



Extractive Industries  
Transparency Initiative

# EXIGENCE ITIE 2.2

Octrois des contrats et  
des licences

Note d'orientation



Octobre 2021

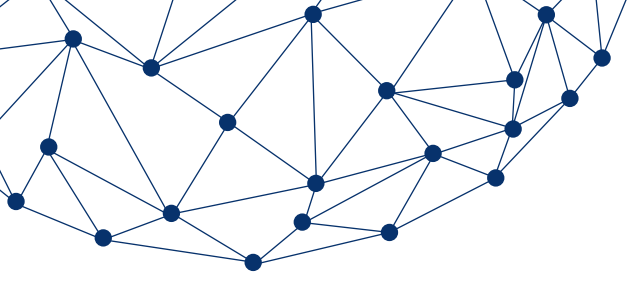
La présente note a été préparée par le Secrétariat international de l'ITIE pour orienter les pays mettant en œuvre l'ITIE sur la manière de satisfaire aux Exigences de la Norme ITIE. Il est conseillé aux lecteurs de se reporter directement à la Norme ITIE et de contacter le Secrétariat international pour tout éclaircissement supplémentaire.

Les coordonnées nécessaires sont disponibles sur le site Internet [www.eiti.org](http://www.eiti.org).

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

# Table des matières

<b>Résumé</b>	<b>4</b>
<b>Aperçu des étapes</b>	<b>6</b>
<b>Exigence 2.2</b>	<b>8</b>
<b>Comment mettre en œuvre l'Exigence 2.2</b>	<b>10</b>
Étape 1 : Établir un cadre commun de compréhension de la portée et des objectifs des divulgations relatives à l'octroi et au transfert des licences	10
Étape 2 : Identifier les informations divulguées sur les octrois et transferts de contrats et licences et les compléter	14
Étape 3 : Comparer les procédures d'octroi de licence et ce qui se fait en pratique	18
Étape 4 : Prendre des mesures pour renforcer les divulgations systématiques	21
Étape 5 : Convenir de recommandations pour l'amélioration des procédures et des pratiques en matière d'octroi de licence	23
<b>Ressources supplémentaires</b>	<b>27</b>



# Résumé

La plupart des pays riches en ressources naturelles disposent de régimes spécifiques réglementant l'octroi des contrats et l'octroi des licences aux entreprises de prospection et d'exploitation de pétrole, de gaz et de minéraux. Souvent, ces procédures d'octroi sont définies dans des lois et réglementations accessibles au public, déterminant de quelle manière et sous quelles conditions les droits correspondants sont accordés aux entreprises. Cependant, elles sont parfois imprécises, ce qui peut aggraver les risques de corruption et ceux pénalisant les investissements, et entraîner des pertes de revenus tant pour les États que pour les entreprises.

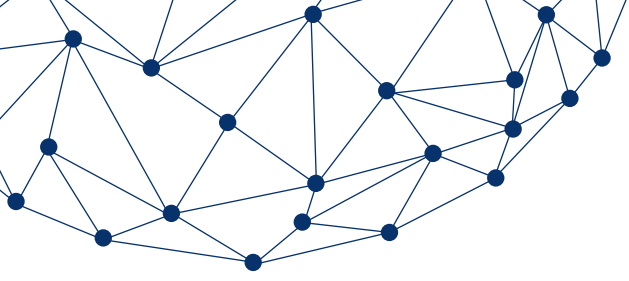
Les registres d'informations relatifs aux systèmes d'octroi de licences permettent aux citoyens d'accéder à des données essentielles sur la manière dont les ressources naturelles de leur pays sont mises en valeur et gérées. Ils sont également un bon moyen de s'assurer, au départ, que les licences n'ont pas été obtenues par le biais de pratiques inefficaces ou illicites, ni conférées à des personnes ayant des connexions politiques. Dans les cas où il y a des défaillances ou des points faibles dans le processus d'octroi de licences, les parties prenantes peuvent s'appuyer sur les informations rendues publiques pour faire pression et exiger une réforme du système en place, dans le but de le rendre plus transparent et plus efficace. La transparence dans l'attribution des contrats et des licences peut également contribuer à l'amélioration du climat des investissements et à accroître la possibilité pour les activités extractives de contribuer au développement durable.

[L'Exigence 2.2](#) de la Norme ITIE exige que les pays mettant en œuvre l'ITIE divulguent des informations sur les octrois et transferts de licences qui ont lieu au cours de l'exercice comptable couvert par le cycle de Rapport ITIE. Les groupes multipartites doivent y inclure une description du processus d'octroi ou de transfert, les critères qui ont été appliqués, et les déviations par rapport aux politiques en vigueur et au cadre légal applicable. Ces divulgations peuvent également comporter des éléments complémentaires concernant la procédure à suivre, tels que des remarques portant sur l'efficacité et l'efficacité du système.

La présente note a donc pour objet de fournir des orientations étape par étape aux groupes multipartites sur la façon d'aborder ces questions dans le cadre de la mise en œuvre de l'ITIE et de renforcer les divulgations régulièrement faites dans le domaine de l'octroi des licences. Elle doit être rapprochée des autres lignes directrices portant sur les registres de licences ([Exigence 2.3](#)) et la propriété effective des titulaires de licences ([Exigence 2.5](#)).

## **À quelles questions les données peuvent-elles aider à répondre?**

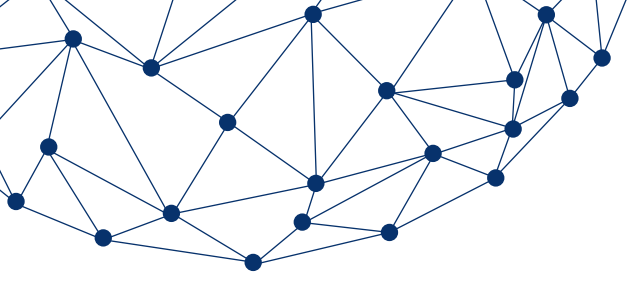
- 1) Quelles sont les règles et les procédures applicables à l'octroi ou au transfert des licences et permis par les autorités publiques dans les secteurs du pétrole, du gaz et de l'exploitation minière ?
- 2) Quels types de licences ont été octroyés ou transférés ? Quelles sont les entreprises titulaires de licences ? Et quelles sont les matières premières que ces entreprises explorent ou exploitent ? L'évolution vers des sources d'énergie plus propres, pour réduire la dépendance aux combustibles fossiles, a-t-elle des répercussions sur les projets en cours ?
- 3) Au cours d'une période donnée, quelles ont été les procédures suivies pour l'octroi et/ou le transfert de licences et permis ? Des écarts sont-ils notables entre les procédures légales applicables et les modalités réelles d'octroi ou de transfert de licences dans la pratique ?
- 4) Le cadre normatif concernant l'octroi des licences présente-t-il des points faibles ? Les procédures applicables comportent-elles des failles capables de constituer des risques de corruption ou de mauvaise gestion ?



# Aperçu des étapes

Étape	Principaux aspects à prendre en compte	Exemples et ressources
<p><b>Étape 1:</b> Établir un cadre commun de compréhension du périmètre et des objectifs des divulgations relatives à l'octroi et au transfert des licences</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quelles sont les lois applicables et quelles sont les institutions responsables de l'octroi ou du transfert des licences ?</li> <li>• Quelles sont les procédures et méthodes d'octroi ou transfert ?</li> <li>• Quelles sont les préoccupations relatives aux procédures et aux pratiques en matière de délivrance des licences ou des permis ayant été exprimées par les parties prenantes ? Quelles réformes sont en cours ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Outil d'évaluation des risques de corruption associés à l'octroi de permis dans le secteur minier (MACRA) de Transparency International</b></li> <li>• <b>Outil de diagnostic des risques de corruption de NRGi</b></li> </ul>
<p><b>Étape 2:</b> Identifier les informations divulguées sur les octrois et transferts de contrats et licences et les compléter</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quelles sont les informations mises à la disposition du public sur les octrois et les transferts de contrats et licences ?</li> <li>• Quels organismes publics divulguent déjà des informations ?</li> <li>• Quelles sont les lacunes dans les informations accessibles au public concernant l'octroi des licences et comment les Rapports ITIE peuvent-ils aider à combler ces lacunes ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Publication de NRGi et d'Open Contracting Partnership (OCP) sur les contrats ouverts</b></li> </ul>
<p><b>Étape 3:</b> Comparer les procédures d'octroi de licence et ce qui se fait en pratique</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quelles sont les méthodes appropriées à disposition permettant d'évaluer si les écarts entre les normes et leur application effective sont importants ?</li> <li>• Existe-t-il des dérogations importantes au cadre légal et réglementaire régissant l'octroi et le transfert des licences ?</li> <li>• Comment de telles informations sur les écarts par rapport au cadre normatif applicable peuvent-elles être rendues publiques ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Mongolie</b></li> <li>• <b>Liberia</b></li> <li>• <b>Zambie</b></li> </ul>

Étape	Principaux aspects à prendre en compte	Exemples et ressources
<p><b>Étape 4:</b> Prendre des mesures pour renforcer les divulgations systématiques</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quelles informations les autorités publiques doivent-elles recueillir et divulguer pour l'établissement des Rapports ITIE ?</li> <li>• Les informations à divulguer peuvent-elles être rendues en format de données ouvertes ?</li> <li>• Quelles seraient les étapes à suivre pour renforcer la divulgation systématique ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Norme sur les données contractuelles ouvertes de l'Open Contracting Partnership (OCP, ou Partenariat pour des contrats ouverts)</b></li> <li>• <b>Ukraine</b></li> </ul>
<p><b>Étape 5:</b> Convenir de recommandations visant à l'amélioration des procédures en matière d'octroi de licence et des pratiques suivies</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Est-il possible d'améliorer l'efficacité et l'efficience des procédures d'octroi de licences ?</li> <li>• Existe-t-il des points faibles dans le cadre normatif applicable que le groupe multipartite pourrait inviter les autorités gouvernementales à corriger ?</li> <li>• De quelle manière les divulgations en ce domaine peuvent-elles aider à éclairer les réformes en cours ou envisagées ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ghana</b></li> <li>• <b>Madagascar</b></li> </ul>



## Exigence 2.2

Le but de cette exigence est de fournir au public un aperçu des licences octroyées ou transférées dans le secteur du pétrole, du gaz et des mines, ainsi que les procédures légales y applicables, et de montrer si ces procédures sont respectées dans la pratique. Les parties prenantes peuvent ainsi relever les éventuelles faiblesses dans le processus d'octroi de licences et contribuer à les corriger.<sup>1</sup>

- a) Les pays mettant en œuvre l'ITIE **sont tenus** de divulguer les informations suivantes relatives à tous les octrois et transferts de licences et contrats ayant eu lieu au cours de l'exercice comptable couvert par les divulgations ITIE les plus récentes, y pour les entreprises dont les paiements sont inférieurs au seuil de matérialité adopté:
  - i. Une description du processus d'attribution ou de transfert de la licence ;
  - ii. Les critères techniques et financiers qui ont été utilisés ;
  - iii. Les informations relatives aux bénéficiaires des licences octroyées ou transférées spécifiant, le cas échéant, les membres du consortium) ;
  - iv. Tous les écarts significatifs par rapport au cadre légal et réglementaire régissant les octrois et les transferts de licences.

Dans les cas où les gouvernements peuvent sélectionner différentes méthodes d'octroi de contrats ou de licences (par exemple, appel d'offres ou négociations directes), la description du processus d'octroi de licence devra comprendre une explication des règles déterminant la procédure à suivre et des raisons pour lesquelles une procédure spécifique a été retenue.

Les éventuelles lacunes dans les informations accessibles au grand public doivent être clairement soulignées. Il faudra mentionner et expliquer tout obstacle juridique ou pratique important s'opposant à la divulgation de l'information décrite ci-dessus, et présenter les plans du gouvernement visant à surmonter ces obstacles ainsi que le calendrier prévu pour y parvenir.

- b) Lorsque les entreprises sont titulaires de licences octroyées avant le début de la mise en œuvre de l'ITIE, les pays mettant en œuvre l'ITIE sont **encouragés** à divulguer les informations prévues par l'Exigence 2.2(a).

---

<sup>1</sup> ITIE (2021), *Guide de la Validation*, <https://eiti.org/fr/document/2021-guide-validation-itie#req22>.



- c) Le gouvernement **est tenu** de divulguer la liste des candidats et les critères utilisés lorsque les licences sont attribuées à l'issue d'un processus d'appel d'offres.
- d) Le groupe multipartite peut décider d'inclure des informations supplémentaires relatives à l'octroi des licences dans le cadre de ses divulgations ITIE, accompagnées d'un commentaire sur l'efficacité et l'efficacité des procédures d'octroi, d'une description des procédures et des pratiques réelles, ainsi que des motifs justifiant le renouvellement, la suspension ou d'un contrat ou d'une licence.



# Comment mettre en œuvre l'Exigence 2.2



## Étape 1

### **Établir un cadre commun de compréhension du périmètre et des objectifs des divulgations relatives à l'octroi et au transfert des licences**

Il est conseillé au groupe multipartite d'acquérir d'abord une compréhension du périmètre de l'exigence et des principales difficultés auxquelles le pays fait face en matière de transparence et de gouvernance.

Conformément à l'Exigence 2.2.a, les informations relatives à tout octroi ou transfert de licence étant intervenu au cours de la période couverte par le cycle de déclaration ITIE doivent être divulguées. L'Exigence s'applique à tous les octrois et transferts de licences et contrats ayant fait l'objet d'un enregistrement au cours de la période comptable, y compris ceux relatifs aux entreprises dont les paiements sont inférieurs au seuil de matérialité convenu. Encore une fois, il s'agit de tous les types de licences, y compris les droits pour les activités de prospection/exploration.

Étant donné que les réponses sont variables d'un secteur à l'autre, il peut être utile au groupe multipartite d'examiner les questions suivantes et d'identifier les sources d'information pertinentes :

- Quelles sont les définitions des termes « octroi » et « transfert » de licences selon le cadre juridique national ? Par exemple, le groupe multipartite pourrait considérer qu'un changement dans la propriété effective d'une entreprise titulaire d'une licence constitue un transfert de licence, même si le titulaire légal de la licence reste le même ; ou bien il pourrait souhaiter que tout changement affectant les partenaires minoritaires d'un consortium soit divulgué.
- Quels sont les lois et règlements précisant les procédures de demande de permis et de quelle manière sont-ils octroyés, approuvés et transférés ? Comment ce cadre normatif a-t-il été conçu et adopté ?
- Quelle est l'autorité (ou les autorités) responsable(s), investie(s) du pouvoir d'accorder les licences d'hydrocarbures et les permis miniers ? Existe-t-il plusieurs régimes d'octroi, par exemple des systèmes différents aux niveaux national, régional et local ? Si c'est le cas, y a-t-il une délimitation claire

des responsabilités de chaque autorité ? Si les responsabilités ne sont pas clairement définies, comment les conflits de compétences sont-ils généralement réglés ?

- Quels sont les processus et les modalités d'octroi de permis/licences dans le pays ? Par exemple, le gouvernement lance-t-il des appels d'offres, des procédures de mise aux enchères, des négociations directes ou les accorde-t-il à qui en fait la demande en premier ? Des délais s'appliquent-ils selon la modalité, y compris à chaque étape du processus et en particulier pour la prise de décision ?
- Les autorités responsables peuvent-elles choisir entre différentes modalités d'attribution de contrats ou de licences, par exemple lancer un appel d'offres concurrentiel ou engager des négociations directes ? Quelles sont les règles qui dictent la procédure à suivre ?
- Quels sont les documents à fournir par les demandeurs pour que la demande de licence soit recevable ?
- Sur quels critères les décisions d'octroi, de transfert, de renouvellement ou de suspension de licences sont-elles fondées ? Sont-ils clairement établis ? S'ils sont variables, comment sont-ils publiés ? Il peut s'agir ici des qualifications techniques et financières minimales requises, de critères juridiques, de critères d'intégrité (tels que la propriété effective et la divulgation des personnes politiquement exposées), ou de critères ayant trait à la santé, à la sécurité et à l'environnement, ou encore de réglementations en matière de travail, etc.
- Comment les candidats sont-ils informés de l'avancée du processus, et notamment comment savent-ils si leur demande a abouti ?
- Les procédures d'octroi de licences garantissent-elles en même temps un titre pour la poursuite du projet ? En d'autres termes, les droits d'exploration sont-ils automatiquement convertis en droits de développement en cas de découverte d'un gisement ?
- Des réformes sont-elles en cours ou envisagées pour modifier le régime actuel des licences ?
- Les parties prenantes ont-elles exprimé des préoccupations ou mis le doigt sur des difficultés concernant le processus d'octroi des licences, notamment certains risques liés à la corruption ? Comment le groupe multipartite peut-il en tenir compte lors de la définition des objectifs liés aux divulgations dans ce domaine ?

Outre ce qui vient d'être dit sur les informations et observations des parties prenantes ou des collègues représentés au sein du groupe multipartite, voici quelques autres sources possibles d'informations :

- Les évaluations des risques de corruption effectuées par des organismes gouvernementaux, des groupes de la société civile ou des partenaires ;
- Les audits de conformité effectués par les institutions supérieures de contrôle ;
- La couverture médiatique de certains processus d'octroi ou d'adjudication de licences ayant posé problème ; et
- Les résultats des outils conçus pour aider les parties prenantes à identifier les vulnérabilités dans le régime d'octroi des licences, comme celui de Transparency International (MACRA)<sup>2</sup>. Cet outil (phase 2) fournit des indications sur la façon de cartographier les processus d'octroi des permis miniers et les pratiques suivies. Il peut également être adapté pour évaluer les procédures applicables dans d'autres secteurs (hydrocarbures). Citons, parmi les autres outils utiles, l'outil de diagnostic de la corruption de NRGI, lequel est basé sur un questionnaire structuré qui peut aider les membres du groupe multipartite à identifier et à catégoriser les risques de corruption.<sup>3</sup>

---

2 Transparency International (2020), *Mining Awards Corruption Risk Assessment Tool – 3e version*, <https://www.transparency.org/en/publications/mining-awards-corruption-risk-assessment-tool-3rd-edition>. Le site en ligne de TI comprend également plusieurs « cartes de processus » concernant les licences, éclairant les différentes étapes et s'appuyant sur des exemples de pays. Voir : Transparency International (2020-2021), « License maps », <https://transparency.org.au/global-mining-3/licence-maps>.

3 NRGI (2021), *Diagnosing Corruption in the Extractive Sector: A Tool for Research and Action*, <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/diagnosing-corruption-extractive-sector-tool-research-and-action>.

## Cartographie des processus et des pratiques concernant l'octroi de licences

Sources officielles concernant les processus d'octroi de licences	Sources concernant les pratiques en cours
Sites Internet officiels de suivi des demandes de licences d'exploration/prospection et d'exploitation	Entretiens avec des représentants du secteur privé (hommes et femmes – en particulier pour l'évaluation de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle)
Formulaires de demande (souvent disponibles gratuitement ou moyennant un coût modique auprès de l'organisme responsable)	Entretiens avec le personnel de l'organisme responsable/cadastre (les personnels à la retraite peuvent souvent se sentir plus libres de parler)
Documents relatifs à la politique gouvernementale	Entretiens avec le ou les ministre(s) concernés, ou les conseillers en poste
Législation nationale : code minier ou code des hydrocarbures	Personnel de l'administration compétente (ministère du Pétrole ou des Mines) recevant et traitant les demandes
Entretiens avec les responsables de l'administration compétente/cadastre	Cas d'espèce pour tester et analyser les procédures
Entretiens avec des représentants du secteur privé (les personnels à la retraite souvent se sentent plus libres de parler)	Publications universitaires et autres études/recherches sur les procédures en question
Entretiens avec le ou les ministre(s) concernés, ou les conseillers en poste	Entretiens avec des organisations de la société civile, spécialisées dans les industries extractives
Publications universitaires et autres recherches sur les procédures en question	Groupes de discussion avec des femmes et des hommes des communautés touchées par les activités pétrolières, gazières et minières

Source : Adapté de *Transparency International (2020)*, [Outil d'évaluation des risques de corruption dans l'octroi des permis miniers – 3e version](#), Tableau 4, p. 24.



## Étape 2

### Identifier les informations divulguées sur les octrois et transferts de contrats et licences et les compléter

Dans le meilleur des cas, les informations devraient être rendues publiques par les autorités compétentes via leurs propres systèmes. Conformément aux pratiques exemplaires et à la divulgation systématique promues par l'ITIE, les renseignements concernant les licences accordées devraient figurer dans un registre de licences accessible au public (voir [Exigence 2.3](#) de la Norme ITIE).

Partant de l'examen des informations déjà divulguées et des lacunes identifiées, le groupe multipartite devra s'efforcer de recueillir des données supplémentaires directement auprès des administrations concernées et de les divulguer sur son site Internet ou dans les Rapports ITIE.

En vertu de l'exigence, le public doit pouvoir accéder aux informations suivantes :

- **Une description du processus d'octroi ou de transfert des licences.** Lorsque ces informations sont accessibles au public, il suffit d'inclure un lien ou une référence de l'endroit où elles peuvent être trouvées. Dans certains cas, la principale source d'information sera la législation et la réglementation applicables au secteur des hydrocarbures ou au secteur minier, alors que dans d'autres, les détails pertinents seront fournis par l'autorité compétente qui est là pour orienter les demandeurs de permis ou s'assurer que les parties prenantes connaissent les procédures applicables.

L'OCDE met en lumière des cas où le caractère vague des textes régissant le choix du processus d'octroi des droits extractifs peut constituer un risque, et laisser la voie libre à la corruption<sup>4</sup>. Par exemple, la législation peut prévoir que les licences pétrolières soient accordées par le biais d'une procédure d'appel d'offres, ou de négociations directes, mais sans préciser les critères de sélection de l'une ou l'autre de ces modalités. Dans les cas où l'autorité compétente peut choisir entre plusieurs méthodes d'octroi des contrats ou licences, une explication pourra être ajoutée sur les règles définissant la procédure à suivre et les raisons pour lesquelles telle ou telle procédure est retenue.

---

4 OCDE (2016), *Corruption dans la chaîne de valeur extractive – Typologie des risques, mesures d'atténuation et mesures incitatives*, OCDE, *Outils de politiques de développement*, [https://read.oecd-ilibrary.org/development/corruption-in-the-extractive-value-chain\\_9789264256569-en](https://read.oecd-ilibrary.org/development/corruption-in-the-extractive-value-chain_9789264256569-en), p. 49.

- **Des renseignements concernant les critères techniques et financiers appliqués pour l'octroi ou le transfert de licences.** Lorsque ces informations sont accessibles au public, par exemple la réglementation applicable, il suffit d'inclure un lien ou une référence de l'endroit où elles peuvent être trouvées. Lorsque des critères techniques et/ou financiers ne sont pas appliqués pour l'analyse d'une demande de licence, il convient d'en faire mention explicitement. Les groupes multipartites doivent préciser si les paramètres techniques et financiers utilisés pour l'octroi de licences sont les mêmes que ceux s'appliquant aux transferts de licences, car il se peut qu'ils diffèrent en fonction des normes en vigueur ; il se peut aussi qu'ils varient en fonction du type de licence accordée ou transférée.

Il est important également de noter que les critères pour l'octroi ou le transfert des droits ne sont pas les mêmes que ceux qui entrent en ligne de compte pour déclarer la recevabilité d'une demande. Par exemple, le paiement de certains frais ou la réalisation d'une étude d'impact environnemental sont souvent nécessaires pour que la demande d'une entreprise soit déclarée admissible, mais les critères qui seront appliqués pour effectivement lui attribuer ou non des droits sont autres. Pour ce faire, elle sera tenue, entre autres, de documenter sa situation financière en présentant ses états financiers vérifiés ou de prouver sa capacité technique en documentant les projets similaires qu'elle aurait développés dans le passé.

Autre cas de figure, si le titre est accordé sur la base du principe « premier arrivé – premier servi », très clairement le critère qui prévaut ici est que l'entreprise adjudicataire a été la première à soumettre son dossier ou son offre. Dans une telle hypothèse, la question est de savoir si l'entreprise est tenue de satisfaire à des critères de base, par exemple un minimum d'expérience dans d'autres activités extractives ou un certain ratio dette/capitaux propres pour qu'elle puisse financer ses activités. Si le processus d'octroi/transfert n'est pas fondé sur le principe du premier arrivé, premier servi, les critères doivent permettre de préciser la façon dont les autorités compétentes du pays sélectionnent l'entreprise lauréate parmi toutes celles ayant présenté un dossier.

Dans une étude portant sur 100 cas de corruption, NRG (Natural Resource Governance Institute) a révélé que dans plus de la moitié de ces cas (54) les sociétés en lice pour l'obtention d'une licence ou d'un contrat n'étaient

pas qualifiées<sup>5</sup>. En l'occurrence, il est souligné dans cette étude qu'il est important d'établir des critères clairs pour la délivrance des permis et licences.

- **Des informations sur les licences accordées et transférées, notamment le nom des bénéficiaires.**

Le groupe multipartite pourra par exemple inclure un lien vers un registre ou un système de cadastre accessible au public contenant ces renseignements. Lorsque de tels registres/cadastres ne contiennent pas les informations nécessaires, le groupe multipartite s'assurera que celles-ci sont néanmoins publiques, par exemple via le site en ligne du ministère concerné ou par le biais des Rapports ITIE. Conformément à l'[Exigence 2.3](#) relative aux registres de licences, les informations concernant le(s) bénéficiaire(s) doivent inclure au moins :

- Le nom du ou des détenteur (s) de la licence, y compris des membres du consortium le cas échéant, et des renseignements sur leurs représentants légaux et bénéficiaires effectifs ;
- Les coordonnées de la zone concernée ;
- La durée de la licence (la date de la demande, date de l'octroi de la licence, outre sa durée) ;
- Dans le cas de licences d'exploitation, les matières premières produites.

Le groupe multipartite aura intérêt à s'assurer que les informations requises en vertu de l'[Exigence 2.5](#) sur la propriété effective sont reliées à ce qui précède, c'est-à-dire que les informations sur la propriété effective des sociétés qui présentent une demande ou détiennent une participation dans une licence ou un contrat d'exploration ou d'exploitation sont accessibles au public.

Les données concernant les licences transférées au cours d'une période donnée ne sont généralement pas incluses dans les registres publics ; elles devront donc être divulguées séparément si les systèmes en place sont incomplets sur ce point. Le registre de licences au Royaume Uni contient des renseignements historiques, et donc les propriétaires successifs du titre<sup>6</sup>.

---

5 Aaron Sayne, Alexandra Gillies & Andrew Watkins (2017), *Twelve Red Flags: Corruption Risks in the Award of Extractive Sector Licenses and Contracts*, NRG, <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/twelve-red-flags-corruption-risks-award-extractive-sector-licenses-and>.

6 United Kingdom Oil & Gas Authority, *Field Equity shares, 2014-2020*, <https://www.ogauthority.co.uk/media/7671/copy-of-2014-2020-field-equity-shares-june-2021.xlsx>.



- **Une liste des candidats et des critères pour les procédures d'appel d'offres, si applicable.** Conformément à l'Exigence 2.2.b), le groupe multipartite doit déterminer si des licences ont été accordées par le biais d'un appel d'offres au cours de la période comptable couverte par le cycle de déclaration ITIE. Lorsque de tels appels d'offres ont été lancés, le Rapport ITIE doit inclure ou fournir un lien permettant de connaître la liste des candidats, ainsi que les critères détaillés de la procédure.

Selon le type de demande et les aspects identifiés par les parties prenantes, le groupe multipartite est également encouragé à faire une description des procédures ainsi que des motifs justifiant le renouvellement, la suspension ou d'un contrat ou d'une licence (Exigence 2.2.d). Il est important de garantir une prise de décision transparente dans les processus de renouvellement ou de révocation des licences ou des contrats, afin de limiter les risques de corruption et tenir le gouvernement comptable de sa gestion à leur égard.<sup>7</sup>

Il faudra mentionner et expliquer tout obstacle juridique ou pratique important s'opposant à la divulgation complète des informations requises concernant les octrois et les transferts de licences réalisés au cours de la période couverte par le Rapport ITIE, doit être mentionné et expliqué par le groupe multipartite. Celui-ci doit également présenter des plans du gouvernement visant à surmonter les obstacles ainsi que le calendrier prévu pour y parvenir (Exigence 2.2.a). Toutes les actions de suivi que le groupe multipartite se fixe doivent figurer dans son plan de travail ITIE annuel.

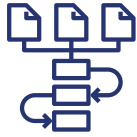
Dans la mesure du possible, le groupe multipartite est invité à divulguer des informations similaires concernant les licences accordées à des entreprises avant la période comptable couverte par le Rapport ITIE, mais encore en vigueur au moment de la déclaration (Exigence 2.2.b).

Pour plus de précisions, la publication de NRGI et Open Contracting Partnership intitulée « Open Contracting for Oil, Gas and Mineral Rights: Shining a Light on Good Practice »<sup>8</sup> donne des exemples de pratiques exemplaires en relation avec les octrois de licences et les procédures applicables, et les informations y afférentes, en présentant une liste de celles à fournir, quelle que soit la modalité d'octroi prescrite par les normes en vigueur.

---

7 Transparency International (2020), *Mining Awards Corruption Risk Assessment Tool – 3e version*, <https://www.transparency.org/en/publications/mining-awards-corruption-risk-assessment-tool-3rd-edition>.

8 NRGI, Open Contracting Partnership (2018), *Open Contracting for Oil, Gas and Mineral Rights*, <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/open-contracting-for-oil-and-gas-mineral-rights.pdf>.



### Étape 3

## Comparer les procédures d'octroi de licence et les pratiques réelles

La Norme ITIE exige des **divulgations concernant tous les écarts significatifs par rapport au cadre légal et réglementaire applicable régissant les octrois et les transferts de licences** (Exigence 2.2.a.iv). Il peut s'agir de cas où une licence aurait été accordée en suivant des règles différentes de celles généralement suivies conformément aux textes applicables, ou par dérogation aux critères ou aux termes contractuels standard.

Cette disposition offre au gouvernement la possibilité d'expliquer et de justifier les éventuelles déviations, et elle permet au public d'évaluer les divergences entre les politiques et les pratiques en matière d'octroi de licences. Le groupe multipartite peut ainsi être en mesure de détecter tout signe avant-coureur de corruption méritant d'être analysé plus en profondeur, et d'identifier les failles dans l'application des procédures devant être corrigées pour prévenir tout acte de corruption. Il pourra s'appuyer sur ces constatations pour formuler des recommandations visant à combler les lacunes ou faiblesses potentielles ainsi identifiées (cf. Étape 4).<sup>9</sup>

Tout écart important par rapport aux normes applicables doit donc être clairement noté et documenté par le groupe multipartite, qui doit aussi préciser son approche pour y remédier. Il peut par exemple envisager l'une ou l'autre des démarches suivantes :

- **Adopter une approche fondée sur le risque** : entre autres, discuter des pratiques appropriées pour l'évaluation ; identifier les informations pertinentes à recueillir pour enquêter sur les risques ; documenter les facteurs de risque les plus importants pouvant entraîner des déviations significatives ; convenir du niveau d'assurance sur la base des risques identifiés et de la sélection d'un échantillon aux fins d'analyse (voir l'étude de cas concernant la Mongolie, ci-dessous). Il pourra ainsi avoir intérêt à examiner étape par étape le processus d'octroi des licences afin d'en évaluer le niveau de transparence et de redevabilité.
- Demander des éléments d'information aux autorités publiques compétentes et aux entreprises concernées et les analyser : par exemple, demander une confirmation écrite au ministère de tutelle des industries concernées ou lui rendre visite (ou à l'autorité compétente en matière de licence) pour vérifier si

---

9 Pour plus d'informations, consulter : NRCI (2021), *How Can Anticorruption Actors Use EITI Disclosures?*, <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/how-can-anticorruption-actors-use-eiti-disclosures>; Transparency International (2020), *Using the EITI Standard to Combat Corruption: Lessons from Transparency International's Mining Research in Five Countries*, <https://transparency.org.au/publications/using-the-eiti-standard-to-combat-corruption>.

des écarts non négligeables ont pu être observés au cours de la période visée par le rapport ; demander aux entreprises de signaler leurs préoccupations au cas où des dérogations non autorisées à la norme seraient intervenues. L'analyse pourra porter sur des cas spécifiques : le groupe multipartite pourra effectuer des vérifications ponctuelles à partir de la documentation fournie par les demandeurs de licence et évaluer s'il y a eu des écarts dans la pratique eu égard aux critères requis pour l'approbation de la demande (voir l'étude de cas concernant le Liberia ci-dessous).

- **Considérer la possibilité que ce soit les institutions supérieures de contrôle et autres organismes de surveillance qui examinent les procédures et les pratiques,** par exemple, par le biais d'un audit ou contrôle de la conformité. Dans certains pays, les institutions supérieures de contrôle peuvent être les mieux placées pour réaliser de tels audits, et peuvent utiliser les conclusions des Rapports ITIE et de la Validation ITIE pour étayer leurs études des risques (voir l'étude de cas concernant la Zambie ci-dessous). Le groupe multipartite pourrait également avoir intérêt à offrir des formations pour renforcer la capacité des autres acteurs à effectuer de telles évaluations – par exemple les organisations de la société civile.

Le groupe multipartite pourra aussi, le cas échéant, adopter la même méthodologie pour apprécier les déviations qui existent en pratique dans les processus de renouvellement, de suspension ou de révocation des licences. La garantie d'un contrôle de ces déviations par rapport aux conditions de renouvellement des licences peut être particulièrement importante dans l'industrie minière où les compagnies bénéficient parfois de licences selon un système non concurrentiel (cf. principe du « premier venu, premier servi ») sans nécessairement disposer des capacités techniques et financières pour assurer la mise en œuvre d'un projet.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Aaron Sayne, Alexandra Gillies & Andrew Watkins (2017), *Twelve Red Flags: Corruption Risks in the Award of Extractive Sector Licenses and Contracts*, NRGI. <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/twelve-red-flags-corruption-risks-award-extractive-sector-licenses-and>.

**ÉTUDE DE CAS****Mongolie****Une approche fondée sur les risques pour remédier aux écarts par le biais des Rapports ITIE**

En Mongolie, le Groupe multipartite a adopté une approche fondée sur les risques en collaboration avec l'Administrateur Indépendant qui a procédé à une vérification sur documents de 52 dossiers d'octrois et de transferts de licences (sur un total de 864 dossiers). Le groupe multipartite a ainsi considéré que six dossiers d'octroi de licence et deux de transfert posaient problème et présentaient certains risques. Il a en outre examiné d'autres dossiers choisis au hasard (17 octrois, 17 transferts et 10 adjudications par voie d'appel d'offres). Le Rapport ITIE 2016 de la Mongolie fournit d'ailleurs des conclusions détaillées de l'évaluation des écarts non négligeables observés, mentionnant des divergences dans 11 procédures d'octroi et 6 procédures de transfert de licences.

Source : *Mongolia EITI (2017)*, [Mongolia Eleventh EITI Reconciliation Report 2016](#), p. 86.

**ÉTUDE DE CAS****Liberia****Vérification du processus de licence après octroi par l'ITIE  
Liberia**

Le Liberia a mis à profit le processus ITIE pour examiner la procédure d'adjudication des contrats. Le pays a mené deux « audits des processus après octrois » qui ont révélé que les procédures officielles n'étaient pas systématiquement respectées. Un premier audit réalisé en 2013 a porté sur 68 adjudications de contrats : il a permis de conclure que 62 de ces contrats avaient été attribués de manière non strictement conforme aux lois et réglementations applicables. Un deuxième audit, réalisé en 2016, a révélé que le volume des informations disponibles était insuffisant pour déterminer si les procédures avaient été respectées pour 127 des 160 contrats signés sur la période allant de janvier 2012 à juin 2015.

Source : *Liberia EITI (2013)*, [LEITI Post Award License Process Audit Report](#).

## ÉTUDE DE CAS

**Zambie****Vérification de la conformité de la procédure d'octroi des licences par l'institution supérieure de contrôle**

Comme suite aux conclusions des Rapports et de la Validation ITIE, la haute autorité de contrôle de la Zambie, le Bureau du contrôleur général, a effectué un audit de conformité concernant l'octroi et le suivi des droits miniers portant sur l'année 2017. Le rapport qui en a découlé, publié en 2020, a identifié des lacunes dans la divulgation des critères techniques et financiers appliqués pour évaluer les demandes de permis et un suivi insuffisant des progrès et du respect par les opérateurs de leurs programmes de travail. Ce travail a permis de cerner toute une série d'améliorations possibles pour renforcer le processus de délivrance des licences, notamment au niveau de l'évaluation des demandes, de la remise de rapports trimestriels par les entreprises et du suivi des licences d'exportation. Les conclusions ont suscité l'intérêt des médias et ont été présentées au Parlement en mars 2020. Le ministère des Mines a depuis annulé 874 licences et envisage des réformes pour remédier aux faiblesses identifiées dans ses procédures d'octroi de licences.

Source : Assemblée nationale de Zambie, [Compliance Audit Report on the Awarding and Monitoring of Mining Rights for 2017 Accounts](#).

**Étape 4****Prendre des mesures pour renforcer les divulgations systématiques**

Le groupe multipartite aura tout intérêt à recenser les lacunes en matière de transparence en **évaluant la disponibilité, la qualité, la fiabilité et la ponctualité des informations sur les licences et la facilité d'accès à ces informations**, et en formulant des recommandations à l'intention des organismes publics concernés pour corriger les failles et renforcer les divulgations systématiques. Dans les cas où les administrations publiques divulguent systématiquement des informations, les Rapports ITIE peuvent alors plutôt chercher à souligner les divergences entre le cadre légal et réglementaire et la pratique ; l'ITIE peut aussi offrir de collaborer avec les institutions et organismes de contrôle, les inspections des finances et les autorités de lutte contre la corruption, dans leurs efforts pour faire en sorte que les procédures suivies soient conformes au cadre normatif. En Colombie, par exemple, le ministère des Mines donne accès, à travers son site en ligne, au dossier complet de demande de licence, ce qui permet une évaluation indépendante des déviations observables.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Agencia Nacional de Minería de Colombia, Transparencia y acceso a la información pública, <https://www.anm.gov.co/?q=transparencia>.

Au fur et à mesure que le pays s'oriente vers les divulgations systématiques, chaque groupe multipartite pourra également considérer si les données doivent être divulguées dans un format ouvert afin de faciliter l'accès et l'analyse par la société civile, l'industrie et les investisseurs. La Norme sur les données contractuelles ouvertes (OCDS) de l'Open Contracting Partnership (OCP)<sup>12</sup> fournit des conseils sur la façon d'améliorer la transparence des procédures contractuelles, notamment en divulguant systématiquement des informations sur le processus d'adjudication des contrats ou des licences. Elle incite à la divulgation de données pour chaque étape du processus de passation du contrat et à la publication des documents synthétisant l'ensemble de la procédure.

La Norme OCDS fournit également un cadre permettant de catégoriser les informations sur les octrois ou transferts de licences et de contrats, facilitant ainsi le référencement croisé entre types de données, bases de données ou pays. Chaque licence ou contrat fait l'objet d'une identification dans un fichier de données distinct. Les critères techniques et financiers pour l'octroi d'une licence ou d'un contrat sont décrits dans la rubrique « awardCriteriaDetails » de l'OCDS et sont classés par type de critères, avec leur pondération, etc. Ce système permet aussi de suivre l'état d'avancement d'une procédure d'octroi de licence.

## ÉTUDE DE CAS

### Ukraine

#### Procédures ouvertes s'appliquant à la vente de droits miniers

Le système Prozorro.Sale a été créé pour transformer les ventes d'actifs publics en Ukraine par le biais d'un système de vente aux enchères électronique transparent, qui fournit des données ouvertes et accessibles au public sur les formalités qui seront bientôt disponibles sous le format OCDS. Le système a été élargi en 2019 pour tester la cession des droits d'extraction minière et, en 2020, une nouvelle procédure de vente aux enchères sur mesure a été mise en place pour la gestion des droits d'extraction minière. Depuis le démarrage du projet pilote en 2019, 160 enchères ont été lancées avec succès, avec une augmentation moyenne des prix de 199 %, ce qui a généré près de 58 millions de dollars de recettes pour l'État.

Source : Open Contracting Partnership (OCP), "The Prozorro.Sale case of using an open auction to sell oil/gas licenses"; Prozorro.Sale, <https://info.prozorro.sale> et [bi.prozorro.sale](https://bi.prozorro.sale).

12 Open Contracting Partnership (2017), *Open Contracting Data Standard*, <http://standard.open-contracting.org/latest/en>.



## Étape 5 **Convenir de recommandations pour l'amélioration des procédures et des pratiques en matière d'octroi de licence**

Sur la base des objectifs nationaux convenus par le groupe multipartite dans son plan de travail et des consultations menées auprès des parties prenantes, il est possible d'analyser plus avant les divulgations concernant les octrois de licences. Si le groupe multipartite est d'avis que les conclusions tirées peuvent servir à une meilleure gouvernance des ressources naturelles, **il peut formuler des recommandations visant au renforcement du processus d'octroi de licences.**

Le groupe multipartite souhaitera aussi peut-être inclure **des observations sur l'efficacité et l'efficience des systèmes d'octroi de licences**, notamment sur les aspects suivants :

- La durée de l'ensemble du processus d'octroi – depuis la demande jusqu'à l'octroi/le transfert – y compris les dépassements de délais par rapport à ceux fixés dans le cadre normatif ou certaines lignes directrices ;
- Le pourcentage de demandes rejetées au cours de l'année couverte par le cycle de Rapport ITIE ;
- Le pourcentage d'appels d'offres déclarés infructueux ou d'enchères annulées au cours de l'année couverte par le cycle de Rapport ITIE ;
- Le pourcentage de concessions/blocs occupés, par rapport à la totalité des zones ouvertes aux industries extractives ;
- Le pourcentage de litiges relatifs aux demandes ou aux procédures d'appel d'offres au cours de l'année couverte par le cycle de Rapport ITIE et la manière dont ils ont été réglés ;
- Les changements de propriété dans les entreprises titulaires de licence au cours de l'exercice comptable couvert par le Rapport ITIE ;
- Le respect de la procédure par les administrations ou les organismes chargés de l'octroi des licences, par exemple pour savoir s'ils vérifient les renseignements relatifs à la propriété effective des demandeurs et sont capables de détecter les personnes politiquement exposées ;
- Tout différend entre les représentants des communautés concernées et/ou les propriétaires de terres et les titulaires de permis, et la façon dont il a pu être réglé.

Le groupe multipartite peut également examiner s'il existe des points faibles dans le processus d'octroi de licences pouvant conduire à une mauvaise gestion.

L'Outil d'évaluation des risques de corruption associés à l'octroi de permis dans le secteur minier (MACRA) de Transparency International<sup>13</sup> permet de détecter les défaillances possibles suivantes :

- Élaboration de nouvelles lois et politiques sectorielles (hydrocarbures, mines) sans larges consultations du public ;
- Absence de vérifications préalables ou vérifications limitées concernant les références financières et techniques présentées par les entreprises ;
- Aucun système permettant la déclaration et la gestion des conflits d'intérêts ;
- Possibilité d'accès à des informations confidentielles ;
- Absence de vérifications d'informations ou vérifications limitées concernant les impacts environnementaux et sociaux des projets miniers proposés ;
- Absence de surveillance ou d'approbation préalable par les organes de régulation des transferts de licences, des participations majoritaires dans les entreprises titulaires de licences ;
- Rétention d'informations par les autorités et non communication de celles-ci aux entreprises ou aux communautés concernées ;
- Manque d'ouverture ou d'examen précis des décisions relatives aux licences (que ce soit par le public, les intervenants ou le Parlement) ;
- Manque de transparence sur les décisions prises et les motifs sous-tendant ces décisions ;
- Manque de consultation véritable des femmes et les hommes des communautés touchées par les projets miniers.

Il sera aussi opportun que les groupes multipartites indiquent si certains des problèmes de gouvernance identifiés par le biais des Rapports ITIE ont conduit à des changements importants dans les processus d'octroi ici visés. Par exemple, la procédure de Validation 2019 de la République kirghize a montré que le Comité d'État pour l'industrie, l'énergie et l'utilisation du sous-sol (SCIESU) avait commencé à accorder des licences sur la base du principe « premier arrivé, premier servi » en 2018, des risques de corruption ayant été détectés dans le cas des négociations directes, dont d'ailleurs le Rapport ITIE faisait état.

---

13 Transparency International (2020), *Mining Awards Corruption Risk Assessment Tool – 3e version*, <https://www.transparency.org/en/publications/mining-awards-corruption-risk-assessment-tool-3rd-edition>.



## ÉTUDE DE CAS

## Madagascar

### Découvrir les failles dans le processus d'octroi de licences et les corriger

En 2011, le gouvernement de Madagascar a imposé un moratoire et suspendu l'octroi de nouvelles licences d'exploitation minière. Toutefois, selon le Rapport ITIE 2014 de ce pays, les demandes déposées avant le moratoire pouvaient encore être légalement traitées et acceptées. Face au flou des procédures et pratiques en la matière, l'ITIE Madagascar a commandé une étude pour savoir comment les licences d'exploitation minière avaient été traitées après l'entrée en vigueur du moratoire. Publiée en 2015, le rapport d'étude en question a permis d'établir qu'aucune nouvelle licence n'avait été accordée depuis 2011, mais que la suspension des licences avait entravé les investissements miniers et n'avait pas permis de connaître avec précision les recettes tirées de ce secteur.

L'une des recommandations formulées fut en outre que le gouvernement reporte le projet de nouvelle loi relative au cadastre minier, notamment dans le but de : revoir son rôle ; évaluer les divergences dans les données ITIE et les données gouvernementales sur les revenus collectés via le cadastre ; publier des règles claires pour la vérification du cadastre ; consulter les parties prenantes en vue de la réouverture du cadastre minier ; tirer parti des meilleures pratiques pour réformer la législation minière ; et adopter un système de divulgation systématique par le biais du site en ligne du cadastre. Le Groupe multipartite a communiqué ces conclusions au directeur du cadastre minier et a procédé à la mise à jour de l'étude en 2017.

Ce bureau a partiellement mis en œuvre les recommandations du rapport, mais il reste une marge d'amélioration possible. Le Rapport ITIE 2018 a fait état de cas spécifiques de déviations dans les procédures d'octroi, de transfert et de renouvellement de licences. En mars 2020, Transparency International, Initiative Madagascar, a pu identifier les risques de corruption à l'aide de l'outil MACRA. Plus précisément, 19 vulnérabilités ont été détectées, allant de l'absence de délais clairs pour l'obtention de l'approbation ministérielle aux difficultés liées au manque de capacités au niveau local, ce qui empêche l'adhésion des acteurs locaux aux nouveaux projets extractifs. Trois catégories correspondantes de risques importants ont été relevées et des recommandations ont été adressées à chaque intervenant concerné.

Sources: *Transparency International Initiative Madagascar (2020)*, [Évaluation des risques de corruption dans l'octroi des titres miniers à Madagascar, Synthèse](#); *EITI-Madagascar (2019)*, [Rapport de réconciliation 2018](#); *ITIE-Madagascar (2015)*, [Diagnostic de la gestion des titres miniers](#).

**ÉTUDE DE CAS****Ghana****Des recommandations aux réformes en matière d'octroi de licences et à la participation de la société civile**

Avant les récentes réformes intervenues dans le secteur du pétrole au Ghana, la loi de 1984 prévoyait des appels d'offres concurrentiels pour l'obtention d'un titre d'exploitation pétrolière ; néanmoins, le ministre du Pétrole pouvait également négocier directement avec les entreprises. Le Rapport ITIE 2012-2013 du Ghana indiquait que cette pratique pouvait aboutir à l'octroi de licences à des opérateurs non qualifiés et que, la teneur des négociations n'étant pas connue, cela posait problème. La recommandation était donc que le ministère du Pétrole ouvre des cycles d'appels d'offres ouverts pour l'assignation des blocs pétroliers et qu'il publie sur son site Internet les informations concernant les contrats adjugés. Suite aux pressions exercées par l'ITIE Ghana et les parties prenantes, ces recommandations ont été intégrées dans le projet de loi de 2016 sur la prospection et l'exploitation pétrolières, exigeant que les processus d'appel d'offres ou de négociations directes soient publiés et annoncés dans les médias.

En 2019, un groupement de la société civile a entrepris d'évaluer l'un des cycles d'attribution de licences. Son rapport contient des recommandations claires tendant à l'amélioration des procédures à lancer à l'avenir, notamment les suivantes : la délivrance de licences provisoires (de reconnaissance) afin de recueillir des données de qualité ; la divulgation de plus amples renseignements sur les soumissionnaires et leurs bénéficiaires effectifs ; l'abandon des négociations directes de nature discrétionnaire ; et la garantie d'une participation accrue du public.

Source : *Civil Society Licensing Round Monitoring Group (2019), [Ghana's First Oil Licensing Round Monitoring Report](#).*



# Ressources supplémentaires

- Transparency International (2020), *Mining Awards Corruption Risk Assessment Tool – 3e version*, <https://www.transparency.org/en/publications/mining-awards-corruption-risk-assessment-tool-3rd-edition>.
- NRGi (2021), *Diagnosing Corruption in the Extractive Sector: A Tool for Research and Action*, <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/diagnosing-corruption-extractive-sector-tool-research-and-action>.
- Open Contracting Partnership (2017), *Open Contracting Data Standard*, <http://standard.open-contracting.org/latest/en>.
- Aaron Sayne, Alexandra Gillies & Andrew Watkins (2017), *Twelve Red Flags: Corruption Risks in the Award of Extractive Sector Licenses and Contracts*, Natural Resource Governance Institute (NRGI), <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/twelve-red-flags-corruption-risks-award-extractive-sector-licenses-and>.



Extractive Industries  
Transparency Initiative

Rådhusgata 26  
0151 Oslo  
Norvège

+47 222 00 800  
[secretariat@eiti.org](mailto:secretariat@eiti.org)  
[eiti.org](http://eiti.org)