



LES PARLEMENTAIRES ET LA GESTION DES INDUSTRIES EXTRACTIVES

LA NORME ITIE, UN OUTIL POUR LES PARLEMENTAIRES
DES PAYS RICHES EN RESSOURCES NATURELLES

SOMMAIRE

SOMMAIRE	1
L'ITIE ET SON UTILITÉ POUR LES PARLEMENTAIRES	2
L'ITIE, UN OUTIL DE BONNE GOUVERNANCE	4
LA PARTICIPATION DES PARLEMENTAIRES À LA MISE EN ŒUVRE DE L'ITIE	6
RÉSUMÉ ET PROCHAINES ÉTAPES	8

Crédit image : Pixabay.com

Ce dossier a été préparé par :

Le Secrétariat international de l'ITIE

Skippergata 22, 0154 Oslo, Norvège +47 222 00 800 secretariat@eiti.org

Informations complémentaires

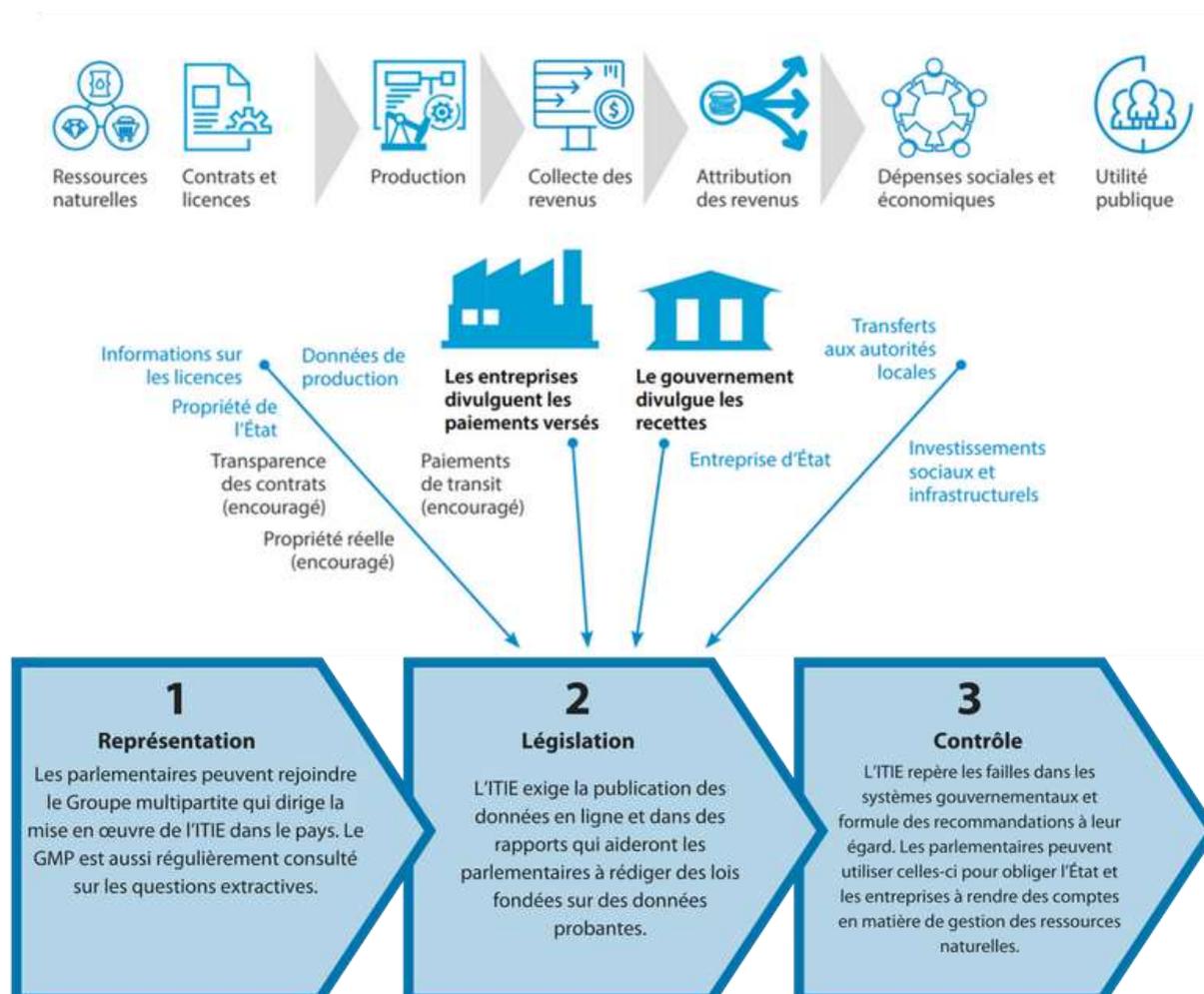
Pour de plus amples informations à ce sujet, veuillez contacter :

Gay Ordenes
Directeur régional
GOrdenes@eiti.org

L'ITIE ET SON UTILITÉ POUR LES PARLEMENTAIRES

L'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE) est une norme mondiale qui vise à encourager une gestion transparente et responsable des ressources pétrolières, gazières et minières. Actuellement, 51 pays mettent en œuvre la Norme ITIE au moyen de leur Groupe multipartite (GMP) national composé de représentants du gouvernement, des entreprises et de la société civile. La Norme ITIE tente de résoudre les principaux problèmes de gouvernance dans les secteurs des hydrocarbures et des mines en obtenant des pays et des entreprises qu'ils publient les informations relatives aux grandes étapes de la gouvernance des revenus pétroliers, gaziers et miniers.

Les divulgations effectuées dans le cadre de l'ITIE apportent des informations sur le secteur extractif et font apparaître les failles des systèmes et des cadres réglementaires des États. L'ensemble de ces informations permet au Groupe multipartite national de formuler des recommandations de réforme et idéalement d'adresser des propositions aux responsables politiques, dont les parlementaires.



L'ITIE ET SON UTILITÉ POUR LES PARLEMENTAIRES

Les parlements assument traditionnellement trois grands rôles – la représentation, la législation et le contrôle. L'intégration de ces fonctions clés dans la chaîne de valeur du secteur extractif illustre les rapports entre les parlements et les industries extractives.

La chaîne de valeur du secteur extractif est un outil conceptuel qui montre l'incidence que la présence de minerais et d'hydrocarbures dans le sous-sol peut avoir sur la vie des citoyens. À chaque étape, les parlementaires et d'autres parties prenantes peuvent intervenir de différentes façons pour accroître autant que possible les avantages pour la société.

Depuis que les pays publient de multiples informations requises par la Norme ITIE, l'Initiative est devenue un moyen de communiquer sur les dispositions légales et fiscales en lien avec l'extraction, l'organisation des entreprises d'État, la production ainsi que l'octroi et l'enregistrement des licences. Les entreprises doivent aussi déclarer leurs paiements sociaux obligatoires et les montants versés à des entités infranationales de l'État. Certains pays progressent également au niveau de la divulgation de la propriété réelle et de la transparence des contrats. La Norme ITIE est donc un instrument dont les parlementaires peuvent se saisir pour mieux comprendre le secteur extractif, son impact sur l'économie nationale et les nouvelles réformes nécessaires. Par ailleurs, les Groupes multipartites de l'ITIE forment un réseau informel que les parlementaires peuvent consulter sur les questions relatives au secteur extractif.

L'ITIE exige que les États mettant en œuvre l'Initiative et les entreprises pétrolières, gazières et minières opérant sur leur territoire divulguent les informations importantes sur le secteur. Comme l'illustre la chaîne de valeur, ces informations concernent les licences, la production, les revenus, y compris les paiements versés par les entreprises d'État et par leur intermédiaire, l'attribution des revenus et la contribution du secteur extractif à l'économie. Elles permettent aux citoyens de savoir quels avantages ils tirent de l'extraction des minerais et des hydrocarbures dans leur pays. Les parlementaires peuvent aussi s'appuyer sur ces informations pour remplir les trois rôles suivants.

- Représentation : l'ITIE exige que soient publiées les dépenses sociales obligatoires et discrétionnaires effectuées par les entreprises dans les régions où elles opèrent. Les paiements et transferts infranationaux ainsi que les informations sur l'allocation budgétaire des revenus tirés des industries extractives doivent aussi être communiqués. Toutes ces informations sont utiles pour évaluer si les communautés locales tirent profit des industries extractives. Les parlementaires peuvent s'en saisir pour apprécier les situations et intervenir lorsque les citoyens ne tirent pas suffisamment parti de l'extraction des ressources. Au Nigéria, les parties prenantes de l'ITIE ont souvent invité la Chambre des représentants à fonder son travail de réforme du secteur pétrolier sur les Rapports ITIE et plus particulièrement sur les recommandations tirées de consultations menées auprès de diverses parties prenantes.
- Législation et préparation budgétaire : l'ITIE permet de déterminer les failles des systèmes gouvernementaux sur lesquelles il est souvent nécessaire de légiférer. Par exemple, dans certains pays, les processus ITIE mettent en lumière la nécessité de modifier les lois pour améliorer la collecte des revenus, garantir la bonne distribution des revenus à l'échelle infranationale, simplifier la réglementation, prévenir les conflits d'intérêts entre les fonctions réglementaires et commerciales des entreprises d'État et renforcer la compétition dans les appels d'offres relatifs à l'octroi des licences. Les recommandations formulées dans les

L'ITIE, UN OUTIL DE BONNE GOUVERNANCE

Rapports ITIE contiennent habituellement des propositions de modifications législatives. Ces recommandations s'appuient sur les informations divulguées à chaque étape de la chaîne de valeur du secteur extractif, par exemple au sujet des licences, de la collecte des revenus, de la participation de l'État et du cadre législatif. Aux Philippines, les données ITIE alimentent le débat législatif sur les réformes possibles du droit minier. Le Parlement envisage d'augmenter les taux des redevances versées par les sociétés minières et les entreprises et la société civile locale s'appuie sur les données ITIE pour présenter leur point de vue aux législateurs. En République du Congo, les Rapports ITIE sont publiés avant le 30 septembre et contiennent des données sur l'exercice fiscal précédent conformément à la demande des deux chambres parlementaires. Leurs membres utilisent ainsi l'ITIE pour contrôler les chiffres communiqués par le gouvernement sur l'exercice fiscal précédent et planifier le budget de l'État pour l'exercice suivant.

- Contrôle : l'ITIE apporte aux parlementaires des données fiables et actualisées qu'ils peuvent utiliser pour contrôler la gestion du secteur extractif. Au Nigéria, le pouvoir de contrôle sur les dépenses du gouvernement est exercé par le comité des comptes publics (*Public Accounts Committee*) du Sénat. Lors des auditions publiques menées par ce comité, les représentants de l'ITIE Nigéria sont invités en tant qu'experts techniques à participer aux discussions sur l'amélioration de la gestion des dépenses publiques tirées des revenus du secteur extractif. Au Honduras, les Rapports ITIE ont aidé l'Institut national de géologie et des mines à déterminer comment ses systèmes pouvaient être améliorés. Les données sur le secteur extractif publiées par l'Institut sont désormais complètes, plus claires et classées par catégories. Au Kazakhstan, les entreprises communiquent les informations relatives à l'ITIE en même temps que les autres déclarations obligatoires saisies sur une plateforme en ligne du ministère de l'Énergie. Ce système permet aux parties prenantes, dont les parlementaires, de consulter immédiatement ces informations.

L'ITIE, UN OUTIL DE BONNE GOUVERNANCE

La mise en œuvre de l'ITIE donne lieu à la formulation de recommandations sur l'amélioration de la gestion du secteur extractif. Les Rapports ITIE révèlent souvent des failles dans les systèmes gouvernementaux.

Des exemples d'informations publiées dans les Rapports ITIE et de recommandations tirées de la mise en œuvre des processus ITIE dans les pays sont présentés ci-dessous.

- Cadre légal et fiscal : au Ghana, un Rapport ITIE a démontré que le système légal et fiscal omettait de taxer les plus-values réalisées par les entreprises pétrolières. Dans le Rapport ITIE 2013, il a été recommandé de légiférer au plus vite sur la taxation des plus-values tout en harmonisant les régimes juridiques concernés.
- Octroi des licences : au Burkina Faso, un Rapport ITIE a révélé l'existence d'un accord entre le gouvernement et une compagnie minière qui n'était pas conforme aux lois et réglementations en vigueur dans le secteur extractif. Fortes de ce constat, les parties prenantes de l'ITIE ont recommandé que les accords et contrats miniers soient conclus conformément aux lois applicables afin de garantir et de protéger les intérêts de l'État et

des entreprises. L'ITIE a recommandé que des lois et réglementations soient adoptées au sujet des bonus de signature.

- Audit des entreprises pétrolières nationales : en Irak, **la mise en œuvre de l'ITIE a laissé paraître que les normes d'audit nationales utilisées pour vérifier les entreprises pétrolières d'État n'avaient pas été mises à jour depuis les années 1980.** Les parties concernées ont recommandé que ces entreprises soient auditées selon les normes internationales.
- Transferts infranationaux : au Ghana, les Rapports ITIE couvrant les années 2004 à 2011 ont montré que les revenus du secteur extractif destinés à être partagés entre divers organes régulateurs et de contrôle nationaux, les administrations locales, les autorités traditionnelles propriétaires de terres et les autres communautés touchées par les activités minières **n'arrivaient pas aux bénéficiaires prévus. Les raisons en étaient des détournements de fonds, l'absence de comptabilité de ces ressources et de rapport à leur sujet, et des transferts irréguliers.** La mise en œuvre des recommandations de l'ITIE quant à l'amélioration de la ponctualité, de la régularité et de l'exhaustivité des transferts de fonds a permis un renforcement des responsabilités au niveau infranational, l'ouverture de comptes dédiés pour les administrations locales et l'élaboration de lignes directrices par la Commission des minéraux quant à l'utilisation des revenus issus des minéraux au niveau infranational. De même, aux Philippines, le Rapport ITIE 2012 a démontré que les **administrations locales n'étaient pas capables de quantifier** les sommes reçues des entreprises extractives. Sur la base de ce constat, le même Rapport a recommandé que les **entités de l'État concernées et le ministère du Budget et de la Gestion assurent le suivi** de ces transferts et préparent des rapports ventilés par administration locale et par flux de revenus.
- Dépenses sociales : les données ITIE doivent inclure les dépenses obligatoires et discrétionnaires engagées par les entreprises dans des projets sociaux. Ces informations **permettent aux parlementaires de s'assurer** que les revenus tirés du secteur extractif contribuent au développement économique et social. Aux Philippines, **la mise en œuvre de l'ITIE joue un rôle crucial pour suivre les dépenses sociales et vérifier si les entreprises honorent leurs obligations contractuelles.** Le GMP de l'ITIE Philippines prépare actuellement une approche systématique pour le suivi des projets sociaux.
- Gestion des revenus : les parlementaires doivent disposer de données fiables pour baser leurs prévisions budgétaires et vérifier **que l'allocation des ressources se fait en conformité avec la loi.** Dans de nombreux pays, les Rapports ITIE ont recommandé d'adopter des mécanismes pour suivre les flux de revenus du secteur extractif. Au Myanmar, la mise en œuvre de l'ITIE a déclenché des discussions sur l'inscription des revenus tirés des ressources naturelles dans le budget national, plutôt que dans la rubrique « autres comptes » **des entreprises d'État.** Le Groupe multipartite de l'ITIE Myanmar plaide en faveur du renforcement du contrôle sur ces autres comptes.
- Cadastre/registre des licences : **en vertu de la Norme ITIE, les pays de mise en œuvre** doivent tenir un système de registre public ou de cadastre contenant des informations actualisées et complètes sur chacune des licences octroyées aux entreprises mentionnées dans le Rapport ITIE. Ces informations doivent notamment préciser le détenteur de licence,

LA PARTICIPATION DES PARLEMENTAIRES À LA MISE EN ŒUVRE DE L'ITIE

les dates de la demande et de l'octroi de la licence ainsi que sa durée et, dans le cas de licences d'exploitation, les matières premières produites. En Afghanistan, les Rapports ITIE permettent au gouvernement d'évaluer le cadastre et d'en repérer les insuffisances. Le Rapport ITIE 2012-2013 contient des recommandations spécifiques à ce sujet.

- Propriété réelle : **l'identité des véritables** propriétaires – les « propriétaires réels » – des entreprises est souvent inconnue et dissimulée derrière une succession **d'entités juridiques**. **Une telle opacité peut contribuer à la corruption, au blanchiment d'argent et à l'évasion fiscale** dans le secteur extractif. L'ITIE a joué un rôle central dans l'ouverture de débats nationaux sur la propriété réelle dans les pays mettant en œuvre l'Initiative. Toutes les entreprises opérant dans des pays de l'ITIE sont désormais tenues de divulguer le nom et l'identité de leurs propriétaires réels, y compris leur nationalité et leur pays de résidence. De telles informations peuvent aider les parlementaires à exercer leurs fonctions de contrôle sur le secteur extractif, particulièrement en leur indiquant qui sont les véritables **propriétaires des entreprises avec lesquelles travaille le gouvernement** et si l'approbation des licences et des contrats extractifs présente des risques de corruption.
- Assurance qualité des données : l'ITIE se fonde sur les systèmes d'audit et d'assurance déjà utilisés par les entités de l'État et les entreprises, à qui elle recommande de suivre les normes internationales. La Norme ITIE souligne d'ailleurs l'importance d'un audit crédible et indépendant conformément aux normes internationales pour les données financières.
- Bien souvent, l'ITIE repère des faiblesses dans les normes d'audit et d'assurance ainsi que dans leur application. L'Initiative contribue ainsi à repérer les zones de risque qui méritent une attention particulière. Les Rapports ITIE **de l'Afghanistan, de l'Albanie, de l'Azerbaïdjan, de la Côte d'Ivoire, de l'Irak, du Ghana, du Mali, de la Mauritanie, de la Mongolie, du Nigéria, des Philippines et de la République démocratique du Congo** ont mis en lumière des insuffisances en matière **d'assurance qualité des données** gouvernementales et formulé des recommandations à cet égard.

LA PARTICIPATION DES PARLEMENTAIRES À LA MISE EN ŒUVRE DE L'ITIE

Pour participer à la mise en œuvre de l'ITIE, les parlementaires peuvent :

- Collaborer avec le **Groupe multipartite national de l'ITIE**. Le GMP est un organisme représentatif du secteur extractif qui est constitué et dirigé par les organismes de réglementation publics compétents en la matière. Il contribue à la préparation des lois minières ou pétrolières, **à l'approbation des contrats extractifs, à la résolution des questions budgétaires** et au contrôle du secteur. Les parlementaires peuvent **s'aider de ce groupe** pour approcher les citoyens et les consulter. En Afghanistan, au Burkina Faso, au Cameroun, au Kazakhstan, au Mali, en République démocratique du Congo, au Sénégal, au Tchad et au Togo, le GMP comprend des parlementaires qui montrent la voie en guidant la mise en œuvre de l'ITIE dans le pays.

LA PARTICIPATION DES PARLEMENTAIRES À LA MISE EN ŒUVRE DE L'ITIE

- **Garantir l'exhaustivité et la ponctualité des données** relatives au secteur extractif. Les parlementaires peuvent contribuer à garantir que les données relatives au secteur extractif soient complètes et diffusées dans les délais en obligeant les entreprises et les entités de l'État à **publier régulièrement** ces informations. Ces divulgations peuvent se faire dans le cadre du processus de déclaration ITIE ou des autres publications régulièrement effectuées sur les sites Internet des entreprises et des gouvernements. Le parlement peut les rendre obligatoires en ajoutant des clauses sur la transparence dans les lois sectorielles. Plusieurs pays comme le Libéria, le Nigéria et la Tanzanie ont adopté des lois rendant la mise en œuvre de l'ITIE obligatoire afin que toutes les entreprises participent au processus de déclaration ITIE.
- Étudier les Rapports ITIE. Les parlementaires peuvent organiser des auditions publiques pour discuter des conclusions des Rapports et trouver des façons de résoudre les faiblesses décelées par ceux-ci dans les systèmes gouvernementaux. Dans le cadre de leurs fonctions de contrôle, les parlementaires peuvent régulièrement examiner les Rapports ITIE annuels et utiliser leurs données, conclusions et recommandations pour formuler des politiques et évaluer s'il convient de modifier les lois existantes ou d'en rédiger de nouvelles.
- Participer à la Validation. Chaque pays de l'ITIE se soumet régulièrement à un processus de Validation à l'occasion duquel le Conseil d'administration international de l'ITIE évalue les progrès accomplis par le pays dans la mise en œuvre de la Norme ITIE. Le processus de Validation consiste notamment à évaluer le niveau de divulgation des informations relatives aux différentes étapes de la chaîne de valeur du secteur extractif dans le pays. Les parlementaires peuvent y participer en vérifiant si les mesures correctives prescrites par le Conseil d'administration international de l'ITIE ont été mises en œuvre par le gouvernement. En Irak, la Commission parlementaire sur l'énergie participe au groupe de travail qui supervise la façon dont le gouvernement applique les mesures correctives tirées de la Validation. Lorsque la Validation établit des faiblesses concernant l'espace civique, l'engagement du gouvernement ou la participation des entreprises, le parlement peut intervenir en éliminant les obstacles légaux qui empêchent ces collègues de participer pleinement et activement à l'ITIE.
- Fonder les lois sur les données ITIE. Comme indiqué plus haut, les Rapports ITIE publiés par les pays contiennent un large éventail d'informations concernant l'extraction des ressources naturelles sur leur territoire. Les parlementaires et les GMP de l'ITIE peuvent s'associer pour analyser les données disponibles et réclamer les autres informations nécessaires à l'élaboration des lois. Chaque partie peut ainsi bénéficier de l'expertise technique de l'autre.
- **Utiliser les conclusions de l'ITIE pour appuyer les enquêtes sur des irrégularités.** Les Rapports ITIE contiennent parfois des informations sur le non-respect des procédures d'octroi de licences, l'identité douteuse des propriétaires réels des entreprises extractives, le non-paiement de certains impôts et d'autres informations pouvant mettre en lumière de la corruption ou des anomalies dans les transactions. Les parlementaires peuvent s'appuyer sur ces rapports pour aborder ces irrégularités lors des débats parlementaires.
- Tenir compte des données ITIE dans le cadre de la préparation budgétaire. Les Rapports ITIE contiennent des informations consolidées sur tous les paiements versés à

l'État par les entreprises extractives. De telles informations sont utiles pour prévoir les revenus extractifs et ainsi mieux arrêter le budget national. Les Rapports ITIE peuvent aussi aider à repérer les revenus tirés des ressources naturelles qui ne sont pas dûment reportés dans le budget national.

- **Inclure les principes de transparence de l'ITIE dans la loi.** Dans plusieurs pays mettant en œuvre l'ITIE, la loi exige que les informations d'intérêt public soient accessibles à tous. Comme il est généralement considéré que les activités extractives relèvent de l'intérêt public, les parlementaires peuvent s'appuyer sur les principes et les obligations de transparence édictés dans la Norme ITIE afin d'indiquer dans leurs politiques quelles informations doivent être rendues publiques et quelles sont les meilleures façons de le faire.

RÉSUMÉ ET PROCHAINES ÉTAPES

« Les résultats en matière de redevabilité ne dépendent pas du nombre d'outils utilisés, mais plutôt de la façon dont les parlements se saisissent de ces outils pour plaider en faveur d'une redevabilité politique essentielle. Les parlementaires doivent recenser les outils disponibles dans leur pays et déterminer comment ils peuvent les exploiter efficacement pour renforcer la redevabilité du secteur extractif. Par ailleurs, les parlements doivent pouvoir collaborer avec d'autres acteurs de la redevabilité, comme les institutions supérieures de contrôle des finances publiques, les commissions de lutte contre la corruption, les organisations de la société civile et les secrétariats nationaux de l'ITIE, afin de tenir compte des analyses et des commentaires dans leur utilisation des outils de redevabilité. »

- Principaux messages et enseignements tirés du Séminaire mondial sur le rôle des parlements et des industries extractives organisé par l'Association parlementaire du Commonwealth à Kigali (Rwanda) du 13 au 15 janvier 2015

Aidez l'ITIE à vous aider

- ➔ *Impliquez-vous* dans l'ITIE pour renforcer son expertise et son leadership en matière de transparence et de bonne gouvernance du secteur extractif.
- ➔ *Investissez-vous* pour garantir le bon fonctionnement de l'ITIE dans votre pays.
- ➔ *Travaillez de concert* avec d'autres parties prenantes comme les organisations de la société civile et d'autres organismes de contrôle.
- ➔ *Exploitez les données* fournies par l'ITIE et communiquez-les régulièrement aux citoyens.
- ➔ Nouez des liens avec les autres acteurs de l'ITIE et mettez-les à profit.

La transparence des industries extractives doit occuper une place centrale dans la façon dont les gouvernements gèrent ce secteur. Les pays ont de plus en plus recours aux exigences de l'ITIE en matière de divulgation pour évaluer leurs systèmes à la lumière d'une norme mondiale et déterminer ainsi leurs lacunes. Le renforcement des systèmes publics au moyen de l'ITIE peut revêtir une importance particulière pour les parlementaires, car c'est l'occasion d'ancrer durablement un minimum de transparence dans la gestion du secteur.

Chaque situation nationale est différente et les parlementaires rencontrent des difficultés très variables selon les pays. Cela étant, bon nombre des difficultés rencontrées par les pays riches en ressources naturelles sont comparables de telle façon que les pays peuvent échanger sur les enseignements tirés de leurs expériences respectives.

La Norme ITIE a été pensée pour pouvoir être mise en œuvre différemment selon les priorités de chaque pays. Dans chaque pays de mise en œuvre, le Groupe multipartite doit préparer un plan de travail qui allie les exigences de la Norme et les priorités du secteur extractif national. En participant pleinement au travail du Groupe multipartite, les parlementaires renforcent la qualité de la mise en œuvre et font un usage actif de l'ITIE.

Les informations fournies par l'ITIE font partie des outils dont les parlementaires disposent pour exercer un contrôle sur chaque étape de la chaîne de valeur du secteur extractif.

Sans être le seul instrument à la disposition des parlementaires qui entendent améliorer la gouvernance du secteur, l'ITIE peut néanmoins s'avérer très efficace à cet égard.

L'ITIE (Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives) est une norme mondiale qui améliore la transparence et la gouvernance responsable des ressources pétrolières, gazières et minérales. La Norme ITIE est mise en œuvre par les États en collaboration avec les entreprises et la société civile.

Les pays mettant en œuvre l'ITIE publient des informations sur des questions telles que les paiements d'impôts, les licences, les contrats, la production et les entreprises pétrolières nationales.

