

Divulguer les contrats dans le secteur des ressources naturelles

Groupe de travail du PGO sur la transparence dans le secteur des ressources naturelles | Document d'information | Février 2016

Un document découlant de l'étroite collaboration entre les partenaires du groupe de travail : les gouvernements du Mexique et de l'Indonésie, le World Resources Institute et le Natural Resource Governance Institute

I. Pourquoi divulguer les contrats ?

Les contrats passés entre les entreprises exploitant les ressources et les gouvernements sont les documents fondamentaux qui énoncent les principales clauses, modalités et conditions régissant les accords conclus dans le cadre de nombreux investissements pétroliers, gaziers et miniers. Les contrats peuvent notamment inclure des informations sur les clauses fiscales, le contenu local, l'impact environnemental, l'infrastructure et le calendrier de production d'un projet - des informations essentielles pour que les citoyens puissent comprendre les obligations auxquelles sont tenus les gouvernements et des investisseurs, en assurer le suivi et en exiger des comptes. De plus, la divulgation contribue à garantir des approches participatives favorisant le partage des bénéfices.

D'un point de vue commercial, le gouvernement comme les investisseurs profitent de la divulgation car elle favorise des marchés équilibrés. Cela peut mener à (a) une stabilité accrue des investissements, (b) une collecte et une prévision des revenus plus efficaces, (c) un risque diminué de renégociation et (d) un risque minimisé de conflit et de perte de licences d'exploitation sociales.

À un niveau plus élémentaire, **la divulgation des contrats permet de remédier à la grande méfiance qui règne dans le secteur des ressources naturelles. De plus, elle entretient un climat de coopération entre les parties prenantes profondément investies dans le succès des activités extractives et qui les touchent particulièrement : les gouvernements, les entreprises et les communautés.** La divulgation contribue à établir des attentes réalistes pour l'ensemble des parties prenantes, permettant en dernier ressort de minimiser la probabilité de conflit. Elle réduit également les possibilités de corruption et de fuite.

Le Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO) est l'occasion pour les gouvernements d'améliorer leur engagement envers la transparence des contrats en prenant des engagements en faveur de la divulgation proactive des contrats pétroliers, gaziers et miniers. Le présent document vise à donner une vue d'ensemble des normes et des pratiques actuellement en vigueur et à décrire des exemples concrets de divulgation des contrats dans la pratique.

II. Normes et pratiques en matière de divulgation des contrats

La divulgation des contrats est en train de s'imposer rapidement dans les politiques nationales et internationales comme faisant partie des « meilleures pratiques », au sein du secteur des ressources naturelles. Elle est également de plus en plus acceptée dans le milieu des entreprises.

Normes internationales

Institutions internationales. Le [Fonds monétaire international](#)¹ et la Banque mondiale recommandent toutes deux la transparence des contrats en tant que bonnes pratiques. Les organisations financières internationales, y compris la [Société financière internationale](#)² et la [Banque européenne pour la reconstruction et le développement](#)³ exigent une transparence des contrats dans le cas des prêts accordés en faveur de projets liés à l'industrie extractive.

L'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE). L'ITIE encourage la divulgation publique des « contrats et des licences qui énoncent les conditions liées à l'exploitation du pétrole, du gaz et des minerais ». De plus, l'ITIE exige l'inclusion dans les rapports ITIE des politiques gouvernementales sur la divulgation des contrats et des licences qui régissent l'exploration et l'exploitation du pétrole, du gaz et des minerais.

Pratiques des pays

Publication des contrats. **Plus de 25 pays publient les contrats**⁴. Les pays peuvent ordonner la divulgation par le biais de la constitution (par ex. le Niger, les Philippines, la République centrale africaine, la Guinée), de la législation (par ex. la République du Congo, le Liberia, la Tanzanie) ou bien par décret (par ex. la RDC). Cependant, un appui juridique n'est pas toujours nécessaire. Lorsque les accords de confidentialité n'interdisent pas la divulgation des contrats, leur publication peut se faire à l'issue de la conclusion d'un simple accord avec les autres parties prenantes œuvrant dans l'industrie extractive.

Sites Internet de divulgation. **Pour permettre l'accès public aux accords, plusieurs pays ont créé des bases de données en ligne correspondant à leurs contrats et/ou licences**, tel qu'indiqué dans le tableau ci-dessous. Pour les pays souhaitant créer un site Internet de divulgation, le Natural Resource Governance Institute (**NRGI**) appuie le déploiement de ces sites nationaux, qui affichent les contrats sous un format lisible par machine (la meilleure norme en termes de données ouvertes) et permettent de consulter les clauses et conditions stipulées dans et entre les contrats.

Pays	Portails de données
Guinée	http://www.contratsminiersguinee.org/
Liberia	http://www.leiti.org.lr/contracts-and-concessions.html
République du Congo	http://www.itie-congo.org/index.php?option=comcontent&view=article&id=102&Itemid=127
Philippines	http://contracts.ph-eiti.org/

En vertu de la loi. **Certains pays, tels que le Royaume-Uni**⁵, **les États-Unis**⁶ **et la Norvège**⁷, **standardisent les conditions générales des investissements pétroliers et miniers en intégrant ces conditions dans leurs lois respectives.** Il s'ensuit que les conditions de l'investissement sont énoncées avec transparence dans la législation et le contrat ne décrit que des informations basiques telles que l'endroit géographique de l'activité. Ainsi, les clauses à même d'être négociées sont réduites et la marge de manœuvre est limitée, voire inexistante, pour déroger aux conditions inscrites dans la loi, le règlement ou l'accord type. Lorsque les clauses sont standardisées et que la marge de manœuvre est limitée, les gouvernements n'ont aucun intérêt à ce que les contrats soient opaques, car chaque projet est régi par un ensemble de règles généralement applicable. Cette approche, qui peut néanmoins s'avérer difficile en termes de souplesse pour les parties, peut être très utile pour les nouveaux États producteurs.

Secteur privé

Bien que les contrats aient été publiés en réaction aux politiques nationales de publication des contrats ou aux règles de divulgation des marchés boursiers, **un certain nombre d'entreprises telles que Rio Tinto,**

Tullow Oil et Kosmos Energy, ont pris fait et cause pour la transparence des contrats afin d’instaurer un climat de confiance et d’améliorer leurs licences sociales d’exploitation.

III. Les engagements du PGO sur la divulgation des contrats

Plusieurs pays du PGO ont déjà incorporé des engagements envers la divulgation des contrats dans leurs plans d’action respectifs. L’étendue des informations publiées varie en fonction des pays : certains choisissent de divulguer les contrats liés à l’extraction des ressources, alors que d’autres pays optent aussi pour la divulgation des informations précédant l’exécution du contrat pertinent. Quelle que soit l’étendue des informations divulguées, les éléments ci-dessous peuvent servir de guide :

- a. Utiliser les initiatives de transparence et de responsabilisation, telles que l’ITIE et le PGO, ou les initiatives régionales, telles que la Vision minière pour l’Afrique, en tant que plateformes pour discuter de la divulgation des contrats.** Les pays doivent profiter de ces espaces afin de rassembler toutes les parties prenantes, y compris les investisseurs et les communautés, autour de la table afin d’aborder les questions afférentes à la divulgation.
- b. Créer un répertoire en ligne des contrats liés aux ressources naturelles,** comme aux Philippines, en Guinée, au Liberia et en République du Congo, ou avec l’appui d’organisations telles que le NREGI. Une fois publiés, les contrats appartenant au domaine public peuvent être hébergés au sein de répertoires de contrats en ligne tels que ResourceContracts.org.
- c. Publier les données et les contrats à chaque étape des appels d’offres concernant l’octroi des contrats pétroliers,** comme au Mexique. Ce pays a réformé son secteur pétrolier et gazier et inscrit la transparence dans sa législation et ses contrats. Ainsi, les informations sont mises à la disposition du public dès l’instant où le gouvernement lance des [appels d’offres](#)⁸ pour l’extraction pétrolière. Les parties prenantes sont également tenues de divulguer les informations liées au revenu, afin de permettre le suivi des obligations fiscales.
- d. Utiliser la divulgation pour surveiller la procédure d’octroi,** tel qu’au Liberia. Ce pays s’est engagé à mener un [audit du processus d’octroi après l’attribution du contrat](#)⁹ des contrats importants, des concessions et des licences conclus par le gouvernement dans les secteurs minier, pétrolier, forestier et agricole dans un délai déterminé.

Pour faire en sorte que les informations sur les contrats soient plus utiles et accessibles pour les gouvernements, la société civile et les investisseurs, les pays peuvent considérer l’utilisation de la [Norme sur les données ouvertes sur les contrats](#)¹⁰, un outil convivial et souple qui structure les informations sur les contrats publics et décrit quels sont les informations et documents associés qui seront publiés, quand et comment, à chaque phase des processus d’octroi des contrats.

RESSOURCES

- Pour une discussion portant sur les arguments avancés contre la transparence, veuillez consulter le document intitulé [Reader on contract transparency](#)¹¹ du NREGI.
- Afin de comprendre les dispositions des contrats extractifs, veuillez consulter les documents intitulés [How to Read an Oil Contract](#)¹² et [How to Read a Mining Contract](#).
- Pour une discussion portant sur la manière dont le Mexique et les Philippines ont mené à bien la divulgation des contrats, veuillez écouter le webinar du groupe de travail [ici](#)¹³.

- Pour trouver des outils permettant de mesurer le degré de transparence et de participativité des lois et pratiques relatives à l'environnement dans 70 pays, veuillez consulter l'[Indice de démocratie environnementale](#)¹⁴.
- Pour une mesure de la qualité de la gouvernance dans les secteurs pétrolier, gazier et minier dans 58 pays, veuillez consulter l'[Indice de gouvernance des ressources](#)¹⁵.

À PROPOS DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA TRANSPARENCE DANS LES RESSOURCES NATURELLES

Le [Groupe de travail du PGO sur la transparence dans les ressources naturelles](#)¹⁶, coprésidé par les gouvernements de l'Indonésie et du Mexique, le [Natural Resource Governance Institute](#)¹⁷ (NRGI) et le [World Resources Institute](#)¹⁸ (WRI), est une communauté qui encourage la création et la mise en œuvre d'engagements concrets et puissants liés aux ressources naturelles. Il s'efforce d'être une plateforme propice à l'échange entre pairs, ainsi qu'un espace rassurant où discuter entre parties prenantes, lesquelles se trouvent plus souvent, pour ne pas dire toujours, dans des camps opposés. Pour en savoir plus sur le soutien et l'apprentissage entre pairs, l'échange d'idées et les discussions pertinentes sur vos engagements envers les ressources naturelles, veuillez contacter les membres du groupe de travail cités ci-dessous :

WRI	NRGI
Carole Excell (CExcell@wri.org)	Suneeta Kaimal (skaimal@resourcegovernance.org)
Jessica Webb (jessica.webb@wri.org)	Marie Lintzer (mlintzer@resourcegovernance.org)
Coordinatrice du Groupe de travail : Christina	Tecson (ctecson@worldbank.org)

Pour accéder aux sites en hypertexte dans le présent document, veuillez cliquer sur les liens suivants :

- Section 1.2.4, <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>
- Paragraphe 50, http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/7540778049a792dcb87efaa8c6a8312a/SP_English_2012.pdf?MOD=AJPERES
- <http://www.ebrd.com/cs/Satellite?c=Content&cid=1395236704433&pagename=EBRD%2FContent%2FHublet>
- Publication prochaine : Promises are vanity, contracts are reality, transparency is vanity (février 2016).
- https://itportal.decc.gov.uk/web_files/recent_licences/oglicences.htm
- https://www.data.boem.gov/homepg/data_center/other/WebStore/pimaster.asp?appid=11
- <http://factpages.npd.no/factpages/Default.aspx?culture=no>
- <http://ronda1.gob.mx/>
- <https://eiti.org/fr/news/le-rapport-itie-du-liberia-comprend-le-premier-audit-itie-de-ce-qui-devrait-tre-pay>
- http://www.open-contracting.org/http://www.open-contracting.org/open_contracting_data_standards#
- http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/nrgi_Contract-Transparency.pdf
- <http://openoil.net/understanding-oil-contracts/>
- https://worldbankva.adobeconnect.com/_a833642795/p447ptabrhv/?launcher=false&fcsContent=true&pbMode=normal
- <http://www.environmentaldemocracyindex.org/map#all>
- <http://www.resourcegovernance.org/resource-governance-index>
- <http://www.opengovpartnership.org/node/5717>
- <http://www.resourcegovernance.org/>
- <http://www.wri.org/>