



RÉSUMÉ

Passation de marchés ouverte pour les droits pétroliers, gaziers et miniers: gros plan sur les bonnes pratiques

JUIN 2018



Open
Contracting
Partnership



Natural
Resource
Governance
Institute

Résumé

Les enquêtes les plus récentes montrent que le renforcement de la transparence et de l'implication du public en matière de passation de marchés constitue un moyen efficace de négocier des termes plus avantageux pour le public, d'améliorer les services publics, de décourager la fraude et la corruption, d'établir la confiance et de promouvoir un environnement commercial plus concurrentiel.

Les accords dans les secteurs pétrolier, gazier et minier peuvent représenter des milliards de dollars sur plusieurs décennies. Il est donc surprenant qu'il existe peu de conseils systématiques pour assurer la transparence dans l'attribution et la gestion des droits d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles. L'objectif de ce rapport est de combler ce manque en se focalisant sur les bonnes pratiques internationales qui pourront s'avérer utiles aux autorités de régulation, aux organes de surveillance et aux militants œuvrant pour une plus grande transparence, y compris ceux qui s'efforcent de mettre en œuvre la norme de l'Initiative sur la transparence des industries extractives (ITIE) ou de développer des plans d'action nationaux dans le cadre du Partenariat pour le gouvernement ouvert (« PGO », en anglais : Open Government Partnership ou « OGP »).

Jusqu'à présent, seuls quelques pays ont été en mesure de présenter efficacement les informations concernant les divers éléments de la réglementation du secteur des industries extractives. La plupart des informations sont isolées et éparpillées dans diverses agences qui utilisent des normes de données très différentes (si ce n'est aucune). Lorsqu'il existe des publications gouvernementales, elles ont tendance à cibler les besoins de l'industrie, en tenant peu compte des besoins ou des intérêts des citoyens pour mieux comprendre le secteur et contribuer à l'amélioration de son fonctionnement.

Il pourrait en aller autrement. Nous avons trouvé plusieurs exemples de bonnes pratiques dans le monde entier où des approches plus systématiques ont permis aux citoyens de mieux comprendre et, le cas échéant, de pouvoir s'impliquer et examiner les procédures d'attribution des droits et de processus de gestion. Ces efforts ne sont pas uniquement bénéfiques à l'efficacité gouvernementale. Ils semblent aussi favoriser l'engagement des entreprises, la concurrence et la confiance du public. Bien que nombre de ces exemples proviennent de pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), nous avons aussi trouvé de bonnes pratiques dans des pays aux frontières de l'exploration et de la production des ressources tels que le Liban, la Sierra Leone et les Philippines.

Ce document est un résumé d'un rapport du même titre disponible sur www.resourcegovernance.org.

Recommandations

Les gouvernements devraient adopter une approche systématique pour améliorer la transparence sur l'ensemble des procédures par lesquelles ils octroient des droits sur le pétrole, le gaz et les mines. Celle-ci devrait couvrir toutes les étapes des procédures de passation de marchés, notamment la planification, les procédures d'octroi et d'adjudication, ainsi que les informations concernant les conditions contractuelles et leur mise en œuvre.

Présentation du système et des intervenants concernés

Bien trop souvent, les efforts de transparence se focalisent sur les résultats des procédures d'attribution des droits, notamment sur le développement de registres miniers et pétroliers qui fournissent des informations de base sur les droits octroyés. Bien moins d'attention a été portée pour aider les citoyens à comprendre les procédures légales et réglementaires par lesquels les droits ont été octroyés et à communiquer quels organismes et intervenants supervisent l'attribution des droits sur les ressources naturelles.

1 Utilisation d'informations centralisées pour expliquer pleinement et clairement le système de passation de marchés. Les gouvernements devraient fournir des ressources qui expliquent l'intégralité des procédures réglementaires attenantes aux passations de marchés, en incorporant les informations provenant de plusieurs organismes gouvernementaux et en les présentant sous une forme centralisée. Exemples : le site Internet Common Ground, New South Wales (Australie) ; le site Internet de Rondas Mexico, Commission nationale des hydrocarbures (CNH) (Mexique).

2 Conciliation des besoins en information des entreprises et des citoyens. Les informations fournies devraient cibler tous les utilisateurs potentiels. Les gouvernements devraient mener de larges consultations afin d'éviter les situations où la publication des informations est principalement destinée à un groupe donné de parties prenantes. Exemples : Initiative pour l'excellence réglementaire (*Regulatory Excellence Initiative*), Régulateur de l'énergie d'Alberta (*Alberta Energy Regulator*, AER) (Canada).¹

3 Communication de l'identité des décideurs. Les gouvernements devraient divulguer l'identité des décideurs responsables : i) de la planification et de la définition des politiques associées aux passations de marchés et leur mise en œuvre ; ii) de l'approbation des contrats, y compris de toute déviation substantielle ; et iii) de la surveillance du respect des conditions de ces contrats. Exemples : le site Internet Public Zone, la Commission pour le gaz et le pétrole, Colombie-Britannique (Canada) ; le site Internet de Rondas Mexico, CNH (Mexique).

Planning

L'étape de la planification est vitale à la réussite. Tout manquement au cours de cette étape peut discréditer toutes les étapes suivantes, entraînant d'énormes pertes pour le gouvernement et ses citoyens dès le départ.

4 Publication des informations concernant les zones ouvertes au secteur extractif et des raisons de ces ouvertures. Les gouvernements devraient publier des informations concernant la procédure décisionnelle de sélection de nouvelles zones d'exploitation extractive. Elles devraient inclure les critères de décision, l'identité des décideurs et des personnes ou entités qui seront consultées, par quels

¹ Bien que l'AER ne soit pas impliqué dans les décisions d'adjudication des droits, son approche de la conception réglementaire présente un intérêt pour les organismes gouvernementaux responsables des procédures d'adjudication des droits.

moyens et à quelle échéance, ainsi que des informations sur la décision finale, y compris les raisons de cette décision, ainsi qu'une définition claire des limites des zones ouvertes à l'exploitation. Exemple : la Norvège.

5 Conciliation entre les droits souterrains et de superficie et les besoins des utilisateurs. Les gouvernements devraient s'efforcer d'employer des systèmes publics, à licence ouverte et facile d'utilisation pour permettre aux différentes parties prenantes d'identifier et de concilier les chevauchements entre les droits souterrains et de superficie et leurs besoins. Exemple : le site Internet Common Ground, New South Wales (Australie).

6 Explication publique du choix entre les diverses méthodes d'attribution et la manière dont ces méthodes s'appliquent à différentes situations. Lorsque les gouvernements peuvent choisir entre plusieurs types de procédures, ils devraient publier les règles sous-jacentes à la méthode d'attribution applicable dans une zone donnée et expliquer les raisons de la sélection de telle ou telle approche dans telle zone. Ces explications devraient comprendre les clarifications de bon sens en plus de la législation ou réglementation concernée. Exemple : le site Internet de Petroleum and Minerals (Nouvelle-Zélande).

Attribution et adjudication des contrats et licences

Même si les procédures d'adjudication des contrats peuvent aller d'appels d'offres concurrentiels extrêmement visibles jusqu'à des procédures routinières et non concurrentielles de demande, certaines exigences de base en matière de transparence restent valides dans tous les cas.

7 Communication diligente de la procédure d'attribution. Les gouvernements devraient assurer la publication de communications diligentes, claires et ciblant intentionnellement les parties prenantes locales, et pas uniquement la presse commerciale internationale. Exemple : CNH (Mexique).

8 Publication des règles du jeu. Les gouvernements devraient publier l'ensemble des règles de procédure, y compris les échéanciers et les exigences en matière de soumissions, les critères d'évaluation des entreprises et toutes les informations concernant les procédures d'appel. Lorsque ces règles sont contenues dans plusieurs documents de politiques gérés par divers organismes gouvernementaux, les responsables de la procédure devraient centraliser ces informations. Exemples : le site Internet des permis miniers (Nouvelle-Zélande) ; le site Internet de Ronda Colombia 2014, Agence nationale des hydrocarbures (ANH) (Colombie) ; le portail d'information pétrolière de la Norvège.

9 Déclaration d'intérêt des parties. Les gouvernements devraient publier les noms de toutes les entreprises soumettant une demande pour un droit, y compris pendant la phase de présélection. Les gouvernements devraient aussi publier les informations concernant la propriété réelle des entreprises et utiliser ces informations pour présélectionner les soumissions afin d'éviter les risques de conflit d'intérêts et de corruption au moment de la présélection et avant l'adjudication. Exemple : le Liban (publication lors de la présélection), la norme ITIE (divulcation de la propriété réelle), la Sierra Leone (utilisation des informations concernant la propriété réelle lors de l'octroi de licences).

10 Divulcation des contacts des régulateurs avec les entreprises soumissionnaires. Les gouvernements devraient publier les informations sur toutes les contacts entre les régulateurs et les entreprises soumissionnaires,

ainsi que toutes les demandes et clarifications associées. Exemples : le site Internet de Ronda Colombia 2014, ANH (Colombie) ; le site Internet de Rondas Mexico, CNH (Mexique).

11 Conduite et publication des procédures de consultation. Les gouvernements et les entreprises devraient publier les informations concernant les procédures consultatives effectuées auprès des communautés concernant l'attribution des droits, particulièrement sur les sujets concernant directement les communautés, notamment les accords de développement communautaire. Exemples : Northern Territory, (Australie) ; les Philippines ; le Pérou ; le Chili.

12 Publication des résultats des attributions. Les gouvernements devraient publier les informations principales concernant l'adjudication, idéalement accompagnés d'informations justifiant les raisons et la manière dont certaines décisions ont été prises. Exemples : la Zambie ; CNH (Mexique) ; AER (Canada).

Le contrat lui-même

Les contrats, licences ou permis définissent les conditions générales associées au droit d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles. La transparence de ces conditions est essentielle.

13 Publication des contrats. Les gouvernements devraient publier pour chaque projet, le texte intégral du contrat principal, ainsi que les annexes et avenants associés. Ils devraient les rapprocher des autres accords, permis, approbations et études auxiliaires qui peuvent ajouter des droits supplémentaires ou des obligations à un projet extractif. Idéalement, il faudrait centraliser les diverses informations et procédures pour que cela soit plus utile. Exemples : le site Internet de Rondas Mexico, CNH (Mexique) ; les Philippines ; la Sierra Leone ; la République démocratique du Congo (RDC) ; la Guinée ; la Mongolie.

Mise en œuvre

Au cours de la phase de mise en œuvre, il est essentiel de publier avec diligence des informations accessibles ventilées au niveau des projets extractifs individuels pour être en mesure d'examiner le respect des règles par le gouvernement et l'entreprise.

14 Divulgence des investissements, de la production et des réserves. Les gouvernements devraient publier régulièrement des informations mises à jour concernant les réserves, les investissements, l'exploration et la production de chaque projet. Exemple : « Factpages » de la Direction de Norwegian Petroleum.

15 Publication des revenus et des profits. Les gouvernements devraient rendre public les informations concernant chaque projet conformément aux exigences de l'ITIE. Idéalement ces publications devraient être incorporées directement dans les systèmes gouvernementaux, plutôt que publiées dans des rapports à part. Ces publications devraient inclure les flux de paiements et de profits ventilés aux niveaux les plus pertinents pour les citoyens. Exemple : le répertoire en ligne de GoSL, Sierra Leone.

16 Suivi et publication du respect des conditions des contrats. Les gouvernements devraient publier les résultats commerciaux, sociaux et environnementaux de chaque projet et les comparer aux règles fixées pour celui-ci afin de surveiller le respect des conditions. Exemples : AER (Canada) ; CNH (Mexique).

Passation de marchés ouverte pour les droits pétroliers, gaziers et miniers

La transparence dans l'attribution et la gestion des droits pétroliers, gaziers et miniers peut renforcer la participation des entreprises, la concurrence et la confiance des citoyens. Ces recommandations et exemples de bonnes pratiques montrent la manière dont les gouvernements parviennent à faire évoluer les choses.



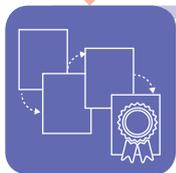
ADOPTER UNE PERSPECTIVE GÉNÉRALE

À ceux qui connaissent mal l'ensemble des procédures légales et réglementaires et les intervenants qui supervisent l'octroi des droits sur les ressources naturelles, les informations peuvent paraître chaotiques et déconcertantes.



PLANIFICATION

Les lacunes dans la planification peuvent discréditer l'intégralité de la chaîne de passation de marchés et entraîner d'énormes pertes ultérieures.



ATTRIBUTION ET ADJUDICATION

Les procédures d'adjudication peuvent aller d'appels d'offres concurrentiels extrêmement visibles jusqu'à des demandes routinières et non concurrentielles. Certaines exigences de base en matière de transparence restent valides dans tous les cas.

7

Communication diligente de la procédure d'attribution.

S'assurer que les communications sont diligentes, claires et visent les parties prenantes locales, et pas uniquement la presse commerciale internationale.



Exemple : CNH (Mexique).

8

Publication des règles du jeu.

Publier l'ensemble des règles de procédure, y compris les échéanciers, les exigences en matière de soumission, et les critères d'évaluation des entreprises.



Exemples : le site Internet des permis miniers, Nouvelle-Zélande ; le site Internet de Ronda Colombia 2014, ANH (Colombie) ; le portail d'information pétrolière de la Norvège.



LE CONTRAT

La transparence des contrats, licences ou permis est essentielle, car ces documents définissent les conditions générales associées au droit d'exploration ou d'exploitation des ressources naturelles.

13

Publication des contrats.

Pour chaque projet, publier l'intégralité du texte du contrat principal, ainsi que des annexes et avenants et les rapprocher des autres accords, permis, approbations et études associés.



Exemples : le site Internet de Rondas Mexico, CNH (Mexique) ; les Philippines ; la Sierra Leone ; la RDC ; la Guinée ; la Mongolie.

1

Utilisation d'informations centralisées pour expliquer pleinement et clairement le système de passation de marchés.

Rassembler les informations provenant souvent de diverses sources afin d'expliquer l'ensemble des règles, procédures et intervenants et leurs corrélations.



Exemples : le site Internet Common Ground, New South Wales (Australie) ; le site Internet de Rondas Mexico, CNH (Mexique).

2

Concilier les besoins en information des entreprises et des citoyens.

Mener de larges consultations pour éviter les situations où la publication des informations est principalement destinée à un groupe donné de parties prenantes.



Exemple : Initiative pour l'excellence réglementaire (Regulatory Excellence Initiative), Régulateur de l'énergie d'Alberta (Alberta Energy Regulator), (Canada)

3

Communication de l'identité des décideurs.

Divulguer l'identité des décideurs responsables de chaque étape de la procédure de passation de marchés.



Exemples : zone d'accès public du site Internet de la Commission pour le gaz et le pétrole, Colombie-Britannique (Canada) ; le site Internet de Rondas Mexico, CNH (Mexique).

4

Publier les informations concernant les zones géographiques devant être ouvertes à l'industrie extractive et les raisons s'y attenant.

Publier les informations concernant les procédures décisionnelles quant à l'ouverture de nouvelles zones pour l'industrie extractive, ainsi que des informations claires sur les limites de ces zones.



Exemple : la Norvège.

5

Conciliation entre les droits souterrains et de superficie et les besoins des utilisateurs.

Permettre à toutes les parties prenantes d'identifier et de concilier les chevauchements entre les droits souterrains et de superficie et leurs besoins.



Exemple : le site Internet Common Ground New South Wales.

6

Explication publique du choix entre les diverses méthodes d'attribution et la manière dont ces méthodes s'appliquent à différentes situations.

Lorsqu'il est possible d'utiliser plusieurs types de procédures d'adjudication, clarifier l'approche d'attribution qui s'applique à une zone donnée.



Exemple : le site Internet Petroleum and Minerals, Nouvelle-Zélande.

9

Déclaration d'intérêt des parties.

Publier les noms de toutes les entreprises faisant une demande pour un droit, accompagnés d'informations sur les propriétaires réels. Utiliser ces informations pour présélectionner les candidats en évitant les risques de conflits d'intérêts et de corruption.



Exemples : la Sierra Leone ; le Liban.

10

Publication des contacts des régulateurs avec les entreprises soumissionnaires.

Publication des contacts des régulateurs avec les entreprises soumissionnaires, ainsi que toutes les demandes et clarifications associées.



Exemples : le site Internet de Ronda Colombia 2014, ANH (Colombie) ; le site Internet de Rondas Mexico, CNH (Mexique).

11

Conduite et publication de procédures consultatives avec les communautés.

Publier des informations sur les procédures consultatives avec les communautés concernant l'adjudication des droits.



Exemples : Northern Territory, Australie ; les Philippines ; le Pérou ; le Chili.

12

Publication des résultats des attributions.

Publier les détails fondamentaux concernant l'adjudication, idéalement accompagnés d'informations justifiant les raisons et la manière dont certaines décisions ont été prises.



Exemples : la Zambie ; CNH (Mexique) ; Alberta Energy Regulator.

14

MISE EN ŒUVRE

La publication d'informations sur la mise en œuvre ventilées pour chaque projet extractif est nécessaire pour être en mesure d'examiner le respect des règles par le gouvernement et l'entreprise.

Publication des investissements, de la production et des réserves.

Publier régulièrement des informations mises à jour concernant les réserves, les investissements, l'exploration et la production de chaque projet.



Exemple : « Factpages » de la Direction norvégienne des hydrocarbures.

15

Publication des revenus et profits.

Rendre public les informations concernant chaque projet conformément aux exigences de l'ITIE, idéalement, incorporées directement dans les systèmes gouvernementaux plutôt que dans des rapports à part, avec les flux de paiements et de profits ventilés aux niveaux les plus pertinents pour les citoyens.



Exemple : le répertoire en ligne de GoSL, Sierra Leone.

16

Suivi et publication du respect des conditions des contrats.

Publier les résultats commerciaux, sociaux et environnementaux de chaque projet et les comparer aux règles fixées pour ce projet afin de surveiller le respect des conditions.



Exemples : Alberta Energy Regulator ; CNH, Mexique.



Open Contracting Partnership

L'Open Contracting Partnership relie les gouvernements, la société civile et les entreprises afin d'ouvrir et de transformer la passation de marchés de sorte qu'elle soit plus intelligente, meilleure et plus juste.

**Pour en savoir plus, rendez-vous sur
www.open-contracting.org**



Natural Resource Governance Institute

Le Natural Resource Governance Institute est une organisation indépendante, à but non lucratif, qui sensibilise le public aux bénéfices procurés par les richesses pétrolières, gazières et minières de leur pays sous forme de recherche appliquée et d'approches innovantes en matière de développement des capacités, de conseils techniques, et de plaidoyer.

**Pour en savoir plus, rendez-vous sur
www.resourcegovernance.org**