



Extractive Industries
Transparency Initiative

NOTE DE POLITIQUE

ARGUMENTS EN
FAVEUR DE LA
TRANSPARENCE DES
CONTRATS

AFRIQUE



Table des matières

Le pourquoi de la transparence des contrats	4
Avantages de la transparence des contrats	5
Mythes et réalités sur la transparence des contrats	7
La transparence des contrats, norme mondiale	8
Exigences de la Norme ITIE	9
Législation sur la divulgation des contrats dans les pays	10
La transparence des contrats en action	12
Publication et utilisation des contrats	14

Ce document est publié par :

Secrétariat international de l'ITIE
Rådhusgata 26, 0151 Oslo, Norvège
+47 222 00 800
secretariat@eiti.org

Dernière mise à jour : février 2021

Le pourquoi de la transparence des contrats

Les contrats signés ou les licences octroyées concernant l'exploration et la production de pétrole, de gaz et de minéraux, ainsi que les documents qui s'y rapportent, constituent des éléments importants du cadre juridique d'un pays. Ils exposent les droits et obligations de toutes les parties intéressées.

Faisant la lumière sur les règles et les termes qui régissent les projets extractifs, la transparence en matière de contrats peut contribuer à freiner la corruption et donne aux citoyens le moyen de savoir si les revenus obtenus en échange des ressources sont justes. La publication des contrats permet de connaître une partie des recettes qui seront encaissées par l'État et reversées le cas échéant aux gouvernements infranationaux. De telles informations sont cruciales, surtout dans les circonstances où ces revenus essentiels peuvent être impactés par la volatilité des marchés ou par les politiques émergentes en matière de transition énergétique.

La Norme ITIE impose aux pays mettant en œuvre l'ITIE de divulguer systématiquement tous les nouveaux contrats signés et nouvelles licences octroyées à partir du 1er janvier 2021, ainsi que les modifications apportées après cette date aux contrats signés et aux licences octroyées précédemment. Cette exigence reflète le fait que, ces dernières années, les politiques de transparence en matière de contrats se rapportant au secteur extractif sont devenues la norme à l'échelle mondiale.

Lorsque les pays ITIE s'engagent à assurer une telle transparence, ils acceptent de rendre public le texte intégral de tout contrat, licence, concession ou autre accord régissant l'exploitation des ressources pétrolières, gazières et minières.

*Plus de
30*

pays ITIE ont divulgué une partie ou la totalité de leurs contrats miniers, pétroliers ou gaziers



CRÉDIT PHOTO: DOMINIUK VANYI

Avantages de la transparence des contrats

16

entreprises
ont pris
l'engagement
public
d'appuyer la
transparence
des contrats



Avantages pour les citoyens

La publication des contrats peut être un puissant antidote à la corruption dans les pays riches en ressources.

- La transparence en matière contractuelle permet **aux parties prenantes de comprendre les conditions** dans lesquelles les ressources pétrolières, gazières et minières sont exploitées.
- Les communautés touchées par les opérations extractives peuvent avoir une idée **des revenus qui seront versés par les entreprises**.
- Les communautés peuvent également connaître la nature des **subventions et des incitations fiscales** accordées aux entreprises.
- Les citoyens peuvent savoir quelles sont les obligations imposées aux entreprises en termes de protection des communautés et de **l'environnement, de versements sociaux ou d'offres d'emploi au niveau local**. La connaissance de ces informations est le moyen pour les citoyens de contrôler si les entreprises extractives s'acquittent effectivement de leurs obligations.



Avantages pour les entreprises

La publication des règles et des termes des projets liés au secteur de l'extraction encourage l'investissement responsable.

- La divulgation des clauses contractuelles permet aux entreprises **de prouver plus facilement qu'elles honorent leurs obligations** financières et sociales, ce qui contribue à limiter les risques concernant leur réputation.
- La transparence incite au dialogue, à l'instauration d'échanges ouverts et fondés sur des éléments factuels, ce qui ne peut que **renforcer la confiance, réduire les causes de conflits et légitimer la licence sociale d'exploitation d'une entreprise**.

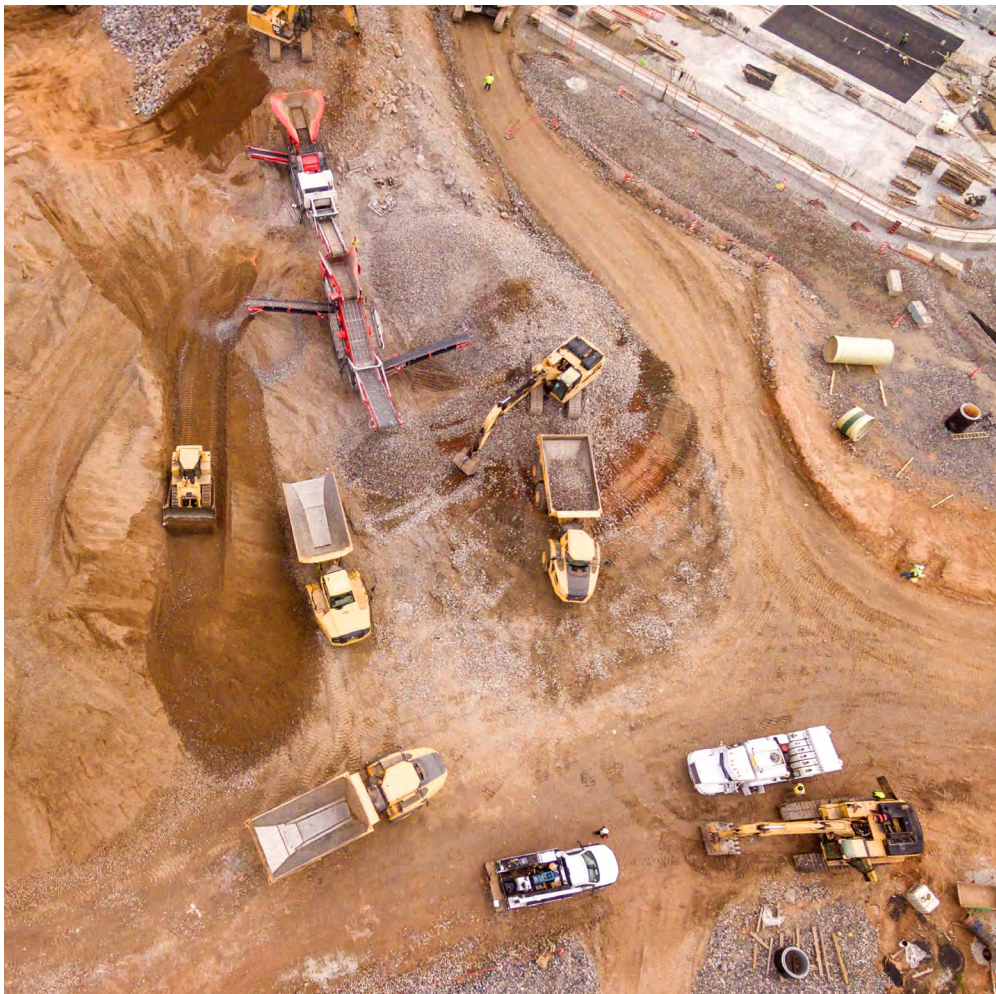


Avantages pour les États

La publication des termes des contrats liés aux industries extractives contribue, pour les États, à la maximisation des revenus tirés de ce secteur et grâce à eux de financer le développement.

- La divulgation des contrats a pour effet d'inciter les responsables gouvernementaux à conclure **des contrats équitables avec des entreprises réputées**, rédigés en des termes conformes au droit national.
- Le fait de savoir que les contrats seront des documents publics a un effet dissuasif : les fonctionnaires sont moins enclins à conclure des marchés **désavantageux** ou à rechercher un enrichissement personnel.

- Les contrats peuvent ainsi être **comparés**, ce qui aide à créer des règles du jeu équitables pour toutes les entreprises.
- Un contrat publié sera **plus facilement respecté**. Tous les ministères et les organismes publics, informés des stipulations contractuelles, peuvent collaborer plus efficacement et veiller à leur respect. Par voie de conséquence, les normes fiscales s'appliquent directement, favorisant ainsi la génération des recettes publiques.



CRÉDIT PHOTO: SHANE MCLENDON

Mythes et réalités sur la transparence des contrats

Mythe	Réalité
Les contrats sont trop techniques et complexes pour être compris du grand public.	S'il est vrai que les contrats dans le secteur extractif ne sont pas toujours faciles à interpréter, les organisations de la société civile, les initiatives promouvant la reddition de comptes et les médias peuvent jouer un rôle intermédiaire, en analyser les termes et les expliquer.
Les contrats ne peuvent pas être divulgués parce qu'ils contiennent des informations commerciales sensibles qui pourraient nuire à la concurrence.	Des études montrent que les contrats contiennent rarement des informations de nature commerciale qui soient sensibles. En outre, il n'existe pas de consensus universel sur ce qu'est une information sensible du point de vue commercial. La position de grandes entreprises comme Rio Tinto ¹ et Total ² est que les questions juridiques et commerciales peuvent être ouvertement abordées lorsque les gouvernements hôtes décident de publier les contrats.
La transparence des contrats rend difficile la négociation de bons accords pour les pouvoirs publics.	L'œil du public et des spécialistes commerciaux est une arme qui ne peut qu'inciter les parties à conclure des ententes durables conduisant à un environnement d'affaires plus stable. Lorsqu'ils peuvent avoir accès à des contrats conclus ailleurs — autres que les leurs —, les fonctionnaires gouvernementaux acquièrent des connaissances utiles et donc une position leur permettant de négocier de bons accords. La publication des clauses contractuelles affaiblit le risque de négociation de contrats s'écartant des lois et règlements applicables, notamment en matière fiscale.
Les contrats contiennent des clauses de confidentialité qui sont incontournables et ne peuvent être ignorées.	Selon un rapport de 2009 sur les contrats pétroliers, gaziers et miniers, la plupart des clauses de confidentialité ne font pas même référence aux contrats ³ . L'une des solutions possibles est de demander aux parties cocontractantes de renoncer à l'obligation de confidentialité.
Les régimes applicables aux licences n'exigent pas la divulgation des contrats.	Certaines licences peuvent comporter des conditions spécifiques au projet qui peuvent varier d'un contrat à un autre. La Norme ITIE s'applique de la même manière aux régimes de licence. Il incombe au pays de justifier qu'il n'est pas dérogé aux dispositions contractuelles standard.

La transparence des contrats, norme mondiale

Plus de la moitié des pays mettant en œuvre l'ITIE ont publié des contrats extractifs, encore que le degré de divulgation soit variable. Plusieurs institutions internationales, notamment le Fonds monétaire international (FMI) et l'OCDE, soutiennent le principe de la transparence des contrats et en reconnaissent les avantages.

Y sont également très favorables les forums du secteur privé tels que le Conseil international sur les mines et les métaux (ICMM) et The B Team, ainsi que les principales institutions de financement du développement et les organisations multilatérales telles que l'ONU ou encore la Société financière internationale (SFI).

De plus, un nombre croissant de compagnies pétrolières, gazières et minières approuvent désormais la transparence des contrats⁴. De nombreuses entreprises soutenant l'ITIE défendent cette transparence soit par des politiques ou pratiques de divulgation, soit par des déclarations de soutien : c'est le cas de BHP, BP, Equinor, Freeport-McMoRan, Kosmos, Newmont Rio Tinto, Shell, Total et Tullow.

« Nous pensons que la seule façon de garantir un même terrain de jeu pour tous est que les gouvernements divulguent les contrats (et ce, de manière systématique), en application soit d'une exigence ITIE, soit d'une réglementation nationale. »

TOM BUTLER,
PDG
INTERNATIONAL
COUNCIL ON
MINING AND
METALS



CRÉDIT PHOTO: TULLOW OIL PLC

Exigences de la Norme ITIE

La transparence des contrats telle qu'elle ressort de la Norme ITIE conduit à la divulgation du texte intégral de tout contrat, toute licence, concession, ou de tout accord de partage de production ou autre conclu par ou avec un État et fixant les conditions d'exploitation des ressources pétrolières, gazières et minières⁵. Sont aussi visés tous les documents annexes, les addenda ou avenants établissant les modalités relatives aux droits d'exploitation ou à leur exécution, ainsi que toutes les modifications ou réformes apportées à ces documents⁶.

En vertu de l'Exigence 2.4 de la Norme ITIE en vigueur, les pays mettant en œuvre l'ITIE doivent :

- Divulguer tous les contrats signés et toutes les licences accordées, y compris leurs avenants, à compter du 1er janvier 2021. Sont aussi concernés tous les documents signés avant cette date auxquels des modifications sont apportées.
- Documenter la politique gouvernementale en matière de divulgation des contrats et des licences fixant les conditions d'exploration ou d'exploitation dans le domaine des hydrocarbures et des mines, et fournir en particulier :
 - Une description indiquant si la législation ou la politique gouvernementale exige ou interdit la divulgation des contrats et des licences ;
 - Une explication de toute dérogation à ces normes, le cas échéant ;
 - La spécification des textes traduisant la politique gouvernementale en ce domaine ;
 - Une documentation faisant état des discussions du groupe multipartite sur les aspects entourant la politique du pays en matière de divulgations de contrats ;
 - Toute réforme relative à la divulgation des contrats et des licences éventuellement en cours ou envisagée ;
 - Un résumé des contrats et licences qui sont rendus publics, et le cas échéant une liste de tous les contrats et licences en vigueur (avec les liens pour y accéder) ;
 - Une explication des obstacles juridiques ou pratiques lorsque les contrats ne peuvent pas être publiés.

Les pays mettant en œuvre l'ITIE sont encouragés à divulguer publiquement tous les contrats et licences fixant les conditions d'exploitation du pétrole, du gaz et de minéraux, conclus avant 2021.

Il est attendu du groupe multipartite qu'il arrête et publie un plan de divulgation des contrats, assorti d'un calendrier précis de mise en œuvre et apportant des réponses aux obstacles éventuels à la règle de divulgation complète. Ce plan doit faire partie intégrante des autres plans de travail à partir de 2020.

Législation sur la divulgation des contrats dans les pays

Les processus de l'ITIE aident les pays à faire progresser la divulgation des contrats de multiples façons, y compris par le biais d'une législation propre au secteur. Au cours des dix dernières années, le nombre de pays ayant adopté des dispositions légales favorisant la divulgation a considérablement augmenté, ce qui démontre que la transparence des contrats devient la norme.

AFGHANISTAN : Il est indiqué dans les contrats pétroliers que « Le ministère aura le droit de conserver une copie du présent contrat dans le registre des hydrocarbures, de publier et de tenir à la disposition du public et de distribuer aux bureaux provinciaux les informations et rapports relatifs au contrat, les documents connexes et se rapportant au cocontractant, tel que cela est requis en vertu de la loi sur les hydrocarbures... ». Ces contrats sont publiés par le gouvernement.

RÉPUBLIQUE DOMINICAINE : La République dominicaine a adopté une législation imposant que tous les actes et toutes les activités de « l'administration publique » soient rendus publics. Cette exigence couvre les contrats miniers.

MEXIQUE : Le Mexique dispose d'une législation ciblée sur la divulgation des concessions de sites de pétrole et de gaz à l'entreprise d'État Pemex, ainsi que des adjudications de contrats à des investisseurs privés du secteur des hydrocarbures.

MONGOLIE : Le contrat portant sur la plus importante mine du pays, la mine de cuivre Oyu Tolgoi, stipule en son article 15.21 que : « Le présent Contrat sera rendu public ». Le gouvernement a publié ce contrat, d'abord dans sa version originale de 2009, puis celle modifiée en 2015.

UKRAINE : La législation qui a été adoptée dans ce pays l'a été dans un but d'harmonisation avec la Norme ITIE et avec les Directives comptables de l'UE. La loi 2545-VIII impose la divulgation des paiements au niveau des projets, des bénéficiaires effectifs ultimes des sociétés, ainsi que des éléments « essentiels » des contrats relatifs au secteur extractif (par exemple les obligations sociales, la construction des infrastructures et les ententes de troc).

Principaux aspects des législations imposant la divulgation des contrats :



Divulgation de la portée des contrats/licences



Calendrier de la divulgation



Format de la divulgation



Modes de publication



CRÉDIT PHOTO: EITI INTERNATIONAL SECRETARIAT

La transparence des contrats en action

Légende

Secteur des hydrocarbures

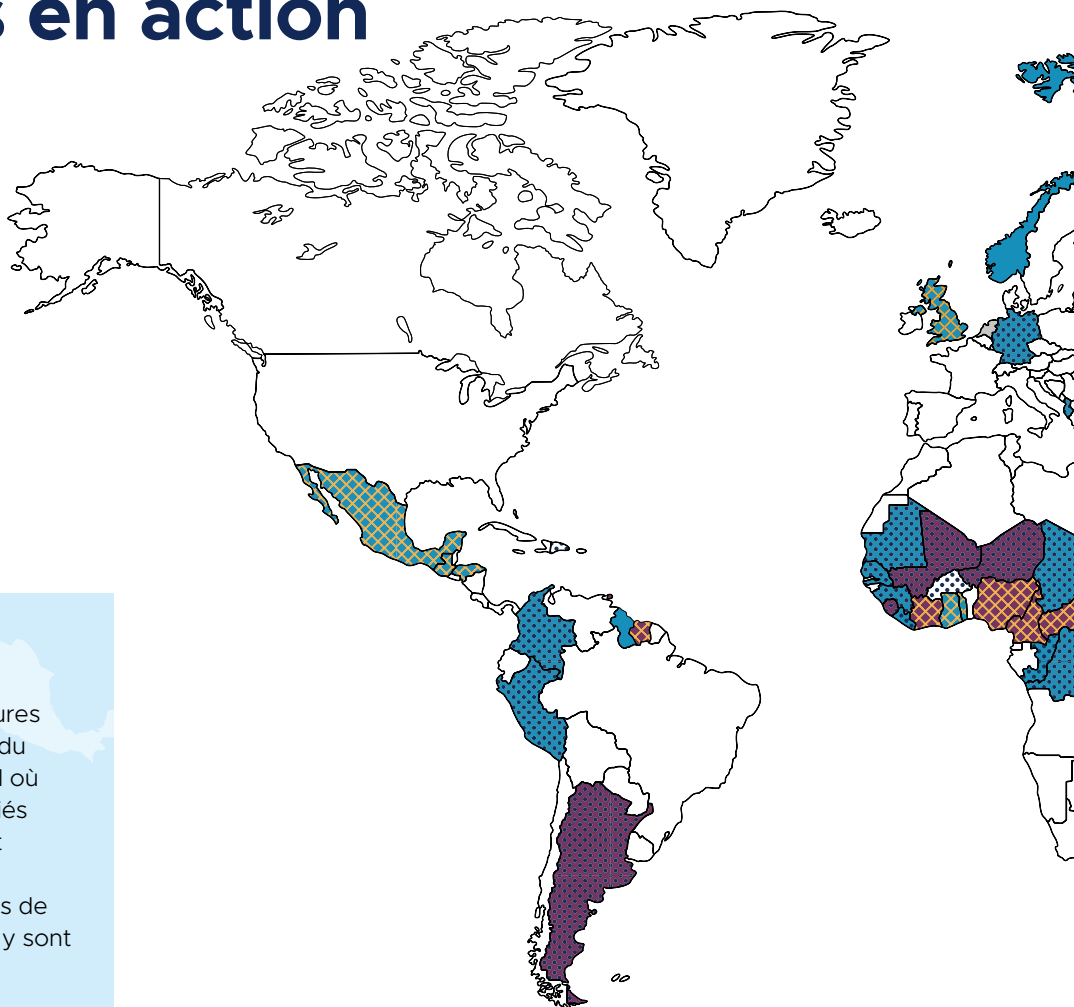
 Certains/tous les contrats

 Aucun contrat

Secteur minier

 Certains/tous les contrats

 Aucun contrat



MEXIQUE

À travers sa Commission nationale des hydrocarbures (CNH), le gouvernement du Mexique a créé un portail où non seulement sont publiés les contrats de pétrole et de gaz, mais qui permet également aux utilisateurs de voir les modifications qui y sont apportées.

> rondasmexico.gob.mx

GHANA

Le cheminement du Ghana vers la divulgation des contrats a été rendu possible grâce aux efforts combinés des autorités, des entreprises et de la société civile. En février 2018, le gouvernement a mis en ligne un registre public, comprenant au départ 18 grands contrats pétroliers, répondant ainsi à une demande croissante en faveur de la transparence.

> ghanapetroleumregister.com

UKRAINE

Le Service étatique de la géologie et des sous-sols en Ukraine publie les contrats relatifs à l'exploitation du sous-sol signés depuis 2016.

> geo.gov.ua

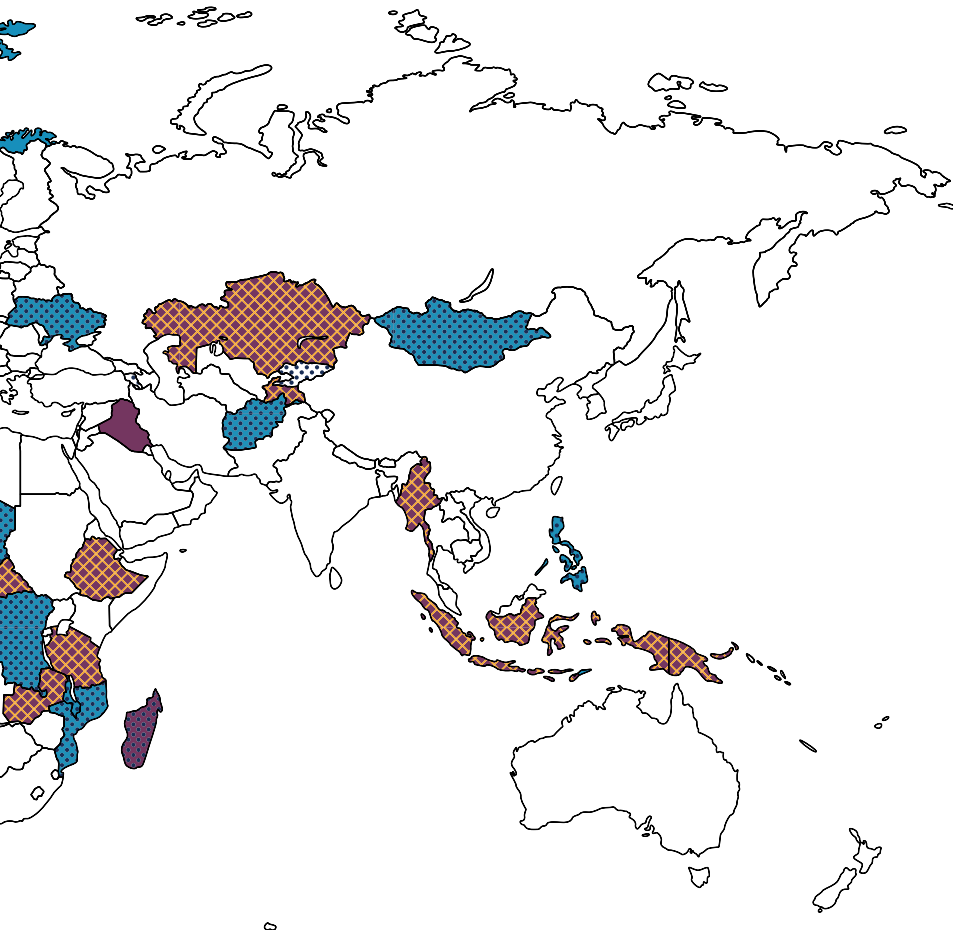
PÉROU

Le Pérou divulgue les contrats relatifs aux hydrocarbures par le biais d'un portail en ligne accessible au public.

> perupetro.com.pe

Plus de
9400

contrats pétroliers
et miniers ont été
publiés dans les
pays mettant en
œuvre l'ITIE



ARMÉNIE

Ce pays a modifié son code des sous-sols en 2017 pour exiger la publication de contrats extractifs par les ministères, réforme qui a été amplement soutenue par le Groupe multipartite de l'Arménie. Il est maintenant possible d'accéder à tous les contrats via le site Internet du ministère des Infrastructures et des Ressources naturelles.

> minenergy.am

PHILIPPINES

Aux Philippines, une organisation de la société civile membre du Groupe multipartite (Bantay Kita) a aidé les communautés locales et les populations autochtones à comprendre et à évaluer les contrats miniers. Ces efforts ont permis aux parties prenantes dans les zones minières de surveiller le respect des obligations contractuelles des entreprises et ont éclairé les discussions sur les projets de développement local.

> contracts-eiti.dof.gov.ph

TCHAD

État fragile, le Tchad ne dispose pas des ressources lui permettant de publier systématiquement en ligne les contrats et licences. Néanmoins, le gouvernement s'y est engagé et l'approche innovante et axée sur les solutions du secrétariat national marque la voie vers la transparence. En application d'un décret de novembre 2019, l'ITIE-Tchad a regroupé les contrats en vigueur et les a mis en ligne sous forme de données ouvertes.

> itie-tchad.org/mini-cadastre

Publication et utilisation des contrats

Les contrats et marchés publics ne sont véritablement « publics » que s'ils sont faciles à trouver, à lire, à analyser et à utiliser. Les États doivent chercher à en améliorer l'accès et à répondre à ces critères ; au cas contraire, tout effort de divulgation sera vain et ne permettra pas d'atteindre les résultats souhaités.

L'Exigence de l'ITIE en matière de publication des contrats offre l'occasion de passer de la politique à la pratique⁷. La technologie simplifie aujourd'hui grandement le travail de publication. Certains pays ITIE, par exemple l'Arménie et le Mexique, publient leurs contrats extractifs par le biais de plates-formes gérées par les autorités gouvernementales. D'autres le font via un portail spécifique, ce qui est le cas du Ghana et des Philippines. Certaines entreprises publient également leurs contrats sur leur site Web, notamment Kosmos, Rio Tinto et Tullow.

Utilisation des contrats pour contribuer au débat et renforcer la redevabilité

Les contrats sont des sources d'informations précieuses pour les collectivités qui souhaitent savoir de quelle manière les recettes tirées de leurs ressources sont redistribuées au niveau régional ou local. Ils peuvent être analysés et à partir de là les citoyens peuvent mieux comprendre l'exécution par les entreprises des obligations qui pèsent sur elles, notamment en matière de protection de l'environnement et des communautés, de versements sociaux, d'offres d'emplois ou de recours aux fournisseurs locaux.

GUYANA : Les organisations de la société civile au Guyana ont analysé les contrats de partage de la production rendus publics et ont fait part de leurs préoccupations concernant les cas d'exonération de l'impôt sur les gains en capital.

MALAWI : Au Malawi, un rapport des organisations de la société civile de 2017, s'appuyant sur une analyse des termes des contrats de partage de la production divulgués, a relevé des incohérences par rapport au contrat type de partage de la production.

MOZAMBIQUE : En 2019, des représentants de la société civile au Mozambique ont su utiliser les contrats de concession pour l'exploration et l'exploitation (CCEE) du bassin de Rovuma pour faire leurs propres projections de recettes publiques⁸.

TANZANIE : En Tanzanie, Africa Energy a tiré parti de la publication de ses contrats de partage de la production pour en expliquer les termes et ce qu'ils impliquent, et l'a fait par le biais d'une FAQ publique. Ce pays a d'ailleurs adopté une loi sur la divulgation des contrats.

Plus de
2400

contrats pétroliers et miniers et documents connexes sont disponibles sur le site resourcecontracts.org, une base de données hébergée par NRG (Natural Resource Governance Institute)

ÉTUDE DE CAS

République démocratique du Congo

Mise à profit de la divulgation des contrats pour suivre le recouvrement des recettes

En octobre 2020, un contrat a été publié en RDC détaillant la cession des redevances du projet Metalkol – gisements de plus 112 millions de tonnes de ressources en cuivre et en cobalt – à Multree, une société enregistrée dans les îles Vierges britanniques et qui serait la propriété de Dan Gertler.

L'ITIE-RDC a joué un rôle clé dans la publication et l'analyse du contrat. Plusieurs médias qui couvraient l'affaire et des acteurs locaux ont pu accéder au contrat en ligne et ainsi informer le public.

En RDC, le secteur de l'extraction apporte en moyenne plus d'un cinquième des recettes publiques. La publication de contrats est une avancée qui permet la traçabilité des recettes devant être perçues et aussi de mieux comprendre le montage financier des projets extractifs.

Par exemple, les divulgations ont aidé à clarifier les accords entre les sociétés étrangères et les entreprises d'État. Une telle pratique contribue à une meilleure surveillance des paiements réalisés par les entreprises extractives aux entreprises d'État et des montants reversés par ces dernières au Trésor public.

*Un
cinquième
des recettes
publiques de
la République
démocratique
du Congo
proviennent
du secteur
extractif*

Tanzanie

Mise à profit de la divulgation des contrats pour expliquer les déviations par rapport aux contrats types



À la suite de la divulgation du contrat de partage de la production (CPP) relatif au champ de gaz de Songo Songo, la compagnie de gaz naturel PanAfrican Energy a fait l'effort d'en expliquer les termes pour préciser la façon dont l'État tanzanien tire des revenus de ce projet. Elle a également fait connaître sa contribution totale aux recettes publiques, conformément à ses obligations fiscales, le ratio de partage des bénéfices et le calcul des coûts en vertu du contrat.

Elle s'est basée sur les stipulations contractuelles ainsi rendues publiques pour expliquer quelles étaient les différences par rapport au CPP type, notamment pourquoi le paiement de redevances n'était pas requis, pourquoi la constitution d'un fonds de réserve pour abandon n'avait pas été convenue, et les facteurs de risque qui avaient été pris en compte pour définir un taux maximal de recouvrement des coûts plus élevé que celui indiqué dans le contrat. En outre, elle a démontré de quelle façon le « gaz protégé » était comptabilisé, au titre de l'obligation propre de l'entreprise et sans recettes correspondantes.

En fait, la divulgation du contrat a permis à cette entreprise de mettre en lumière les raisons pour lesquelles elle n'avait pas payé d'impôt supplémentaire sur les bénéfices en dépit de stipulations à cette fin, en ces termes : « Les coûts sont tels que les bénéfices n'ont jamais atteint le niveau de rendement sur investissement déclenchant l'application de l'impôt supplémentaire sur les bénéfices ».⁹

Notes

- 1 Voir « Questions et réponses avec Rio Tinto », eti.org/blog/qa-with-rio-tinto
- 2 Voir « Questions et réponses avec Total : la première grande entreprise à adopter une politique de transparence des contrats », eti.org/blog/qa-with-total-first-major-to-adopt-contract-transparency-policy
- 3 Rosenblum & Maples, *Contracts Confidential*, 23.
- 4 Voir le rapport d'Oxfam, « Enquête sur la divulgation des contrats 2018 », oxfam.org/en/research/contract-disclosure-survey-2018.
- 5 Se reporter à l'Exigence ITIE 2.4, eti.org/fr/document/norme-itie-2019
- 6 Voir la décision du Conseil d'administration de l'ITIE 2020-69/BC-295, eti.org/board-decision/2020-69.
- 7 Voir les lignes directrices de l'ITIE sur la mise en œuvre de l'Exigence 2.4 relative à la divulgation des contrats : eti.org/fr/document/note-dorientation-7-sur-transparence-contrats-liste-verification
- 8 Voir le rapport d'Oxfam, « Les recettes publiques de Coral Fling » oxfamamerica.org/explore/research-publications/government-revenues-coral-fling/
- 9 Voir « Questions et réponses sur le CPP Songo Songo », panafricanenergy.com/faqs.





Extractive Industries
Transparency Initiative

Rådhusgata 26
0151 Oslo
Norvège

+47 222 00 800
secretariat@eiti.org
eiti.org