

Rapport d'observations de 2018

Cowater
Sogema

Valdateur universel des Validations de l'ITIE en 2018

CowaterSogema International Inc.



INTRODUCTION

Le 12 mai 2018, l'ITIE a engagé CowaterSogema en tant que Validateur Indépendant de 15 pays de l'ITIE : l'Afghanistan, la Colombie, la République démocratique du Congo, l'Éthiopie, le Guatemala, la Guinée, l'Indonésie, le Malawi, le Myanmar, la Papouasie–Nouvelle-Guinée, le Royaume-Uni, les Seychelles, la Sierra Leone, le Tchad et Trinité-et-Tobago. Conformément aux décisions du Conseil d'administration de l'ITIE, la Validation de l'Afghanistan a été repoussée à 2019 (<https://eiti.org/fr/node/9649>) tandis que celle de l'Allemagne a été avancée (<https://eiti.org/fr/node/9887>). Par ailleurs, la Validation du Guatemala se poursuit depuis le 1^{er} avril 2018. Le 3 juin, le volcan guatémaltèque Fuego est entré en éruption, retardant alors une mission de Validation, ce qui fut l'une des causes à l'origine du retard dans la collecte des données. .

Procédant par pays, CowaterSogema a d'abord étudié les évaluations initiales et posé les questions jugées nécessaires pour faire avancer le dossier. Une fois les clarifications du Secrétariat international reçues, CowaterSogema s'est inspiré du guide de Validation pour préparer une ébauche du rapport de Validation et commenter l'évaluation initiale de chaque pays. La version définitive du rapport de Validation a été rédigée en tenant compte des commentaires du Groupe multipartite du pays concerné, lesquels font l'objet d'une réponse concomitante au rapport final.

Outre les évaluations sur les pays, le contrat stipule également la publication d'un rapport final présentant le bilan du processus, une évaluation du degré d'effort exigé, un aperçu des principales divergences, ainsi que des recommandations destinées à mettre à jour le guide de Validation. Ce qui suit se veut une réflexion critique et constructive destinée à améliorer le processus de Validation..

1 EXAMEN DU PROCESSUS

1.1 Un conflit d'intérêts au sein du Secrétariat international est possible dans le cadre du le processus de Validation : les personnes chargées de la rédaction du rapport initial de Validation (ou de sa supervision) et de la collecte des informations sont les membres du Secrétariat international qui proposent également un appui à la mise en œuvre. Il serait préférable de les dissocier afin que l'évaluation bénéficie d'une perspective neutre. Le Validateur n'a toutefois relevé aucun élément qui pourrait indiquer que les évaluations initiales de 2018 auraient été altérées par cet éventuel conflit d'intérêts. Le Validateur est en outre conscient des implications financières de sa proposition, à savoir la mise en place d'un service distinct de Validation, et suffisamment compétent linguistiquement parlant, au sein du Secrétariat international.

1.2 Il est important que le Secrétariat international tienne les Validateurs concernés au courant des nouvelles informations disponibles. Dans le cas de l'Allemagne, il semblerait que les quatre Exigences assorties de la mention « progrès significatifs » et figurant dans l'évaluation du rapport final aient été réexaminées et que le Comité de Validation les ait revues à la hausse comme ayant fait l'objet de « progrès satisfaisants » (établissant de fait la conformité de l'Allemagne) à partir de données publiées après l'évaluation initiale et le rapport final de Validation. Les ressources pourraient également être mieux employées si le Secrétariat international faisait régulièrement le point sur la suspension ou la réintégration des pays.

1.3 Les décisions du Conseil d'administration de l'ITIE pourraient figurer parmi les nouvelles informations. Le Validateur n'a eu connaissance de la décision du Conseil d'administration concernant les critères de prise en compte de faits nouveaux et d'informations divulgués une

fois le processus de Validation entamé¹ (datée du 27 février 2019) qu'après avoir inopinément effectué des recherches sur le site Internet de l'ITIE. Cette décision du Conseil d'administration semble instaurer une prise de décision discrétionnaire dans le processus de Validation, outrepassant le droit de regard du Validateur Indépendant. Comme cela a été le cas avec l'Allemagne, le Validateur Indépendant pourrait être exclu de l'évaluation d'informations complémentaires. Même si la décision du Conseil d'administration 2019-15/BM-42 exige que les nouvelles informations soient précises et vérifiables, cela signifie que certaines données utiles au processus de Validation ne sont pas assujetties au même processus d'évaluation indépendant.

Dans un souci de transparence, il est donc impératif de rendre publiques les décisions discrétionnaires prises par le Conseil d'administration conformément à sa décision 2019-15/BM-42, pour que toutes les parties prenantes, Validateur inclus, comprennent les divergences éventuelles entre le rapport final de Validation et la décision prise par le Conseil d'administration.

1.4 Il convient de mieux définir ce qui constitue une politique sur la transparence des contrats. L'Exigence 2.4b stipule l'inclusion de la politique d'un gouvernement en matière de divulgation des contrats et des licences dans les dispositions légales. De nombreuses interprétations sont possibles ici – les pays qui publient les contrats sans avoir bien défini leur politique en la matière, les pays où la divulgation de contrats est soumise à des contraintes juridiques explicite qui font figure de « politique », etc. Les dispositions légales (positives ou négatives) en matière de divulgation de contrats suffisent-elles à juger de manière satisfaisante de la transparence des contrats ?

1.5 Des précisions devront être apportées concernant les documents présentés en sus de l'évaluation initiale préparée par le Secrétariat international. À titre d'exemple, la société civile dans certains pays a présenté des documents concernant les contraintes exercées sur des activités qui ne relèvent pas de la participation au processus ITIE. Le Validateur n'est à aucun moment tenu de vérifier ou d'examiner ces documents supplémentaires, ni de reconsidérer les Exigences 1.3 et 1.4 en conséquence. En ce qui concerne le Myanmar, le document présenté par la coalition de la société civile MATA (Myanmar Alliance for Transparency and Accountability) au sujet des restrictions externes au processus ITIE et imposées à la société civile a été lu, mais n'a pas fait l'objet d'une évaluation ou d'un contrôle ponctuel. Il convient de recommander que le Validateur *doive* prendre en considération toutes les informations, mais que son devoir de réponse ne concerne que les commentaires du Groupe multipartite.

1.6 Le guide de Validation devra présenter des exemples et proposer des conseils plus éclairés sur ce que signifie « dépasser » la satisfaction à une Exigence, et ce, pour chaque Exigence.

1.7 Certaines des évaluations initiales les plus récentes mentionnent une évaluation des « divulgations systématiques ». Le guide de Validation devra être actualisé pour aborder ce point particulier.

1.8 Une évaluation indépendante du processus de Validation devra être menée en tenant compte de ces questions procédurières et des conclusions du présent rapport, et recueillir l'évaluation des parties prenantes en vue de renforcer davantage le processus de Validation.

1.9 Des améliorations pourraient être apportées aux directives adressées aux Validateurs concernant l'engagement des entreprises dans le cadre de l'Exigence 1.2. Si la question

¹ <https://eiti.org/fr/node/10302>

de l'évaluation du cadre de gouvernance est relativement claire, il n'a pas toujours été aussi facile d'évaluer l'engagement de l'industrie. Plus précisément, il serait judicieux de prodiguer des conseils pour les situations où, à l'exception d'une ou de deux entreprises très engagées, la majeure partie des entreprises seraient complètement désengagées. Quelques éclaircissements sur le rôle relativement important du gouvernement pour ce qui est d'assurer l'absence d'obstacles à la participation des entreprises et sur son engagement réel pour le compte de l'industrie seraient également utiles.

2 DEGRÉ D'EFFORT

2.1 L'équipe de CowaterSogema s'estime satisfaite du degré d'effort exigé par pays. Chaque dossier a été confié à deux membres de l'équipe, qui se sont réparti les Exigences de la façon suivante : un consultant a travaillé sur les Exigences 1, 2, 3 et 7, tandis que l'autre consultant (spécialiste en finances) a analysé les Exigences 4, 5 et 6. Les deux consultants y ont consacré quatre jours d'efforts : deux jours et demi pour le consultant principal, un jour et demi pour le deuxième. Bien que cette répartition des ressources suffise généralement, elle restreint la disponibilité des ressources pour le suivi détaillé ou la vérification ponctuelle de certaines Exigences particulières.

3. PROPOSITIONS DE CHANGEMENTS À APPORTER À LA NORME ITIE

Société civile

3.1 La Norme ITIE ne comporte aucune définition de la société civile (ni dans la rubrique principale sur les impératifs de l'Exigence 1.3, ni dans le protocole sur la participation de la société civile). Cela pourrait poser problème. Il est en effet important que les différentes formes d'organisations de la société civile soient représentées au sein du Groupe multipartite ou qu'elles puissent du moins faire entendre leur voix et leurs préoccupations par l'intermédiaire de ce Groupe multipartite. Une définition de la société civile permettrait de souligner ces points, à défaut de stipuler des exigences de conformité rigoureuses. Cette définition devra inclure les ONG internationales, les ONG nationales, les groupes communautaires ainsi que d'autres subdivisions de la société civile : les universités, les médias, les syndicats, les groupes religieux et les corps de métier/groupes professionnels.

3.2 Le protocole sur la participation de la société civile comporte une définition restrictive de l'espace civique – lorsqu'il stipule que l'espace civique ne compte que lorsqu'il représente un obstacle à l'engagement au processus ITIE. Cette limitation pose problème. En conséquence, le Validateur ne peut pas tenir compte des contraintes rencontrées par la société civile dans le secteur extractif (en dehors du processus ITIE). Cette situation exacerbe involontairement une inégalité des rapports de force entre les organisations communautaires souvent marginalisées qui militent dans les zones touchées par les opérations extractives et les ONG internationales et les ONG qui sont implantées dans les capitales. Le Conseil d'administration de l'ITIE devra envisager un élargissement de la définition de l'espace civique de manière à transcender les contraintes de participation au processus ITIE pour englober le secteur extractif dans son ensemble.

3.3 Il n'existe à l'heure actuelle aucune exigence permettant d'évaluer l'aptitude des membres du Groupe multipartite issus des OSC à communiquer avec l'ensemble du collège des OSC. L'Exigence 1.4b.iii stipule simplement que, « les membres du Groupe multipartite devront communiquer avec leurs collègues ». Le guide de Validation ne propose aucune recommandation sur ce point et renvoie au protocole sur la participation de la société civile.

Là encore, le protocole ne contient aucune orientation précise concernant les liens de communication entre collègues.

Cette absence d'orientations concrètes pourrait incidemment renforcer le rapport de forces inégales entre le centre et la périphérie et favoriser des ONG internationales et des ONG nationales très performantes par rapport aux organisations communautaires.

Période de transmission des données

3.4 Dans le contexte du point 1.3 ci-dessus, il convient de préciser quelles données communiquées après le début de la Validation seront prises en compte dans le processus de Validation. De plus, si le Rapport ITIE le plus récent est pris en compte en même temps que d'autres informations publiées postérieurement à ce rapport et avant le début de la validation, il est important de préciser dans l'évaluation initiale quels sont ces autres renseignements et pourquoi ils sont jugés suffisamment importants pour faire l'objet d'une analyse et d'une évaluation. Pour le moment, les rapports d'évaluation initiale ne font pas toujours explicitement référence aux éléments factuels à l'étude.

Cadre légal et régime fiscal

3.5 S'agissant de l'Exigence 2.1, la description du régime légal et fiscal devra faire l'objet d'exigences plus substantielles. Exemples :

a) Une exigence stipulant que les Rapports ITIE devraient inclure un calcul du taux d'imposition effectif global exigé par le régime fiscal (ventilé par type de minerai, si nécessaire).

b) L'analyse du cadre légal ne devrait pas se limiter aux lois sectorielles, mais tenir compte des lois contextuellement importantes telles que la liberté d'information, la réglementation de la société civile, la propriété effective et les règles de tarification des transferts, pour ne citer que ces quatre exemples.

c) La description du régime fiscal devra également prévoir expressément des exemptions propres aux entreprises dérogeant à la pratique courante (c.-à-d. les modalités fiscales dans les contrats qui divergent du régime fiscal).

Données de la production et des exportations

3.6 L'Exigence 3.1 est floue. Il convient de préciser l'impératif de fournir « une vue d'ensemble des industries extractives », par exemple en exigeant que la quantité et la valeur des réserves prouvées totales soient mentionnées, présentées sous forme agrégée et ventilées par type de minerai.

3.7 Exigences 3.2 et 3.3. La méthode employée pour calculer les valeurs des volumes de production et des exportations devra être divulguée. Il ne s'agit pour le moment que d'une exigence facultative. Étant donné que l'entreprise communique souvent ses données de production (sans faire l'objet d'une vérification indépendante par l'agence gouvernementale concernée), la Norme ITIE et le guide de Validation bénéficieraient d'un relèvement et d'un renforcement des exigences dans ce domaine.

Transparence des contrats

3.8 Ainsi que nous l'avons déjà mentionné au point 1.4 ci-dessus, l'Exigence 2.4b est en léger décalage avec les précédentes – le renvoi aux dispositions légales ne suffit pas. Ce point devra être clarifié lors la révision de la Norme ITIE et du guide de Validation. De plus, il est important de souligner que la transparence des contrats doit également inclure la transparence des licences – pour les pays dans lesquels les contrats sont rares ou inexistantes. En d'autres termes, ces territoires doivent disposer d'une politique explicite/autonome en matière de transparence des licences.

Débat public

3.9 En l'état actuel des choses, un pays peut publier des Rapports ITIE, veiller à ce que les rapports soient dans un format de données ouvertes, rédigés de façon claire et compréhensible, et qu'ils ne soient pas, selon les parties prenantes, sources de débats publics majeurs tout en restant conformes à cette Exigence. Le Validateur estime que la barre de cette Exigence a été placée trop bas, que les Rapports ITIE doivent susciter, de façon effective et concrète, un débat public, et que cette exigence doit passer d'une approche axée sur le produit à une approche axée sur le résultat. L'évaluation des résultats pourrait se faire sur la base d'une appréciation de la représentation médiatique nationale et locale, par exemple.

Incohérences et recommandations

3.10 La Norme ITIE se limite actuellement à une vision réductrice des mesures à prendre en fonction des enseignements tirés. Il faudra mettre davantage l'accent sur le fait qu'ITIE appuie les efforts de réforme et les priorités nationales de cette Exigence, renvoyant à l'Exigence 1.5.

Résultats et impact

3.11 Il a souvent été demandé dans le cadre des évaluations initiales de 2018 de faire le rapprochement entre les résultats d'ITIE et les priorités et réformes nationales. L'Exigence 7.4 n'insiste cependant pas suffisamment sur ce point. Elle pourrait être plus étroitement corrélée à l'Exigence 1.5a et à la nécessité de refléter les priorités nationales. Pour sa part, l'Exigence 1.5 mentionne le plan de travail devant refléter les priorités nationales, mais n'indique pas expressément que ce plan de travail doit être en adéquation avec un programme de réformes. Une allusion explicite aux réformes nationales ainsi qu'aux priorités nationales dans les Exigences 1.5 et 7.4 pourrait suffire.

3.12 Une lacune majeure de la version actuelle de la Norme ITIE (qui pourrait être corrigée dans la version de 2019) réside dans la difficulté à cerner les possibilités d'une meilleure utilisation des données ITIE par les autorités (par exemple, les associer à une gestion améliorée des finances publiques du secteur extractif et s'en servir dans le cadre de la lutte contre la corruption) et une approche plus inclusive du rôle des intervenants chargés des questions de responsabilité horizontale (tels que les commissions parlementaires, les services de contrôle et les organes chargés des médiations, etc.).