



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

Distr.
GENERALE

TD/B/CN.1/GE.2/2
30 août 1995

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DEVELOPPEMENT
Commission permanente des produits de base
Groupe spécial d'experts sur la participation
de l'Etat et la privatisation dans le secteur
des minéraux
Genève, 26 octobre 1995
Point 3 de l'ordre du jour provisoire

PARTICIPATION DE L'ETAT ET PRIVATISATION DANS LE SECTEUR DES MINERAUX

Rapport du secrétariat de la CNUCED

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	1 - 6	3
II. CHANGEMENTS SURVENUS DANS LE CONTROLE DE LA PRODUCTION DE MINERAUX AUTRES QUE LES COMBUSTIBLES PAR L'ETAT .	7 - 22	4
III. RESULTATS DES SOCIETES CONTROLEES PAR L'ETAT ET ARGUMENTS EN FAVEUR D'UNE PRIVATISATION	23 - 38	13
IV. QUESTIONS A DEBATTRE	39 - 41	18
Tableau 1 Production contrôlée par l'Etat de certains minéraux et métaux, 1975-1993		7
Tableau 2 Privatisations opérées dans le secteur minier au Pérou		11

I. INTRODUCTION

1. Faisant partie du patrimoine naturel d'une nation, les ressources minérales ont toujours été considérées comme un secteur auquel l'Etat était en droit de s'intéresser. De fait, la réglementation des opérations d'extraction et l'appropriation des richesses qu'elles procurent comptent parmi les activités les plus anciennes de l'Etat dont on ait gardé la trace. Les ressources minérales étaient, en règle générale, propriété de l'Etat ou de la Couronne dans de nombreux pays avant l'ère industrielle et l'Etat a, ensuite, dans la plupart des pays développés, conservé son emprise ou certaines prérogatives dans le secteur minier, plus que dans d'autres branches d'activité 1/.

2. Les conceptions du rôle incombant à l'Etat à l'égard des industries extractives se sont modifiées au fil du temps et continuent d'évoluer. A présent, dans la plupart des pays développés, ce rôle ne diffère guère, dans l'ensemble, de celui qu'il assume vis-à-vis d'autres branches d'activité 2/. Cependant, des différences persistent dans le régime applicable à ces industries, qui ont été traditionnellement soumises à une réglementation détaillée, régissant notamment les droits aux découvertes de minéraux. Depuis peu, de nombreux Etats ont en outre institué une réglementation écologique spécifique pour l'extraction minière.

3. Dans les pays en développement, l'idée que l'on se fait du rôle de l'Etat dans le secteur des ressources minérales s'est considérablement transformée au cours des décennies écoulées. Dans les années 60 et 70, ces pays se sont de plus en plus ralliés à l'objectif de l'indépendance économique, prolongeant ainsi dans de nombreux cas la lutte pour l'indépendance politique vis-à-vis des anciennes puissances coloniales. L'industrie locale privée de la plupart des pays en développement, étant un peu étouffée et mal pourvue en capitaux et en technologie, l'Etat s'est vu contraint d'assumer un rôle actif, allant bien au-delà de la planification ou de la réglementation. Dans ces circonstances, le secteur des minéraux a été considéré comme un moteur de la croissance et le contrôle des ressources minérales par l'Etat est devenu une priorité en raison de leur importance stratégique dans le processus d'industrialisation 3/. La part prise par l'Etat aux activités extractives s'est donc accrue. Cependant, depuis le début des années 80, cette tendance s'est inversée dans les pays en développement. A cette époque, la détérioration de la situation financière de nombreux pays les a contraints à reconsidérer le rôle des pouvoirs publics. Des entreprises d'Etat, y compris dans le secteur des minéraux, ont été privatisées, notamment pour réduire les déficits budgétaires.

4. Certains pays dont l'économie est en transition vers un système de marché disposent d'un important secteur minier et de vastes ressources minérales, notamment la Fédération de Russie et le Kazakhstan. Le processus de libéralisation en cours dans ces pays englobe généralement le secteur des minéraux.

5. Nombre des questions soulevées par la participation de l'Etat et la privatisation dans les industries extractives se posent également dans d'autres secteurs de l'économie 4/, mais plusieurs enjeux ou problèmes sont propres à ces industries. Ainsi, dans certains pays, l'exercice de la souveraineté sur les ressources naturelles reste un sujet de préoccupation,

notamment quant à l'aptitude de l'Etat à gérer convenablement ces ressources et exploiter pleinement les rentes qui en découlent en cas de privatisation. Dans d'autres pays, l'Etat conserve sa participation dans les activités minières pour maintenir les niveaux d'emploi et de revenu locaux dans des régions qui n'ont guère d'autres activités. Dans les cas où la cession est envisagée, il peut se révéler difficile d'évaluer un complexe minier, tant du point de vue de l'actif (infrastructure, ressources minérales potentielles) que du passif final (impact des activités d'extraction et de transformation sur le milieu naturel, par exemple). Le désengagement de l'Etat peut entraîner des effets externes et des coûts sociaux, tels que le licenciement d'une main-d'oeuvre spécialisée, ainsi que son recyclage et sa réinstallation éventuelle. Vu l'ampleur de bon nombre des opérations minières d'Etat, leur valeur monétaire peut, en cas d'offre de vente globale, se révéler prohibitive pour des investisseurs locaux, voire internationaux. Enfin, même lorsque le secteur minier est totalement ou en grande partie privatisé, l'Etat continue d'avoir un rôle important à jouer dans l'établissement des conditions économiques et statutaires relatives aux activités de ce secteur : des dispositions législatives clairement définies dans ce domaine, appuyées par une réglementation et des procédures d'application détaillées, semblent nécessaires pour assurer le bon fonctionnement d'un secteur minier privé.

6. Vu sa concision, le présent rapport ne vise pas à fournir une analyse exhaustive des problèmes susmentionnés, ni à préciser les avantages et les inconvénients respectifs de la participation des pouvoirs publics et de la privatisation. Son objet est plutôt de donner un aperçu sur les travaux du Groupe d'experts, en décrivant brièvement l'évolution observée durant ces dernières décennies et en mettant en évidence les questions susceptibles d'intéresser les gouvernements qui souhaitent reconsidérer le degré de participation de l'Etat dans le secteur des industries extractives. Lorsque le Groupe d'experts aura achevé ses délibérations, il est prévu d'établir un rapport plus détaillé tenant compte de ses débats, ainsi que des conclusions éventuelles qui s'en dégageront.

II. CHANGEMENTS SURVENUS DANS LE CONTROLE DE LA PRODUCTION DE MINERAUX AUTRES QUE LES COMBUSTIBLES PAR L'ETAT

7. La participation directe de l'Etat dans les activités minières s'explique souvent par des facteurs complexes, qui varient selon les pays. Selon Dobozi (1989, p. 47 et 48), la propriété d'entreprises minières par l'Etat, en particulier dans les pays en développement, tient aux raisons suivantes :

- Facteurs idéologiques : Certains pays privilégient, pour des raisons idéologiques, le contrôle et la propriété des moyens de production par le secteur public.
- Décolonisation économique : Pour de nombreux gouvernements de pays en développement, la création d'entreprises minières d'Etat a été une mesure de décolonisation économique et un moyen d'exercer une souveraineté permanente sur les ressources naturelles.

- "Position dominante" du secteur minier : L'un des arguments avancés a été que le secteur des industries extractives, du fait de sa position stratégique et du type de relations qu'il engendre, revêt une telle importance pour le processus de développement qu'il ne peut pas être laissé à des intérêts privés, qu'il s'agisse d'investisseurs locaux ou étrangers.
- Rentes propres aux ressources naturelles : D'aucuns ont fait valoir que le contrôle privé d'un monopole ou la propriété fortuite d'une ressource naturelle rare procure à leurs propriétaires des revenus autres que ceux du travail, autrement dit des rentes. La volonté des pouvoirs publics de s'approprier et de répartir les rentes tirées de riches gisements de minéraux a été une importante motivation dans la mainmise de l'Etat sur les ressources naturelles dans un grand nombre de pays en développement.
- Intensité de capital, faiblesse du secteur privé et risque : Dans la plupart des pays en développement, seuls les pouvoirs publics ou des entreprises étrangères peuvent mobiliser les capitaux nécessaires pour mettre en route des projets d'extraction minière. Si la participation d'intérêts étrangers ne s'avère pas souhaitable, c'est à l'Etat qu'incombe la responsabilité de lancer de grands projets. L'intervention des pouvoirs publics est également motivée par un manque de dynamisme du marché résultant d'une aversion excessive pour les risques et d'une politique obtuse des entrepreneurs privés, qui les empêchent d'entreprendre des activités ne portant leurs fruits qu'à long terme.
- Maximisation des rentrées fiscales et/ou des recettes en devises : Les activités minières pouvant être des sources très importantes de rentrées fiscales et de recettes en devises, plusieurs gouvernements ont estimé qu'une participation directe de l'Etat constituait le meilleur moyen de maximiser ce type de revenu.
- Objectifs sociaux : Le régime de la propriété directe a été considéré par l'Etat comme une façon d'encourager des objectifs sociaux plus larges, tels le développement régional, la lutte contre le chômage, une répartition plus équitable du revenu, etc.

8. L'Etat peut influencer sur l'activité du secteur minier par divers moyens et à des degrés variables, allant de la simple tutelle ou d'une activité de réglementation au contrôle partiel ou total de la production de minéraux. La notion de "contrôle" est à cet égard relativement complexe, car elle s'applique non seulement au régime de propriété des entreprises, mais également à la mesure dans laquelle les propriétaires exercent effectivement leurs droits. Une entreprise minière est généralement qualifiée de "contrôlée par l'Etat" lorsque celui-ci, ou une administration régionale (infranationale), a une participation majoritaire dans son capital; cette participation, qui peut aller de 51 à 100 %, donne à l'Etat la possibilité de contrôler des décisions d'importance stratégique, concernant notamment l'affectation des recettes. A l'inverse, l'Etat peut choisir de détenir uniquement une part minoritaire dans l'entreprise concernée; même si une telle participation ne permet pas un contrôle total, les pouvoirs publics sont ainsi

à même d'influencer les processus décisionnels de l'entreprise et de se procurer des renseignements financiers et autres qui peuvent être importants pour l'Etat. Enfin, l'Etat préfère parfois ne pas être partie prenante dans les opérations minières intérieures et influencer sur les activités de ce secteur uniquement par le biais de la réglementation et de la fiscalité.

9. Dans le tableau 1, qui repose sur une étude du régime de propriété des entreprises minières, la part de la production de minéraux qui est contrôlée par l'Etat a en général été calculée en fonction de la participation (majoritaire ou minoritaire) des pouvoirs publics dans le capital social de l'entreprise ou des entreprises productrices concernées. Ce tableau montre, pour chacun des principaux minéraux et métaux, l'évolution de la part de l'Etat dans la production mondiale au cours des 20 dernières années, sans tenir compte de la production entièrement contrôlée par l'Etat de l'ex-URSS, de l'Europe orientale et de l'Asie socialiste. La part de ces pays dans la production mondiale totale, qui varie beaucoup selon les minéraux, est généralement très importante : en 1993, pour les minéraux considérés, elle s'échelonnait entre 14 % dans le cas de la bauxite et 54 % pour le minerai de manganèse. Dans le tableau 1, les variations enregistrées d'une année sur l'autre dans la part de la production sous le contrôle de l'Etat correspondent à l'effet combiné de deux types d'évolution : transfert des entreprises d'un secteur à l'autre (du privé au public, et vice versa), et variations du niveau de production des entreprises tant privées que publiques. Les chiffres du tableau montrent donc l'évolution du degré d'influence de l'Etat par rapport au secteur privé, plutôt que le niveau absolu de participation de l'Etat.

10. De manière générale, la part de la production contrôlée par l'Etat s'est accrue tant dans les pays développés que dans les pays en développement entre le milieu des années 70 et le milieu des années 80, où elle a atteint un point culminant, pour diminuer ensuite dans ces deux groupes de pays 5/. Au cours de cette première période, certains des arguments évoqués au paragraphe 7 (en particulier la "position dominante" du secteur minier et les rentes procurées par les ressources naturelles) ont influé sur les nationalisations opérées dans les pays développés, qu'il s'agisse de la production de potasse au Canada ou de la production de plomb, de zinc, de nickel et d'aluminium en France; cela dit, dans quelques cas, les nationalisations tenaient à la volonté d'éviter la fermeture des installations et le chômage qui en résulterait, par exemple dans le secteur de l'extraction de l'étain au Royaume-Uni.

Tableau 1

Production contrôlée par l'Etat de certains minéraux et métaux, 1975-1993
(en pourcentage de la production mondiale, non compris l'ex-URSS,
l'Europe orientale et les pays socialistes d'Asie)

Minéral/métal	Pays développés				Pays en développement			
	1975	1984	1989	1993	1975	1984	1989	1993
Bauxite	3,5	6,9	5,4	0,0	16,9	22,3	24,4	22,6
Alumine	8,4	14,7	13,3	6,4	4,5	6,3	9,8	6,6
Aluminium	11,9	19,9	22,1	13,0	3,5	8,5	11,0	8,8
Minerai de cuivre	3,0	7,7	3,3	1,0	31,3	38,0	35,7	23,0
Cuivre affiné	2,8	5,5	3,3	0,0	18,9	27,2	26,2	20,0
Or	0,7	2,0	0,6	0,0	2,3	2,6	2,3	0,0
Minerai de fer	7,8	13,7	8,1	3,4	21,6	27,1	31,0	23,7
Minerai de plomb	6,5	9,9	5,7	2,3	5,9	8,1	6,5	4,1
Minerai de manganèse	25,3	2,1	1,6	3,5	11,2	24,0	23,4	23,5
Minerai de nickel	1,0	13,9	11,7	5,1	2,6	6,7	6,4	9,0
Nickel affiné	1,3	10,3	12,5	4,5	0,0	2,7	2,3	1,7
Phosphate	3,7	10,3	10,0	12,2	30,1	34,6	34,3	34,5
Potasse	23,6	41,4	34,2	16,1	0,0	1,2	5,6	5,0
Minerai d'étain	0,4	1,4	0,0	2,2	27,2	28,5	20,3	26,0
Etain affiné	0,3	1,0	0,0	0,0	13,5	26,7	25,8	46,0
Minerai de zinc	6,0	8,6	7,3	5,0	8,7	10,1	9,0	8,0
Zinc affiné	9,4	11,7	8,9	8,0	4,6	7,0	5,5	3,0

Sources : CNUCED, 1994a, tableaux 23 et 24 de l'annexe, et données préliminaires pour 1993 fournies par le Groupe des matières premières (Suède). Il est à noter que les données pour 1993 sont des estimations fondées sur les 15 principales participations majoritaires (tant de l'Etat que du secteur privé) pour chaque minéral/métal. Dans la mesure où des participations modestes de l'Etat ne figurent pas parmi les 15 premières, ces données risquent de sous-estimer la part totale de l'Etat pour le minéral/métal en question.

11. A partir du milieu des années 80, les gouvernements des pays développés ont commencé à céder leurs participations dans les entreprises minières et métallurgiques : vers 1993, l'Etat avait sensiblement réduit son emprise dans la quasi-totalité des secteurs considérés. Cette évolution s'est inscrite principalement dans le cadre de programmes de privatisation à l'échelle de l'économie tout entière, visant à réduire le rôle des pouvoirs publics (elle a touché, par exemple, l'alumine et l'aluminium en Allemagne, le plomb et le zinc en France, les métaux communs et l'or au Royaume-Uni). Elle résultait aussi, dans une certaine mesure, d'une diminution de la production et de la fermeture de certaines entreprises peu rentables qui avaient été nationalisées pour préserver l'emploi. Il n'en reste pas moins qu'en 1993, les pays développés affichaient encore une part de la production sous contrôle d'Etat plus importante que les pays en développement pour l'aluminium, le nickel affiné, la potasse et le zinc affiné.

12. Dans les pays en développement, les principales nationalisations, notamment celles des entreprises productrices de cuivre au Chili, au Pérou, au Zaïre et en Zambie, ont été opérées pour l'essentiel avant 1975. Cependant, d'importantes activités ont été également nationalisées à la fin des années 70 et au début des années 80, généralement pour les motifs indiqués plus haut. Parmi ces opérations de nationalisation, il convient de mentionner les secteurs de la bauxite et de l'alumine dans les Caraïbes, l'étain en Malaisie et la participation accrue de l'Etat dans l'extraction du cuivre en Zambie. La part de la production mondiale contrôlée par les gouvernements de pays en développement a diminué pour la plupart des métaux et minéraux depuis 1984, mais dans de moindres proportions que dans les pays développés : en 1993, elle restait encore élevée (de l'ordre de 20 % ou plus) pour la bauxite, le cuivre, le minerai de fer, le manganèse et l'étain. Le recul de la part de la production de cuivre contrôlée par l'Etat tient essentiellement à la baisse du niveau de production des entreprises d'Etat au Zaïre et en Zambie, tandis que l'expansion des nouvelles capacités de production de cuivre enregistrée ces dernières années a surtout été le fait du secteur privé. L'augmentation sensible de la part des entreprises d'Etat de pays en développement dans la production d'étain résulte principalement de la fermeture de fonderies d'étain (détenues par des intérêts privés) dans les pays développés.

13. En 1993, les principaux Etats exerçant à des degrés divers leur contrôle sur la production de minéraux étaient les suivants :

<u>Minéral/métal</u>	<u>Pays développés</u>	<u>Pays en développement</u>
Bauxite, alumine et aluminium	Espagne, France, Italie, Norvège	Bahreïn, Brésil, Guinée, Inde, Jamaïque, Venezuela
Minerai de cuivre et cuivre affiné	Portugal	Chili, Pérou, République islamique d'Iran, Zambie
Minerai de fer	Suède	Brésil, Inde, Mauritanie, Venezuela
Minerai de plomb	Finlande	Pérou
Minerai de manganèse	France	Brésil, Gabon, Ghana, Inde
Minerai de nickel et nickel affiné	Finlande, Grèce	Botswana, Colombie, Indonésie
Phosphate	France, Israël	Afrique du Sud, Maroc, Togo, Tunisie
Potasse	France, Israël	Brésil, Jordanie
Minerai d'étain et étain affiné	Portugal	Bolivie, Indonésie, Malaisie, Myanmar, Zimbabwe
Minerai de zinc et zinc affiné	Finlande, Italie	Inde, Pérou

14. Il y a plusieurs raisons qui expliquent que la participation de l'Etat dans les entreprises minières et métallurgiques soit plus importante dans les pays en développement que dans les pays développés. Alors que les revenus provenant des entreprises minières d'Etat représentent un élément relativement modeste des recettes publiques totales dans ce dernier groupe de pays, ils restent d'une importance primordiale dans les budgets de nombreux pays en développement. Les gouvernements se sont montrés peu disposés à renoncer au contrôle d'une source aussi importante de recettes budgétaires, car il leur semble difficile de se procurer des rentes liées aux ressources naturelles auprès d'entreprises minières privées. Les revenus provenant de la vente de minéraux confèrent en outre aux groupes associés à la production minière - qu'il s'agisse de la direction des entreprises ou des syndicats de mineurs - un poids politique non négligeable, qui a sans doute été mis à profit pour freiner les efforts de privatisation 6. Ainsi, les privatisations ont surtout été motivées par la détérioration de la situation financière et l'accroissement des déficits budgétaires, imputables à des secousses extérieures (dégradation des termes de l'échange et/ou d'un alourdissement du service de la dette), et ont souvent fait partie de programmes d'ajustement structurel. Cependant, jusqu'en 1993, peu de pays semblaient avoir progressé dans leurs projets de privatisation touchant les industries extractives.

15. En conséquence, si des gouvernements de pays développés se sont retirés de plusieurs grandes entreprises minières et métallurgiques, l'on ne compte à ce jour guère d'exemples de privatisations qui aient été menées à bonne fin dans les pays en développement. De 1975 à 1993, seules quelques opérations de privatisation de compagnies minières ont eu lieu dans ces pays 7/. Il convient de mentionner par exemple la réduction de la part de l'Etat dans la Companhia Vale Rio Doce (la CVRD, qui produit principalement du minerai de fer, mais détient également des intérêts dans la production de manganèse, de bauxite/alumine/aluminium et d'or) au Brésil, ainsi que la cession des participations minoritaires de l'Etat dans des entreprises de cuivre au Mexique. Des programmes de privatisation plus ambitieux ont été présentés depuis 1993, mais dans de nombreux cas, ils n'ont pas encore été mis en oeuvre. Certains d'entre eux concernent de grandes entreprises productrices telles que CVRD au Brésil, Zambia Consolidated Copper Mines Limited (ZCCM) en Zambie (cuivre) et P.T. Tambang Timah en Indonésie (privatisation partielle de la production d'étain).

16. Le seul grand programme de privatisation d'entreprises minières d'Etat qui, à ce jour, ait été efficacement mis en oeuvre est celui du Pérou. Les privatisations opérées jusqu'ici au titre de ce programme sont indiquées au tableau 2. Le programme en question n'est pas encore achevé : l'important complexe métallurgique de La Oroya, actuellement détenu par la compagnie d'Etat Centromin Perú, reste à vendre, de même que d'autres actifs plus modestes. Le programme péruvien de privatisation, reposant sur des procédures d'appel d'offres au niveau international, s'est inscrit dans le cadre d'un programme de réforme économique sensiblement plus vaste, visant à redonner confiance aux investisseurs. Quelques-unes des composantes de ce programme avaient en fait pour objet de revoir certains aspects qui avaient contribué à rendre le pays moins attrayant à l'égard des investisseurs internationaux dans le secteur minier : il a ainsi été décidé de remanier le code des industries extractives et le régime fiscal applicable à ces industries, et d'offrir des possibilités de prospection dans des zones étendues auparavant réservées à l'Etat.

17. La lenteur du processus de privatisation des entreprises minières dans les pays en développement s'explique par plusieurs facteurs. L'un d'eux tient à la taille considérable de bon nombre des entreprises concernées : il est de ce fait difficile, voire impossible, de les privatiser en faisant appel aux bourses des valeurs, même là où il en existe (l'on ne compte par exemple que quatre places boursières en Afrique subsaharienne). Les solutions possibles sont donc les appels d'offres internationaux ou les ventes négociées à des entreprises internationales choisies. Dans l'un et l'autre cas, les préparatifs nécessaires sont à la fois onéreux et peu expéditifs, et les négociations financières peuvent être très complexes. Il est particulièrement difficile d'évaluer des réserves de minerais, qui constituent en principe l'un des principaux actifs de la compagnie à privatiser et ne font généralement l'objet que de prospections partielles.

Tableau 2

Privatisations opérées dans le secteur minier au Pérou

Entreprises	Type d'actif	Prix de vente (en milliers de dollars des Etats-Unis)	Date
Buenaventura	Mine d'argent	1 510	19 juillet 1991
Minera Condestable	Mine de cuivre	11 291	26 mai 1992
Hierro Perú	Exploitation de minerai de fer	120 000	5 novembre 1992
Quellaveco <u>a/</u>	Gisement de cuivre	12 756	15 décembre 1992
Cerro Verde <u>b/</u>	Mine de cuivre	35 447	10 novembre 1993
Jhuamarca/Cañario <u>c/</u>	Gisements de cuivre/or	100	25 janvier 1994
Las Huaquillas <u>c/</u>	Gisement d'or	35	25 janvier 1994
La Granja	Gisement de cuivre	1 000	10 mars 1994
Ilo	Installation d'affinage du cuivre	66 626	22 avril 1994
Colpar/Pallacochas <u>d/</u>	Gisement d'or	57	22 juillet 1994
Tintaya/Corocchuayco <u>e/</u>	Mine de cuivre	277 005	6 octobre 1994
Cajamarquilla <u>f/</u>	Installation d'affinage du zinc	193 000	4 novembre 1994
Berenguela <u>c/</u>	Gisements de cuivre/argent	40	8 mars 1995

Sources : Fernandez J.V., Ramirez J.C. et Ruiz R.V., 1995.

a/ Y compris un montant de 756 000 dollars au titre du paiement des intérêts.

b/ Montant total, compte tenu d'un ajustement du prix après vérification des comptes.

c/ Paiement annuel initial.

d/ Concession pour six ans.

e/ Le prix de vente comprend un montant de 55 millions de dollars au titre du paiement de créances et un ajustement de prix de 3,8 millions de dollars en faveur de Minero Perú.

f/ Y compris un montant de 112 millions de dollars en versements échelonnés sur 14 ans et 40 millions de dollars de créances.

18. Les autres difficultés tiennent à la nécessité de transférer des responsabilités non commerciales telles que les services de logement, de santé et d'éducation fournis aux salariés, soit aux pouvoirs publics, soit aux nouveaux propriétaires, ainsi qu'à l'éventualité d'une compression des effectifs. Il est peu probable que les employés de l'entreprise initiale acceptent de leur plein gré une réduction de la qualité des services ou de leurs propres effectifs; la solution de tels problèmes peut, en fonction du pouvoir des salariés et de leurs syndicats, devenir un important enjeu

politique et risque d'être une entreprise de longue haleine. Il est à noter que les responsabilités non commerciales sont habituellement plus importantes dans les entreprises minières que dans d'autres branches d'activité. Les mines étant généralement situées dans des zones éloignées des grands centres de population, les entreprises ont souvent jugé nécessaire d'offrir un large éventail de services aux salariés pour attirer la main-d'oeuvre. Même si les compagnies privées fournissent souvent à leur personnel des services similaires à ceux qu'offrent des entreprises d'Etat, le niveau des prestations à prévoir à l'avenir pourrait faire l'objet de négociations difficiles.

19. L'existence d'un passif en matière d'environnement, qui peut être très lourd dans le cas d'installations relativement anciennes, est également de nature à entraîner des contretemps dans le processus de privatisation, car les nouveaux propriétaires seront sans doute peu disposés à assumer l'obligation de remédier aux dégâts écologiques résultant d'activités antérieures. Un tel passif est l'une des principales difficultés qu'aient rencontrées le Gouvernement péruvien dans son programme de privatisation.

20. Enfin, l'intérêt des investisseurs est fonction non seulement des caractéristiques de l'entreprise à vendre, mais également du climat général en matière d'investissement, de la présence d'un cadre économique propice à des opérations minières privées et - les industries extractives étant une activité économique à très long terme - de la probabilité de voir persister à l'avenir un environnement aussi favorable. Bien que beaucoup de pays en développement aient revu non seulement leur politique générale à l'égard des investissements étrangers, mais également leur code des industries extractives et leur régime fiscal à l'égard de ces industries, certains pays doivent encore engager des réformes visant à améliorer les conditions d'investissement dans le secteur minier.

21. Dans les pays en transition, où la production relevait entièrement de l'Etat, la privatisation a généralement pris une forme différente de celle qu'elle revêtait dans les pays en développement. Dans la Fédération de Russie, en particulier, la propriété des entreprises a souvent été transférée à la direction précédente ou aux salariés, parfois sans contrepartie financière ou contre un paiement symbolique. A ce jour, il n'y a aucun exemple de transfert d'activités à des intérêts étrangers, bien que des entreprises étrangères aient dans quelques cas acquis des droits sur des ressources minérales ou créé des coentreprises. Le manque de transparence sur les conditions qui seront réservées à l'avenir aux investisseurs extérieurs dans le secteur minier explique en partie que les privatisations ne soient pas liées à des investissements étrangers. Il est probable que la poursuite du processus de privatisation dans ces pays finira par réduire sensiblement la part de la production de minéraux contrôlée par l'Etat dans la production mondiale totale, car les pays en question, et notamment la Fédération de Russie, sont de gros producteurs de ressources minérales.

22. Plusieurs programmes de privatisation ont été annoncés dernièrement, dont certains concernent des entreprises minières très importantes telles que CVRD au Brésil. Il est donc à prévoir que la tendance à l'affaiblissement de l'emprise de l'Etat sur la production de minéraux persistera, voire s'accroîtra, dans les années à venir, en dépit du fait que plusieurs grandes compagnies d'Etat - Codelco au Chili, OCP au Maroc - semblent susceptibles de rester entre les mains de l'Etat.

III. RESULTATS DES SOCIETES CONTROLEES PAR L'ETAT ET ARGUMENTS EN FAVEUR D'UNE PRIVATISATION

23. Il existe de nombreux ouvrages consacrés aux entreprises d'Etat en général, y compris de nombreuses études empiriques sur la productivité de ces entreprises, mais très peu d'études traitent des entreprises du secteur minier &/ . Ces études font généralement ressortir deux arguments fondamentaux concernant les différences entre les entreprises d'Etat et les entreprises privées, à savoir que : 1) les dirigeants d'une entreprise d'Etat ne feront pas d'efforts particuliers pour accroître l'efficacité de l'entreprise, comme le ferait le dirigeant-propriétaire d'une entreprise privée (problème de la relation principal-agent); et 2) les entreprises d'Etat ont tendance à être inefficaces du fait qu'il n'y a pas de sanction effective en cas de mauvais résultats (problème de discipline). Ces arguments et d'autres sont examinés ci-après, tout d'abord du point de vue des entreprises d'Etat en général, puis du point de vue plus particulier des entreprises d'extraction minière.

24. Pour ce qui est du premier argument, on peut noter que le problème de la relation principal-agent se posera probablement plus ou moins dans les mêmes termes dans les grandes entreprises privées, où il peut y avoir autant ou plus de niveaux de délégation que dans une entreprise d'Etat et où on ne peut automatiquement assumer que les objectifs des cadres à tel ou tel niveau coïncident avec ceux des actionnaires. Pour ce qui est de la discipline, on fait généralement valoir que des résultats médiocres dans une entreprise privée se traduisent par une faible rentabilité et par le départ des actionnaires, ce qui entraîne une baisse du prix des actions et expose l'entreprise au risque d'un rachat; ce phénomène n'est pas supposé se produire dans le cas des entreprises d'Etat, puisque celles-ci ne peuvent faire faillite. L'expérience montre toutefois que la plupart des grandes entreprises, qu'elles soient privées ou publiques, ne font jamais faillite et que le mécanisme de discipline est absent dans les deux cas (on trouve également un certain nombre d'exemples d'entreprises d'Etat en cours de liquidation). De plus, l'historique des fusions ne semble pas faire apparaître un phénomène systématique de rachat d'entreprises non rentables ou d'amélioration de la rentabilité grâce à des fusions. (Chang and Singh, 1993, p. 50 à 55.)

25. Une troisième raison pouvant expliquer des différences de résultats entre entreprises d'Etat et entreprises privées peut être la tendance de l'Etat à encadrer de façon excessivement détaillée, bureaucratique et pointilleuse les activités de gestion, limitant ainsi la marge de manoeuvre et la flexibilité des équipes dirigeantes. Enfin, comme il a déjà été indiqué, les entreprises

d'Etat sont souvent créées et exploitées pour des raisons autres que le profit, qu'il s'agisse de promouvoir l'emploi, d'améliorer la répartition du revenu ou d'encourager le développement industriel ou régional.

26. Un certain nombre d'études empiriques ont été faites pour mesurer les résultats des entreprises d'Etat. Au niveau de l'entreprise, plusieurs études se sont efforcées de mesurer les différences de rentabilité entre entreprises privées et entreprises publiques, et un certain nombre de ces études constatent que les entreprises d'Etat affichent une plus faible rentabilité. Toutefois, les comparaisons sont souvent difficiles, car beaucoup d'entreprises d'Etat opèrent dans des secteurs où il n'existe pas d'entreprises privées comparables. De plus, étant donné les externalités positives escomptées des entreprises d'Etat, le profit peut ne pas être la meilleure mesure à retenir. Des analyses plus détaillées des résultats des entreprises d'Etat, axées sur l'efficacité technique ou le coût-efficacité, souffrent dans une certaine mesure des mêmes défauts. Les résultats des études empiriques réalisées jusque-là apparaissent ainsi peu concluants, en particulier dans le cas des pays en développement. (Chang and Singh, 1993, p. 55 à 66.)

27. Pour bien mettre en perspective ce qui vient d'être dit, il convient de souligner quelques différences qui existent entre les entreprises d'Etat en général et les entreprises minières d'Etat en particulier. Tout d'abord, la structure d'objectif des entreprises minières publiques est probablement plus complexe que celle d'autres entreprises publiques. La raison en est que les recettes d'exportation et les recettes publiques provenant des entreprises extractives peuvent être d'une ampleur considérable et leur importance nationale stratégique implique souvent que l'on accorde une plus grande priorité à l'optimisation de ces deux sources de revenus qu'à la rentabilité de l'entreprise proprement dite. En outre, comme il a déjà été indiqué, une entreprise minière d'Etat peut, davantage que d'autres entreprises d'Etat, être appelée à fournir des services sociaux à ses employés et à leurs familles (et souvent à la population de la région), ainsi qu'à développer des infrastructures encourageant le développement économique régional. Tous ces facteurs peuvent contribuer à diminuer la rentabilité et le coût-efficacité de telles entreprises. Enfin, la plupart des entreprises minières d'Etat sont des entreprises exportatrices, qui opèrent sur des marchés où les dysfonctionnements sont relativement peu nombreux. Elles sont ainsi soumises à la concurrence, peut-être plus que d'autres entreprises d'Etat, ce qui devrait limiter les risques d'inefficacité et stimuler la productivité.

28. Très peu d'études systématiques ont été faites sur les résultats des entreprises minières d'Etat 2/, et une grande partie de la discussion repose donc sur des informations éparses. Il a été reproché à ces entreprises de manquer de dynamisme technologique, d'appliquer des méthodes d'exploitation peu rentables et inefficaces, et de manquer de clairvoyance dans leurs politiques d'exploration et de gestion des réserves. Les observations ci-après, qui concernent l'ancienne structure de la COMIBOL, entreprise bolivienne d'exploitation d'étain, peuvent être considérées comme représentatives :

"... on y a développé un comportement d'entreprise visant à maximiser la production à court terme pour financer les efforts de croissance économique du pays, sans se préoccuper des coûts de production, en partie à cause de la volonté politique de maintenir un nombre d'emplois excessivement nombreux dans un pays où il existe peu d'autres sources possibles d'emplois. Cette politique d'entreprise a empêché d'investir soit dans l'exploration de nouveaux gisements, alors que les gisements existants s'épuisaient rapidement, soit dans l'acquisition de nouvelles techniques plus efficaces, alors que les installations et le matériel devenaient obsolètes... La mise en place de ce qu'il faut bien appeler une direction fantoche, adossée à une bureaucratie inefficace, au siège de la société à La Paz comme dans toutes ses filiales, fait que c'est le Ministère des mines et de la métallurgie plutôt que des dirigeants compétents ou un système de gestion des mines dynamique qui fixe la stratégie de l'entreprise." (Jordan and Warhurst, 1992, p. 20.)

29. Dans une récente étude de cas consacrée à l'industrie zambienne du cuivre, qui est dominée par l'entreprise d'Etat Zambia Consolidated Copper Mines Limited (ZCCM), un simple modèle économétrique a été utilisé pour évaluer l'importance relative de divers facteurs contribuant à la médiocrité des résultats des entreprises minières d'Etat. Il a été constaté que des facteurs entravant l'investissement dans l'entreprise, tels que l'accaparement des recettes provenant des ventes de cuivre par le gouvernement pour financer différents besoins sociaux, avaient de graves effets négatifs sur les capacités et expliquaient pour beaucoup le déclin de l'industrie zambienne du cuivre. En revanche, des facteurs contribuant à l'inefficacité et à la faiblesse des marges de profit, y compris la poursuite d'objectifs autres que la réduction des coûts et l'optimisation des bénéfices, n'étaient pas déterminants (Chundu and Tilton, 1994). De même, dans le cas du Pérou, il a été avancé que les résultats peu satisfaisants des entreprises minières d'Etat étaient notamment dus à l'appropriation par le gouvernement des bénéfices de ces entreprises et à sa réticence à leur laisser suffisamment de ressources financières pour réaliser des investissements, remplacer le matériel et assurer son entretien (voir CNUCED, 1993a, p. 42 à 46).

30. D'un autre côté, les partisans des entreprises extractives d'Etat ont su trouver des exemples d'entreprises bien gérées, dynamiques - telles que LKAB en Suède, Outokumpu en Finlande, Codelco au Chili ou CVRD au Brésil - pour montrer que des entreprises d'Etat pouvaient être performantes dans le secteur des activités extractives. Le degré d'autonomie de décision qu'une entreprise d'Etat possède vis-à-vis des pouvoirs publics est peut-être l'un des principaux facteurs de son efficacité. Cette autonomie - ou une intervention minimale de l'Etat - est importante non seulement pour ce qui est de la gestion courante, mais aussi et surtout pour ce qui est des décisions stratégiques, par exemple en matière d'investissement, qui peuvent déterminer la viabilité à long terme de l'entreprise. En effet, l'Etat risque d'être perdant à long terme, jusqu'au point de devoir verser des subventions à l'entreprise, s'il exige continuellement un certain niveau de recettes ou impose d'autres restrictions - telles qu'un plafond de ressources en devises que l'entreprise peut conserver - qui compromettent la viabilité à plus long terme de l'entreprise considérée. Paradoxalement, l'autonomie est probablement plus facile à obtenir lorsque l'entreprise est extrêmement rentable, car l'Etat sera alors plus enclin à lui laisser une partie de ses recettes aux

fins d'investissement interne; à cet égard, c'est de toute évidence un avantage pour une entreprise d'Etat que d'exploiter des ressources naturelles particulièrement abondantes ou demandées - par exemple, un minerai exceptionnellement riche. Néanmoins, l'entreprise marginale aussi - et peut-être plus encore - a besoin d'une large autonomie d'exploitation, qui lui permette notamment de cesser des activités d'exploitation devenues irrémédiablement inefficaces. L'autonomie de négociation restera quant à elle toujours difficile à obtenir, car elle va à l'encontre de certains objectifs de la propriété d'Etat. De plus, l'autonomie en elle-même n'est pas suffisante; une gestion stable et compétente est nécessaire pour tirer pleinement parti de la flexibilité opérationnelle.

31. En dépit de la recrudescence récente d'opérations de privatisation et d'annonces de plans de privatisation, il y a quelques raisons de ne pas considérer la privatisation des entreprises minières d'Etat comme une panacée. En règle générale, les entreprises publiques non rentables sont difficiles, voire impossibles, à vendre et le gouvernement doit donc souvent prendre des mesures pour rendre l'entreprise rentable avant que de la privatiser. Cela implique normalement un plan de restructuration technique et financière visant à moderniser la technologie utilisée et à réduire l'endettement de l'entreprise. Une fois les ressources nécessaires mobilisées et le plan de restructuration exécuté, on peut se demander pourquoi le gouvernement voudrait se dessaisir de ce qui est maintenant devenu un actif rentable. En réponse à cette question, on invoque le plus souvent la nécessité impérieuse de réduire l'ampleur du déficit budgétaire. Toutefois, étant donné que le prix de vente de l'entreprise ne dépassera probablement pas la valeur actualisée de ses bénéfices futurs, cette vente revient en fait à procurer au gouvernement des ressources dont il disposerait normalement plus tard. Il convient donc de se demander si les ressources ainsi obtenues le sont à des conditions plus favorables pour le gouvernement que ce ne serait le cas avec des modalités d'emprunt plus conventionnelles. De plus, pour s'assurer un accueil favorable des investisseurs, l'Etat peut avoir tendance à sous-évaluer les actions de l'entreprise à privatiser. En pareil cas, la privatisation ne fera qu'aggraver les difficultés de ressources à long terme du secteur public, au détriment de la capacité de maintenir durablement la rigueur budgétaire voulue.

32. Il est reconnu que la nécessité de renforcer la position financière du gouvernement à court terme peut être impérieuse dans certains cas où l'ampleur du déficit budgétaire fait obstacle au développement économique et où la vente d'actifs publics, y compris d'entreprises minières d'Etat, est la seule solution réaliste. Si la situation est toutefois moins préoccupante et si le gouvernement cherche avant tout des moyens de renforcer la contribution au développement économique du secteur minier public, d'autres solutions qu'une privatisation totale peuvent être envisagées : réforme des entreprises publiques, contrats de gestion, privatisation partielle, création de coentreprises.

33. La réforme des entreprises publiques dans le contexte des sociétés minières d'Etat prend normalement la forme d'un programme de restructuration technique et financière du type évoqué plus haut, c'est-à-dire d'un programme visant à moderniser la technologie utilisée et à améliorer la situation financière de la société. Un important élément en est souvent la mise

en place d'un système de gestion donnant à la direction de l'entreprise suffisamment d'autonomie dans des domaines tels que la gestion du personnel, l'investissement, la commercialisation et les opérations de production. Si de tels programmes peuvent se heurter à des intérêts acquis et obliger le gouvernement à prendre des décisions difficiles, ils permettent néanmoins à celui-ci de conserver la société en tant qu'actif rentable. De tels programmes de restructuration ont été appliqués à un moment ou à un autre dans presque toutes les entreprises minières d'Etat. Leur degré de succès semble avoir été fortement tributaire du degré d'autonomie procuré par la restructuration, ainsi que de la compétence de l'équipe dirigeante.

34. Les contrats de gestion ont été utilisés dans plusieurs pays en développement, en particulier à la suite de la nationalisation d'une entreprise étrangère, comme cela a été le cas en Zambie. Le contrat de gestion est alors le plus souvent considéré comme une mesure intérimaire, visant à faciliter le passage de la propriété privée à la propriété publique et devant être remplacé à terme par une gestion nationale. Plus rarement, il a été demandé à des entreprises minières internationales d'assurer l'exploitation d'entreprises d'Etat. Les contrats de gestion ont pu donner des résultats plus ou moins bons. Là où il était demandé au précédent propriétaire de rester en tant que dirigeant, le passage à une gestion nationale a souvent été beaucoup plus long que prévu. De plus, quelles que soient les raisons qui poussent à conclure un contrat de gestion, cela soulève presque inévitablement des problèmes de relation principal-agent tels qu'évoqués plus haut. Pour que les cadres ainsi recrutés soient attentifs à la rentabilité de l'entreprise, il est nécessaire de leur proposer un mécanisme d'encouragement lié aux bénéfices. Dans le même temps, le gouvernement peut insister pour que ses objectifs non économiques soient également pris en considération. Les conflits qui peuvent en résulter entre le propriétaire et l'encadrement sont probablement l'une des principales raisons pour lesquelles les grandes entreprises minières internationales ne tiennent guère à conclure des contrats de gestion avec des entreprises minières d'Etat.

35. La création de coentreprises, y compris la mise en place de mécanismes de partage de la production, entre entreprises minières privées et gouvernements est une solution qui a été utilisée dans plusieurs pays, par exemple dans l'industrie d'extraction de la bauxite et de la production d'alumine à la Jamaïque et en Guinée. Normalement, les coentreprises sont combinées avec un contrat de gestion, aux termes duquel le partenaire privé assure la gestion de la propriété commune. Bien qu'ils puissent être analogues aux problèmes posés par les contrats de gestion proprement dits, les problèmes suscités par la création de coentreprises sont souvent plus faciles à résoudre, car le partenaire privé a un plus grand intérêt à sauvegarder la rentabilité de l'opération. Cela peut toutefois se faire au détriment des objectifs non économiques du gouvernement.

36. Une conclusion qu'il semble possible de tirer de l'expérience limitée dont on dispose est que les objectifs économiques et non économiques doivent être clairement définis et bien distingués, quelle que soit la forme de propriété et de gestion. Ainsi, les objectifs non commerciaux du gouvernement, concernant par exemple la promotion du développement économique régional ou les recettes en devises, pourraient être négociés avec l'entreprise ou reconnus par celle-ci de la même manière que les objectifs fixés par la loi

concernant la protection du milieu naturel ou la santé et la sécurité des travailleurs. Compte tenu de ces objectifs gouvernementaux, les dirigeants de l'entreprise devraient optimiser les profits sur la durée de vie du gisement minéral. De cette façon, nombre d'objectifs liés à la propriété publique des entreprises minières mentionnés au paragraphe 7 plus haut pourraient être réalisés par des moyens autres que la propriété, dont des moyens légaux ou des accords négociés avec des investisseurs étrangers, ce qui devrait permettre de clarifier les objectifs de l'entreprise. D'un autre côté, cela ne veut pas dire que la privatisation, en particulier si elle est imposée par des difficultés financières, est nécessairement le meilleur moyen d'améliorer les résultats financiers d'une entreprise minière d'Etat. D'autres solutions qu'une privatisation totale, en particulier une restructuration technique et économique et la création de coentreprises, peuvent être un meilleur moyen de préserver la rentabilité des actifs publics et être mieux adaptées aux objectifs non économiques du gouvernement.

37. L'examen des solutions autres qu'une privatisation totale offre l'occasion au gouvernement de revoir ses priorités concernant le secteur des minéraux et peut l'aider à définir des politiques s'appliquant à toutes les entreprises, indépendamment de la structure de leur capital social, et traitant des questions de fond que pose l'existence d'un important secteur d'activités extractives, dont la réglementation des droits d'extraction, ou la fiscalité des activités extractives et de la protection de l'environnement. Même lorsqu'une privatisation totale est la solution préférée, des mesures complémentaires peuvent être nécessaires pour s'assurer non seulement que le processus de privatisation se déroule de façon efficace, mais aussi qu'il est durablement bénéfique pour la nation. Ainsi, de nouvelles lois en matière de financement et d'investissement peuvent être nécessaires, de même qu'un nouveau code des industries extractives ou une réglementation plus détaillée, et il peut s'avérer indispensable de réviser la politique budgétaire. Cela semblerait être particulièrement important dans les pays en transition, où le cadre réglementaire et législatif est beaucoup plus récent et continue d'évoluer.

38. Une stratégie globale, bien définie en matière de privatisation, devrait garantir que l'Etat, tout en cédant ses intérêts dans le secteur de la production de minéraux, n'abandonne pas sa position de conservateur ultime de l'héritage naturel de la nation et continue d'exercer la fonction qui est la sienne de veiller à ce que les ressources minérales du pays contribuent effectivement au développement économique national 10/.

IV. QUESTIONS A DEBATTRE

39. Etant donné le peu d'analyses comparatives réalisées à ce jour, les opinions et conclusions présentées plus haut restent tout à fait préliminaires. En passant en revue et en comparant l'expérience de différents pays, le Groupe spécial d'experts sur la participation de l'Etat et la privatisation dans le secteur des minéraux apportera une contribution précieuse à l'actuel corpus limité de connaissances. Etant donné que le Groupe mettra probablement en lumière un certain nombre de questions et de problèmes qui ne peuvent être anticipés à ce stade - et proposera, peut-on l'espérer, des solutions -, l'objet de la présente section est de suggérer une structure de discussion plutôt qu'une liste définitive ou prioritaire de questions.

40. Les rubriques ci-après devraient couvrir la plupart des questions pouvant être abordées :

- i) Justification d'une participation de l'Etat et d'une privatisation. Les discussions pourraient porter sur les divers buts et objectifs éventuels des gouvernements (garantir la souveraineté, maximiser les recettes publiques à long terme et à court terme, améliorer la productivité, promouvoir le développement économique national et régional ainsi que l'emploi, etc.), en fonction du niveau de contrôle public (contrôle total/participation majoritaire, contrôle partiel/participation minoritaire, absence de participation directe/réglementation seulement);
- ii) Conditions, politiques et instruments nécessaires. Il s'agirait notamment des conditions nécessaires à une production efficace dans le cas d'entreprises d'Etat et, lorsqu'une cession est envisagée, des mesures requises à la fois pour préparer et pour réaliser l'opération de privatisation, y compris les diverses options qui peuvent s'offrir aux gouvernements, s'agissant en particulier des aspects financiers;
- iii) Rôle du secteur public et du secteur privé. Cette rubrique couvrirait les différentes responsabilités du gouvernement et de l'entreprise privée concernant la privatisation, y compris les cas où il pourrait être nécessaire d'institutionnaliser les responsabilités, ainsi que le rôle que pourraient jouer les institutions régionales et internationales.

41. La structure ainsi suggérée devrait aider à ordonner les discussions de façon à dégager sur chaque point des conclusions qui devraient, à leur tour, aider les gouvernements et les opérateurs du secteur privé intéressés à anticiper les problèmes et à identifier et mieux utiliser les politiques et les instruments appropriés, notamment ceux qui s'appliquent tout particulièrement au secteur des minéraux.

Références

Berg, E., and Shirley, M. M., 1987: Divestiture in developing countries, Banque mondiale, Discussion Paper No.11, Washington, D.C.

Chang, H-J, and Singh, A., 1993: Public enterprises in developing countries and economic efficiency: a critical examination of analytical, empirical and policy issues, UNCTAD Review, No. 4, p. 45 à 82, Genève.

Chundu, A., and Tilton, J. E., 1994: State enterprise and the decline of the Zambian copper industry, Resources Policy, Volume 20 Number 4.

Dobozi, I., 1989: State mining enterprises in developing countries: a review of recent literature, in Département de la coopération technique pour le développement de l'ONU : The role of state enterprises in the solid minerals industry in developing countries. Travaux du Séminaire interrégional tenu à Budapest du 5 au 10 octobre 1987 (TCD/SEM./88/5). Stockholm, 1989.

Fernandez, J. V., Ramirez, J. C., and Ruiz, R. V. 1995: Peruvian mining: the choice of the 21st century, Mining Magazine, Londres, août 1995.

Jordan, R., and Warhurst, A., 1992: The Bolivian mining crisis, Resources Policy, mars 1992.

Organisation de coopération et de développement économiques, 1994 : Mining and non-ferrous metals policies of OECD countries, Paris, 1994.

CNUCED, 1996 : Application de la décision 4 (V) de la Commission des produits de base relative à l'écoulement des excédents, des stocks de réserve et autres stocks non commerciaux de produits primaires détenus par les gouvernements (TD/B/C.1/287), Genève, 1986.

CNUCED, 1988 : Evolution récente de la situation mondiale concernant les produits de base (TD/B/C.1/299), Genève, 1988.

CNUCED, 1993a: The mineral sector in Perú (UNCTAD/COM/28), Genève, 1993.

CNUCED, 1993b : Ressources minérales et développement durable (TD/B/CN.1/16), Genève, 1993.

CNUCED, 1994a : Rapport final du Groupe de travail spécial sur la comparaison de l'expérience des pays en matière de privatisation au Conseil du commerce et du développement (TD/B/40(2)/21), Genève, 1994.

CNUCED, 1994b: Structural changes in the world minerals industry during the 1980s (UNCTAD/COM/25), Genève, 1994.

CNUCED, 1994c: The future of mining countries: New strategies or the restructuring of the state?, rapport de consultant établi pour la CNUCED par Olivier Bomsel (UNCTAD/COM/29), Genève, 1994.

Notes

1/ A des fins juridiques, la plupart des pays ayant un important secteur minier appliquent le principe des droits dits "régaliens", c'est-à-dire la séparation entre les droits de superficie et les droits du sous-sol, ceux-ci relevant, du moins théoriquement, de l'Etat. Le régime de la non-séparation des droits (ou régime de la common law), selon lequel les droits du "tréfonds" sont détenus par le propriétaire de la superficie, prévaut en Irlande, au Royaume-Uni et aux Etats-Unis (exception faite de l'or et de l'argent dans les deux premiers de ces pays). Dans les pays en développement où ce régime était autrefois appliqué, il a généralement été abandonné au profit de celui des droits régaliens. Cependant, il est à noter que les droits aux gisements de certains minéraux non métalliques, notamment de matériaux de construction élémentaires tels que la pierre, le sable et le gravier, appartiennent dans de nombreux pays au propriétaire foncier.

2/ Le dernier exemple en date de l'intérêt expressément porté au secteur des minéraux par les gouvernements de pays développés et de l'attention particulière qu'ils ont décidé de lui consacrer au niveau politique remonte aux années 70 : plusieurs pays industrialisés ont alors lancé des programmes destinés à garantir la sécurité des approvisionnements en matières premières d'origine minérale. Les inquiétudes quant à la sécurité des approvisionnements se sont à présent atténuées, mais quelques pays poursuivent encore des programmes et des politiques visant à contribuer à cet objectif. Plusieurs gouvernements européens, notamment en Allemagne, en Espagne, en France, en Italie et au Royaume-Uni accordent diverses formes de soutien aux travaux de prospection réalisés par les compagnies nationales dans des pays tiers. Les Gouvernements allemand et japonais fournissent un appui financier direct ou indirect aux entreprises qui investissent dans des opérations minières dans d'autres pays (Organisation de coopération et de développement économiques, 1994, p. 21). Les réserves "stratégiques" et autres stocks de minéraux de caractère non commercial ont néanmoins perdu de leur importance : seuls les Gouvernements du Japon et des Etats-Unis gardent des réserves, tandis que la Suède et le Royaume-Uni ont écoulé leurs stocks (Organisation de coopération et de développement économiques, 1994, p. 21 et 22; CNUCED, 1986; 1988, annexe).

3/ Cette conception a trouvé son expression politique dans les résolutions de l'Assemblée générale 1803 (XVII) de 1962, relative à la souveraineté permanente sur les ressources naturelles et 3281 (XXIX) de 1974, sur la Charte des droits et devoirs économiques des Etats.

4/ Voir CNUCED, 1994a.

5/ Pour un examen détaillé de l'évolution observée au cours de cette période, voir CNUCED, 1994b, p. 39 à 45 et tableaux 25 et 26.

6/ L'existence d'une grande entreprise minière d'Etat peut entraîner une sorte de clientélisme dans la redistribution de la rente tant sous la forme de revenus que de services sociaux. Il est parfois impossible d'améliorer l'efficacité d'une telle entreprise, que ce soit par le biais de la privatisation ou d'une autre façon, sans une transformation politique et économique du pays (voir CNUCED, 1994c).

7/ Dans les pays en développement, les programmes de privatisation touchant tous les secteurs ont donné des résultats variables et se sont généralement déroulés plus lentement que prévu. Dans un échantillon de 14 pays d'Afrique subsaharienne, par exemple, 29 ventes seulement ont été effectivement enregistrées, à comparer avec un objectif de 308 (Berg et Shirley, 1987).

8/ Voir Chang and Singh, 1993, pour une analyse critique de la documentation consacrée à ce sujet.

9/ Voir Radetzki, 1985, pour l'une des rares tentatives faites d'évaluer systématiquement la validité d'au moins quelques-unes des caractéristiques souvent attribuées aux entreprises minières d'Etat, en particulier leur prétendue tendance à être moins adaptables à l'évolution des marchés.

10/ Cela est particulièrement important pour les pays qui sont fortement tributaires de leurs ressources minérales et qui sont exposés aux perturbations économiques induites par la "maladie hollandaise" (voir UNCTAD, 1993 b)).
