

Validation de la République dominicaine
Projet de rapport de Validation
CowaterSogema, Validateur Indépendant
29 mai 2019

1. NOTE DE SYNTHÈSE

La République dominicaine est membre de l'ITIE depuis février 2016. Sa Validation a commencé le 1er janvier 2019. Le Secrétariat international a suivi les procédures de Validation et appliqué le guide de Validation pour évaluer les progrès réalisés par la République dominicaine dans la mise en œuvre de la Norme ITIE. Bien que cette évaluation n'ait pas encore été étudiée par le Groupe multipartite, le Secrétariat considère, comme conclusion préliminaire, que la République dominicaine n'a pas satisfait entièrement à 14 des Exigences de la Norme ITIE. Les mesures correctives qui ont été formulées par suite de la Validation concernent la production de données (3.2), les transferts infranationaux (5.2) et les résultats et l'impact de la mise en œuvre (7.4). Il est également recommandé que la mise en œuvre s'attache davantage à contribuer à un débat public et à une gouvernance améliorée du secteur extractif.

2. CONTEXTE

Les principaux minéraux produits par la République dominicaine sont l'or, l'argent, le cuivre et le ferronickel. Le secteur extractif représente environ 2 % du PIB et contribue dans la proportion de 3 % aux recettes de l'État (2016). Avant la réouverture de la mine d'or de Pueblo Viejo en 2012, le secteur extractif n'apportait qu'une contribution de 0,4 % à l'économie nationale¹. Appartenant conjointement aux sociétés Barrick et Goldcorp, Pueblo Viejo est l'une des plus grandes mines d'or du monde². Les minéraux représentent 42 % des exportations nationales (2016) et l'or y occupe de loin la première place³. La République dominicaine ne produit pas de pétrole, mais des préparatifs sont en cours pour y lancer des explorations. Le gouvernement a identifié six zones présentant un potentiel pétrolifère et prévoit de lancer un cycle d'appel d'offres.

1. Travail réalisé par le Validateur indépendant

Comme le prévoit le guide de Validation, le Secrétariat international a réalisé la première phase de la Validation, c'est-à-dire la collecte initiale de données, les consultations avec les parties prenantes et la préparation de son évaluation initiale des progrès accomplis au regard des exigences de l'ITIE (« l'évaluation initiale »). Le cabinet CowaterSogema a été nommé en qualité de Validateur Indépendant pour établir si le travail du Secrétariat avait été mené en conformité avec le guide de Validation. En tant que Validateur, CowaterSogema a pour responsabilité principale d'examiner et de modifier l'évaluation initiale, selon les besoins, et de fournir une synthèse de son examen indépendant dans le présent rapport de Validation en vue de le soumettre au Conseil d'administration par l'intermédiaire du Comité de Validation.

L'évaluation initiale du Secrétariat a été remise à CowaterSogema le 2 mai 2019. Pour entreprendre cette

¹ pages 80-84, Rapport ITIE 2016

² <https://www.barrick.com/operations/pueblo-viejo/default.aspx>

³ pages 85-86, Rapport ITIE 2016t

phase du processus de Validation, notre équipe de Validation a procédé aux étapes suivantes : (1) un examen approfondi et une notation de l'évaluation ITIE par chaque membre de l'équipe ; (2) un examen détaillé et des remarques par le spécialiste multipartite, relativement aux dispositions de l'Exigence 1 et du protocole sur la participation de la société civile ; (3) un examen détaillé et des remarques, par le spécialiste financier, relativement aux Exigences 4, 5 et 6 ; (4) la consolidation des conclusions tirées de ces examens et la publication du présent projet de rapport de Validation, envoyé le 15 mai 2019 au Secrétariat international.

2. Remarques sur les limites de cette Validation

Au terme d'un examen attentif de l'évaluation initiale du Secrétariat, le Validateur souhaite, à ce stade, formuler deux remarques sur les limites du processus de Validation. Situation qui peut se présenter dans d'autres évaluations, il est possible d'être conforme à l'Exigence 7.1 - Débat public - sans vraiment apporter une contribution significative au débat public. Il semble que dans le passé l'on ait trop facilement admis que cette exigence était réalisée dans la mesure où l'on s'est fondé sur des indicateurs de réalisation (des « produits ») plutôt que sur des indicateurs d'impact (des « effets »). C'est dire que n'ont pas été respectés les six derniers mots de la phrase initiale de cette Exigence de la Norme (mise en gras ajoutée) : « Le Groupe multipartite doit s'assurer que le Rapport ITIE est compréhensible, activement promu, accessible au public **et qu'il contribue au débat public.** »

3. Remarques sur l'évaluation initiale du Secrétariat international

La collecte initiale des données, les consultations avec les parties prenantes et la rédaction de l'évaluation initiale ont été généralement menées par le Secrétariat international, conformément au guide de Validation 2016. La collecte de données a été réalisée en trois étapes. Tout d'abord, un examen des documents disponibles concernant la conformité du pays à la Norme ITIE a été effectué, dont :

- Le plan de travail de l'ITIE et d'autres documents de planification tels que les budgets et les plans de communication ;
- Les Termes de Référence pour le Groupe multipartite et les comptes rendus de ses réunions ;
- Les Rapports ITIE et les informations supplémentaires telles que les rapports de synthèse et les études de cadrage ;
- Les éléments de communication ;
- Les rapports annuels d'avancement ;
- Toute autre information pertinente à la Validation.

Une visite dans le pays a eu lieu du 7 au 13 mars 2019. Toutes les réunions ont eu lieu à Santo Domingo. Le Secrétariat a rencontré le GMP et ses membres, l'Administrateur Indépendant et d'autres parties prenantes clés, y compris les membres des groupes de parties prenantes qui sont représentés au GMP sans toutefois y participer directement. Outre le GMP dans son ensemble, le Secrétariat a rencontré ses parties constitutives (le gouvernement, les entreprises et la société civile), soit individuellement, soit en collège, en

respectant des protocoles permettant de s'assurer que les parties prenantes sont libres d'exprimer leurs points de vue et que les demandes de confidentialité sont respectées.

2. REMARQUES GÉNÉRALES

- **Avancement de la mise en œuvre de l'ITIE**

La mise en œuvre de l'ITIE a amélioré la disponibilité et l'accessibilité de données, et elle a favorisé le dialogue entre les parties prenantes. Son impact pourrait quand même être accru. Par exemple, l'ITIE pourrait porter sur des thèmes d'intérêt local tels que le rapportage environnemental et la gestion des revenus au niveau infranational. Les parties prenantes siégeant au GMP sont engagées envers l'ITIE, mais le GMP concentre actuellement son travail sur ses processus de gestion. Le GMP pourrait servir de plateforme de discussion sur les réformes possibles dans le secteur extractif.

Le portail en ligne consacré aux données de l'ITIE est à la fois complet et convivial. La transparence des contrats et la publication sous un format ouvert de données de production et d'exportation, entre autres, en facilite l'analyse. Néanmoins, il ne s'est guère instauré de débat public. Les données relevant de l'ITIE sont pour la plupart diffusées sur des sites gouvernementaux, et il serait possible de procéder à une intégration plus poussée. Établir le niveau de transferts infranationaux qui conviendrait constitue un sujet d'intérêt pour les parties prenantes qui a été débattu par le GMP.

- **Impact de la mise en œuvre de l'ITIE**








Le principal défi que l'ITIE doit relever en République dominicaine est de passer de l'étape de la divulgation de données à celle de l'utilisation de ces données comme instrument de dialogue au sujet de réformes possibles. L'activité minière, et potentiellement l'extraction de pétrole, constituent des secteurs prioritaires pour le gouvernement, et l'ITIE présente le potentiel de renforcer la gouvernance dans ce domaine. Mettre l'accent sur l'impact de la mise en œuvre et intégrer les divulgations dans les systèmes d'information du gouvernement aideraient à affermir l'engagement des parties prenantes et à assurer la durabilité du processus de l'ITIE.

L'évaluation de la conformité réalisée par le Validateur Indépendant

Figure 1 — Évaluation du Validateur

| EITI Requirements | | LEVEL OF PROGRESS | | | | |
|------------------------------|--|-------------------|------------|------------|--------------|--------|
| | | No progress | Inadequate | Meaningful | Satisfactory | Beyond |
| Categories | Requirements | | | | | |
| MSG oversight | Government engagement (#1.1) | | | | █ | |
| | Industry engagement (#1.2) | | | | █ | |
| | Civil society engagement (# 1.3) | | | | █ | |
| | MSG governance (#1.4) | | | | █ | |
| | Work plan (#1.5) | | | | █ | |
| Licenses and contracts | Legal framework (#2.1) | | | | █ | |
| | License allocations (#2.2) | | | | █ | |
| | License register (#2.3) | | | | █ | |
| | Policy on contract disclosure (#2.4) | | | | | █ |
| | Beneficial ownership (#2.5) | █ | █ | █ | █ | █ |
| | State participation (#2.6) | █ | █ | █ | █ | █ |
| Monitoring production | Exploration data (# 3.1) | | | | █ | |
| | Production data (# 3.2) | | | █ | | |
| | Export data (# 3.3) | | | | | █ |
| Revenue collection | Comprehensiveness (#4.1) | | | | █ | |
| | In-kind revenues (#4.2) | █ | █ | █ | █ | █ |
| | Barter agreements (#4.3) | █ | █ | █ | █ | █ |
| | Transportation revenues (# 4.4) | █ | █ | █ | █ | █ |
| | SOE transactions (# 4.5) | █ | █ | █ | █ | █ |
| | Direct subnational payments (#4.6) | █ | █ | █ | █ | █ |
| | Disaggregation (# 4.7) | | | | █ | |
| | Data timeliness (# 4.8) | | | | █ | |
| | Data quality (#4.9) | | | | █ | |
| Revenue allocation | Distribution of revenues (# 5.1) | | | | █ | |
| | Subnational transfers (#5.2) | | | █ | | |
| | Revenue management and expenditures (# 5.3) | █ | █ | █ | █ | █ |
| Contribution socioéconomique | Dépenses sociales obligatoires (6.1.a) | █ | █ | █ | █ | █ |
| | Dépenses quasi fiscales des entreprises d'État (6.2) | █ | █ | █ | █ | █ |
| | Economic contribution (#6.3) | | | | █ | |
| Outcomes and impact | Public debate (# 7.1) | | | | █ | |
| | Data accessibility (#7.2) | █ | █ | █ | █ | █ |
| | Follow up on recommendations (#7.3) | | | | █ | |
| | Outcomes and impact of implementation (#7.4) | | | █ | █ | |

Legend to the assessment card

| | |
|---|--|
|  | The country has made no progress in addressing the requirement. The broader objective of the requirement is in no way fulfilled. |
|  | The country has made inadequate progress in meeting the requirement. Significant elements of the requirement are outstanding and the broader objective of the requirement is far from being fulfilled. |
|  | The country has made progress in meeting the requirement. Significant elements of the requirement are being implemented and the broader objective of the requirement is being fulfilled. |
|  | The country is compliant with the EITI requirement. |
|  | The country has gone beyond the requirement. |
|  | This requirement is only encouraged or recommended and should not be taken into account in assessing compliance. |
|  | The MSG has demonstrated that this requirement is not applicable in the country. |

3. CONSTATATIONS DÉTAILLÉES

Le Validateur est d'accord avec les conclusions de l'évaluation initiale. Toutefois, en ce qui concerne l'Exigence 2.2, le Validateur s'étonne du libellé de l'évaluation selon lequel « Le processus d'octroi et de transfert de licences est décrit. Il ne semble pas qu'il y ait existé, en 2016, de critères internes clairs pour l'évaluation des demandes. » La Norme ITIE n'exige pas la divulgation de « critères internes » pour l'évaluation des demandes de licences – elle prescrit uniquement la divulgation des critères techniques et financiers. Dans le cas de la République dominicaine, ces critères sont clairement énoncés en ligne⁴.

En outre, en ce qui concerne l'Exigence 2.4, bien que la page Internet précitée ne fasse pas référence à une politique explicite en matière de divulgation de contrats et de licences, le Validateur juge valide l'appréciation de « progrès satisfaisants » du Secrétariat international étant donné que tous les contrats sont publiés dans la gazette officielle.

4. RECOMMANDATIONS

Le Validateur propose l'exécution de trois mesures correctives en vue de combler des manques dans la conformité à la Norme ITIE. De plus, le Validateur formule un certain nombre de recommandations visant à renforcer la mise en œuvre de l'ITIE et son impact.

Mesures correctives

- Afin de satisfaire à l'**Exigence 3.2**, la République dominicaine doit publier la valeur de la production de ses minéraux non métalliques, en la ventilant par minéral. Afin d'améliorer la fiabilité des données de production, le gouvernement est encouragé à s'assurer que l'exactitude des données de volume déclarées par les entreprises soit vérifiée de manière suffisante.
- Afin de satisfaire à l'**Exigence 5.2**, le GMP est tenu d'établir et de divulguer les éventuels écarts qui pourraient exister entre les montants prévus par les formules de répartition et les montants effectivement transférés (1) du gouvernement central à FOMISAR et (2) de FOMISAR aux municipalités. Le GMP est encouragé à documenter et à faire connaître les désaccords qui ont surgi au sujet de l'interprétation du concept de « bénéfice net » dans le contrat de Pueblo Viejo.
- Conformément à l'**Exigence 7.4**, il est attendu de la République dominicaine qu'elle évalue l'impact et les effets de l'ITIE dans le pays et qu'elle identifie les perspectives qui se présentent pour accroître l'impact de la mise en œuvre de l'ITIE dans la gouvernance des ressources naturelles.

Recommandations stratégiques

- Pour renforcer la mise en œuvre de l'**Exigence 1.1**, le gouvernement est encouragé à inviter des instances appropriées, telles que la Direction générale des mines et le ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles, à s'engager dans la mise en œuvre de l'ITIE. La République dominicaine devrait également faire en sorte que de hauts représentants de son gouvernement participent aux réunions du GMP. Le gouvernement est encouragé à prendre des dispositions pour que son

⁴ Consulter par exemple la page <http://dgm.gob.do/transparencia/index.php/servicios/recomendacion-para-otorgamiento-de-las-solicitudes-de-concesion-para-exploracion-minera>

engagement demeure plein et entier en cas de changement d'administration, notamment en maintenant en place le financement de l'ITIE.

- Pour renforcer la mise en œuvre de l'**Exigence 1.2**, le collège des entreprises est encouragé à maintenir sa participation au processus ITIE et à faciliter la publication d'une information en matière de propriété effective ainsi que la divulgation de données de revenus de manière routinière.
- Pour renforcer la mise en œuvre de l'**Exigence 1.3**, la République dominicaine est encouragée à envisager le financement des actions de renforcement des capacités au profit d'OSC intéressées au thème de la gouvernance du secteur extractif. Le collège de la société civile est encouragé à clairement documenter le processus de sélection qu'il applique à ses membres appelés à siéger au GMP, et à renforcer les capacités des OSC non représentées au GMP.
- Pour renforcer la mise en œuvre de l'**Exigence 1.4**, le GMP est encouragé à réorienter le centre d'intérêt de son travail pour que celui-ci passe de questions relatives aux processus de l'ITIE à des questions touchant aux réformes de la gouvernance du secteur extractif. Le GMP est encouragé à relancer les activités du comité technique et à inviter les représentants d'institutions officielles de réglementation du secteur extractif à participer de près aux débats de l'ITIE.
- Les membres de la société civile qui siègent au GMP devront élaborer un mécanisme de communication systématique avec le restant du collège, tandis que le GMP devra soutenir le renforcement des capacités d'OSC ne siégeant pas au GMP afin d'assurer la continuité et une représentation élargie (**Exigence 1.4**).
- Pour renforcer la mise en œuvre de l'ITIE, le GMP est encouragé à songer à un élargissement du périmètre de la mise en œuvre en vue d'y inclure des thèmes jugés pertinents par les parties prenantes (**Exigence 1.5**). Parmi ces thèmes pourraient figurer, par exemple, des divulgations intéressant l'environnement et la gestion des revenus au niveau infranational. Le GMP est encouragé à suivre de près l'exécution du plan de travail et à veiller à ce que les activités des entreprises reflètent les priorités courantes.
- Pour renforcer la mise en œuvre de l'**Exigence 2.2**, la République dominicaine est encouragée à poursuivre son travail visant à clarifier les critères internes appliqués pour évaluer les demandes de licence, et à les rendre publics. La Direction générale des mines et le ministère de l'Énergie et des Mines sont encouragés à mieux clarifier leurs rôles dans le cadre du processus d'octroi de licences afin que des doubles-emplois soient évités.
- Pour renforcer la mise en œuvre de l'**Exigence 2.3**, la République dominicaine est encouragée à poursuivre la mise en place d'un cadastre électronique des licences accessible au public et contenant toute l'information prévue par l'Exigence.
- Afin de préparer la mise en œuvre de l'**Exigence 2.5**, le GMP est encouragé à collaborer avec des entreprises extractives, y compris celles exploitant des non-métaux, afin qu'il soit possible de publier une information sur leurs propriétaires effectifs à l'échéance du 1er janvier 2020. La Direction générale des mines est invitée à exiger des données de propriété effective dans le cadre de sa procédure d'octroi de licences.
- Le GMP est vivement encouragé à continuer de divulguer les informations relatives à la participation de l'État dans le secteur extractif et à entrer en rapport avec les entités de l'État qui ont été chargées de reprendre des concessions minières et les actions de la société Falconbridge à la suite de la dissolution de CORDE (**Exigence 2.6**). Le GMP doit établir, lors d'un examen annuel, si la participation de l'État donne lieu à des revenus significatifs.
- La République dominicaine est encouragée à améliorer la ponctualité des divulgations en matière

de revenus et de paiements (**Exigence 4.8**). Les autorités fiscales (DGII) et les entreprises sont encouragées à rechercher des solutions permettant la diffusion en temps réel ou la divulgation régulière des paiements.

- Pour renforcer la mise en œuvre de l'**Exigence 4.9**, le GMP doit s'assurer que les Rapports ITIE publiés à l'avenir précisent l'évaluation de l'Administrateur Indépendant quant à la fiabilité des données. Le GMP est encouragé à documenter les politiques et les pratiques des entités de l'État en matière d'audit. Si le GMP parvient à la conclusion que l'ensemble des données financières ont fait l'objet d'un audit indépendant et crédible, et qu'il est en mesure de divulguer l'information requise de manière suffisamment détaillée, il pourrait songer à des options d'intégration mettant moins l'accent sur le rapprochement des paiements et des revenus.
- Le GMP est encouragé à inclure, sur le portail en ligne, une information en matière de politiques et de pratiques d'audit. Le GMP est également encouragé à songer aux informations supplémentaires qui pourraient être divulguées, relatives à la gestion de recettes extractives au niveau infranational (**Exigence 5.3**).
- Pour renforcer la mise en œuvre de l'**Exigence 6.1**, le GMP est encouragé à régulièrement vérifier l'existence de dépenses sociales obligatoires et à divulguer toutes dépenses sociales volontaires par des entreprises extractives.
- Le GMP est encouragé à élaborer une stratégie de la communication visant à stimuler un débat public de niveau national et local (**Exigence 7.1**). Cette démarche serait liée de près à la nécessité de s'assurer que la mise en œuvre de l'ITIE couvre des sujets à caractère pertinent pour la République dominicaine et qu'elle conduise à la formulation de recommandations de politique claires, auxquelles il sera donné suite.
- Pour renforcer la mise en œuvre de l'**Exigence 7.2**, la République dominicaine est encouragée à déployer des efforts en matière de renforcement des capacités de nature à appuyer l'utilisation de données ITIE, agissant à cette fin surtout auprès d'organisations de la société civile, des médias et des parlementaires. Le GMP est également encouragé à poursuivre l'étude des moyens d'assurer la divulgation routinière de données extractives en recourant aux systèmes d'information du gouvernement.
- Pour renforcer la mise en œuvre de l'**Exigence 7.3**, la République dominicaine est encouragée à agir sur la base des enseignements tirés en vue de renforcer l'impact de la mise en œuvre de l'ITIE sur la gouvernance des ressources naturelles. Le GMP est encouragé à tenir compte de la présente Validation et des études existantes pour convenir de recommandations visant à renforcer la gouvernance du secteur extractif.
