

**IGF**

INTERGOVERNMENTAL FORUM
on Mining, Minerals, Metals and
Sustainable Development



AFRICAN TAX
ADMINISTRATION FORUM
FORUM SUR
L'ADMINISTRATION
FISCALE AFRICAINE

Appel d'offres concurrentiels : La concurrence pour les droits miniers peut-elle accroître les recettes publiques ?

1.0 Introduction

Une offre concurrentielle, effectuée dans de bonnes conditions, peut constituer un moyen efficace d'attribuer des licences publiques à des entreprises privées pour l'extraction des ressources du sous-sol. Elle s'est avérée bénéfique — et lucrative — pour de nombreux pays riches en pétrole. Partant du constat que les deux secteurs sont différents, ce document d'orientation examine comment les appels d'offres concurrentiels peuvent être utilisés efficacement par les pays riches en minéraux pour accroître les recettes publiques.

Un processus d'appel d'offres est censé reposer sur la concurrence et la transparence pour sélectionner les investisseurs les plus efficaces - techniquement et financièrement - en vue de développer une ressource minérale donnée, ou du moins pour écarter les investisseurs non qualifiés. Une agence gouvernementale fournit des informations sur le gisement minéral aux investisseurs potentiels qui se disputent le droit d'exploiter la ressource. L'investisseur ayant la meilleure offre, ou soumission est considéré comme le mieux qualifié pour exploiter la ressource et se voit attribuer la licence d'exploitation minière correspondante. Cette méthode est également connue sous le nom de système d'enchères ou de cycles de licences.

Pour les ressources minérales connues, le processus d'appel d'offres est, en théorie, supérieur à d'autres mécanismes d'attribution de licences, tels que les processus "premier arrivé, premier servi" et "administratif" (également connu sous le nom de concours de beauté), qui sont plus courants dans le secteur minier. Dans l'approche premier arrivé, premier servi, une licence d'exploitation minière est accordée au premier investisseur qualifié qui exprime son intérêt à développer la ressource. Bien que cette méthode soit simple à gérer et la seule valable pour les licences d'exploration de ressources inconnues, la probabilité que le premier investisseur soit le plus qualifié pour développer une mine à grande échelle est faible. Dans le processus administratif, les investisseurs communiquent leurs



projets de développement d'une ressource et les gouvernements s'engagent dans des négociations bilatérales à huis clos pour attribuer la licence à un investisseur. Ces deux mécanismes d'attribution de licences peuvent être arbitraires et enclins à la corruption en l'absence de mécanismes de transparence et de contrôle solides.

Dans le cadre des réformes visant à accroître les investissements, on constate un regain d'intérêt pour les appels d'offres concurrentiels dans le secteur minier. L'Ouganda et l'Arabie saoudite sont les derniers pays à avoir introduit un système d'enchères (El Yaakoubi, 2022 ; Uganda Gazette, 2021). Comme décrit dans ce manuel, la demande mondiale de minéraux pour alimenter la transition énergétique est de plus en plus forte. Les gouvernements des pays riches en ressources peuvent tirer parti de cette demande et allouer leurs ressources minérales à des investisseurs qualifiés qui maximiseront les recettes publiques.

L'octroi de licences est une zone à risque majeure dans la gouvernance du secteur minier (Natural Resource Governance Institute, 2021). Un manque de transparence et de contrôle dans le processus peut compromettre les avantages qui en découlent pour les pays riches en minéraux. Ce document d'orientation décrit les conditions nécessaires pour que les pays puissent mettre en œuvre avec succès l'appel d'offres concurrentiel pour l'attribution de licences minières et augmenter leurs revenus du secteur.

2.0 Comment fonctionne une offre concurrentielle ?

Un processus de vente aux enchères s'appuie sur le concept d'un marché concurrentiel pour fixer le prix d'une transaction. Dans une attribution concurrentielle de permis, le gouvernement veut "vendre" une licence d'exploitation minière à des investisseurs potentiels. Le gouvernement fournit à toutes les parties intéressées les mêmes informations sur le permis et les données géologiques et géophysiques du gisement minéral à toutes les parties intéressées. Les investisseurs utilisent ensuite l'information et leur propre savoir-faire technique pour établir la valeur de la ressource et présenter une offre ou une soumission pour développer la ressource. L'investisseur qui soumet l'offre la plus élevée par rapport aux critères minimums établis par le gouvernement obtient un droit minier exclusif pour exploiter la ressource.

Les paramètres fixés pour l'appel d'offres par le gouvernement peuvent être basés sur les éléments suivants :

- Les engagements d'investissement (dépenses en capital)
- Le programme de travail (temps et volume de production)
- Le contenu local
- Les conditions fiscales (p. ex. taux de redevances ou pourcentage de part de bénéfices)
- La prime de signature
- Un mélange de ce qui précède.

Un processus d'enchères est basé sur la théorie de la concurrence. Les offres peuvent révéler au vendeur la valeur que les acheteurs potentiels attachent au gisement minéral. Comme chaque acheteur est incité à soumettre la meilleure offre sur la base des informations géologiques disponibles et de sa propre expérience, il peut éventuellement surenchérir sur ses concurrents tout en espérant un investissement rentable. Si leur offre est trop modérée, ils risquent de perdre les droits miniers au



profit d'un autre soumissionnaire. S'ils proposent une offre trop élevée, ils pourraient ne pas être en mesure de respecter leurs engagements et de perdre le permis ou de subir des pertes financières.

2.1 Différents modèles d'appels d'offres concurrentiels

Il existe de nombreuses façons de concevoir une vente aux enchères. La théorie de la concurrence prédit différents résultats en fonction de la conception de l'enchère. Les gouvernements peuvent faire leur choix en fonction du type de licences qu'ils proposent, du niveau d'intérêt des acheteurs potentiels et de leur propre capacité à gérer un cycle de licences complexes. Les plus courants sont :

Les offres scellées

Dans un processus de soumission scellée, les soumissionnaires ne présentent des offres fermées qu'une seule fois au cours d'un cycle d'octroi de licences (Tordo et al., 2010). Le soumissionnaire qui présente l'offre la plus élevée remporte l'enchère. Si le gagnant paie l'offre la plus élevée, il s'agit d'une offre scellée au premier prix. Si le gagnant doit payer le prix de la deuxième offre la plus élevée, il s'agit d'une offre scellée de second prix. Une offre scellée de second prix empêche le gagnant de payer l'offre la plus élevée qu'il a soumise. L'hypothèse est que l'offre la plus élevée pourrait être trop optimiste et que le plus offrant ne l'a utilisée que pour surenchérir sur ses concurrents - elle est donc plus éloignée de la valeur réelle de la ressource (Tordo et al., 2010).

L'utilisation d'offres scellées réduit le risque de collusion entre investisseurs pour fausser le résultat de l'enchère, car chaque entreprise ne connaît pas les offres soumises par les autres soumissionnaires avant l'annonce de l'offre gagnante (Crampton, 2010). Cette conception augmente également les chances que le gouvernement obtienne des revenus plus élevés, car les soumissionnaires sont enclins à présenter des prix élevés pour s'assurer de remporter l'enchère (Crampton, 2010).

Offres ascendantes

Dans les offres ascendantes, bien connues du grand public grâce aux ventes immobilières et à la culture populaire, les enchérisseurs soumettent ouvertement plusieurs offres l'une après l'autre, en essayant de surenchérir jusqu'à ce qu'il ne reste plus qu'un seul enchérisseur qui propose l'offre la plus élevée (Tordo et al., 2010). Les enchérisseurs ajustent leurs offres en fonction de celles présentées par d'autres soumissionnaires. Cette conception est sujette à collusion, car les soumissionnaires peuvent planifier pendant l'enchère pour fixer l'offre gagnante (Crampton, 2010).

2.2 Étapes d'un appel d'offres concurrentiel

Le cycle type d'un processus d'appel d'offres concurrentiel comprend les éléments suivants (Columbia Center on Sustainable Investment, 2019 ; Stanley & Mikhailova, 2011 ; Tordo et al., 2010).

- ✓ **Présélection** : Le gouvernement invite les soumissionnaires éventuels à présenter des déclarations d'intérêt (DI) pour présenter une soumission pour une licence minière. Le gouvernement invite les soumissionnaires potentiels à présenter des déclarations d'intérêt (DI) pour soumissionner pour un permis d'exploitation minière. L'objectif de la présélection est de permettre au gouvernement de recueillir l'intérêt des soumissionnaires potentiels et d'évaluer leurs antécédents ainsi que leur capacité technique et financière à développer la ressource. Elle peut aider à trier les investisseurs crédibles et à garantir qu'il y aura suffisamment de soumissionnaires pour un cycle d'octroi de licences. Le gouvernement invite les



soumissionnaires potentiels à présenter des documents tels que des États financiers vérifiés et leurs portefeuilles miniers. La présélection n'est pas effectuée par toutes les juridictions. En Colombie, une fois qu'un soumissionnaire potentiel est présélectionné, il est autorisé à participer à plusieurs cycles d'appels d'offres proposés par le ministère (Karen Bonilla, personal communication, 2022).

- ✓ Conception de l'offre : Le gouvernement prépare le dossier d'appel d'offres et choisit la procédure et les critères d'appel d'offres. Il compile les données géologiques et géophysiques à partager avec les investisseurs potentiels. L'offre peut être conçue par une agence gouvernementale ou par une partie indépendante engagée pour le faire au nom du gouvernement. Ce dernier peut également mettre en place un comité d'appel d'offres composé de représentants de différentes institutions pour superviser l'appel d'offres.
- ✓ Publicité de l'offre : Le gouvernement partage l'offre avec les investisseurs potentiels. Dans le cas où un processus de présélection a été effectué, le dossier d'appel d'offres est envoyé uniquement aux investisseurs présélectionnés. Normalement, un représentant du gouvernement procède au lancement du cycle d'octroi de licences lors d'un événement public auquel participent de nombreux investisseurs potentiels et qui est retransmis en ligne ou en direct à la télévision. Par la suite, une agence gouvernementale peut organiser des tournées internationales de promotion de l'offre.

Le dossier d'appel d'offres peut être consulté en ligne sur un site Web du gouvernement, et des copies physiques sont mises à disposition dans les bureaux du gouvernement. Une salle de données électroniques virtuelle est créée dans laquelle les soumissionnaires potentiels peuvent consulter les données disponibles sur la zone minière et les acheter. Le gouvernement peut prévoir une période pendant laquelle il peut répondre aux questions des investisseurs sur le dossier d'appel d'offres.

- ✓ Conduite de l'offre : Cette étape est réalisée soit par une agence gouvernementale, soit par une tierce partie. La soumission elle-même peut se faire par voie électronique ou en présentiel. Si l'appel d'offres est effectué par voie électronique, les soumissionnaires potentiels disposent d'un délai pour soumettre leurs offres en ligne. Une fois le délai écoulé, le gouvernement procédera à l'évaluation des offres. Si la soumission se fait en présentiel, le gouvernement fixe une date et une heure pour que tous les soumissionnaires potentiels se rencontrent et mènent la procédure de soumission. Plusieurs offres peuvent être mises aux enchères ensemble ou séquentiellement. Les offres séquentielles peuvent prendre du temps et être coûteuses pour les gouvernements.

Les offres peuvent aboutir à une égalité entre deux ou plusieurs investisseurs. Dans ce cas, le gouvernement peut négocier directement avec chaque soumissionnaire pour les départager. Si les soumissionnaires font une offre inférieure aux critères minimaux, le gouvernement peut annuler l'offre. Les critères minimaux établis peuvent ou non être divulgués aux soumissionnaires potentiels avant ou après le processus.

- ✓ Attribution du permis d'exploitation minière : Le permis d'exploitation minière est attribué à l'offre gagnante. Les autres soumissionnaires sont informés des résultats ; les résultats doivent également être accessibles au public. Dans certaines juridictions, l'octroi d'une licence d'exploitation minière doit être approuvé par le Parlement.

3.0 Les avantages d'un appel d'offres concurrentiel



Les Etats utilisent l'appel d'offres concurrentiel pour atteindre différents objectifs, notamment accroître la transparence du processus d'attribution des licences, susciter l'intérêt d'un ensemble diversifié d'investisseurs et/ou augmenter les recettes publiques globales d'un projet minier.

L'Arabie saoudite et le Nigeria ont introduit l'appel d'offres concurrentiel dans le cadre d'une stratégie visant à diversifier les économies qui dépendent du secteur des hydrocarbures et à accroître les investissements dans le secteur minier (El Yaakoubi, 2022) ; Banque mondiale, 2013). L'Inde a introduit l'appel d'offres concurrentiel pour accroître la transparence (Dr Veena Kumari, personnel communication, 2022). La Guinée l'a utilisée deux fois au cours des dix dernières années pour attribuer des licences de bauxite et de minerai de fer déjà explorées et rétrocédées à l'État.

Une offre concurrentielle réussie peut entraîner les avantages suivants pour les pays riches en ressources.

Il peut combler l'asymétrie informationnelle

L'appel d'offres permet aux gouvernements d'accéder à des informations supplémentaires que divers investisseurs potentiels possèdent sur la viabilité commerciale d'une ressource minérale, sur la base de leur expérience et de leur interprétation des données géologiques fournies. Dans le cadre d'un appel d'offres, les investisseurs sont incités à divulguer leur meilleure offre pour exploiter la ressource. Cela donne à l'État des informations dont il ne disposait pas auparavant sur la valeur de sa ressource. Cette démarche permet de combler l'asymétrie informationnelle qui est typique des négociations bilatérales directes, où l'investisseur potentiel dispose de plus d'informations sur la ressource et ses plans de développement et peut les utiliser à son avantage pour obtenir des concessions et des incitations fiscales du gouvernement.

Il peut accroître les investissements

En tant que processus ouvert avec une visibilité internationale, l'appel d'offres peut accroître l'intérêt des investisseurs dans une juridiction minière. Le premier cycle de licences en Égypte a fait passer le nombre d'investisseurs miniers d'une seule société minière (Centamin) à 11 sociétés minières (Mining Technology, 2020).

Il peut accroître les recettes publiques

Les appels d'offres concurrentiels peuvent augmenter les recettes publiques de trois façons :

- a) Les sommes versées par tous les soumissionnaires (coût de l'appel d'offres), comme les frais de participation à l'appel d'offres.
- b) Les composantes financières d'une offre, telles que les primes de signature
- c) La rentabilité accrue d'une mine grâce à la sélection d'un investisseur capable d'optimiser le gisement en fonction de ses capacités financières et techniques ainsi que de ses antécédents, ce qui augmente le potentiel de revenu global du projet.

Exemple A : Le gisement de cuivre d'Aynak, en Afghanistan, a été mis aux enchères internationales en 2007. L'enchère s'est traduite par un paiement unique en espèces de 808 millions de dollars américains et une augmentation des taux de redevance minière (Stanley & Mikhaylova, 2011).

Exemple B : Le gouvernement de l'Inde reçoit un flux de revenus supplémentaire appelé prime aux enchères en raison de la conception de son processus d'appel d'offres concurrentiel. Cette prime s'ajoute aux redevances et aux autres paiements fiscaux, tels que l'impôt sur le revenu des sociétés. La prime de l'enchère est calculée en pourcentage de la valeur des minéraux vendus au cours d'un mois, selon la cotation du soumissionnaire le plus disant. Avec 38 de ses blocs mis aux enchères, le gouvernement a reçu 2,6 milliards de dollars américains en primes d'enchères. Cela est comparable aux 2,7 milliards de dollars de redevances minières perçues par 405 de ses mines en exploitation (mines mises aux enchères et non mises aux enchères) (Dr Veena Kumari, personal communication, 2022).

Tableau 1. Impact des enchères sur les revenus en Inde

État	Nombre total de mines en exploitation	Sur (a), nombre de mines en exploitation mises aux enchères	Collecte totale des redevances ¹ de toutes les mines en exploitation (en millions de dollars)	Prime totale des enchères des mines mises aux enchères (en millions de dollars)
	(a)	(b)	(c)	(d)
Odisha	140	23	2, 576	2 407
Karnataka	131	11	81	235

¹ bien que la redevance et la prime à l'enchère aient des objectifs différents, le tableau 1 donne un aperçu de l'ampleur de cette prime.

Andhra Pradesh	134	2	1	1
Total*	405	36	2 658	2, 643

Il peut réduire le risque de corruption

L'appel d'offres concurrentiel repose sur la transparence dans l'attribution des permis d'exploitation minière. Tant que l'appel d'offres est mené dans le cadre d'un processus ouvert et transparent, que le public a accès au dossier d'appel d'offres et aux résultats et qu'il existe de solides mécanismes de contrôle, l'appel d'offres concurrentiel peut limiter la discrétion, la collusion et la corruption.

Il peut décourager les concessions

L'étape de présélection de l'appel d'offres peut éliminer les investisseurs qui n'ont pas la capacité technique et financière de développer la ressource. Cela permet d'éviter que des investisseurs non qualifiés n'obtiennent des concessions pour des raisons spéculatives, pour les revendre ensuite à un prix élevé sans avoir réalisé le moindre développement. D'autres mesures visant à réduire au minimum le risque de concession comprennent l'imposition de programmes de travail minimaux, l'augmentation des droits de surface annuels et la renonciation à la zone minière, également possibles dans le cadre d'autres méthodes d'attribution de licences.

4.0 Risques associés aux appels d'offres concurrentiels

Les appels d'offres concurrentiels sont susceptibles de présenter des risques, ce qui peut entraîner un résultat moins efficace ou un échec total des appels d'offres. Ces risques sont décrits ci-dessous.

La collusion

Les soumissionnaires peuvent conspirer pour fixer l'offre gagnante. Le risque est plus élevé dans les offres ascendantes où les soumissionnaires connaissent les offres des autres ou lorsqu'un soumissionnaire peut être contraint de retirer son offre pour permettre à une autre entreprise de l'emporter. De plus, les soumissionnaires peuvent utiliser des intermédiaires et des sociétés fictives pour cacher leurs liens les uns avec les autres et créer l'illusion de la concurrence (Organisation de coopération et de développement économiques, 2016).

Une façon d'atténuer la collusion est d'exiger des investisseurs potentiels qu'ils soumettent des informations sur la propriété effective afin de vérifier toute relation entre les soumissionnaires. Une autre est d'envisager d'utiliser des offres fermées où les soumissionnaires ne connaissent pas les autres offres soumises, ce qui réduit le risque de coercition. Les Etats peuvent également imposer des sanctions, comme l'interdiction pour les soumissionnaires ayant pris part à une collusion de participer aux cycles d'octroi de licences ultérieurs.

La corruption

La corruption dans les appels d'offres concurrentiels peut se produire lorsque le cycle d'octroi de



licences est complété par des négociations directes. Les négociations directes comportent des risques de corruption par le biais de pots-de-vin et de fraudes si le processus n'est pas transparent et que des responsables gouvernementaux individuels détiennent des pouvoirs discrétionnaires.

La corruption peut encore se produire en l'absence de négociations directes lorsqu'un responsable gouvernemental disposant d'informations privilégiées, comme un membre du comité d'appel d'offres, accorde secrètement des informations confidentielles à l'un des soumissionnaires pour l'aider à remporter l'offre (Organisation de coopération et de développement économiques, 2016). La corruption inclut les conflits d'intérêts, par exemple lorsqu'un responsable gouvernemental est actionnaire d'une entreprise qui participe à l'appel d'offres (Sayne et al., 2017).

La faible participation des petites entreprises

Les enchères peuvent exclure les petites entreprises qui peuvent avoir la capacité financière et technique de développer la ressource mais qui peuvent être surenchérées par de grandes entreprises tout aussi compétentes.

Certains pays permettent une soumission conjointe, où les soumissionnaires peuvent travailler ensemble pour développer la ressource. D'autres ne le font pas, par crainte d'une collusion ou d'une réduction de la concurrence lors du cycle d'octroi de licences. Certains pays, comme l'Angola, exigent que les investisseurs indiquent leur niveau de participation préféré et s'ils veulent participer en tant qu'opérateur d'une co-entreprise. En fonction de la réponse, le gouvernement peut exiger que les investisseurs s'associent - ce que l'on appelle aussi le "mariage forcé" - pour exploiter la ressource (Tordo et al., 2010).

La faible concurrence

Lorsque l'enchère ne parvient pas à susciter la concurrence entre les soumissionnaires, le résultat peut être moins efficace. Il n'y a pas de recommandation précise sur le nombre de soumissionnaires requis. L'Inde, par exemple, exige la participation d'un minimum de trois soumissionnaires qualifiés lors de son premier tour d'enchères ascendantes. Si la soumission ne parvient pas à attirer au moins trois soumissionnaires, ils peuvent mettre à nouveau aux enchères le même bloc dans les mêmes conditions. Si moins de trois soumissions sont reçues à la deuxième tentative, l'enchère peut se poursuivre (M. Veena Kumari, personal communication, 2022).

Les investisseurs peuvent ne pas prendre part à une enchère si celle-ci n'est pas correctement publiée et que seule une poignée d'entreprises en a connaissance. Le moment de l'enchère peut également limiter la participation, par exemple, lorsque les prévisions de prix du minerai mis aux enchères sont à la baisse et que les conditions de financement sont difficiles.

Les investisseurs peuvent être réticents à participer à un appel d'offres si un pays présente un risque élevé d'expropriation d'actifs (Crampton, 2010). Les investisseurs éviteront de faire d'énormes paiements initiaux associés à l'appel d'offres, tels que des primes, si le risque de ne pas recouvrer ces coûts est élevé. L'instabilité politique et la mauvaise gouvernance empêchent également les investisseurs potentiels de participer aux processus concurrentiels d'attribution des permis d'exploitation.

5.0 Conditions pour le succès des appels d'offres concurrentiels dans le secteur minier



Compte tenu des discussions ci-dessus, un processus d'appel d'offres réussi dépendra des éléments décrits ci-dessous :

Une concurrence adéquate

La compétition est la première exigence pour les appels d'offres concurrentiels. Le système d'enchères repose sur la concurrence pour identifier le ou les investisseurs les plus efficaces pour exploiter la ressource (Crampton, 2010). L'enchère doit donc attirer plus d'un soumissionnaire pour que la concurrence ait lieu. Le nombre de soumissionnaires dépendra principalement de la qualité et de la quantité de la ressource minérale, à en juger par les informations géologiques.

Les investisseurs examineront également les projections du marché pour le minéral. Par exemple, une forte demande de minéraux essentiels pour alimenter la transition énergétique serait suivie d'une augmentation des prévisions de prix pour ces minéraux. Les investisseurs soumettront des offres élevées pour de telles ressources en ayant la certitude de récupérer leurs investissements (Crampton, 2010).

Des informations géologiques disponibles

Les investisseurs évaluent la qualité d'une ressource principalement à l'aide des informations géologiques fournies dans le cadre de l'offre. Les États doivent donc envisager de partager autant que possible des informations géologiques pertinentes. L'insuffisance d'informations géologiques découragera les investisseurs potentiels de participer à l'offre. Ceux qui y participent risquent d'évaluer le permis d'exploitation de manière incorrecte et, par conséquent, de prendre des décisions non éclairées ; les investisseurs disposant de permis d'exploitation minière adjacents à celui mis aux enchères auront un avantage supplémentaire pour déterminer la valeur du permis.

Les investissements dans les zones industrielles comportent plus de données géologiques et géophysiques que les investissements dans les zones vertes, ce qui les rend plus faciles à mettre aux enchères que les zones inexplorées. Des pays comme la Colombie ou la Guinée ne mettent aux enchères que les blocs miniers pour lesquels le Service géologique de la Colombie a recueilli suffisamment de données (Karen Bonilla, personal communication, 2022). Les États devraient envisager d'investir davantage dans la collecte de données sur les zones inexplorées dans le cadastre minier et de pré qualifier les investisseurs afin de recueillir leur intérêt avant de procéder à un appel d'offres.

Les États peuvent encore mettre aux enchères des investissements entièrement nouveaux en vue d'accroître le niveau d'activité d'exploration. Dans ce cas, la priorité est de concevoir l'appel d'offres pour attirer les sociétés d'exploration - par exemple, en incluant des programmes de travail minimums plutôt que des primes de signature, le développement socio-économique, la formation des employés et le contenu local comme variables de l'appel d'offres. Il peut être nécessaire d'autoriser les appels d'offres conjoints pour les investissements entièrement nouveaux, car cela permet aux investisseurs de partager les risques financiers.

Conditions de l'offre

Si le gouvernement fixe des critères d'offre minimum trop élevés, peu d'entreprises participeront à l'appel d'offres. Si l'appel d'offres est organisé et que l'offre gagnante est trop optimiste, cela peut créer des inefficacités, également appelées "malédiction du gagnant". Le plus offrant peut ne pas respecter les étapes du projet et, par conséquent, devoir payer des pénalités ou obliger le gouvernement à renégocier les conditions. Les gouvernements devraient fixer un prix de réserve



réaliste et éventuellement envisager de recourir à des offres scellées de second prix dans les cas où le premier prix semble irréaliste.

En outre, les ventes aux enchères comportant de multiples critères de soumission peuvent être complexes à gérer, ce qui fait courir le risque que les pays participant à la vente aux enchères, par manque d'expertise, fassent de mauvais choix par rapport aux paramètres de soumission ou à la cotation et au classement des offres concurrentes. Toute faiblesse peut être exploitée par les investisseurs qui sont en mesure de recruter des experts et des lobbyistes pour soutenir leurs offres. Les gouvernements devraient limiter le nombre de paramètres de la soumission ou recruter des entreprises indépendantes pour mener des appels d'offres en leur nom s'ils n'ont pas la capacité d'organiser des cycles d'octroi de licences complexes.

La transparence

La transparence dans les appels d'offres concurrentiels est essentielle. Sans elle, l'ingérence politique et la corruption peuvent compromettre les objectifs fixés. Les gouvernements doivent veiller à ce que toutes les informations relatives aux critères d'appel d'offres, aux évaluations des offres et aux résultats des appels d'offres soient rendues publiques. Le processus devrait également limiter le recours à des négociations directes. Les gouvernements devraient interdire aux fonctionnaires détenant des intérêts dans des sociétés minières de participer aux comités d'appel d'offres, car cela entraînerait un conflit d'intérêts (Westenberg & Sayne, 2018).

Les capacités

Les Etats peuvent ne pas avoir la capacité de mener des cycles d'enchères complexes. Dans ce cas, ils peuvent recruter un expert indépendant pour planifier et réaliser l'offre en leur nom. Par exemple, l'Afghanistan a fait appel à un entrepreneur tiers pour préparer son premier appel d'offres international (Anyak) en 2004, car ses capacités étaient limitées. Le consultant indépendant a travaillé en étroite collaboration avec un comité interministériel (Stanley & Mikhaylova, 2011).

Pour minimiser le temps et les ressources financières consacrés au recrutement d'experts en enchères, les pays riches en ressources pourraient s'unir et créer une maison des enchères internationale pour l'attribution des licences d'exploitation des ressources naturelles. Chaque pays membre pourrait alors demander à la maison des enchères de gérer ses appels d'offres. La maison des enchères pourrait être créée dans le cadre du système des Nations unies ou hébergée par une organisation internationale et avoir pour vocation de servir les intérêts collectifs des pays riches en ressources, à l'instar des maisons de vente aux enchères classiques (telles que Sotheby's ou Christie's) qui fonctionnent dans l'intérêt collectif à long terme des vendeurs. Elle serait en mesure de travailler avec les pays pour mettre aux enchères les gisements de minéraux en fonction des prévisions consensuelles de la demande mondiale de minéraux et, à ce titre, elle optimiserait les résultats de l'attribution des permis aux pays riches en ressources et contribuerait à stabiliser l'offre et la demande de minéraux à long terme.

Une maison des enchères internationale aurait trois avantages cruciaux. Tout d'abord, grâce aux économies d'échelle, elle pourrait se permettre de recruter des experts de haut niveau, capables d'égaliser l'expertise que même les grands investisseurs pourraient réunir. Cela permettrait de neutraliser tout déficit de compétences du côté du gouvernement.

Ensuite, elle organiserait des ventes aux enchères réussies et bien annoncées des mois ou des années à l'avance afin de s'assurer que tous les soumissionnaires potentiels sont bien informés des opportunités à venir. Cela maximiserait l'intérêt des investisseurs et augmenterait la concurrence pour l'octroi des licences d'exploitation. Elle pourrait également aider les pays à planifier à l'avance et à



coordonner leurs appels d'offres afin d'éviter une volatilité excessive et des effondrements prolongés des prix des minéraux.

Enfin, une maison des enchères internationale pourrait également favoriser largement la transparence, en veillant à ce que les citoyens des pays riches en ressources sachent quelles licences ont été attribuées, à qui, à quelles conditions et selon quels critères. Un haut niveau de transparence permettrait également de réduire la corruption. Les pays resteraient libres de conclure des accords en dehors de la maison des enchères, mais la décision de le faire soulèverait des questions légitimes, en particulier si les responsables du pays acceptent ensuite des conditions qui semblent défavorables par rapport à celles obtenues par d'autres pays ou s'ils ne divulguent pas du tout les termes de leurs accords.

6.0 Conclusion

La demande de minéraux essentiels pour alimenter la transition énergétique offre aux gouvernements l'occasion d'accroître les investissements dans leur secteur minier. Lorsque les conditions sont réunies, le remplacement des méthodes administratives et du principe du "premier arrivé, premier servi" pour l'attribution des licences par un système d'enchères concurrentielles pourrait conduire à un système plus efficace et plus transparent. Le succès du système d'enchères dépend des informations géologiques disponibles sur la ressource, lesquelles servent de base aux investisseurs potentiels pour se disputer le droit d'exploiter la ressource.

Pour que le système d'enchères permette d'accroître les investissements dans le secteur, les gouvernements devront le concevoir soigneusement. Les critères minimaux de soumission ne devraient pas être si prohibitifs qu'ils empêchent les investisseurs de participer à l'appel d'offres. Le système doit laisser peu de place aux négociations directes et fermées, sinon il sera enclin à la corruption. Par rapport à l'approche du "premier arrivé, premier servi", le système d'enchères est plus complexe à gérer et nécessitera que les gouvernements augmentent leurs capacités ou se tournent vers des experts indépendants et des sociétés d'enchères pour obtenir un soutien.



Références

Columbia Center on Sustainable Investment. (2019). *Competitive bidding in mining: Country index*.

<https://ccsi.columbia.edu/sites/default/files/content/docs/our%20focus/extractive%20industries/Mining-Competitive-Bidding-Country-Index-May-2019-2.pdf>

Crampton, P. (2010). How best to auction natural resources. In P. Daniel, M. Keen, & C. McPherson (Eds.), *The taxation of petroleum and minerals: Principles, problems and practice*. Routledge.

El Yaakoubi, A. (2022). *Saudi Arabia to auction up to three mining licences in 2022 -minister*. Reuters. <https://www.reuters.com/world/middle-east/saudi-arabia-auction-up-three-mining-licences-2022-minister-2022-01-12/>

Mining Technology. (2020). *Egypt awards 11 companies gold exploration blocks in mining bid round*. <https://www.mining-technology.com/news/egypt-awards-gold-exploration-blocks-in-mining-bid-round/>

Natural Resource Governance Institute. (2021). *2021 resource governance index*. <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/2021-resource-governance-index>

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2016). *Corruption in the extractive value chain*. <https://www.oecd.org/dev/Corruption-in-the-extractive-value-chain.pdf>

Sayne, A., Gillies, A., & Watkins, A. (2017). *Twelve red flags: Corruption risks in the award of extractive sector licenses and contracts*. <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/corruption-risks-in-the-award-of-extractive-sector-licenses-and-contracts.pdf>

Stanley, M., & Mikhaylova, E. (2011). *Mineral resource tenders and mining infrastructure projects guiding principles. Case study: The Aynak Copper Deposit, Afghanistan* (Extractive Industries Development Series 22). World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/420541468149681572/pdf/655030NWP00PUB0570B0MiningSectorWEB.pdf>

Tordo, S., Johnston, D., & Johnston, D. (2010). *Petroleum exploration and production rights: Allocation strategies and design issues* (World Bank Working Paper no. 179). World Bank.



<https://documents1.worldbank.org/curated/en/785881468336848695/pdf/518400PUB0REPL101Official0use0Only1.pdf>

Uganda Gazette. (2021). *The mining and mineral bills, 2021*. <https://parliamentwatch.ug/wp-content/uploads/2021/11/The-Mining-and-Mineral-Bills-2021.pdf>

Westenberg, E., & Sayne, A. (2018). *Beneficial ownership screening: Practical measures to reduce corruption risks in extractives licensing*. Natural Resource Governance Institute.

https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/beneficial-ownership-screening_0.pdf

World Bank. (2013). *Kazakhstan legislation for allocation of mining exploration rights* (89005 v2).
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/399711468273027928/pdf/890050WP0P13380Exploration0Report02.pdf>

© 2022 l'Institut international du développement durable

Publié par l'Institut international du développement durable

Cette publication est soumise à une licence Creative Commons Attribution-NonCommercialShareAlike 4.0 International License.

L'Institut international pour le développement durable (IIDD) est un groupe de réflexion indépendant qui se positionne en défenseur des solutions durables aux problèmes du XXI^e siècle. Notre mission est de promouvoir le développement humain et la durabilité environnementale. Pour ce faire, nous utilisons des produits de recherche, d'analyse et de connaissances qui appuient l'élaboration de politiques efficaces. Notre vision globale nous permet de nous attaquer aux causes profondes de certains des plus grands défis auxquels notre planète est confrontée aujourd'hui : la destruction écologique, l'exclusion sociale, les lois et les règles économiques injustes, le changement climatique. Le personnel de l'IIDD, qui compte plus de 120 personnes, plus de 50 associés et 100 consultants, provient de partout dans le monde et de différentes disciplines. Notre travail touche des vies dans près de 100 pays. À la fois scientifique et stratégie, l'IIDD fournit les connaissances nécessaires pour agir.

L'IIDD est enregistré comme organisme de bienfaisance au Canada et a le statut 501(c)(3) aux États-Unis. L'IIDD reçoit un appui fondamental pour son fonctionnement de la part de la province du Manitoba et un financement de ses projets de la part de nombreux gouvernements au Canada et ailleurs, d'organismes des Nations Unies, de fondations, du secteur privé et de particuliers.

Le Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable (FGI) appuie plus de 75 pays qui se sont engagés à mettre l'exploitation minière au service du développement durable afin de veiller à ce que les impacts négatifs soient limités et que les avantages financiers soient partagés. Il se consacre à l'optimisation des avantages de l'exploitation minière pour parvenir à la réduction de la pauvreté, à la croissance inclusive, au développement social et à la gestion de l'environnement. L'Institut international du développement durable assure le Secrétariat de l'IGF depuis octobre 2015. Le financement de base est assuré par le gouvernement du Canada.

Le Forum sur l'administration fiscale africaine (ATAF) sert de réseau africain qui vise à améliorer les systèmes fiscaux en Afrique par le biais d'échanges, de diffusion des connaissances, de développement des capacités et d'une contribution active à l'agenda fiscal régional et mondial. L'amélioration des régimes fiscaux permettra d'accroître la responsabilité de l'État envers ses citoyens et de renforcer la mobilisation des ressources intérieures, favorisant ainsi une croissance économique inclusive.



Secrétariat de
l'IGF hébergé
par



Secrétariat de
l'IGF financé
par

Canada



Kingdom of the Netherlands