

L'exploitation des hydrocarbures et des mines peut contribuer au développement

Kathryn McPhail

Les projets d'exploitation des hydrocarbures et des mines pourraient être une manne pour les pays en développement où ils sont situés; mais leurs coûts écologiques et sociaux l'emportent souvent sur leurs avantages. Il est essentiel que les responsables de l'élaboration des projets, les gouvernements et les collectivités locales travaillent en partenariat pour que les projets aient un effet durable sur le développement.

BIEN DES PAYS en développement, riches en ressources naturelles, ont accueilli à bras ouverts l'investissement privé dans l'exploitation des hydrocarbures et des mines. Les projets dans ce secteur peuvent avoir de graves conséquences écologiques et entraîner aussi des perturbations sociales — en particulier s'ils nécessitent des déplacements de population —, mais ils peuvent être précieux pour le développement économique des pays hôtes si on limite leurs effets défavorables en les planifiant soigneusement. En générant des recettes considérables, en créant des emplois et des débouchés commerciaux et, souvent, en amenant de nouvelles routes, l'eau et l'électricité dans les zones rurales isolées où ils sont généralement situés, ils peuvent stimuler la croissance économique, réduire la pauvreté et relever le niveau de vie. En outre, les pays hôtes bénéficient du fait qu'ils se trouvent exposés aux pratiques internationales optimales dans la planification et la mise en oeuvre des projets et qu'ils sont obligés de développer leurs capacités administratives et institutionnelles.

Cependant, ce sont souvent les gouvernements nationaux qui tirent le plus grand profit de ces projets, tandis que les collectivités locales tendent à en supporter les coûts sociaux et écologiques. D'après une récente étude de la Banque mondiale sur deux projets dans les secteurs des hydrocarbures et deux projets miniers en Colombie, en Papouasie-

Nouvelle-Guinée et au Venezuela (voir l'encadré), les collectivités concernées pensent que les coûts environnementaux et sociaux ont été lourds, tandis que les avantages attendus ne se sont pas matérialisés ou n'ont pas été répartis équitablement. Pourtant, la législation de ces pays stipule qu'un pourcentage des recettes tirées des projets d'exploitation des ressources naturelles doit être alloué aux initiatives de développement régional et local, et les responsables des projets ont non seulement effectué des études sociales et environnementales approfondies, soucieux d'atténuer les conséquences négatives et de maximiser les avantages, mais ont aussi alloué des financements considérables à des programmes sociaux.

L'importance du partenariat

L'ingrédient manquant dans ces quatre projets — comme dans beaucoup d'autres du même type — est le partenariat. Pour que les projets contribuent au développement des pays hôtes, les gouvernements, les sociétés privées et les collectivités locales ou les organisations non gouvernementales (ONG) qui les représentent doivent avoir la volonté de travailler en partenariat. Bien qu'ils aient chacun leurs responsabilités propres, les partenaires doivent être unis par des objectifs communs, la responsabilité des résultats, le devoir clairement établi de rendre des comptes et des obligations réciproques.

Projets évalués par la Banque mondiale

En 1998, la Banque mondiale a publié un rapport de Kathryn McPhail et Aidan Davy, intitulé «Integrating Social Concerns into Private Sector Decisionmaking: A Review of Corporate Practices in the Mining, Oil, and Gas Sectors» (document de synthèse n° 384), qui s'appuyait sur les études consacrées à la question et une enquête effectuée auprès de responsables de projets privés et d'organisations non gouvernementales. Afin de tester sur le terrain les conclusions du rapport, quatre projets à financement privé ont été évalués sur la base de discussions approfondies avec des représentants du gouvernement, de l'entreprise et de la communauté :

- *Les opérations de British Petroleum Exploration Colombia (BPXC) au Casanare en Colombie.* Le plus grand gisement de pétrole de l'Hémisphère occidental, situé dans une zone de conflits intenses entre les guérilleros, les groupes paramilitaires et l'armée. Le coût du projet d'infrastructure est de 6 milliards de dollars. L'exploitation a commencé à produire des recettes en 1997.

- *Le projet de Chevron Niugini à Kutubu, dans le bassin du Kikori en Papouasie-Nouvelle-Guinée.* Premier gisement pétrolier du pays, situé dans un écosystème marqué par la diversité culturelle et biologique. Le coût du projet d'infrastructure est de 1 milliard de dollars. L'exploitation a commencé à produire des recettes en 1992.

- *Le projet d'extraction d'or de Lihir dans le Rio Tinto, la plus grande mine d'or de Papouasie-Nouvelle-Guinée.* La population autochtone est de 8.000 habitants. Le coût du projet d'infrastructure est de 0,74 milliard de dollars. La mine a commencé à produire des recettes en 1997.

- *Le vaste projet de mine d'or et de cuivre de Placer Dome à Las Cristinas, au Venezuela.* La population locale se compose de groupes autochtones et de migrants. Des études de faisabilité sont en cours.

Le gouvernement a pour rôle de fournir un cadre de politique générale approprié, de départager clairement les responsabilités entre les secteurs public et privé, de déterminer l'emploi des recettes générées par les projets, de suivre et d'évaluer les projets, de fournir des services sociaux, notamment d'éducation et de santé, d'assurer la sécurité des projets et d'élaborer des mécanismes de financement des projets d'infrastructure rurale et d'analyse des diverses options préalablement à la sélection des projets. Les responsables de l'élaboration des projets doivent veiller aux considérations sociales, reconnaître toutes les parties prenantes, identifier les risques et les possibilités, évaluer les conséquences, assurer la participation du public à l'élaboration et à la mise en oeuvre des projets et mettre au point des systèmes de résolution des conflits et d'évaluation de l'efficacité des projets. Les ONG peuvent apporter une précieuse contribution et doivent collaborer avec les pouvoirs publics et les responsables de l'élaboration de projets, tout en restant comptables de leurs actions envers les collectivités qu'elles représentent. Étant donné la tendance croissante à la localisation dans le monde entier, avec les collectivités locales qui demandent à jouer un plus grand rôle dans leur propre gouvernement et un lourd bagage de promesses non tenues et de ressentiment à l'égard des pouvoirs publics, la participation des collectivités est cruciale. Elle

ne doit pas se limiter à celles qui se trouvent dans le voisinage immédiat des projets ou à un petit groupe d'intérêts, mais être aussi large que possible. Par exemple, la loi colombienne est telle que seulement trois municipalités productrices de pétrole dans le Casanare reçoivent une part des recettes du projet BPXC, bien que les seize autres municipalités affirment être victimes d'une recrudescence de l'immigration et de la violence en conséquence de ce projet.

Définir des objectifs mutuellement acceptés. Bien que les quatre projets aient fait l'objet d'une planification stratégique, celui de Chevron Niugini à Kutubu est le seul pour lequel des objectifs aient été communément acceptés par toutes les parties (le gouvernement, le responsable du projet et le Fonds mondial pour la nature (WWF)). Ce projet se situe dans le bassin du Kikori, écosystème de 2,3 millions d'hectares qui abrite des populations indigènes représentant treize groupes linguistiques et une forêt primaire intacte. En 1992, le WWF a élaboré, avec la contribution de Chevron Niugini, des collectivités locales et des administrations publiques, un projet intégré de conservation et de développement dans le but d'atténuer l'impact écologique et social du projet dans la région.

Au Venezuela, la réserve d'Imataca, site du projet d'exploitation d'une nouvelle mine d'or et de cuivre par Placer Dome, s'étend sur 3,5 millions d'hectares occupés par des populations indigènes, des intérêts miniers officiels et non officiels, des zones de conservation et des forêts. Or, le gouvernement a élaboré un plan sans faire appel à la participation des autres parties intéressées. En conséquence, Placer Dome n'a pas pu clarifier des points aussi importants que l'accès au territoire et le traitement des revendications des exploitants illégaux, et la société a été obligée d'élaborer son propre plan d'exploitation. Les écologistes ont intenté une action en justice en faisant valoir que le plan du gouvernement est anticonstitutionnel et que sa politique forestière est périmée; et le plan du gouvernement n'a toujours pas été accepté.

Responsabilité partagée des résultats. S'agissant du projet pétrolier de BPXC en Colombie, l'entreprise, les collectivités et les administrations locales ont pris solidairement la responsabilité d'atténuer l'impact social. Le personnel de BPXC a travaillé directement avec les communautés touchées pour identifier leurs besoins de développement. Une fois les priorités établies, les communautés, avec le soutien de BPXC, ont préparé des projets de développement individuels en spécifiant les objectifs, les impératifs matériels et les coûts. Les projets ont été soumis aux autorités municipales compétentes pour approbation, car la participation de BPXC était généralement conditionnée à la disponibilité de financements de contrepartie. Cette approche a été efficace parce que les projets de développement ont été définis en fonction des demandes des communautés qui étaient appelées à en bénéficier, lesquelles, en participant directement à la planification et à la gestion de ces projets, ont eu le sentiment d'en avoir la maîtrise.

La Papouasie-Nouvelle-Guinée, où la distribution du produit de l'exploitation des ressources naturelles est négociée au cas par cas, a lancé un «forum du développement» en 1998, dont le principal objet est de diffuser des informations sur la nature, la portée et l'impact des projets miniers et de déterminer la répartition des recettes qu'ils génèrent entre les parties prenantes. Aux termes de la législation minière de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, les ressources du sous-sol appartiennent à l'État, mais

«Le produit des projets doit être équitablement partagé, non seulement entre les secteurs public et privé, mais aussi entre communautés locales et administrations publiques nationales.»

les responsables des projets doivent soumettre leur demande d'accès aux propriétaires du terrain, qui ont le droit clairement défini de négocier une opération avec l'État et la société. Cependant, les responsabilités des communautés quant à l'utilisation du produit des projets aux fins du développement local ne sont pas clairement définies, et le manque de transparence et de responsabilité du gouvernement dans la gestion des recettes a érodé sa crédibilité.

Compte tenu des ressources limitées pour les projets de développement social et communautaire, il est important d'en mesurer l'efficacité. BPXC, en collaboration avec les communautés locales, a examiné 50 sous-projets (écoles, centres de soins, adduction d'eau et assainissement) pour déterminer si les objectifs avaient été atteints et les projets achevés dans les délais prévus. Bien que l'examen ait révélé certains problèmes, comme l'incapacité des autorités municipales à tenir leurs engagements, la plupart des sous-projets avaient atteint leur but, en grande partie parce qu'ils avaient été conçus, financés et mis en oeuvre de manière participative. La remise à plat par Chevron de son dossier des affaires communautaires l'a conduit à modifier son approche, mais ses efforts ont été entravés par les capacités et l'engagement limités des provinces, mais aussi parce que l'entreprise a été elle-même incapable d'élaborer des programmes et projets dans les secteurs de la santé et de l'éducation.

Responsabilités clairement établies. S'agissant de la prestation et du financement des services sociaux, la répartition des responsabilités est souvent source de conflits. Et, bien que la responsabilité des services sociaux incombe traditionnellement à l'État, les communautés des régions éloignées peuvent s'attendre à ce que les responsables des projets les dédommagent des retombées des projets en question. Dans le cas de BPXC, par exemple, une ONG locale chargée d'évaluer cinq sous-projets de développement a constaté que les communautés locales estimaient que BPXC devrait investir dans les communautés pour compenser les effets défavorables de son exploitation pétrolière.

À Kutubu, les transferts considérables de Chevron aux autorités provinciales à l'appui d'investissements dans les infrastructures et les services n'ont laissé guère de traces, car les autorités provinciales ne se sont pas acquittées de leurs responsabilités. Chevron s'est substitué à l'État en fournissant des

services de santé et d'éducation au niveau local, mais il n'est pas en mesure de le faire au niveau provincial.

Les évaluations des quatre projets par la Banque mondiale montrent qu'il n'y avait guère de dispositifs permettant de tenir les administrations publiques et les communautés comptables de leurs actions, et il est par trop évident que les projets n'ont pas apporté les améliorations attendues dans les infrastructures et les capacités administratives. La visite de plusieurs établissements d'enseignement et de santé et d'administrations publiques a débouché sur le constat navrant d'investissements minimes (hormis ceux de Chevron Nuigini) et de fonctionnaires démoralisés et peu motivés.

Si les projets n'ont pas davantage contribué au développement, c'est surtout parce que les capacités de planification et de gestion font défaut au niveau local et que les pouvoirs publics gèrent mal les recettes qu'ils engendrent. Les fonds sont gaspillés et les tensions montent.

Obligations réciproques. Lorsque les gouvernements et des sociétés privées conviennent de cofinancer des initiatives sociales, il est important que les premiers se tiennent à leurs engagements, qui comprennent souvent le financement des coûts récurrents de personnel ou de fournitures. En manquant à leurs engagements, les gouvernements peuvent involontairement provoquer des conflits entre les entreprises et les communautés locales; ces dernières ne font souvent pas la distinction entre les engagements du gouvernement et ceux des entreprises privées, et elles peuvent chercher à régler leurs griefs en s'en prenant aux projets. En outre, si les gouvernements laissent la prestation des services sociaux aux entreprises, ces services cesseront d'être fournis une fois les projets achevés.

Au Venezuela, les discussions entre Placer Dome et l'association des petites entreprises minières, qui avaient commencé sur un mode conflictuel, ont pris un ton plus conciliant, et des réunions régulières entre les deux parties ont été un moyen efficace de régler les différends. (Placer Dome continue de s'employer à améliorer ses relations avec les communautés locales qui ont le sentiment que les entreprises minières sont les seuls bénéficiaires du projet.) Bien que Placer ait finalement réussi à mettre au point un accord permettant à de petites entreprises d'exploiter une partie de sa concession, ces efforts ont été contrariés au départ par un manque de soutien de la part des autorités. Aux termes d'une clause de l'accord d'actionnariat entre Placer et son partenaire, une entreprise d'État, Placer était tenu de bloquer l'accès à Las Cristinas de «tout mineur indépendant et autres intrus». En outre, le gouvernement appliquait des normes semblables en matière d'environnement et de licences aux grands projets comme aux petits, rendant la création d'une entreprise autonome et viable difficile pour l'association des petits exploitants.

La sécurité est l'un des services qui incombent aux gouvernements, mais en Colombie les mesures de protection des opérations de BPXC, situées dans une région peuplée de groupes armés dangereux, ont exacerbé le climat d'instabilité et de violence. Les groupes de guérilleros opposés aux opérations de

Les ONG et le Groupe de la Banque mondiale pourraient aider les pays où la gestion publique est déficiente

| Gestion locale | Gestion nationale | |
|----------------|--|--|
| | Déficiente | Solide |
| Déficiente | Forte participation des ONG et de la Banque mondiale | Forte participation des ONG et participation limitée de la Banque mondiale |
| Solide | Participation limitée des ONG et forte participation de la Banque mondiale | Participation limitée des ONG et de la Banque mondiale |

BPXC, qu'ils considèrent comme favorable au gouvernement, extorquent des fonds à l'entreprise et à ses sous-traitants en kidnappant des employés, tandis que des groupes paramilitaires ont massacré des petits exploitants qui soutiennent la guérilla. L'armée colombienne, ouvertement dans la région pour protéger BPXC, lutte contre les guérilleros et les paramilitaires et a été accusée de violations des droits de l'homme. BPXC a aussi dû développer son propre dispositif de sécurité, créant un climat de siège qui a rendu difficile l'instauration de bonnes relations entre l'entreprise et les communautés locales.

S'adapter au changement

Le développement rapide des projets et l'afflux soudain de fonds dans des économies non monétaires ont transformé la vie de bien des communautés. La région reculée du Casanare n'a reçu sa désignation de département qu'en 1991, quatre ans après le début des opérations de prospection de BPXC. Le gouvernement du Casanare avait de maigres capacités de planification, de gestion des finances et de maintien de la loi et de l'ordre public, et le niveau d'éducation dans la région était inférieur à la moyenne nationale. Pourtant, en dix ans, le revenu du Casanare provenant des royalties sur le pétrole a dépassé celui de tout autre département colombien — 100 millions de dollars par an — suscitant une immigration massive en provenance d'autres parties du pays. La population dans la région du projet a doublé depuis le début des années 80, avec son cortège de prostitution, d'alcoolisme, de concurrence pour l'accès aux territoires et de dégradation de l'environnement. L'injection d'argent dans l'économie locale et l'apparition de sous-traitants en quête de contrats ont encouragé la corruption et l'extorsion, entraînant une escalade des conflits civils.

Un solide système de suivi est donc nécessaire — non seulement pour assurer le succès des plans de compensation, mais aussi pour que ces plans restent appropriés à mesure que la situation évolue. Le programme de suivi devrait être centré sur les résultats (par exemple le nombre d'emplois locaux créés par les nouveaux débouchés liés aux projets), et non pas sur les apports (par exemple la somme d'argent allouée au développement des entreprises).

Pour le projet de Lihir, l'entreprise et le gouvernement ont eu la sagesse d'élaborer des programmes de suivi dès le départ. Le plan de gestion de l'environnement et une étude sur l'atténuation des effets prévisibles du projet sur la communauté ont été achevés en 1992. Cependant, l'effort de suivi a été mis à mal par des pannes d'équipement, le vandalisme et des divergences d'opinions entre les experts.

Les hauts responsables des projets et des gouvernements doivent être résolument attachés aux programmes de compensation et de suivi et leur affecter des ressources financières et humaines dès le départ, avant même que les projets deviennent rentables. La responsabilité du suivi doit être clairement répartie entre le gouvernement, l'entreprise et la société civile. Et si les plans de compensation n'atteignent pas leurs objectifs, ils doivent être remis à plat par des experts capables



Kathryn McPhail est spécialiste principale au Département des questions techniques et environnementales de la Société financière internationale.

d'interpréter les observations et de définir les changements nécessaires. La participation active et durable de la communauté locale est aussi nécessaire pour que les programmes répondent à ses besoins et qu'elle soit consciente d'en avoir le contrôle.

Améliorer les chances de succès

Pour garantir que les pays en développement bénéficient au maximum des projets d'exploitation des ressources de leur sous-sol tout en protégeant l'environnement et en limitant le plus possible les problèmes sociaux, les parties prenantes doivent apprendre à travailler ensemble, même si leurs visées semblent contradictoires au départ. Les mesures concrètes qui permettront aux pays hôtes de tirer plein parti des possibilités de développement consistent notamment à :

- renforcer le cadre des politiques nationales et la capacité de l'État à fournir les services dont il a la responsabilité, tels que les soins de santé, l'éducation et la sécurité;
- identifier les aspects biologiques et culturels importants pour mieux planifier les projets et définir les meilleurs moyens d'en atténuer les retombées défavorables;
- négocier des concessions équitables avec les entreprises privées;
- renforcer la politique et les méthodes de consultation publique et promouvoir la transparence dans la planification et la mise en oeuvre des projets;
- développer les capacités au niveau local pour mettre l'apport de recettes au service du développement.

Beaucoup d'administrations publiques dans le monde en développement n'ont toutefois pas les moyens de s'acquitter de ces responsabilités. Les pays où la gestion locale ou nationale des affaires publiques laisse à désirer pourraient avoir besoin de l'assistance de la Banque mondiale ou d'autres institutions multilatérales de développement (voir le tableau) ainsi que des ONG. Les responsables des projets eux-mêmes pourraient bénéficier de la participation d'organisations internationales qui effectueraient l'évaluation des institutions ou des pays, utile à l'analyse des risques.

S'il n'y a toujours guère de consensus sur ce qui constitue un développement soutenable, on s'accorde à penser que, pour que les projets bénéficient aux pays hôtes, ils doivent d'abord être rentables. Deuxièmement, des clauses de protection doivent être adoptées pour limiter le préjudice porté à l'environnement et aux communautés locales et assurer la défense des droits de l'homme. (Des actions menées par des gouvernements et des entreprises privées pour accéder à des terres riches en minéraux ont donné lieu à de nombreuses plaintes pour violation de droits de l'homme.) Troisièmement, les projets doivent valoriser non seulement le capital physique mais aussi le capital social et naturel, d'autant plus que les projets d'exploitation des hydrocarbures et des mines épuisent les ressources et ne sont pas, en soi, soutenables dans la durée. Quatrièmement, le produit des projets doit être équitablement partagé, non seulement entre les secteurs public et privé, mais aussi entre communautés locales et administrations publiques nationales. **F&D**