

La publication des contrats dans le cadre de l'ITIE : une norme désormais établie ?

Don Hubert et Rob Pitman

Lorsque les Etats et les entreprises du secteur privé s'entendent pour exploiter des ressources naturelles appartenant à la collectivité, les citoyens ont un droit de regard sur les modalités des accords qui en résultent. Ces modalités sont énoncées dans les permis, contrats, réglementations et lois qui s'y rapportent. Si les réglementations et lois sont généralement accessibles au public, il n'en va pas toujours de même pour les permis et les contrats.

Ce rapport montre que dans les pays qui mettent en place l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE), publier les contrats et les permis qui énoncent les modalités d'exploitation des ressources naturelles est devenu la règle. A partir d'un examen des 51 pays et d'une région qui mettent en œuvre l'ITIE, nous constatons que 29 des Etats concernés – nettement plus de la moitié – ont divulgué au moins certains des accords concernés et que plusieurs autres prennent actuellement des mesures concrètes pour rejoindre leurs rangs. La décision de divulguer les contrats ou les permis montre que de plus en plus, Etats et entreprises privées se rendent compte que les avantages de la publication des contrats l'emportent sur les appréhensions relatives à la confidentialité des informations commercialement sensibles ou de la propriété intellectuelle.

Quatre ans après que la norme ITIE ait commencé à encourager la publication des contrats, nous nous efforçons dans ce rapport de déterminer dans quelle mesure les Etats hôtes se sont appropriés la recommandation. En se fondant sur les rapports des pays qui mettent en œuvre l'ITIE et les données préliminaires de l'Indice de gouvernance des ressources 2017 de NRGI, les recherches indiquent que la Norme ITIE 2013 a donné une impulsion supplémentaire à la question de la divulgation des contrats. Et bien qu'il soit difficile d'imputer une cause unique à un changement de politique publique, nous constatons que, depuis la publication de la Norme ITIE 2013, neuf pays ont publié des contrats et neuf ont promulgué des lois qui rendent obligatoire la publication des contrats. L'annexe 1 contient les résultats pour chaque pays, y compris des références et des liens vers les documents clés.

L'ITIE est maintenant le pivot d'une communauté mondiale de la publication des contrats dans les industries extractives. Les trois quarts des pays qui ont divulgué les contrats ou les permis miniers ou pétroliers adhèrent à l'ITIE (voir carte), tout comme beaucoup d'entreprises engagées pour la transparence des contrats et d'acteurs de la société civile qui préconisent la divulgation des contrats. Les tendances à la divulgation des contrats et permis sont révélateurs de la façon dont la communauté de l'ITIE peut contribuer à la poursuite de l'amélioration des pratiques de gouvernance des industries extractives dans le monde. Même si la divulgation des contrats ne figure pas au rang des exigences de l'ITIE, de nombreux pays ont adopté cette pratique à la suite des débats nationaux et mondiaux organisés sous l'égide de l'ITIE. En offrant un espace où les citoyens, les entreprises et les institutions étatiques peuvent échanger sur leurs expériences et les leçons tirées de leurs activités, au-delà des barrières établies entre différents horizons, l'ITIE a aidé ces acteurs à développer plus efficacement de bonnes pratiques de gouvernance.

Néanmoins, beaucoup d'améliorations sont encore possibles. Au moment de la mise sous presse, 20 pays mettant en œuvre l'ITIE n'avaient ni publié de contrats ou permis ni adopté de loi imposant la divulgation des contrats, tandis que 11 pays n'avaient pas publié les contrats tel que prévu par leurs législations nationales.² Même dans les

1 Pour consulter le rapport complet, rendez-vous sur www.resourcegovernance.org.

2 Gouvernements ne divulguant pas tous les contrats en dépit de l'obligation imposée par la législation nationale : Burkina Faso, République du Congo, RDC, Ghana, Niger, Philippines, São Tomé et Príncipe ; Gouvernements ne divulguant aucun contrat en dépit de l'obligation imposée par la législation nationale : République centrafricaine, Côte d'Ivoire, Sierra Leone, Tanzanie.

pays où la divulgation des contrats est une pratique bien établie, il demeure difficile pour les citoyens de déterminer quels contrats ou permis sont en cours de validité. Des sites internet hors d'usage et l'utilisation de formats de fichiers inappropriés entravent l'accès et peuvent rendre l'analyse pratiquement impossible. Les exigences de l'ITIE imposent normalement aux Etats de communiquer leurs politiques nationales en termes de réforme sectorielle et de publication des contrats, afin d'entamer une discussion sur la divulgation des contrats. Mais la majorité des pays adhérents ne satisfont pas à ces exigences.

Pays qui ont publié au moins certains contrats ou permis des industries extractives



Pays membres de l'ITIE

Pays non membres de l'ITIE

RECOMMANDATIONS

Tous les acteurs de l'ITIE – tant nationaux qu'internationaux – doivent faire davantage pour améliorer la portée et la qualité de la publication des contrats et des permis. Dans cet objectif, nous recommandons de prendre les 12 mesures suivantes :

Divulgation. Augmenter le nombre de contrats accessibles au public.

1. Cibler les pays où la législation n'est pas appliquée.

Onze pays ne publient pas tous les contrats comme le prévoient leurs législations nationales. Dans ces pays, les groupes multipartites (MSG) devraient mettre en évidence les incohérences et s'efforcer de combler le fossé entre le droit et la pratique.

2. Mettre la transparence à l'ordre du jour lorsqu'elle est absente.

Parmi les 20 pays hôtes qui n'ont fait aucun progrès sur la divulgation des contrats, seuls 2 avaient prévu des activités concernant la divulgation des contrats dans leurs plans de travail 2016. Au minimum, les MSG de ces pays devraient entamer des discussions sur la politique nationale actuelle concernant la transparence des contrats et envisager des améliorations de celles-ci.

3. Intensifier le partage des connaissances au sein de la communauté de l'ITIE.

Les processus nationaux de l'ITIE abordent la divulgation des contrats de diverses manières. Ils favorisent le débat national, ils contribuent à la mise en place de réformes juridiques, ils encouragent la dissémination des accords et ils orientent les activités de formation envers une meilleure compréhension des contrats. Le secrétariat international de l'ITIE et les organisations de soutien devraient s'efforcer de multiplier les possibilités permettant aux pays de partager leurs expériences sur la divulgation des contrats et l'apprentissage mutuel.

4. Améliorer l'exhaustivité de la divulgation.

Des 29 pays qui ont publié des contrats, seuls 16 ont divulgué la quasi-totalité des contrats d'au moins un secteur. Les motifs de divulgation incomplète varient d'un pays à l'autre, certains étant plus significatifs (p. ex., la législation ne couvre pas certains contrats) que d'autres (p. ex., contrats non divulgués car signés récemment). Lorsque la divulgation présente des lacunes, les MSG doivent essayer d'en déterminer les raisons et d'encourager une divulgation complète.

5. Confirmer le nombre de contrats ou de permis dans le secteur.

Les citoyens ont souvent du mal à déterminer à quels contrats ils devraient avoir accès parce qu'ils manquent d'informations sur l'existence même des contrats. Nous recommandons que tous les pays exécutant l'ITIE publient et tiennent à jour une liste exhaustive de tous les contrats, annexes, amendements et autres documents afférents en cours, même lorsque les contrats eux-mêmes n'ont pas été publiés. La dernière version de cette liste devrait figurer dans le rapport produit au titre de l'ITIE en réponse à l'exigence 2.1 de l'ITIE sur la divulgation du cadre juridique et du régime fiscal nationaux.

6. Inciter les entreprises à adopter la divulgation.

Les entreprises ont la capacité de faire des progrès en matière de divulgation, mais beaucoup d'entre elles choisissent de ne pas le faire. Un certain nombre d'entre elles ont publié leurs contrats dans des pays où cela n'est pas une obligation légale, notamment des entreprises soutenant l'ITIE comme BP en Azerbaïdjan, Kosmos dans plusieurs pays africains, et Rio Tinto en Mongolie. Les entreprises devraient faire de la publication des contrats leur standard et l'appliquer aussi souvent que possible. Elles devraient également se conformer spontanément aux règles nationales et internationales de divulgation plutôt que d'attendre d'être forcées de le faire.

Accès. Faciliter l'identification, la lecture, la comparaison et l'utilisation des contrats.

7. Utiliser des canaux de publication efficaces.

Dans cette étude, les pays les plus performants sont ceux qui mettent en ligne une version électronique des contrats ou des permis, et qui proposent en outre des versions papier pour les communautés qui n'ont pas accès à Internet. Mais trop souvent des sites Web hors d'usage ne permettent pas d'accéder aisément aux documents. Nous recommandons donc que les pays hôtes s'assurent d'allouer des ressources suffisantes pour faire fonctionner leurs sites Web nationaux. Nous recommandons également d'héberger les contrats ou les permis simultanément sur plusieurs sites Web, y compris sur les sites nationaux de l'ITIE.

8. Examiner minutieusement les publications dans les journaux officiels.

Bien que plusieurs pays exigent que les contrats ou les permis des industries extractives soient publiés dans le journal officiel national – la publication officielle des activités et des actes d'un Etat – nous n'avons pu confirmer la publication d'accords dans un journal officiel que dans deux pays. Dans les pays où les contrats doivent être obligatoirement publiés dans les journaux officiels, les MSG doivent vérifier qu'ils le sont. Lorsque le contenu du journal officiel ne fait pas l'objet d'une publication en ligne ou qu'il n'est pas facile de le retrouver, le pays hôte devrait republier les parties du journal dans lesquelles figurent les contrats sur un site de l'Etat ou sur le site national de l'ITIE.

9. Utiliser des formats de fichiers ouverts.

La plupart des pays publient actuellement les contrats ou les permis sous forme de fichiers image. Les informations contenues dans les contrats peuvent être plus difficiles à utiliser sous ces formats de fichiers parce qu'il est alors impossible d'effectuer une recherche ou une copie du texte du contrat. Les pays hôtes doivent publier les contrats dans des formats de fichiers ouverts, qui permettent une lecture électronique du texte. Des plates-formes comme resourcecontracts.org peuvent aider les pays dans ce sens. Ces documents doivent être publiés sous une licence en libre accès afin que les citoyens puissent les utiliser sans restriction.

10. Publier des métadonnées.

Lorsque des dizaines ou des centaines de contrats sont publiés, il peut être difficile de s'y retrouver. Les Etats qui participent à l'ITIE ne doivent pas se contenter de publier les contrats, mais doivent aussi s'assurer d'y adjoindre des informations complémentaires, dénommées métadonnées, qui permettent d'organiser les documents par sujet. Les métadonnées de base contiennent des informations comme le titre du contrat, les parties contractantes, la date à

laquelle il a été signé, et les matières premières objets de l'exploitation. Des métadonnées standardisées entre les pays qui mettent en œuvre l'ITIE permettraient aux utilisateurs de faire des recherches sur des questions spécifiques et de mieux comprendre les droits et obligations des entreprises et des États dans leur pays et dans le monde entier. Le secrétariat international pourrait élaborer des normes pour les données des contrats et des permis en s'inspirant du Standard de données sur la commande publique ouverte et des métadonnées utilisées par resourcecontracts.org.

Politique. Édicter des règles pour encadrer les pratiques de divulgation.

11. Élaborer des lois pour une publication efficace.

Nos études montrent que la publication est plus systématique dans les pays qui ont des obligations légales de transparence des contrats ou des permis. Les pays qui cherchent à améliorer la transparence se doivent de mettre en place des politiques de publication des contrats dans un cadre juridique bien établi, qui couvre de préférence tous les secteurs d'extraction. Sans que les obligations légales concernant la publication des contrats ne soient compliquées, il faut clarifier (a) ce qui doit être publié, (b) le délai dans lequel la publication doit intervenir, (c) le format de la publication et (d) les canaux à utiliser pour la diffusion. Chaque nouveau contrat doit clairement indiquer que le contrat est un document public et qu'il doit être accessible au public.

Déclaration au titre de l'ITIE. Communiquer les informations les plus à jour sur la publication des contrats.

11. Assurer un compte rendu effectif de la politique et des pratiques de publication des contrats au titre de l'ITIE.

La Section 2.4(b) de la Norme ITIE 2013 – qui requiert des pays hôtes qu'ils fassent part des politiques de l'État en matière de transparence des contrats, de diffusion d'informations sur les contrats dans le domaine public et des réformes sectorielles envisagées – offre une opportunité aux parties prenantes de discuter ouvertement de la question. Néanmoins, sur les 51 pays passés en revue, seuls 18 mettaient en œuvre ces exigences sans restriction. Les points qui posaient le plus souvent problème concernaient l'absence de communication sur les réformes prévues ou en cours et l'absence d'une vue d'ensemble sur le nombre de contrats et permis dans le domaine public. Pour améliorer les rapports, le secrétariat de l'ITIE devrait réviser ses recommandations sur ces points. Le processus continu de validation de l'ITIE offre des possibilités supplémentaires de détection et d'élimination des problèmes dans ce domaine.

Vue d'ensemble des politiques et des pratiques de publication des contrats ou permis dans les pays exécutant l'ITIE

Divulgación de contratos o licencias y disposición legal			
Afghanistan Burkina Faso Colombie République du Congo RDC	République Dominicaine Ghana Guatemala Guinée Honduras	Irak (Kurdistan) Libéria Mozambique Niger	Philippines São Tomé-et-Príncipe Sénégal Timor-Oriental
Divulgación de contratos o licencias, pero no compromiso legal			
Azerbaïdjan Tchad République kirghize	Malawi Mali Mauritanie	Mongolie Pérou Sierra Leone*	Royaume-Uni États-Unis
Compromiso legal, pero no divulgación de contratos o licencias			
République centrafricaine	Côte d'Ivoire	Tanzanie	
No divulgación de contratos o licencias y no compromiso legal			
Albanie Cameroun Éthiopie Irak (sauf Kurdistan) Indonésie	Allemagne Kazakhstan Madagascar Myanmar Nigéria	Norvège Papouasie-Nouvelle-Guinée Seychelles Îles Salomon Togo	Tadjikistan Trinidad et Tobago Ukraine Yémen Zambie

*La Sierra Leone a une obligation légale de publier les contrats pétroliers, mais ne publie que les contrats du secteur minier (beaucoup plus étendu), lequel n'étant soumis à aucune obligation légale.