

Par exemple, avec un impôt de 30 % sur les bénéfices et une redevance de 2,5 %, toutes choses étant égales par ailleurs, l'État ne percevra que 31,75 % des recettes supplémentaires dues à une hausse des cours³. Les très grands projets miniers sont davantage susceptibles de s'appuyer sur des contrats négociés au cas par cas, mais les petits projets peuvent également comporter des éléments négociés. Bien souvent, même les contrats miniers négociés n'incluent pas les mêmes modalités fiscales progressives sophistiquées que bon nombre, voire la plupart, des projets pétroliers.

Les régimes fiscaux applicables aux **projets pétroliers** sont généralement plus sophistiqués et plus efficaces que la fiscalité minière pour permettre à l'État de recevoir une part substantielle des bénéfices. Par rapport aux projets miniers, les projets pétroliers et gaziers affichent une rentabilité plus élevée et génèrent une rente supérieure. Il existe différentes approches de la fiscalité pétrolière, mais les modalités les plus fréquemment retenues permettent à l'État d'obtenir une part plus substantielle des flux nets d'une opération si les cours ou la production augmentent. Certaines approches lient la part des gains revenant à l'État au taux de rendement cumulé obtenu par l'investisseur privé. Dans certains cas, la part marginale des bénéfices alloués à l'État peut être supérieure à 80 % (Lundgren, Thomas et York, 2013).

Les **projets gaziers** reçoivent souvent un traitement différent de celui réservé aux investissements pétroliers. En raison des spécificités de son transport et de son marché, le gaz risque fort d'être vendu à des prix inférieurs au cours international du pétrole. En général, les projets gaziers font intervenir des mécanismes de partage des gains moins sophistiqués que ceux concernant les projets pétroliers.

Le niveau de participation de l'État au capital constitue une autre différence fondamentale entre les secteurs pétrolier, minier et gazier. Il diffère d'un pays à l'autre, mais il est plus élevé dans le secteur pétrolier, où soit l'État est en situation de monopole, soit le secteur privé détient une participation significative ou majoritaire et l'État une participation importante.

Prise de participation de l'État

Au lieu de prélever des impôts et taxes, l'État peut obtenir une partie des gains d'une opération en prenant une participation. Cette prise de participation peut aussi être importante sur le plan politique. D'aucuns estiment qu'elle confère une meilleure visibilité aux opérations, ce qui améliore l'efficacité de la politique publique ou de la fiscalité. Un contre-argument consiste à avancer que la participation de l'État risque de créer un puissant lobby gouvernemental au profit de l'entité chargée d'exploiter les ressources naturelles du pays, au détriment de la réalisation d'objectifs de politique publique plus larges.

³ Ainsi, un dollar supplémentaire de recettes provenant d'une hausse des cours générera une redevance supplémentaire de 2,5 cents pour l'État et une progression du bénéfice brut de 97,5 cents (100 moins 2,5). Si l'on ne tient pas compte des différences temporelles, cet accroissement du bénéfice générera 29,25 cents (97, x 0,3 cent) de recettes fiscales supplémentaires pour l'État, soit, au total, 31,75 cents.

Dans la pratique, l'accumulation de bénéfices dans les entreprises détenues par l'État n'aura pas les mêmes effets que lorsque le ministère des Finances encaisse des recettes fiscales. Le cadre budgétaire général impose à l'État de bien gérer les entreprises publiques et de leur appliquer un régime fiscal approprié.

Le profil risque/rémunération de l'État diffèrera en fonction des modalités de sa prise de participation. En général, l'État supporte dans ce cas un risque plus grand que s'il prélevait des impôts et des taxes. Comme tout autre investisseur dans un projet, il devra apporter sa part du capital qui permettra de financer cet investissement avant que celui-ci ne génère des revenus. Et en tant qu'actionnaire, il sera lui aussi exposé au risque de rendement insuffisant ou d'échec complet du projet.

Pour améliorer son profil risque/rendement, l'État peut concevoir sa participation de différentes manières. Par exemple, il peut contraindre les investisseurs privés à financer dans un premier temps sa participation au capital et s'engager à les rembourser sur sa part des flux de trésorerie à venir. Il peut également limiter son risque en se réservant la possibilité, sans s'y engager formellement, d'investir plus tard dans le projet, sur la base du coût historique ou de tout autre évaluation, dès qu'il s'avère que le projet sera fructueux ; ou bien il peut simplement négocier le droit de recevoir une part des bénéfices, sans obligation de financement. Les accords de partage de la production dans le secteur pétrolier relèvent de cette troisième approche.

La participation au capital et les droits y afférents devraient être considérés comme faisant partie intégrante de l'ensemble formé par les conditions budgétaires et les conditions d'investissement. Les droits et les possibilités dont dispose l'État influenceront sur la part des gains (et des risques) revenant aux investisseurs privés, et cette répartition aura un coût au niveau des autres conditions et de la fiscalité qui peuvent être imposées. De plus, certaines formes de participation publique imposent aux investisseurs de financer initialement la part de l'État, que ce dernier leur remboursera uniquement sur ses futurs gains potentiels. Le coût de ce financement aura lui aussi une incidence sur le partage des gains en valeur nette entre l'État et les investisseurs.

Autres aspects relatifs à la fiscalité des ressources naturelles

Un certain nombre de questions pratiques se posent de manière récurrente pour la quasi-totalité des régimes fiscaux applicables aux ressources naturelles, et ces aspects peuvent influencer sur le volume des impôts et taxes effectivement collectés par rapport au volume attendu compte tenu de la valeur des ressources naturelles et du régime fiscal. Six de ces aspects, sur lesquels l'attention s'est récemment concentrée, sont analysés ci-après.

Prix de transfert : Le plus souvent, les régimes fiscaux associés aux accords d'exploitation des ressources naturelles (et, en règle générale, la législation fiscale) prévoient que la production et les services seront vendus et commercialisés au juste prix du marché. Les entreprises d'exploitation des ressources naturelles peuvent faire partie d'un groupe intégré qui produit, commercialise et transforme les matières premières et qui achète et vend à des entreprises affiliées. Les entreprises locales peuvent recevoir des services de techniciens spécialisés ou être approvisionnées par les filiales internationales du groupe. Dans le cas où aucun tiers n'intervient, les entreprises doivent calculer des prix de transfert appropriés pour leurs transactions internes.

Si le prix fixé pour ces transactions n'est pas adéquat, les investisseurs seront incités à transférer les bénéfices réalisés sur un territoire où la fiscalité est relativement lourde vers un territoire où elle est plus favorable, par exemple dans un centre financier offshore. Par voie de conséquence, l'État engrangera moins de recettes fiscales que si un contrat en bonne et due forme avait été signé ou que si la législation fiscale était respectée. D'après certaines études, cette évasion fiscale

représente des montants substantiels dans le secteur des ressources naturelles en Afrique (Africa Progress Panel, 2013).

L'application de prix de transfert inappropriés est généralement contraire au code des impôts et considérée comme une forme d'évasion fiscale. Il appartient aux pouvoirs publics de veiller à ce que les dispositions relatives aux prix soient connues et respectées et, le cas échéant, qu'elles fassent partie des contrats d'exploitation des ressources naturelles. Ainsi, dans l'accord type qu'elle a établi, l'Association internationale du Barreau⁴ propose que les transactions avec des entreprises affiliées soient conformes aux Principes de l'OCDE applicables aux prix de transfert à l'intention des entreprises multinationales et des administrations fiscales⁵, sur la base du principe de pleine concurrence.

Les autorités nationales doivent également veiller à disposer de capacités suffisantes pour identifier les risques et pour réaliser des audits en bonne et due forme. Même s'il peut être compliqué d'estimer le prix de vente et le coût de certains produits de base, il existe des cotations pour nombre de ces produits. On peut aussi s'appuyer sur les cotations de produits apparentés pour établir des prix raisonnables, non faussés. Et l'on peut mettre à profit le vaste savoir-faire international, pour un coût probablement modique au regard des montants en jeu. IFC prend souvent des participations dans des projets et cherche à s'assurer que les prix de transfert pratiqués entre l'entreprise dans laquelle elle investit et ses entreprises affiliées se fondent, autant que possible, sur des prix de marché vérifiables.

La « sous-capitalisation » désigne une forme particulière de prix de transfert. En général, les investisseurs sont incités à financer des projets en combinant fonds propres et emprunts. Si le ratio de levier financier est supérieur au ratio type du secteur, et si les intérêts à payer sont nettement plus élevés que les taux du marché, la structure de financement peut devenir un mécanisme d'allègement des impôts. La plupart des pays appliquent des « règles relatives à la sous-capitalisation »⁶ pour que les structures de financement soient proches de celles acceptables sur le marché.

Très souvent, afin de payer le moins possible de taxes et d'impôts, les entreprises recourent à des montages fiscaux et financiers complexes, qui reposent sur des pratiques légales dans le pays où elles investissent et dans leur pays d'origine, et qui tiennent compte des conventions fiscales signées entre les deux pays. Dans certains cas, ces structures sont destinées à limiter la charge fiscale dans le pays d'origine, en raison d'objectifs de politique publique. Aux États-Unis, par exemple, la politique fiscale actuelle, qui ne taxe pas les bénéfices internationaux non rapatriés, peut encourager les entreprises américaines à recourir à des centres financiers offshore pour investir dans un certain nombre de pays.

Les pouvoirs publics, et les citoyens en général, peuvent s'étonner de la complexité des dispositifs et dénoncer l'évasion fiscale. Dans certains cas, l'administration est alors sommée de mettre un terme à cette pratique jugée inéquitable et qui ne concerne pas que le secteur des ressources naturelles. Ainsi, récemment, l'impôt sur les sociétés très modeste qu'ont acquitté, apparemment en toute légalité, des entreprises étrangères du secteur des technologies de l'information, notamment, opérant au Royaume-Uni illustre ce type d'évitement fiscal. Au niveau international, on assiste actuellement à une réaction à l'encontre de la planification fiscale agressive et des prix de transfert pratiqués par les multinationales. Le G20⁷, par exemple, a présenté un plan d'action en 15 points pour contrer ce type de planification fiscale.

4 www.MMDAProject.org.

5 <http://www.oecd.org/fr/fiscalite/prix-de-transfert/principes-de-locde-applicables-en-matiere-de-prix-de-transfert.htm>.

6 Les règles relatives à la sous-capitalisation déterminent dans quelle mesure les intérêts à payer sur les titres de dette d'entreprises sont fiscalement déductibles (article en anglais sur http://en.wikipedia.org/wiki/Thin_capitalisation_rules).

7 Le G20 a pour membres l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Arabie saoudite, l'Argentine, l'Australie, le Brésil, le Canada, la Chine, les États-Unis, la France, l'Inde, l'Indonésie, l'Italie, le Japon, le Mexique, la République de Corée, le Royaume-Uni, la Russie, la Turquie et l'Union européenne.

Centres financiers offshore : Presque tous les investisseurs étrangers recourent à des centres financiers offshore pour gérer leurs actifs et pour optimiser leur fiscalité. Ces centres ne sont pas illégaux et ne sont pas forcément associés à une évasion fiscale. Pour un investisseur, l'optimisation fiscale peut signifier mettre à profit les politiques et la législation fiscale du pays d'origine pour ne pas transférer directement vers ce pays des bénéfices réalisés à l'étranger. Nombre de ces politiques diffèrent l'intégralité de l'impôt à payer tant que les bénéfices n'ont pas été rapatriés. Les investisseurs peuvent ainsi redéployer de manière flexible leurs bénéfices avant impôt dans un pays tiers où la fiscalité est moins lourde. Et les pays qui accueillent ces investissements peuvent y trouver leur compte : ils pourront étoffer leurs recettes fiscales s'ils parviennent à structurer leur régime fiscal de façon à éviter aux investisseurs d'avoir à payer des impôts et des taxes dans le pays d'origine.

Les centres financiers offshore peuvent également jouer un rôle dans les dispositifs qui visent à dissimuler la propriété véritable des actifs et les flux financiers illicites. Les pouvoirs publics doivent se montrer vigilants face au blanchiment d'argent et prendre des mesures appropriées : audits fiscaux, obligation de divulgation des contrats, droits de propriété effectifs, etc. Plusieurs initiatives internationales visent à recueillir davantage d'informations sur les centres offshore et sur leurs clients. IFC appuiera les investissements faisant intervenir des entités basées dans des centres financiers offshore qui se conforment aux principes directeurs du Groupe de la Banque mondiale (Groupe de la Banque mondiale, 2011)⁸.

Clauses de stabilisation et révision des modalités et conditions : Les investisseurs dont le projet ne sera rentable qu'à long terme redoutent souvent que les modalités et conditions fiscales soient révisées après leur mise de fonds, lorsque le projet est opérationnel, et que leur pouvoir de négociation avec l'État ne s'en trouve sensiblement réduit. Ces craintes sont susceptibles de retarder un investissement. Pour les atténuer, les pouvoirs publics décident parfois d'inclure dans les contrats des clauses de stabilisation qui garantissent que les principales modalités ne seront pas révisées sur la durée de vie du projet et qui prévoient des mesures de compensation en cas de révision.

Une étude commandée par les Nations Unies conclut que, si ces clauses sont rédigées de façon pertinente, elles peuvent atténuer les risques perçus et encourager l'investissement, surtout dans de grands projets complexes qui ne sont rentables qu'à long terme (Shemberg, 2009). En général, un pays gagne en attrait aux yeux des investisseurs dès lors qu'il respecte les accords signés. Néanmoins, si la situation évolue considérablement, ces contrats sont susceptibles d'en pâtir car la répartition des gains nets n'est plus considérée comme équitable. Un certain nombre de pays l'ont constaté ces dernières années : la flambée des cours des matières premières a fortement accru la rentabilité des projets d'exploitation de leurs ressources naturelles (Toledano et al., 2014).

Timing des flux de recettes fiscales : Le timing des flux de recettes fiscales dépend largement des préoccupations concernant le partage des gains issus d'un projet d'exploitation de ressources naturelles. L'impôt sur les bénéfices constitue la plus importante source de recettes publiques, à condition que le projet soit rentable.

Cependant, il s'écoule en général plusieurs années entre l'annonce et la réalisation d'un projet. De surcroît, même si le projet est rapidement rentable, il ne génère parfois des recettes fiscales qu'au bout de plusieurs années, car les modalités d'amortissement et d'autres dispositions fiscales sont susceptibles de différer le paiement de l'impôt sur les bénéfices. La longueur des délais peut agacer l'État et les citoyens, surtout dans les pays dont les ressources naturelles commencent tout juste à être exploitées, et tout particulièrement dans le cas des grands projets, qui suscitent des attentes considérables.

⁸ http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/corp_ext_content/ifc_external_corporate_site/what+we+do/due+diligence

À certains égards, les investisseurs sont les mieux à même de déterminer quand ils devront acquitter des impôts et des taxes, sous quelle forme, et le degré d'incertitude de ces paiements. Lors des négociations, ils ont tout intérêt à s'assurer que l'État est conscient de ces problèmes de délai, et que leur communication et leurs processus de consultation permettent aussi à la population de comprendre ces problèmes. Quand les pouvoirs publics et les investisseurs structurent un contrat, ils doivent donc être très attentifs au risque de paiement différé, voire de non-paiement, de l'impôt sur les bénéfices.

Ce risque est l'une des raisons pour lesquelles l'État prélève généralement une partie des impôts et taxes sous la forme de redevances. L'État peut également recourir à d'autres approches ou à d'autres formes de fiscalité non liée aux bénéfices réalisés. Chaque approche comporte des avantages et des inconvénients. L'État peut par exemple :

- Demander une avance, dans le cadre d'une adjudication, ou une commission négociée, ou un bonus de signature donnant accès à des ressources connues ou à une zone à explorer.
- Privilégier d'autres catégories de prélèvements fiscaux, tels que les taxes à l'importation, qui porteront sur l'équipement et les matériaux importés, y compris pendant la phase de construction, et qui peuvent accroître le coût initial du projet.
- Prendre une faible participation dans le projet, ce qui réduira son engagement financier initial.
- Limiter les dispositions fiscales qui ont pour effet de différer le versement de l'impôt sur les bénéfices, telles que les exonérations fiscales ou une généreuse provision pour dépréciation.
- Souscrire un emprunt qui sera remboursé sur les futures recettes fiscales (incertaines), malgré les risques y afférents (risque pour la gestion budgétaire et risque de décevoir la population si les recettes fiscales ne servent in fine qu'à rembourser cet emprunt).
- Revoir les modalités et conditions initiales afin d'engranger immédiatement des revenus en cas de différé imprévu des recettes fiscales.

Plus-values sur la cession d'actifs : Dans plusieurs pays, au cours des cinq dernières années, un certain nombre d'investisseurs étrangers ont cédé ou cherché à céder leurs droits sur des gisements de ressources naturelles non productifs, en vue de réaliser un bénéfice substantiel. Dans ces pays, l'État a estimé qu'il avait droit à une partie de ce bénéfice, via la fiscalité, et ce, malgré l'absence de mécanisme de taxation défini d'un commun accord entre les parties ou clairement établi. Par exemple, au lieu de la cession directe d'un actif, le transfert de propriété a pris la forme d'une vente de titres de participation dans une société offshore détenant directement ou indirectement cet actif. Il n'y a pas non plus eu de consensus sur la question de savoir si ce type de transaction génère une plus-value imposable en vertu des cadres et des accords fiscaux existants. En général, l'État considère qu'il n'est pas acceptable que l'investisseur initial réalise un bénéfice substantiel sans qu'il soit immédiatement imposable. L'ampleur du bénéfice réalisé peut aussi indiquer que le régime fiscal en place est trop généreux, ou que la ressource naturelle exploitée rapporte davantage que ce que l'État avait initialement prévu. Dans certains cas, celui-ci tente de taxer l'acheteur plutôt que le vendeur.

Cet aspect de la fiscalité a de fortes chances de demeurer complexe et de continuer d'évoluer. Il faudra que l'État définisse ses intentions plus clairement, ainsi que la législation ; il faudra peut-être aussi sensibiliser les entreprises à ce problème lorsqu'elles négocient la cession ou l'achat d'actifs.

Comptes offshore : Certaines organisations de la société civile dénoncent les pratiques de certains investisseurs, qui placent dans des comptes offshore le produit de la vente de ressources naturelles (Akabza et Ayamdo, 2009). Elles considèrent que l'utilisation de comptes offshore empêche un pays de bénéficier des gains provenant de son secteur des ressources naturelles, et que le produit de la

vente, généralement libellé en dollars des États-Unis, devrait être converti et placé dans des comptes en monnaie locale. Cependant, même si un compte bancaire offshore est susceptible d'encourager la corruption, les investisseurs estiment qu'ils en ont absolument besoin pour financer leurs coûts en devises, tels que les intérêts ou les coûts de remboursement de leurs emprunts, le carburant, les fournitures et l'équipement. La conversion automatique forcée de recettes perçues en dollars des États-Unis s'accompagne d'un risque de dépréciation et de non-convertibilité de la monnaie locale, ce qui accroît nettement le risque pour les investisseurs, exerce un effet dissuasif sur l'investissement et fait augmenter le taux de rendement nécessaire. Les banques et autres bailleurs de fonds internationaux seront alors beaucoup plus réticents à prêter à des projets présentant un risque de convertibilité monétaire.

Dès lors que l'État a défini un cadre général pour l'exploitation d'une ressource naturelle, son intérêt réel ne réside pas dans le produit brut de la vente, mais dans les prélèvements fiscaux, les bénéfices et les autres paiements qu'il engrangera en vertu du contrat signé. Il est peu probable que le rapatriement forcé du produit brut de la vente procurera à l'État, ou au pays, d'importants gains nets.

ANNEXE B : INDICATEURS UTILISÉS PAR IFC POUR ÉVALUER LES OPÉRATIONS DANS LES RESSOURCES NATURELLES

Pour l'évaluation des projets dans le domaine des ressources naturelles, IFC utilise les indicateurs suivants afin de mesurer les performances économiques et financières (toutes sont corrigées de l'inflation et exprimées en termes réels) :

- Le **taux de rentabilité économique (TRE)** estime le taux de rendement économique global que dégage une opération. Le TRE est une mesure plus large que le taux de rentabilité financière (TRF) (voir plus loin), car il cherche à inclure tous les coûts et les gains économiques. Ainsi, le TRE sera calculé avant déduction de la fiscalité, qui constitue un coût financier mais pas économique, et il intégrera des gains et des coûts tels que les externalités du marché, qui ne sont pas pris en compte dans la comptabilité de l'opération. Par exemple, un impact négatif sur l'environnement dont le coût n'est pas supporté par l'opération constitue un coût économique qui serait inclus en tant que tel dans le TRE. Pour IFC, il est fondamental que le TRE soit positif et assez élevé pour montrer que l'opération dégage un rendement économique suffisant au regard des ressources qu'elle utilise. À défaut, l'opération détruit de la valeur économique, alors même qu'elle peut séduire des investisseurs par son taux de rentabilité financière correct⁹. Le TRE ne dit rien du partage des gains d'une opération, mais seulement que l'opération crée de la valeur économique réelle qui est disponible pour les parties prenantes et la société dans son ensemble.
- La **valeur actuelle nette (VAN)** établit la valeur créée par l'opération, déduction faite de tous les coûts, y compris un coût du capital approprié pour les fonds investis. Cela étant, les opérations présentant une VAN positive dégageront un TRE supérieur au coût du capital de l'opération. Les modalités de partage de la VAN sont déterminantes pour comprendre le partage général des gains d'une opération.
- Le **taux de rentabilité financière pour les investisseurs (TRF)** met en évidence le taux de rendement financier (après impôts, mais avant charges financières) dont s'accompagne l'investissement privé réalisé dans l'opération.

⁹ Une opération pourrait afficher un TRF élevé pour les investisseurs, mais un TRE faible, voire négatif, pour le reste du monde, si, par exemple, elle était financée par des subventions publiques ou par les utilisateurs (par exemple via des restrictions à l'importation ou les droits de douane).

TABLEAU A.B.1 : Parts des gains nets des opérations revenant à l'État (projet fictif) (%)

	VAN À 10 %	VAN À 0 %	TAUX DE RENDEMENT RÉEL POUR L'INVESTISSEUR, APRÈS IMPÔTS
Rentabilité du cas de référence	97	38	10,1
Scénario à forte rentabilité	56	35	16,8

IFC utilise aussi parfois d'autres indicateurs :

- La **rentabilité des capitaux propres de l'investisseur** : Les investisseurs financent habituellement une opération en combinant capitaux propres et dette. IFC estimera également le rendement privé que l'investissement privé rapporte sur son investissement par capitaux propres (après impôts et charges financières). IFC cerne ainsi l'attractivité d'une opération aux yeux des investisseurs qu'elle aide.
- La **rentabilité pour l'économie intérieure** mesure le rendement, sous toutes ses formes, dégagé par un pays sur les ressources qu'il engage dans l'opération. Elle donne une idée de l'attrait global d'un investissement du point de vue du pays concerné. Ce critère peut se révéler utile pour les pouvoirs publics qui envisagent d'investir des ressources pour appuyer l'opération en comptant en tirer un large éventail de gains à l'échelle nationale, surtout lorsque tous les investisseurs sont étrangers.

Question diverses

Taux d'actualisation à utiliser : Il existe une littérature abondante, et qui ne cesse de s'enrichir, consacrée par les économistes et les écoles de commerce à ces estimations, et en particulier au coût du capital approprié qu'il convient d'utiliser pour l'analyse de la VAN et pour la définition de valeurs de référence pour les TRE. À des fins de simplicité, IFC emploie un taux d'actualisation réel habituel de 10 % pour calculer la VAN. Elle reste ainsi proche de nombreuses estimations du coût du capital approprié pour les investissements dans les ressources naturelles, lesquelles varient en fonction de la période historique utilisée. IFC étudiera également comment les quotes-parts des gains varient selon le taux d'actualisation utilisé.

L'importance du choix du taux d'actualisation peut dépendre dans une certaine mesure du projet. Cependant, un taux d'actualisation positif pour le calcul de la part des gains revenant respectivement au secteur public et au secteur privé réduira invariablement la quote-part des gains totaux revenant aux investisseurs. Cela s'explique par la nature habituelle du cycle des investissements dans les projets : les investisseurs engagent les dépenses d'investissement au lancement du projet et doivent attendre un certain temps avant d'en engranger les bénéfices. Normalement, plus le taux d'actualisation est élevé, plus la part de l'investisseur privé sera faible.

Les projets affichant une grande rentabilité seront moins touchés que ceux dont le rendement est plus modeste. Par exemple, une étude menée par le FMI sur un certain nombre de pays pétroliers et miniers a montré que dans le cas des opérations dégagant des taux de rentabilité relativement élevés, les proportions des flux de trésorerie en VAN revenant à l'État n'ont pas beaucoup varié lorsque des

taux d'actualisation différents (plus bas) ont été appliqués (FMI, 2012). Cependant, pour les projets à rentabilité modeste, les variations du taux d'actualisation peuvent produire un impact sensible sur les quotes-parts. On peut illustrer ce constat en recourant à un modèle fictif simple (Annexe C) correspondant à un projet dans le domaine des ressources naturelles et en étudiant comment les quotes-parts en VAN diffèrent selon que l'on applique un taux d'actualisation de zéro ou un taux d'actualisation réel de 10 %.

Sur la base de ce modèle simple, dans un « cas de référence » présentant une rentabilité modeste, la part revenant à l'État passe de 38 à 97 %, lorsque l'analyse passe de l'absence d'actualisation (taux d'actualisation égal à 0 %) à un taux d'actualisation de 10 % (tableau A.B.1). Dans le scénario « à forte rentabilité », la quote-part de l'État varie moins, passant de 35 % avec un taux d'actualisation nul à 56 % en VAN (10 %).

Étendue du projet : La décision d'IFC d'investir dans le développement d'un projet repose sur un facteur important, les gains économiques nets attendus que l'opération rapportera à *l'avenir*, et traite les dépenses d'exploration passées comme des coûts irrécupérables. Ces gains nets sont exprimés par le taux de rentabilité économique. Cependant, dans son étude du partage global des gains du projet (la répartition de la VAN), IFC inclura les dépenses supportées par les investisseurs avant la construction, y compris pour l'exploration. Dans certains cas, la prise en compte de ces dépenses peut être relativement simple. Considérons le cas d'un investisseur qui a pris une licence d'exploration, procédé à l'exploration pendant quelques années, découvert et évalué une ressource, produit une étude de faisabilité convaincante puis sollicité IFC pour un financement alors qu'il entre dans la phase de mise en exploitation. Il est alors assez simple d'additionner tous les coûts de pré-exploitation pour avoir une idée du partage général des coûts et des gains incluant ces coûts.

Dans d'autres cas, il arrive que la découverte fasse suite à une décennie, ou même plus, d'exploration infructueuse dans la même région ou dans des régions différentes du pays, voire dans des pays voisins. Il faut alors faire preuve de discernement pour déterminer quelle portion de ces coûts passés devrait être incluse dans l'analyse du partage des gains pour un projet donné.

Il se peut que l'investisseur développant le projet n'ait pas trouvé la ressource, mais racheté les droits d'un autre investisseur, peut-être au prix d'une prime substantielle. Si le prix d'acquisition constitue un coût pour le nouveau propriétaire et le promoteur, une partie de ce prix peut représenter un bénéfice pour le vendeur, sur lequel il acquittera, ou non, des impôts et taxes. Pour le secteur privé, le solde global entre les coûts et les gains sera différent de celui que constatera l'investisseur qui développe le projet. Cette différence peut aboutir à une différence de point de vue entre l'investisseur et l'État sur le niveau de rentabilité d'un projet et sur le caractère raisonnable du partage des gains.

Épuisement des ressources et générations futures : Il existe une littérature abondante sur l'économie des ressources naturelles et leur épuisement. S'agissant du partage des gains, il importe de trancher la question du partage entre les générations. Par exemple, d'aucuns affirment qu'aujourd'hui et encore pour un certain temps, un pays bénéficie de la fiscalité et des autres gains qui découlent de l'exploitation des ressources naturelles, mais que les générations futures n'en tireront pas le même bénéfice si ces ressources sont épuisées. Dans cette logique, pour l'évaluation du partage des gains, on devrait se demander si les générations futures devraient recevoir une compensation, et laquelle, et quelles en sont les conséquences pour l'exploitation des ressources. La comptabilité du patrimoine national constitue un cadre envisageable à l'heure où les approches de la comptabilité nationale évoluent.

Les opposants à la prise en compte de l'épuisement insistent sur le fait qu'on ne sait pas réellement si les ressources seront concrètement épuisées, car il est toujours possible d'en découvrir de nouvelles et on ne peut pas exclure que des progrès technologiques permettront d'élargir la base de ressources existante. L'épuisement se vérifiera peut-être pour une ressource spécifique, mais pas en général.

De plus, habituellement, les sociétés transmettent toujours aux générations futures une richesse supérieure à celle dont elles ont hérité, bien que sa forme puisse changer, sans comptabiliser spécifiquement les gains tirés de l'exploitation¹⁰.

ANNEXE C : MODÈLES ET SCÉNARIOS SIMPLES

Les modèles financiers des opérations pétrolières, gazières et minières peuvent se révéler très complexes, notamment en raison de la nature même des projets et des principaux facteurs qui en déterminent la réussite. Des complexités supplémentaires viennent s'y ajouter du fait de la multiplicité des formes de fiscalité qui interagissent les unes avec les autres ainsi qu'avec d'autres hypothèses telles que la structure financière, les taux d'intérêt, les cours de change et l'inflation. Un modèle simple permettra d'illustrer les principales caractéristiques d'une opération et de sa fiscalité, mais il importera de garder à l'esprit les limites résultant de ces simplifications.

Le modèle fictif présenté dans les tableaux C.1 et C.2 a pour but d'illustrer ce qu'il peut advenir de la quote-part des gains financiers nets d'un projet mesurée en VAN qui revient à l'État. Ce modèle part de l'hypothèse que l'État n'a pas investi dans le projet et que les seules recettes qu'il reçoit sont le produit de l'impôt sur les bénéfices et un pourcentage fixe de redevances sur les ventes.

À des fins de simplicité, on suppose que le projet n'est pas financé par l'endettement et que l'investisseur le finance par les fonds propres. Dans la pratique, un tel scénario serait peu probable et l'introduction d'un élément de dette augmenterait probablement la quote-part revenant au secteur privé, mais pas de beaucoup. Aucune exonération fiscale temporaire de l'impôt sur les bénéfices n'est prévue. Et l'on suppose que l'opération acquittera ses impôts dès lors que les bénéfices nets cumulés, après prise en compte de l'amortissement cumulé, seront positifs. On part du principe que l'État ne perçoit aucune fiscalité assise sur les coûts d'investissement et d'exploitation, comme les droits de douane à l'importation et la taxe sur la valeur ajoutée non remboursable. En réalité, cette situation n'est pas rare, mais dans certains cas, ces formes de fiscalité peuvent être importantes, surtout au début d'un projet ou pendant les phases pré-opérationnelles. Les autres formes possibles de versement à l'État, telles que les loyers fonciers ou les frais administratifs, sont exclues ici et ont une importance secondaire pour le message général. L'État peut également percevoir des prélèvements sur le salaire du personnel et/ou des taxes sur les dépenses, mais ces prélèvements et taxes sont également exclus ici.

Le rendement net pour l'investisseur correspond à la somme des coûts d'investissement et de sa quote-part des bénéfices après impôts. On ne tient pas non plus compte de toute taxe supplémentaire que l'investisseur (s'il est étranger) ou ses actionnaires peuvent avoir à acquitter dans le pays d'origine de l'investisseur. Dans une perspective économique de haut niveau, la décision d'aider un projet dépend des coûts et des gains sur lesquels on peut tabler pour l'avenir, si bien que les dépenses d'exploration passées n'ont pas à entrer en ligne de compte. Cependant, du point de vue du partage des gains financiers de l'opération, les coûts passés supportés par l'investisseur pour découvrir et évaluer la ressource sont intégrés. La VAN est estimée sur la base d'un taux d'actualisation réel de 10 %. Tous les montants sont exprimés en termes réels. À des fins de simplicité, on suppose que les prix sont constants et restent à la valeur fixée dans le scénario tout au long des années étudiées.

10 Certains pays producteurs de ressources parmi les plus riches comptabilisent les gains tirés de l'exploitation des ressources naturelles et planifient leur préservation à l'intention des générations futures en créant des fonds souverains ou d'autres mécanismes destinés à veiller à ce que les flux financiers résultant d'exploitation des ressources soient utilisés pour le développement à long terme ou pour les générations futures.

TABLEAU A.C.1 : Hypothèses dans le modèle d'opération minière fictive

Hypothèses			
Scénarios de rentabilité :	Hypothèse basse	Cas de référence	Hypothèse haute
Prix US\$/tonne	250	360	450
Production annuelle, en tonnes	950 000	1 075 000	1 250 000
Coûts d'investissement, en millions d'US\$	1 000 000 000	900 000 000	950 000 000
Coûts de production unitaires, en US\$/tonne	220	180	160
Durée de vie de l'opération	20	20	20
Années de développement	5	5	5
Coûts d'exploration passés (VAN à l'année 1), en millions d'US\$	125 000 000	125 000 000	125 000 000
Amortissements par an (%)	20	20	20
Redevances (%)	4	4	4
Taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés (%)	30	30	30

TABLEAU A.C.2 : Résultats du modèle d'opération minière fictive selon différents scénarios

TAUX D'ACTUALISATION		SCÉNARIO HYPOTHÈSE BASSE TRI : -7,5 %		SCÉNARIO DU CAS DE RÉFÉRENCE TRI : 10 %		SCÉNARIO HYPOTHÈSE HAUTE TRI : 16,8 %	
		Distribution des flux financiers (en millions d'US\$)	% Flux totaux du projet	Distribution des flux financiers (en millions d'US\$)	% Flux totaux du projet	Distribution des flux financiers (en millions d'US\$)	% Flux totaux du projet
VAN de 0 %	État		> 100 %	État	38 %	État	35 %
	Redevances	190 000 000		309 600 000		450 000 000	
	Impôt sur les sociétés	(1)		760 619 999		1 177 499 999	
	Flux totaux revenant à l'État	189 999 999		1 070 219 999	62 %	2 167 499 999	
	Investisseur		Nég.	Investisseur		Inversionista	65 %
	Total des flux de trésorerie nets	(745 000 001)		1 774 779 999		4 007 499 999	
	Total général de l'opération	(555 000 002)		2 844 999 998		6 174 999 998	
VAN de 10 %	État		> 100 %	État	99 %	État	56 %
	Redevances	73 526 233		119 809 061		174 141 075	
	Impôt sur les sociétés	(1)		335 835 793		567 161 593	
	Flux totaux revenant à l'État	73 526 232		455 644 854		741 302 668	
	Investisseur		Nég.	Investisseur	1 %	Investisseur	44 %
	Total des flux de trésorerie nets	576 061 254		2 653 660		576 061 254	
	Total général de l'opération	1 317 363 922		458 298 514		1 317 363 922	

Note : TRI = taux de rentabilité interne ; Nég. = négative ; VAN = valeur actuelle nette.

Glossaire

Acceptation sociale : approbation (habituellement tacite) donnée par une communauté à l'implantation et aux opérations d'un projet dans sa région.

Accord de stabilisation : accord conclu entre un État et les investisseurs prévoyant que les clauses essentielles ne seront pas révisées pendant la durée de validité de l'accord (ou seront modifiées uniquement d'une certaine manière).

Corridor de ressources : zone située autour d'un projet dans le secteur des ressources naturelles, habituellement un couloir de transport traversant un ou plusieurs pays.

Coût du capital : rendement minimum exigé par les marchés pour un investissement dans un projet ou un secteur donné.

Dérivation : distribution des recettes fiscales aux zones de production des industries extractives.

Exonération fiscale temporaire : période, habituellement de plusieurs années, pendant laquelle un État accepte que certains impôts et taxes (surtout l'impôt sur les bénéfices) ne s'appliquent pas même si le projet est bénéficiaire et devrait sinon être assujéti à l'impôt.

Fixation des prix de transfert : détermination des prix pour les transactions entre sociétés affiliées dont le prix n'est pas fixé indépendamment, selon le principe de pleine concurrence. La fixation des prix de transfert est parfois nécessaire. Cependant, des prix de transfert *inappropriés* qui n'ont rien à voir avec les valeurs du marché peuvent constituer un mécanisme permettant de transférer des bénéfices de façon indue hors du pays du domicile fiscal.

Méthode de Monte Carlo : « famille de méthodes algorithmiques visant à calculer une valeur numérique approchée en utilisant des procédés aléatoires, c'est-à-dire des techniques probabilistes » (https://fr.wikipedia.org/wiki/M%C3%A9thode_de_Monte-Carlo).

Part de l'État dans les recettes : part des recettes, après déduction des coûts, que l'État collecte sous toutes leurs formes pendant la durée de vie du projet ; ce taux donne une indication générale du partage des gains.

Propriétaires du capital : propriétaires du projet ou de l'entreprise.

Rente : gain financier net ; rendement produit par un projet dépassant le niveau nécessaire (coût du capital) pour attirer les investisseurs.

Retenue à la source sur les dividendes : prélèvement perçu sur les dividendes qui sont (habituellement) versés aux investisseurs étrangers.

Sous-capitalisation : situation d'un projet ou d'une entreprise fortement endetté et dont une grande proportion de la dette n'est assise que sur un faible volume de fonds propres. Cette situation peut être considérée comme un cas particulier de fixation des prix de transfert. « Les règles de sous-capitalisation déterminent dans quelle mesure les intérêts payés sur la dette sont fiscalement déductibles. » (http://en.wikipedia.org/wiki/Thin_capitalisation_rules)

Super cycle des matières premières : période de cherté des matières premières durant plus longtemps que pendant un cycle normal.

Taux d'imposition effectif : part des gains nets dégagés par une opération que l'État perçoit après déduction des coûts d'investissement et d'exploitation ; correspond à la valeur actuelle nette lorsque l'on applique un taux d'actualisation de 0 %.

Taux d'imposition marginal : taux payé sur chaque dollar supplémentaire de bénéfice.

Taux de rendement réel après impôts : taux de rentabilité financière/taux de rentabilité interne après impôts et correction de l'inflation.

Taux de rendement réel : taux de rentabilité financière/taux de rentabilité interne après correction de l'inflation.

Taux de rentabilité économique : taux de rentabilité dégagé sur les fonds investis dans un projet, et qui inclut tous les coûts et les gains économiques, mais pas uniquement les coûts et les gains financiers (contrairement au taux de rentabilité financière).

Taux de rentabilité financière : taux de rentabilité dégagé sur les fonds investis dans un projet, habituellement exprimé en termes réels (après correction de l'inflation) et, le plus souvent, après impôts. Cependant, les pratiques varient et le taux de rentabilité financière peut également être exprimé sur une base avant impôts.

Taux de rentabilité interne : voir taux de rentabilité financière.

Taux effectif des redevances : part minimale des recettes nettes qu'un État perçoit d'une opération pour chaque année fiscale pendant la durée de vie de l'opération. Ce taux indique à quel point la part d'un État dans les gains nets d'une opération peut être faible sur un exercice donné.

Taux effectif marginal : taux qui met en évidence la manière dont les variations incrémentielles des recettes sont partagées.

Valeur actuelle nette : valeur d'un flux de sorties et de rentrées de fonds à venir actualisée par un taux tenant compte des différents moments auxquels interviendront ces paiements et ces rentées.

Valorisation : transformation des matières premières.

Bibliographie

- Africa Progress Panel. 2013. « Rapport 2013 sur les progrès en Afrique : Équité et industries extractives – Pour une gestion au service de tous », Africa Progress Panel, Genève.
- Aguilar, J., Caspary, G. et V. Seiler. 2011. « Implementing EITI at the Subnational Level », World Bank Extractive Industries for Development Series 23. Banque mondiale, Washington, DC, octobre.
- AIB (Association internationale du barreau). 2011. Model Mine Development Agreement: A Template for Negotiation and Drafting. IBA Model Mining Development Agreement Project, Association internationale du barreau, Londres. www.MMDAProject.org.
- Akabza, T. M. et C. A. Ayamdo. 2009. « Towards a Fair and Equitable Tax for Sustainable Development Financing in Africa: A Study on Trends and Nature of Tax in Ghana's Extractive Sector », document préliminaire, Integrated Social Development Centre, Accra, avril.
- Alba, E. M. 2009. « Extractive Industries Value Chain – A Comprehensive Integrated Approach to Extractive Industries », World Bank Extractive Industries for Development Series 3. Banque mondiale, Washington, DC, mars.
- Apoyo. 2009. « Study of the Yanacocha Mine's Economic Impacts by Apoyo for the IFC », Société financière internationale, Lima. <http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/3853268048f9cc368651ee28c8cbc78b/Yanacocha-Peru.pdf?MOD=AJPERES>.
- Arezki, R., A. Dupuy et A. Gelb. 2012. « Spend or Send », Finance & Development 49 (4) (décembre).
- Banque mondiale. 2004. Vers un meilleur équilibre : le Groupe de la Banque mondiale et les industries extractives - Le rapport final de la revue des industries extractives. Washington, DC : Banque mondiale.
- _____. 2006. Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government et Civil Society, Washington, DC : Banque mondiale.
- _____. 2008. Guidelines for application of the PEFA performance measurement framework at sub national government level, vol. 1, Main guidelines. Washington, DC, mars.
- _____. 2011. « The Contribution of the Mining Sector to Fiscal Accounts in Ghana ». Version préliminaire. Poverty Reduction and Economic Management (PREM), Région Afrique, Banque mondiale, Washington, DC.
- _____. 2013. « Local Content Policies in the Oil, Gas and Mining Sector ». Minutes de la Conférence internationale de la Banque mondiale sur les politiques de contenu local dans les secteurs pétrolier, gazier et minier, Vienne, Autriche, 30 septembre – 1er octobre 2013. Banque mondiale, Washington, DC.
- _____. 2015. « The Power of the Mine – A Transformative Opportunity for Sub-Saharan Africa ». Banque mondiale, Washington, DC.
- Daniel, P., M. Keen et C. McPherson (eds) 2010. « The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice », Washington, DC : Fonds monétaire international.
- Davis, R. et F. Daniel. 2011. « The Costs of Conflict with Local Communities in the Extractive Industry », SRMining. First International Seminar on Social Responsibility in Mining, Octobre pp. 19–21, Santiago. <http://www.csr.m.uq.edu.au>.
- D'Souza, M. S., N. K. Karkada, G. Somayaji et R. Venkatesaperumi. 2013. « Women's Wellbeing and Reproductive Health in Indian Mining Community: Need for Empowerment », Reproductive Health (10, p. 24).
- Ernst & Young. 2014. « Renewables in mining: futuristic or realistic? » [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_Renewables_in_mining_futuristic_or_realistic/\\$FILE/EY-Renewables-in-mining-futuristic-or-realistic.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_Renewables_in_mining_futuristic_or_realistic/$FILE/EY-Renewables-in-mining-futuristic-or-realistic.pdf)
- Ernst & Young Peru. 2014. « Peru's Mining and Investment Guide 2014/15 », ministère des Affaires étrangères, Lima, Pérou. [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-Peru-mining-metals-investment-guide-14-15/\\$FILE/EY-Peru-mining-and-metals-investment-guide-2014-2015.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-Peru-mining-metals-investment-guide-14-15/$FILE/EY-Peru-mining-and-metals-investment-guide-2014-2015.pdf).
- FMI (Fonds monétaire international). 2012. Fiscal Regimes for Extractive Industries: Design and Implementation. Département des Affaires fiscales, Fonds monétaire international, Washington, DC, août.
- Gelb, A., K. Kaiser et L. Viñuela. 2012. « How Much Does Natural Resource Extraction Really Diminish National Wealth? The Implications of Discovery », document de travail n° 290, Center for Global Development, Washington, DC. http://www.cgdev.org/sites/default/files/1426040_file_Gelb_Kaiser_Vinuela_extraction_FINAL_0.pdf.
- Greenspan, E. 2013. « Free Prior Informed Consent in Africa », In An Emerging Standard for Extractive Industry Projects. Research Backgrounder, Oxfam America, Washington, DC. www.oxfamamerica.org/.
- Groupe de la Banque mondiale. 2011. « Policy on the Use of Offshore Financial Centers in World Bank Group Private Sector Operations, Application to IFC Operations ». Groupe de la Banque mondiale, Washington, DC, novembre.
- ICMM (Conseil International des Mines et Métaux). 2009. Secrétariat du Commonwealth. Minerals Taxation Regimes: A Review of Issues and Challenges in their Design and Application. Conseil International des Mines et Métaux, Secrétariat du Commonwealth, Londres, février.

- _____. 2013. Les Peuples autochtones et l'exploitation minière. Déclaration de position, mai, <http://www.icmm.com/document/6415>.
- _____. 2014. « Transfer Mispricing in the Zambian Copper Industry », In *Enhancing Mining's Contribution to the Zambian Economy and Society*. Londres : Mining Partnerships for Development.
- IFC (Société financière internationale). 2003 « Prendre en compte les aspects sociaux des projets du secteur privé. Cahier pratique. » Société financière internationale, Washington, DC.
- _____. 2007a. « Business Linkages: Lessons, Opportunities et Challenges. » Société financière internationale, International Business Leaders Forum et Kennedy School of Government at Harvard University, Washington, DC. http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/publications/report_16_BUSINESS%20LINKAGESFINAL.pdf.
- _____. 2007b. « Dialogue avec les Parties Prenantes : Le Manuel des bonnes pratiques pour les entreprises réalisant des affaires sur les marchés en développement. » Société financière internationale, Washington, DC.
- _____. 2008. « Improving IFC and MIGA's Local Development Impact at the Project Level. » Advisory Note. Bureau du conseiller-médiateur pour l'application des directives (CAO), Société financière internationale, Washington, DC, juin.
- _____. 2009a. « Projects and People: A Handbook for Addressing Project-Induced Inward Migration. » Société financière internationale, Washington, DC.
- _____. 2009b. « Women in Mining - A Guide to Integrating Women into the Workforce. » Société financière internationale, Washington, DC.
- _____. 2010a. « Addressing Grievances from Project-Affected Communities: Guidance for Projects and Companies in Designing Grievance Mechanisms. » Good Practice Note, Société financière internationale, Washington, DC.
- _____. 2010b. « Dialogue avec les Parties Prenantes : Le Manuel des bonnes pratiques pour les entreprises réalisant des affaires sur les marchés en développement. » Société financière internationale, Washington, DC.
- _____. 2012a. International Finance Corporation Sustainability Framework. Policy on Environmental and Social Sustainability and Performance Standards and Related Guidelines. Société financière internationale, Washington, DC.
- _____. 2012b. CommDev. Financial Valuation Tool for Valuing Sustainability Investments. Société financière internationale, Washington, DC. www.comdev.org/financial-valuation-fv-tool http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/Topics_Ext_Content/IFC_External_Corporate_Site/IFC+Sustainability/Sustainability+Framework/Sustainability+Framework++2012/Performance+Standards+and+Guidance+Notes+2012/.
- _____. 2013. « Cumulative Impact Assessment and Management: Guidance for the Private Sector in Emerging Markets ». Société financière internationale, Washington, DC.
- _____. 2014. « A Strategic Approach to Stakeholder Engagement: A Good Practice Handbook for Junior Companies in the Extractive Industries ». Société financière internationale, Washington, DC.
- Kapstein, E. et R. Kim. 2011. « The Socio-Economic Impact of Newmont Ghana Gold Limited », Stratcomm Africa (Strategic Communications Africa Ltd.), Haarlem, juin. www.inclusivebusiness.org/Newmont_Ghana_impact_2011.pdf.
- Keenan, J. C. et D. L. Kemp. 2013. « Mining and Local-Level Development: Examining the Gender Dimensions of Agreements between Companies and Communities », Rapport de synthèse, version préliminaire. Centre for Social Responsibility in Mining, University of Queensland, Brisbane.
- Land, B. 2009. « Capturing a Fair Share of Fiscal Benefits in the Extractive Industry », *Transnational Corporations* 18 (1) (avril). Conférence des Nations unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), Genève. [http://unctad.org/en/pages/publications/Transnational-Corporations-\(Journal\).aspx](http://unctad.org/en/pages/publications/Transnational-Corporations-(Journal).aspx).
- Lundgren, C. J., A. H. Thomas et R. C. York. 2013. « Boom, Bust, or Prosperity? Managing Sub-Saharan Africa's Natural Resource Wealth », Washington, DC : Fonds monétaire international.
- Lundstøl, O., G. Raballand et F. Nyirongo. 2013. « Low Government Revenue from the Fiscal Design, Technical Capacity or Political Will? », document de travail de l'ICTD n° 9, International Center for Tax and Development, Brighton, Royaume-Uni, avril.
- Lysy, F., L. Bouton, Y. Karmokolias, E. Samosatto et R.R. Miller. 2000. « The private sector and development: five case studies. Results on the ground », document de travail n° 4. Banque mondiale, Washington DC. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2000/07/2493716/private-sector-development-five-case-studies>
- McKenzie, C., B. Goldsworthy et E. Sunley. 2009. « Ghana: Fiscal Regime and Revenues for the Petroleum and Mining Sectors », Fonds monétaire international, Washington, DC, août.
- McMahon, G. et S. Moreira. 2014. « The Contribution of the Mining Sector to Socio-Economic and Human Development », Banque mondiale, Washington, DC.
- McMahon, G., J. Otto et M. Lokanc. 2012. « World Bank Trends and Experiences with the Allocation of Extractive Industry Revenues to National and Sub-National Governments », version préliminaire. Banque mondiale, Washington, DC, mai.

- Morgandi, M. 2008. « Extractive Industries Revenue Distribution at the Sub-National Level: The Experience in Seven Resource-Rich Countries », Revenue Watch Institute, New York, juin. <http://www.revenuwatch.org/sites/default/files/Extractive%20Industries%20Revenues%20Distribution%20at%20the%20Sub-National%20Level.pdf>.
- Myers, K. 2010. « Selling Oil Assets in Uganda and Ghana: A Taxing Problem », Revenue Watch Institute, New York, août.
- Natural Resources Charter. www.naturalresourcescharter.org.
- Newfoundland and Labrador Department of Natural Resources. 2011. « Scan of Gender Equity Policies and Practices », rapport final, Stantec Consulting, Edmonton, Alberta, Canada, mai. www.stantec.com.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 2010. « Principes de l'OCDE applicables en matière de prix de transfert à l'intention des entreprises multinationales et des administrations fiscales », Organisation de coopération et de développement économiques, Paris. www.oecd.org/ctp/transferpricing/transferpricing.
- Otto, J. M. 2000. « Mining Taxation in Developing Countries », Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), Genève.
- _____. 2001. « Fiscal Decentralization and Mining Taxation », Mining Department, Groupe de la Banque mondiale, Washington, DC, mars.
- _____. 2004. « Comparative International Tax Regimes », 50th Annual Institute (17), pp. 1-46. Rocky Mountain Mineral Law Foundation. <http://www.ottomininglaw.com/pubs.html>.
- PwC (PricewaterhouseCoopers). 2012. « Corporate income taxes, mining royalties and other mining taxes: A summary of rates and rules in selected countries », http://www.pwc.com/en_GX/gx/energy-utilities-mining/publications/pdf/pwc-gx-mining-taxes-and-royalties.pdf.
- Rosenblum, P. et S. Maples. 2009. « Contracts Confidential: Ending Secret Deals in the Extractive Industries », Revenue Watch Institute, New York.
- Sachs, L., P. Toledano et J. Mandelbaum. 2013. « Impacts of Fiscal Reform on Country Investment Attractiveness: Learning from the Facts », Vale Columbia Center on Sustainable International Investment, chapitre 4. In *The Yearbook on International Investment Law and Policy 2011/2012*, publié par K. P. Sauvant. New York : Oxford University Press, janvier.
- Scott, J., R. Dakin, K. Heller et A. Adriana. 2013. « Extracting Lessons on Gender: A Survey and Analysis of the Gendered Impacts of Onshore Oil and Gas Production in Three Developing Countries », Groupe de la Banque mondiale, Washington, DC, mai.
- Shemberg, A. 2009. « Stabilization Clauses and Human Rights: A Research Project Conducted for IFC and the United Nations Special Representative to the Secretary-General on Business and Human Rights ». Société financière internationale, Washington, DC, mai.
- Stevens, P., J. Kooroshy, G. Lahn et B. Lee. 2013. « Conflict and Coexistence in the Extractive Industries », Chatham House, Chatham, NJ. www.usa.com/frs/chatham-house-publishers-inc.html.
- Sunley, E. M., S. Caner, R. Krever et O. Luca. 2012. « Philippines: Reform of the Fiscal Regimes for Mining and Petroleum », Fonds monétaire international, Washington, DC, juin.
- Tilton, J. E. 2004. « Determining the Optimal Tax on Mining? » *Natural Resources Forum* 28 : pp. 144-149. <http://www.rff.org/Publications/WPC/Pages/Whats-the-Optimal-Tax-on-Mining.aspx>.
- Tordo, S., M. Warner, O. Manzano et Y. Anouti. 2013. « Local Content in the Oil and Gas Sector », Banque mondiale, Washington, DC. <http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/978-0-8213-9931-6>.
- Toledano, P., S. Thomashausen, N. Maennling et A. Shah. 2014. « A Framework to Approach Shared Use of Mining-Related Infrastructure », Vale Columbia Center on Sustainable International Investment, New York, mars. http://www.vcc.columbia.edu/files/vale/content/A_Framework_for_Shared_use_March_2014_1.pdf. Études de cas relatives à l'application du cadre : Libéria : http://www.vcc.columbia.edu/files/vale/content/Case_Study_Liberia-March_2014_1.pdf. Sierra Leone : http://www.vcc.columbia.edu/files/vale/content/Case_Study_Sierra_Leone_March_2014_1.pdf. Mozambique : http://www.vcc.columbia.edu/files/vale/content/Case_Study_Mozambique_FINAL_1.pdf.
- Wall, E. et R. Pelon. 2011. « Sharing Mining Benefits in Developing Countries: The Experience with Foundations, Trusts et Funds », *World Bank Extractive Industries for Development Series* 21. Banque mondiale, Washington, DC, juin.
- Women in Mining. 2013. « Mining for Talent: A Study of Women on Boards in the Mining Industry », Women in Mining, UK et PricewaterhouseCoopers, Royaume-Uni, janvier. <http://www.womeninmining.org.uk/wordpress/wp-content/uploads/2013/02/Mining-for-talent-FINAL-report-20131.pdf>.





2121 Pennsylvania Avenue, NW
Washington, D.C. 20433 États-Unis

www.ifc.org