



iStock.com/CUHRIG

## PROGRAMME D'EXPLOITATION MINIÈRE POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

# RISQUES DE CORRUPTION DANS L'OCTROI DE TITRES MINIERS

## UN APERÇU DE LA SITUATION DANS LE MONDE

Une exploitation minière transparente et redevable peut contribuer au développement durable. Cela commence par des octrois de titres miniers exempts de corruption - le tout premier maillon dans la chaîne de valeur de l'exploitation minière.

Cet aperçu de la situation dans le monde explore où et comment les phénomènes de corruption peuvent s'implanter dans les processus d'octroi de titres miniers avant même qu'on ait commencé à creuser le sol.

Transparency International a évalué les risques pouvant mener à des pratiques entachées de corruption dans 18 pays riches en ressources, afin de repérer les signaux d'alerte le plus tôt possible. Notre recherche a révélé que partout dans le monde, les régimes d'octroi de titres miniers sont vulnérables à la corruption, quel que soit le stade de développement économique, le contexte politique, la région géographique ou la taille et la maturité des secteurs miniers.

Un aperçu de la situation mondiale est donné dans notre rapport intitulé *Combattre la corruption dans l'octroi des titres miniers : une évaluation des risques dans 18 pays riches en ressources*. Celui-ci met en lumière certains enseignements tirés des recherches que nous avons entreprises sur les risques de corruption dans les octrois de titres miniers et illustre ce que le gouvernement, l'industrie minière et le public peuvent faire pour juguler ces risques.

Que sont les *octrois de titres miniers* ? Les décisions du gouvernement sur le moment, l'endroit et les circonstances dans lesquelles l'exploitation minière peut se produire, y compris l'octroi de licences, de permis et de contrats.

### LES SECTIONS NATIONALES PARTICIPANTES SONT LES SUIVANTES :

Arménie, Australie, Cambodge, Canada, Chili, Colombie, République démocratique du Congo, Guatemala, Indonésie, Kenya, Liberia, Mongolie, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Pérou, Sierra Leone, Afrique du Sud, Zambie et Zimbabwe.

# COMPRENDRE LES RISQUES DE CORRUPTION

## 1. QUI PROFITE DES DÉCISIONS CONCERNANT LES OCTROIS DE TITRES MINIER S ?

Les décisions consistant à octroyer ou non un projet minier doivent faire passer l'intérêt général d'abord et, le cas échéant, les conflits d'intérêts doivent être déclarés et pris en compte.

Les pratiques corrompues ont plus de probabilités de se produire lorsque :

Le pantouflage n'est pas contrôlé correctement

Les réglementations sur les donations politiques et le lobbying sont faibles

Les propriétaires réels ou les bénéficiaires effectifs des licences demandées ne sont pas connus

Des mesures concrètes pour lutter contre ces risques sont nécessaires afin d'assurer que les décisions d'octrois de titres miniers bénéficient le public.

**Etude de cas 1 : Pantouflage** nous montre un exemple du Pérou.

## 2. DANS QUELLE MESURE LE PROCESSUS D'OUVERTURE DES TERRES À L'EXPLOITATION MINIÈRE EST-IL ÉTHIQUE ET ÉQUITABLE ?

Les décisions portant sur le choix des terres à ouvrir à l'exploitation minière et sur les conditions de cette ouverture ont des effets d'entraînement sur l'intégrité des décisions d'octroi des licences et sur d'autres octrois liés à l'exploitation minière.

Les pratiques corrompues ont plus de probabilités de se produire lorsque :

Les droits à la Terre ne sont pas correctement protégés et enregistrés

Les règles et critères pour ouvrir des terres à l'exploitation minière ne sont pas clairs et transparents

Des mesures concrètes pour lutter contre ces risques sont nécessaires afin d'assurer que la terre soit ouverte à l'exploitation minière de manière éthique et transparente.

**Etude de cas 2 : Règles et critères d'ouverture des terres à l'exploitation minière** nous montre un exemple d'Indonésie.

## 3. DANS QUELLE MESURE LE PROCESSUS D'OCTROI DE LICENCES EST-IL ÉQUITABLE ET TRANSPARENT ?

Un processus d'octroi de licences équitable et transparent s'appuie sur des règles claires et sur une autorité chargée de l'octroi de licences efficace, disposant d'un registre complet et précis des licences (cadastre minier). Si les informations sur les licences du cadastre minier sont incomplètes, les responsables chargés de les délivrer peuvent manipuler les demandes et enfreindre le principe du « premier arrivé, premier servi », soit l'approche standard utilisée dans le cadre de l'octroi de licences.

Les pratiques corrompues ont plus de probabilités de se produire lorsque :

Les critères et les étapes du processus d'octroi de licences ne sont pas clairs

L'information dans le registre des licences (cadastre minier) manque ou n'est pas disponible au public

L'autorité chargée des octrois de licences n'a pas les ressources nécessaires

Des mesures concrètes pour lutter contre ces risques sont nécessaires afin d'assurer que les candidatures soient traitées de manière juste et transparente.

**Etude de cas 3 : Faiblesses dans le processus d'octroi des licences** nous montre un exemple du Zimbabwe.

Pour comprendre les risques de corruption identifiés et évalués dans les 18 pays de ce rapport, Transparency International a élaboré une série de six questions qui aident à identifier *où et comment* un régime d'octrois de droits miniers est vulnérable à la corruption. Les réponses à ces questions peuvent contribuer à cibler les causes sous-jacentes de la corruption, en informant les acteurs clés des mesures préventives efficaces *avant* que l'acte corrompu ne se produise. Le changement commence en posant les questions qui suivent.

#### 4. QUI OBTIENT LE DROIT D'EXPLOITATION MINIÈRE ?

Les gouvernements doivent mener une vérification (due diligence) efficace de la conduite passée et de la conformité aux règlements, des ressources financières, des bénéficiaires effectifs et de la capacité technique des demandeurs de licences et de leurs commettants. Sinon, les entreprises peuvent délibérément fournir des informations fallacieuses, exposant les droits miniers à tomber entre de mauvaises mains.

Les pratiques corrompues ont plus de probabilités de se produire lorsque :

La vérification de due diligence sur les licences candidates n'est pas adéquate

Les contrôles sur les accumulations de licences sont faibles

La régulation et divulgation des transferts de licences est inefficace

Des mesures concrètes pour lutter contre ces risques sont nécessaires afin d'assurer que les octrois de titres miniers soient uniquement accordés aux candidatures qualifiées, authentiques et qui répondent aux critères demandés.

**Etude de cas 4 : Due diligence** nous montre un exemple d'Australie.

#### 5. DANS QUELLE MESURE LES ENTREPRISES SONT-ELLES RESPONSABLES DE LEURS IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX ET SOCIAUX ?

Une vérification efficace des études d'impact environnemental et social (EIES) s'impose pour éviter que les demandeurs de licences minières ne fournissent sciemment des informations incorrectes sur les impacts potentiels de leurs projets.

Les pratiques corrompues ont plus de probabilités de se produire lorsque :

La vérification des EIES est inadéquate

La redevabilité des décideurs d'octrois de titres miniers est faible

L'application des conditions de licence est faible

Des mesures concrètes pour lutter contre ces risques sont nécessaires afin d'assurer que les entreprises soient redevables pour leurs impacts environnementaux et sociaux.

**Etude de cas 5 : Capacité de vérifier les EIES** nous montre un exemple d'Afrique du Sud.

#### 6. DANS QUELLE MESURE LA CONSULTATION DES COMMUNAUTÉS EST-ELLE CONSTRUCTIVE ?

Assurer de véritables consultations et négociations avec les communautés est essentiel si l'on veut garantir la légitimité des octrois de titres miniers. En l'absence d'exigences claires ou contraignantes en matière de consultation, il est fort probable que le devoir de consultation soit ignoré ou effectué de manière superficielle.

Les pratiques corrompues ont plus de probabilités de se produire lorsque :

Les règles de consultations ne sont pas claires

Les consultations ont lieu seulement avec les élites locales

Les accords ne sont pas accessibles par le public

Des mesures concrètes pour lutter contre ces risques sont nécessaires afin d'assurer que les consultations avec les communautés aient du sens.

**Etude de cas 6 : Exigences en matière de consultation** nous montre un exemple du Cambodge.

# LUTTER CONTRE LES RISQUES DE CORRUPTION

Les mesures visant à lutter contre les risques de corruption doivent être adaptées au contexte régional, national ou local pertinent - il n'existe pas de solution unique valable pour tous. Toutes les parties prenantes du secteur minier ont un rôle précis à jouer dans l'amélioration de la transparence et de la redevabilité du secteur, afin de lutter contre la corruption dans l'octroi de titres miniers.

## LE GOUVERNEMENT

Les législateurs, les hauts fonctionnaires et les responsables des autorités d'octroi des licences jouent un rôle essentiel dans les activités suivantes :

- **définir des règles et des critères clairs, transparents et efficaces** pour les processus d'octroi de titres miniers ;
- **assurer l'accès du public aux informations** disponibles sur les processus et les décisions d'octroi de titres miniers ;
- **établir des opportunités significatives de participation** des communautés touchées et de la société civile aux aspects d'octroi de titres miniers qui les impactent directement ;
- **s'assurer que les organismes** chargés d'administrer l'octroi de titres miniers **possèdent la capacité institutionnelle nécessaire** pour s'acquitter efficacement de leurs fonctions ;
- **mener une due diligence sur les** demandeurs de licences et leurs bénéficiaires effectifs ;
- **mettre en œuvre des mécanismes efficaces** pour identifier, gérer et **réduire les conflits d'intérêts.**

## L'INDUSTRIE MINIÈRE

Les entreprises et les associations industrielles ont un rôle important à jouer afin d'assurer des pratiques plus propres au sein de leurs opérations et afin de promouvoir les bonnes pratiques en :

- **faisant preuve de transparence à propos de leurs opérations**, y compris leurs filiales, leurs partenaires de contrepartie et les endroits où elles opèrent ;
- **divulguant les droits et obligations de leurs projets**,

y compris les contrats, les licences et les plans de gestion de l'impact environnemental et social ;

- **s'engageant à consulter les communautés et en menant ces consultations de manière constructive ;**
- **allant « au-delà de la conformité »** lorsque les normes d'octroi des licences minières d'un pays ou les exigences de divulgation sont laxistes et en-deçà des meilleures pratiques ;
- **comprenant les risques de corruption** dans les octrois de titres miniers des pays où elles opèrent et en mettant en place des systèmes d'intégrité internes afin de prévenir et détecter les pratiques corrompues dans leurs opérations.

## LE PUBLIC

La société civile, les médias et les communautés touchées par l'exploitation minière ont un rôle important à jouer en tant qu'acteurs demandant redevabilité des décideurs en :

- **observant le processus d'octroi de titres miniers** pour comprendre comment celui-ci est mené et à quelles étapes le processus est vulnérable aux risques de corruption ;
- **analysant minutieusement les résultats et les décisions concernant les octrois**, afin d'être en mesure de demander des comptes aux autorités et à l'industrie minière ;
- **saissant les opportunités de participer** à différents aspects des octrois de titres miniers, en particulier ceux les concernant directement.

Le changement doit se produire au niveau des octrois de titres miniers - aux niveaux national et infranational - et avec le soutien d'initiatives mondiales et régionales. Transparency International continuera de travailler avec des acteurs clés afin de contrôler les risques de corruption dans différents contextes. Cela permettra de fournir des éléments probants sur ce qui fonctionne, ce qui ne fonctionne pas et la raison à cela. Ce faisant, on pourra dresser un tableau plus complet de ce qu'il faut faire pour que le processus d'octroi de titres miniers soit exempt de corruption.

Le Rapport mondial : *Une évaluation des risques dans 18 pays riches en ressources* et la série d'études de cas de Transparency International répondent de manière plus approfondie à ces six questions clés tirées de l'évaluation des risques de corruption effectuées dans les 18 pays considérés.

Le programme d'exploitation minière pour le développement durable (M4SD) de Transparency International comporte deux phases :

### Phase I : Évaluer les risques de corruption

Les sections nationales de Transparency International dans 18 pays riches en ressources minières ont réalisé des évaluations pour comprendre la nature et les origines des risques de corruption dans les processus d'octroi de titres miniers. Leurs résultats ont contribué à cet aperçu de la situation. L'outil d'évaluation des risques de corruption associés aux octrois dans le secteur minier (MACRA) a été élaboré spécifiquement pour mener ces évaluations.

### Phase II : Lutter contre les risques de corruption

National chapters will develop and implement action plans to Les sections nationales élaboreront et mettront en œuvre des plans d'action pour prévenir les risques de corruption identifiés à la Phase I. Elles

travailleront avec des parties prenantes clés - gouvernement, société civile, communautés locales et industrie minière - dans le cadre de stratégies nationales, régionales et internationales afin d'établir un climat de confiance, améliorer la transparence et la redevabilité et influencer le changement de comportement dans le secteur minier.

Le programme plaidera en faveur du renforcement des politiques et des pratiques nationales et internationales, ainsi que des initiatives et des normes existantes de transparence dans le secteur minier.

Le programme est :

- dirigé par Transparency International Australie, qui agit en tant que centre d'expertise mondial ;
- mis en pratique par les sections nationales de Transparency International et les parties prenantes locales ;
- appuyé par le Secrétariat de Transparency International.