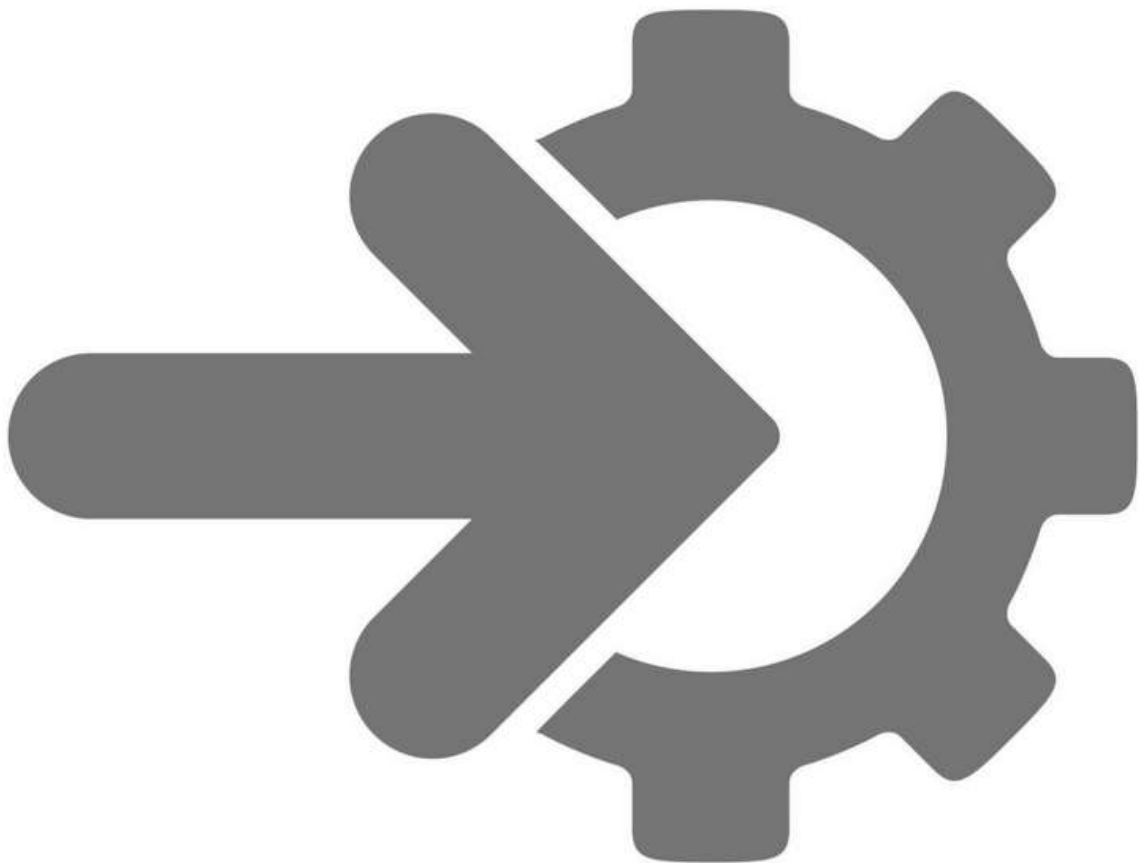


ENCOURAGER LES DIVULGATIONS SYSTÉMATIQUES



Résumé

La Norme ITIE 2016 permet aux pays de mise en œuvre de divulguer les informations requises par les Exigences ITIE à l'aide des déclarations régulières des gouvernements et des entreprises et de systèmes de consultation tels que des sites Internet, des rapports annuels, etc. Le présent document recommande d'établir clairement une divulgation systématique en tant qu'attente par défaut, en utilisant les Rapports ITIE pour combler tout écart éventuel et répondre aux préoccupations concernant la qualité des données. Les pays mettant en œuvre l'ITIE pourront encore continuer à publier des rapports annuels ITIE présentant une compilation et une analyse des informations provenant des principales sources, afin que ces informations soient plus accessibles et plus compréhensibles, plus particulièrement pour les parties prenantes n'ayant pas accès aux informations en ligne.

Cette approche à la mise en œuvre de l'ITIE permet de renforcer la ponctualité, l'exhaustivité et la fiabilité des données pour orienter le débat public. Elle réduira le nombre de processus ITIE menés dans un cadre isolé des autres efforts déployés par les gouvernements. Elle est également plus rentable et contribue à résoudre les problèmes de financements limités qui sont à disposition pour les déclarations ITIE autonomes et les secrétariats nationaux.

Bien que cette transition soit déjà bien entamée dans un grand nombre de pays mettant en œuvre l'ITIE, la plupart des pays sont confrontés à des difficultés dans l'intégration de la mise en œuvre de l'ITIE. Dans certains pays, la transition nécessitera des réformes de fond ainsi qu'un soutien politique, technique et financier appuyé. Le rythme de la transition vers une divulgation systématique ne sera pas le même pour tous les pays. Par conséquent, le document propose de procéder à une transition progressive qui tient compte des circonstances nationales.

Ce travail soulève des questions concernant le rôle et les responsabilités des Groupes multipartites de l'ITIE à l'avenir. Dans certains cas, la fonction des Groupes multipartites pourrait évoluer pour se focaliser sur un suivi visant à déterminer si les divulgations sont complètes ou non, sur l'analyse des données, sur la sensibilisation du public et/ou sur la formulation de recommandations en matière de réformes. Dans d'autres cas, tel qu'illustré par l'exemple norvégien, les parties prenantes pourraient préférer d'autres canaux pour la communication entre parties prenantes, ainsi que d'engagement et de dialogue.

ENCOURAGER LES DIVULGATIONS SYSTÉMATIQUES

Table des matières

Résumé	2
1. Terminologie	4
2. Introduction	4
3. Contexte	5
4. Questions stratégiques liées à l'intégration	8
4.1 Intégration de l'approche multipartite	8
4.2 L'intégration dans les pays candidats potentiels	10
4.3 Renforcement de l'engagement politique en faveur de l'intégration	10
4.4 Les résultats de l'intégration	11
4.5 Déclaration plus ponctuelle	12
4.6 Liens entre l'intégration et les données ouvertes	13
4.7 Rapprochement	14
5. Implications et prochaines étapes	15
Annexe A – Examen des études de faisabilité de l'intégration	17
Norvège.....	17
Timor-Leste	18
Kazakhstan	19
Kirghizistan.....	19
Liberia.....	20
Mauritanie	21
Annexe B – Termes de Référence pour le sous-groupe	23
Synthèse	23
Contexte	23
Objectifs du sous-groupe	24
Calendrier	25
Composition du groupe de travail	25

1. Terminologie

Les termes « intégration », « déclarations intégrées » et « divulgations systématiques » sont souvent utilisés comme des synonymes. Aux fins de ce document, les termes divulgations systématiques et déclarations intégrées **sont à considérer comme des synonymes. Ils font référence à l'objectif final, à savoir lorsque les exigences de divulgation de l'ITIE sont remplies grâce à des déclarations de routine accessibles des entreprises et du gouvernement. Ceci pourrait inclure les déclarations de finance publique, les rapports annuels, les portails d'information ainsi que d'autres initiatives portant sur les données ouvertes et la liberté d'information. Ceci devra comprendre une explication des procédures d'audit et d'assurance-qualité auxquelles les données ont été soumises avec un accès pour tous aux documents contextuels. L'intégration renvoie au processus permettant d'atteindre cet objectif et qui pourra comprendre des mesures intermédiaires, des projets-pilotes ou d'autres activités de renforcement des capacités. Les sites Internet de l'ITIE seraient dans une plus large mesure utilisés en tant que portail d'accès à ces divulgations systématiques et les rapports ITIE divulgueraient des informations non disponibles ailleurs.**

2. Introduction

Conformément au plan d'action pour l'intégration, le Secrétariat international a encouragé tous les pays mettant en œuvre l'ITIE à évaluer les divulgations qu'il est possible de soumettre par le biais des systèmes existants. Un aperçu des progrès réalisés dans les études de faisabilité est présenté à l'Annexe A.

Dans certains pays, les conditions en faveur d'une divulgation systématique sont excellentes. En Norvège, en Mongolie et au Timor-Leste par exemple, la quasi-totalité des données dont la divulgation est requise par l'ITIE est déjà accessible au public auprès de sources gouvernementales. Bien que, dans le cadre de l'adoption d'une divulgation pleinement intégrée, les prochaines étapes pour ces pays soient évidentes, les implications pour l'architecture de l'ITIE sont moins claires en ce qui concerne le rôle de la gouvernance multipartite, des plans de travail annuels, des rapports annuels d'avancement et de la Validation. En particulier, la nécessité de renforcer l'intégration de la mise en œuvre de l'ITIE soulève des questions quant au rôle et aux responsabilités des Groupes multipartites de l'ITIE. Cet aspect est présenté plus en détail dans la section 4 ci-dessous.

Bien que la plupart des pays mettant en œuvre l'ITIE aient adopté certains aspects de l'intégration, notamment en ce qui concerne les informations contextuelles liées aux octrois de licences, la transparence des contrats ainsi que les données sur la production et les exportations, de nombreux pays sont confrontés à des difficultés dans le cadre de « l'intégration pleine », c'est-à-dire dans la soumission de divulgations régulières de *toutes* les données exigées par la Norme ITIE dans les détails requis. Par exemple, l'un des défis communs dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes (ALC) réside dans le fait que les dispositions de confidentialité exigent une renonciation de la part des entreprises avant que les agences gouvernementales ne divulguent les données spécifiques aux entreprises. Toutefois, ces défis ne devraient pas compromettre l'objectif à long terme consistant à garantir une divulgation intégrée et systématique.

L'intégration n'est pas encore un thème abordé dans les discussions des Groupes multipartites de nombreux pays de l'ITIE. Certains considèrent que l'intégration ne concerne que les pays qui sont parvenus à se conformer à la Norme. Plusieurs pays craignent également que l'intégration compromette le rôle des secrétariats nationaux et des Groupes multipartites. Ces facteurs ne font qu'exacerber le problème de lenteur du processus global de transition vers la transparence intégrée.

Dans le même temps, l'avenir de l'ITIE repose certainement sur la réussite de la transition vers la transparence intégrée pour préserver l'importance du rôle de l'Initiative. Sur le plan financier, le maintien de la configuration actuelle des secrétariats nationaux, des Rapports ITIE et des longues listes de mesures correctives onéreuses provenant des Validations n'est plus viable. L'expérience de la mise en œuvre, y compris de la Validation, a également montré que la configuration actuelle contribue au maintien de processus ITIE « compartimentés » qui sont isolés des autres processus gouvernementaux, ce qui limite considérablement l'impact et la possibilité que l'ITIE contribue à des réformes. Certains pays, par exemple la Norvège, considèrent que la configuration actuelle de l'ITIE est tout simplement obsolète et, selon les parties prenantes norvégiennes, elle est « inadéquate pour les pays démocratiques ».

Le présent document propose donc d'établir clairement une divulgation systématique en tant qu'attente par défaut, en utilisant les Rapports ITIE comme un outil de collecte de données selon les besoins pour combler tout écart éventuel et les préoccupations des parties prenantes concernant la qualité des données. De manière spécifique, il est proposé que l'ITIE attende désormais de tous les pays qu'ils passent à des divulgations intégrées au cours des 3 à 5 prochaines années et que les Exigences de la Norme ITIE ainsi que le soutien technique et l'assistance financière apportés dans le cadre de la phase de transition soient adaptés en conséquence. Les pays mettant en œuvre l'ITIE pourront encore continuer à publier des rapports annuels présentant une compilation et une analyse des informations provenant des principales sources, afin que ces informations soient plus accessibles et plus compréhensibles. Cette approche à la mise en œuvre de l'ITIE permettrait de renforcer la ponctualité, l'exhaustivité et la fiabilité des données pour orienter le débat public. Elle réduirait le nombre de processus ITIE menés dans un cadre isolé des autres efforts déployés par les gouvernements et garantirait la pérennité des divulgations. Elle est également plus rentable à long terme et contribue à résoudre les problèmes de financements limités qui sont à disposition pour les déclarations ITIE autonomes et les secrétariats nationaux. Cette approche se focalise davantage sur les activités régulières d'audit et d'assurance qualité menées par les entités déclarantes et sur la garantie que ces activités suivent les meilleures pratiques internationales. Si la qualité de ces activités suscite des préoccupations, des mesures intérimaires supplémentaires devraient être prévues pour s'assurer de la qualité des données.

3. Contexte

L'intégration de l'ITIE n'est pas une idée nouvelle. En 2005, la 2^e Conférence mondiale de l'ITIE à Londres a convenu que les critères de l'ITIE, appelant à ce que « tous les paiements significatifs, versés par les entreprises aux gouvernements, au titre de l'exploitation pétrolière, gazière et minière... et tous les revenus significatifs, perçus par les gouvernements... [soient] publiés et diffusés régulièrement au grand public sous une forme accessible, complète et compréhensible » (Critères de l'ITIE, 2005 ; §1). La

Conférence a établi un groupe consultatif international pour orienter les travaux complémentaires visant à formuler et à perfectionner les propositions portant sur l'avenir de l'ITIE. [Le rapport du groupe consultatif international](#) indiquait ce qui suit :

*En examinant les dispositions futures pour l'ITIE, tant au niveau national qu'international, le groupe consultatif international a réitéré le principe selon lequel la responsabilité principale de la mise en œuvre de l'ITIE devra continuer d'incomber aux gouvernements participants eux-mêmes. La communauté internationale devra apporter un soutien aux pays qui souhaitent mettre en œuvre l'ITIE. Il a été reconnu qu'une structure internationale s'impose, en vue de canaliser la prestation de conseils et l'assistance financière et d'échanger les enseignements tirés. Toutefois, **cette structure devrait être légère et aménagée en gardant à l'esprit le but ultime d'une « intégration » de l'ITIE, ses critères et principes devenant la façon normale de travailler au sein de toutes les industries extractives pertinentes sous un horizon de trois à cinq ans.** (Les caractères en italiques ne sont pas présents dans l'original.)*

Bien que le groupe consultatif international ait plaidé en faveur d'un processus « léger, qui ne crée pas de procédures bureaucratiques inutiles » et qui, « dans toute la mesure du possible... s'appuie sur les organisations et les capacités existantes », la promotion de divulgations régulières par les entreprises et les agences gouvernementales a souvent été négligée dans un grand nombre de pays. Au contraire, les divulgations ont été sollicitées par le biais d'une procédure de déclaration ITIE spécifique, prévoyant que « les paiements et revenus [soient] rapprochés, conformément aux normes internationales en matière d'audit, par un Administrateur Indépendant digne de confiance, qui publie son opinion sur ce rapprochement et sur d'éventuels écarts » (Critères de l'ITIE, 2005 ; §3). Les Rapports ITIE qui en ont résulté présentaient souvent une grande utilité, mais ils arrivaient à un moment peu opportun, particulièrement en raison du délai entre les dates des paiements et de publication des rapports.

Dix ans plus tard, l'adoption de la Norme ITIE 2016 en février 2016 a redynamisé et renforcé la notion d'une transparence intégrée. En résumé, l'intégration de la Norme ITIE signifie que la transparence du secteur extractif devrait devenir une composante systématique de la manière dont les gouvernements gèrent le secteur extractif et en faire partie intégrante. Plutôt que de s'appuyer exclusivement sur les Rapports ITIE pour instaurer la transparence, les gouvernements qui mettent en œuvre l'ITIE devraient, dans une plus large mesure, mettre à disposition les informations que requiert la Norme ITIE à l'aide de leurs systèmes de déclaration et de ceux des entreprises, tels que les bases de données, les sites Internet, les rapports annuels, les portails, etc. Ceci permettrait d'éviter des doublons dans les déclarations et d'améliorer la ponctualité et l'accessibilité des données ITIE.

La Norme ITIE 2016 comprend plusieurs dispositions qui encouragent et favorisent l'intégration, par exemple :

- La définition générale de « Rapport ITIE » dans la Norme ITIE 2016 (« Les données [requis par l'ITIE] peuvent être divulguées sous forme d'un Rapport ITIE ou représenter des informations accessibles au public ainsi que des données collectées ou faisant l'objet d'un recoupement dans le cadre du processus ITIE) » ;

- Plusieurs dispositions encourageant l'intégration, par exemple, l'Exigence 2.2 sur les octrois de licences, qui stipule que « [lorsque] les informations requises... sont déjà publiques, il suffit de mentionner une référence (ou un lien) dans le Rapport ITIE ».
- Les possibilités, en tenant compte des Termes de Référence standard concernant les travaux à mener par l'Administrateur Indépendant, en matière de collecte des données par le biais des mécanismes de déclaration existants (consulter la section 2.1) et les moyens permettant aux Groupes multipartites d'adapter davantage les Termes de Référence standard ou de s'éloigner, à condition de solliciter l'approbation du Conseil d'administration de l'ITIE au préalable (conformément à l'Exigence 4.9.b.iii).
- La possibilité de demander l'approbation du Conseil d'administration au sujet de l'intégration, conformément à l'Exigence 4.9.c.
- La possibilité de demander l'approbation du Conseil d'administration pour la mise en œuvre adaptée « si le Groupe multipartite estime qu'il est confronté à des circonstances exceptionnelles justifiant une déviation des Exigences de mise en œuvre » (Exigence 8.1) ;

Par ailleurs, le Conseil d'administration de l'ITIE a adopté une [politique en matière de données ouvertes](#). Elle encourage les pays mettant en œuvre l'ITIE à orienter les systèmes gouvernementaux vers une utilisation des données ouvertes par défaut afin que les informations les plus récentes soient accessibles rapidement. Bien évidemment, certaines normes nationales et internationales doivent être respectées, en particulier celles qui touchent à la propriété intellectuelle, aux renseignements personnels et aux informations sensibles, mais dans de nombreux cas, aucun obstacle majeur ne s'oppose à la publication de ces données. Lorsque les pays réalisent cette transition, la déclaration **ITIE devient plus simple et moins onéreuse. Cela permet aux Groupes multipartites de l'ITIE de consacrer moins de temps à la collecte des données et d'encourager davantage les parties prenantes à faire bon usage de ces informations.**

En octobre **2016, le Conseil d'administration de l'ITIE a adopté un [plan d'action vers l'intégration](#).** Ce plan présente une description des activités à mener par le Secrétariat international, de concert avec les organisations qui le soutiennent, en vue d'accélérer la tendance à l'intégration. Il comporte quatre volets :

1. Déploiement d'efforts de sensibilisation et élaboration des arguments en faveur de l'intégration.
2. Apport d'un soutien ciblé aux pays mettant en œuvre l'ITIE qui ont accepté de faire de l'intégration une priorité.
3. « Outils pratiques pour l'intégration », y compris des orientations et l'accès à des compétences techniques.
4. Élaboration de politiques, y compris la possibilité de perfectionner la Norme ITIE et les

procédures de Validation afin de garantir que les efforts pour intégrer la mise en œuvre de l'ITIE soient convenablement encouragés et reconnus.

Lors de sa réunion à Oslo en mai **2017, le Conseil d'administration de l'ITIE a discuté d'un certain nombre de questions stratégiques concernant l'intégration** (document du Conseil d'administration 37-2-A). Il a été proposé que le Comité de Mise en œuvre établisse un sous-groupe pour préparer un rapport, comprenant des recommandations adressées au Conseil d'administration et abordant ces questions stratégiques. Le Comité de Mise en œuvre a créé le groupe en juillet 2017, dont les Termes de Référence figurent à l'Annexe B. Le groupe s'est rencontré trois fois entre juillet et octobre 2017. Ce rapport s'appuie sur les discussions du groupe.

4. Questions stratégiques liées à l'intégration

4.1 Intégration de l'approche multipartite

Dans le cadre de la divulgation intégrée, quel est le rôle du Groupe multipartite ? Continuera-t-il de **fonctionner en tant qu'instance de suivi chargée de s'assurer que les systèmes sont maintenus et que les divulgations sont conformes à la norme** ou agira-t-il **en tant qu'instance consultative** relativement aux divulgations complémentaires que les gouvernements ou les entreprises pourraient soumettre ?

Les gouvernements sont-ils **en mesure d'envisager d'intégrer un dialogue multipartite, c'est-à-dire en incorporant des consultations multipartites et une participation des parties prenantes à la formulation des politiques publiques – par exemple, au parlement, dans les médias, dans d'autres forums de consultation – dans le fonctionnement du gouvernement ?** Peut-on tirer des enseignements d'exemples de certains pays ?

La nature multipartite de l'ITIE est essentielle pour la Norme ITIE. Bien que son mandat varie selon les pays, le Groupe multipartite est le principal organe décisionnaire pour établir les objectifs en matière de mise en œuvre de l'ITIE.

Dans les pays où la déclaration ITIE est de plus en plus intégrée dans les systèmes du gouvernement, ce travail devient un effort déployé par le gouvernement¹. Bien que toutes les parties prenantes continuent de jouer un rôle majeur dans l'utilisation des informations provenant de la mise en œuvre de l'ITIE, la nécessité et la justification d'un Groupe multipartite pour superviser le processus sont remises en cause. Comme il est mentionné plus haut, l'un des principaux obstacles à l'intégration est la perception selon laquelle elle risquerait d'affaiblir l'engagement du pays envers la Norme ITIE, notamment en ce qui concerne le Groupe multipartite.

L'un des constats communs qui résultent des Validations de 2016 est que le processus des Groupes multipartites est très apprécié par les parties prenantes, notamment dans les pays où les autres possibilités en matière d'engagement sont limitées. Par exemple, les conversations sur l'intégration au

¹ Bien que, par le passé, les entreprises et les agences gouvernementales aient assumé un rôle équitable dans la divulgation des données pour la déclaration ITIE, l'adoption de la Norme ITIE 2013 a largement transféré la charge de travail au gouvernement dans le cadre des divulgations.

Kazakhstan ont fait ressortir un souhait de conserver le Groupe multipartite en tant que plateforme multipartite **permettant de s'assurer que les divulgations intégrées se déroulent comme il se doit**. Au Timor-Leste, les discussions se sont focalisées sur une expansion du rôle analytique du Groupe multipartite.

Certains pays, notamment ceux dans lesquels le niveau de confiance à l'égard du gouvernement est faible, ont souligné la valeur d'un Rapport ITIE publié par un tiers indépendant qui est ensuite supervisé par un organe multipartite. Dans le même temps, **il faut reconnaître que, pour l'essentiel, le Rapport ITIE reprend les données fournies par le gouvernement à l'Administrateur Indépendant, sans autre assurance ou contrôle de la qualité**. À ce propos, on pourrait également avancer que le Rapport ITIE contribue à maintenir une méfiance vis-à-vis du gouvernement en créant l'illusion que les mêmes données couvertes dans un Rapport ITIE sont plus fiables.

Dans d'autres cas, la Validation a montré que les relations entre les membres des Groupes multipartites et l'ensemble des collèges sont faibles, ne serait-ce que parce qu'il existe d'autres canaux permettant aux parties prenantes d'accéder aux informations et de discuter des perspectives pour le secteur extractif. Cet aspect a été l'un des principaux sujets des discussions sur l'intégration en Norvège, où les parties prenantes ont montré que divers forums, conférences, audiences parlementaires et débats sur le secteur et la société civile offrent aux parties prenantes un moyen plus efficace que le Groupe multipartite de l'ITIE Norvège pour contribuer à la gouvernance des ressources naturelles. Au Kazakhstan, il était envisagé de déléguer les responsabilités du Groupe multipartite en matière de diffusion et d'utilisation des données à des conseils publics comprenant des représentants du gouvernement et de la société civile et établis par la loi à l'échelle régionale et locale. Bien que ces conseils ne soient pas multipartites, il semble que les parties prenantes locales estiment qu'ils sont appropriés aux fins des discussions et des débats concernant les données ITIE. Au Timor-Leste, le Conseil consultatif du Fonds pétrolier, qui comprend des représentants du gouvernement, des entreprises, de la société, du parlement, etc., assume déjà un rôle statutaire dans la supervision des politiques et des pratiques concernant la gestion des revenus issus des secteurs pétrolier et gazier et dans la fourniture de conseils dans ces domaines, et pourrait constituer une plateforme alternative pour les débats futurs sur l'ITIE.

Il est probable que le rôle du Groupe multipartite varie d'un pays à l'autre en choisissant une forme de mise en œuvre intégrée adaptée à ses circonstances spécifiques. Les Groupes multipartites devront **aborder ces questions lorsqu'ils discuteront de l'intégration**. Certains membres du sous-groupe ont indiqué que le rôle du Groupe multipartite pourrait s'améliorer, en se focalisant moins sur les aspects techniques de la déclaration ITIE pour accorder une attention accrue aux questions de fond telles qu'un examen de l'ensemble des possibilités en matière de renforcement de la gouvernance et d'orientation des débats publics. D'autres s'inquiétaient de ce qu'une approche intégrée décourage la participation des représentants du gouvernement et des entreprises.

4.2 L'intégration dans les pays candidats potentiels

Les pays candidats potentiels ont-ils la possibilité d'accélérer la mise en œuvre intégrée, par exemple en menant des évaluations/des études de faisabilité de référence dans le cadre de la préparation de leur candidature ? Ces activités pourraient-elles comprendre un examen des organes et mécanismes multipartites existants susceptibles de superviser la mise en œuvre de l'ITIE ?

Les pays de mise en œuvre potentiels estimaient qu'il était utile de cartographier les divulgations existantes et/ou de mener des études de faisabilité dans le cadre des préparatifs initiaux à leur candidature. De nombreux pays ont déjà réalisé des études de cadrage dans le cadre de leurs préparatifs à la candidature à l'ITIE, et ces études pourraient s'avérer plus utiles en tant qu'études de faisabilité de l'intégration. Il est probable que les résultats de ces études de faisabilité contribueront à orienter les objectifs des Groupes multipartites relativement à la mise en œuvre ainsi qu'au plan de travail, à anticiper les obstacles à la divulgation et à garantir que la mise en œuvre est élaborée de façon plus efficace et plus effective dès le départ. Il est possible que certains pays dont les capacités institutionnelles sont faibles et où certaines entités ne sont pas utilisées dans la déclaration aient encore besoin d'un processus de déclaration ITIE conventionnel pour mobiliser un soutien en faveur des Principes de l'ITIE. Mais ceci ne doit pas être utilisé pour reporter indéfiniment l'adoption de réformes plus étendues. Dans d'autres pays, il est possible que les perspectives (et le soutien) en matière d'intégration ne deviennent plus claires qu'une fois que les premiers Rapports ITIE ont renforcé la sensibilisation et l'engagement. Par exemple, la demande de candidature soumise par le Mexique prévoit déjà dans le plan de travail d'utiliser le portail sur la transparence du ministère des Finances afin de publier les informations sur les revenus, les budgets et les dépenses ainsi que sur les contrats dans le cadre de l'ITIE.

Les pays candidats potentiels devront également être encouragés à examiner les plateformes multipartites existantes dans lesquelles l'ITIE pourrait être intégrée. En Argentine par exemple, il existe déjà plateforme de dialogue informelle sur l'utilisation durable des ressources naturelles qui promeut un dialogue entre la société civile et les entreprises relativement aux questions minières. Cette plateforme pourrait éventuellement servir de point de départ pour engager d'autres parties prenantes et pour étendre la conversation en abordant les questions liées à l'ITIE. Au Liban, les autorités pétrolières et LOGI, un réseau de la société civile, collaborent déjà dans l'élaboration du cadre légal pour les secteurs pétrolier et gazier. En outre, dans certains pays candidats potentiels, tels que la Tunisie où le secteur extractif est déjà mature et en déclin, il peut être utile d'examiner les dispositions alternatives en matière de gouvernance pour un processus ITIE plutôt que d'en reprendre l'architecture complète, y compris l'établissement d'un Groupe multipartite.

4.3 Renforcement de l'engagement politique en faveur de l'intégration

Comment le soutien à l'intégration est-il mobilisé dans les pays où i) les institutions de l'ITIE sont devenues puissantes, ii) les parties prenantes mettent à profit l'ITIE pour protéger certains intérêts ou iii) les parties prenantes sont réticentes à abandonner certains avantages dont elles bénéficient de par leur participation au Groupe multipartite ?

Un aspect clé que le Conseil d'administration doit examiner est la façon de renforcer la motivation pour une déclaration et une mise en œuvre de l'ITIE intégrées. Dans certains des 51 pays de mise en œuvre de l'ITIE, la mise en œuvre s'articule autour de Rapports ITIE conventionnels. Plusieurs pays, dont le Liberia et le Nigéria, ont promulgué la supervision de la publication des Rapports ITIE dans la loi. L'intégration et l'implication avec d'autres agences sont parfois considérées comme une menace à ce développement institutionnel qui entrave la réalisation de progrès dans l'intégration des divulgations. Ce raisonnement peut également s'appliquer à certains Administrateurs Indépendants qui ont des contrats à long terme pour publier des Rapports ITIE dans plusieurs pays, et qui pourraient ne pas être enclins à proposer des alternatives intégrées à long terme en dehors de la déclaration ITIE conventionnelle. En Norvège, l'une des difficultés dans la réalisation de l'intégration était que certaines des parties prenantes semblaient associer leur soutien à l'intégration à une campagne plus vaste en faveur d'une réforme financière qui dépasse le secteur extractif et engloberait toutes les entreprises actives en Norvège.

La Validation permet d'examiner ces tensions de façon indépendante. Les donateurs peuvent jouer un rôle important dans la promotion d'une assistance technique orientée vers des solutions intégrées à long terme. Toutefois, un soutien politique solide de haut niveau en faveur de l'intégration sera nécessaire pour surmonter ces types d'obstacles. Par ailleurs, du fait de ces tensions, il ne sera peut-être pas toujours possible d'obtenir un soutien multipartite aux applications intégrées comme l'exige la Norme ITIE. Le Conseil d'administration de l'ITIE devra envisager la possibilité de s'éloigner de cette Exigence, selon les circonstances spécifiques, en accordant toutefois une préférence claire aux demandes qui bénéficient du soutien complet de toutes les parties prenantes.

4.4 Les résultats de l'intégration

Si une approche intégrée est adoptée, qu'en sera-t-il des recommandations en matière d'amélioration du secteur qui sont actuellement prévues dans les Rapports ITIE ?

L'ITIE est conçue en tant que processus dirigé par les pays, ce qui se reflète dans la manière dont l'impact est mesuré, où les plans de travail, les rapports annuels d'avancement et la Validation assurent un processus de planification, de suivi et d'évaluation au sein des pays. L'attention de la plupart des Groupes multipartites s'est principalement focalisée – et continue encore aujourd'hui – sur les divers aspects techniques liés à la déclaration ITIE, une tendance renforcée par une procédure de Validation qui place souvent l'accent sur les mesures correctives plutôt que d'étendre l'impact de l'ITIE.

Les Rapports ITIE préparés par des Administrateurs Indépendants comprennent souvent des recommandations utiles en matière d'amélioration de la gouvernance du secteur extractif, mais certains craignent que ces recommandations disparaissent dans un modèle intégré. Cela dit, les recommandations des Administrateurs Indépendants se sont souvent focalisées sur les procédures « internes » de déclaration ITIE plutôt que sur des possibilités externes d'amélioration des systèmes. Dans quelques pays, dont le Ghana, le Nigéria, les Philippines et la Papouasie–Nouvelle-Guinée, les Groupes multipartites ont élaboré et soumis leurs propres recommandations en matière de réformes, en s'appuyant sur les données provenant des Rapports ITIE. Ces recommandations ont souvent été très utiles pour les réformes gouvernementales et ont fréquemment débouché sur un impact concret. Les

Validations menées à ce jour ont révélé des faiblesses communes : l'ITIE exige « une évaluation visant à déterminer si les paiements et revenus font l'objet d'un audit indépendant crédible, en application des normes internationales d'audit ». Ces évaluations ont souvent été sommaires, alors qu'elles sont essentielles dans l'étude des possibilités d'intégration. Dans deux pays seulement, dont la République démocratique du Congo (RDC), ces évaluations et les recommandations associées ont permis d'améliorer les procédures d'assurance qualité et d'audit des gouvernements.

Dans certains cas, une focalisation moindre sur la collecte et le rapprochement des données permettrait de consacrer **davantage de temps et de ressources à l'analyse des données et à la résolution des difficultés émergentes** en matière de gouvernance. Par exemple, le Groupe multipartite pourrait engager des experts indépendants pour mener des examens des principaux défis dans le secteur. **Lorsque la mise en œuvre intégrée prévoit de conserver la supervision exercée par le Groupe multipartite, ce dernier pourrait continuer à assumer un rôle dans la conduite d'analyses et dans la formulation de recommandations relatives aux réformes.** Lorsque la mise en œuvre intégrée ne prévoit pas de conserver la supervision conventionnelle exercée par le Groupe multipartite, il faut veiller à ce que les processus alternatifs en place pour un dialogue multipartite englobent des possibilités de formuler des recommandations en matière de réformes relatives à la gouvernance.

Les procédures convenues pour l'intégration continuent d'exiger la publication d'un Rapport ITIE annuel préparé par un Administrateur Indépendant :

La procédure exige la publication **annuelle d'un Rapport ITIE qui rassemble les données en provenance de sources diverses (et accessibles au public)**. Ce travail doit être exécuté par un consultant ou une organisation que le Groupe multipartite perçoit comme crédible, digne de confiance et compétent(e) sur le plan technique.

La Phase 6 de la procédure prévoit des détails supplémentaires. Dans certains pays, un Rapport ITIE **annuel préparé par un Administrateur Indépendant pourrait être nécessaire, notamment s'il existe des mécanismes de collation des informations provenant de sources principales.**

4.5 Déclaration plus ponctuelle

La « règle des deux ans » devrait-elle être révisée afin de demander une publication plus ponctuelle des données et d'encourager les pays à passer à la mise en œuvre intégrée de l'ITIE ?

La Norme ITIE exige que les pays de mise en œuvre divulguent des données datant au plus de l'avant-dernière période comptable écoulée (par exemple, un Rapport ITIE couvrant l'exercice fiscal clos au 31 décembre 2016 doit être publié le 31 décembre 2018 au plus tard). Les utilisateurs des données ITIE déplorent fréquemment le fait que les données anciennes de deux ans ont une valeur limitée. En ce qui concerne le débat dans les médias, parmi les parlementaires ou les investisseurs, les données doivent être plus à jour. Un certain nombre de pays sont en train de traiter cette question et sont passés à la publication de rapports dans un délai de 12 mois. Le resserrement de la « règle des deux ans » encouragerait davantage de pays à travailler à une mise en œuvre intégrée de l'ITIE. Sinon, l'ITIE

risquerait de continuer à publier des informations obsolètes d'intérêt limité pour les débats en cours.

Certains pays mettant en œuvre l'ITIE ont des difficultés pour respecter la règle des deux ans, mais principalement pour les raisons suivantes : (1) la **procédure de recrutement de l'Administrateur Indépendant** démarre trop tard, souvent du fait de contraintes de financements et/ou en raison des exigences des donateurs en matière de recrutement, et (2) le processus de rapprochement est fastidieux, car les entités déclarantes collectent des données couvrant des périodes financières antérieures. La Validation a montré que, dans certains pays, les données financières auditées sont disponibles dans un **délai de 10 à 12 mois après la fin de l'exercice financier**. En République kirghize par exemple, la loi exige des entreprises qu'elles soumettent des formulaires de déclaration ITIE remplis au plus tard le 15 mai de l'année suivant la fin de l'exercice financier. Cela signifie que les données couvrant 2016 sont disponibles auprès du ministère sectoriel depuis mai 2017. Bien que les données soient disponibles, la République kirghize ne parviendra probablement pas à respecter l'échéance fixée au 31 décembre 2017 pour la publication des données couvrant 2015 en raison d'un manque de fonds pour recruter un Administrateur Indépendant.

Le sous-groupe a examiné s'il était nécessaire de revoir la règle pour les pays demandant une mise en œuvre intégrée, mais il a noté que ceci pourrait avoir un effet dissuasif. En revanche, il a été indiqué que les pays demandant une mise en œuvre intégrée étaient tenus de publier les informations bien avant les délais prévus par la « règle des deux ans » et que le Conseil d'administration se pencherait sur ce point lors de l'examen des demandes de mise en œuvre intégrée. L'un des moyens permettant de résoudre cette question consisterait à remplacer la « règle des deux ans » pour des déclarations ITIE ponctuelles par une règle de 12 ou 18 mois qui exige une divulgation complète, et que tout rapprochement complémentaire et contrôle ponctuel ainsi que toute autre activité liée à l'assurance qualité soient réalisés dans un délai de 6 mois. Le Conseil d'administration pourrait maintenir la disposition actuelle concernant l'approbation d'une prorogation dans des circonstances exceptionnelles. Ceci permettrait de suivre une approche en deux étapes, prévoyant une divulgation aussi anticipée que possible des données préliminaires et non auditées (relativement aux demandes des parties prenantes concernant la soumission de données ponctuelles), puis la déclaration des données finales auditées à une date ultérieure avec des liens vers les documents associés. Il est recommandé au Conseil d'administration d'examiner à nouveau cette question suite à un examen des rapports ITIE préparés selon les [termes de référence standard pour l'administrateur indépendant](#) (voir 4.7 ci-dessous).

4.6 Liens entre l'intégration et les données ouvertes

Comment peut-on étendre l'accessibilité des données ITIE ?

La généralisation de l'intégration et celle de l'usage de données ouvertes se renforcent l'une l'autre. Comme il est mentionné plus haut, un risque émergent est que les portails de « données ITIE ouvertes » soient créés indépendamment des systèmes de gestion centrale des informations administratives. Ceci

pourrait générer des doublons et un manque d'attention au renforcement des systèmes qui sont la principale source de données et les garants de leur fiabilité.

Pour les agences gouvernementales, le développement de systèmes informatiques implique **d'importants coûts** « initiaux », notamment pour les systèmes qui relient les processus administratifs internes à du contenu publiquement accessible. Ces systèmes doivent être conçus de manière que la législation et les réglementations soient appliquées de façon cohérente et efficace, en promouvant un « gouvernement transparent » tout en protégeant également les informations confidentielles. Les **systèmes de cadastre en sont un excellent exemple, mais d'autres systèmes** pourraient également être « ouverts » à l'examen du public, en promouvant à la fois une transparence accrue et une redevabilité renforcée.

En 2016, l'ITIE a introduit une Exigence imposant aux Groupes multipartites de convenir d'une politique en matière de données ouvertes. Reflétant les tensions soulignées ci-dessus, ces politiques se sont **souvent focalisées sur la manière d'améliorer l'accessibilité des données dans le Rapport ITIE**. Une approche plus efficace consiste à examiner les politiques et pratiques relatives aux données ouvertes des entreprises et des agences gouvernementales qui sont les principales sources de données et à étudier les mesures qui permettraient de renforcer la politique en matière de données ouvertes et **d'étendre l'accès du public** à des données plus ponctuelles.

Dans certains pays, les parties prenantes n'ont pas accès à des connexions Internet fiables, et les autres formes de diffusion des informations continueront d'être importantes. Ces difficultés doivent être clairement abordées dans les plans de travail de l'ITIE. Toutefois, ceci ne doit pas être utilisé pour éviter de publier des données dans un format de données ouvertes, notamment lorsqu'il existe des possibilités très peu coûteuses pour ce faire.

4.7 Rapprochement

Le moment est-il venu d'abandonner le rapprochement ?

Les avis sur la valeur du rapprochement dans le cadre de la mise en œuvre sont divergents. Le rapprochement est souvent complexe et implique plusieurs dizaines de flux de revenus, des seuils de matérialité **faibles et un grand nombre d'entités déclarantes**. Le processus de collecte de données est souvent chronophage. Les Validations qui ont été réalisées à ce jour ont montré que la plupart des **écarts identifiés lors du processus de rapprochement découlent d'erreurs** dans les déclarations qui sont dues à la complexité des procédures de déclaration ITIE elles-mêmes, et non pas à des paiements manquants ou à des écarts intentionnels dans les divulgations des entreprises ou des gouvernements. Par ailleurs, soit les évaluations globales des Administrateurs Indépendants sont absentes soit elles **comprennent tant de mises en garde qu'elles sont très peu utiles pour garantir la qualité des données**.

Néanmoins, les parties prenantes estiment souvent que le rapprochement constitue un exercice utile **pour contrôler l'exhaustivité des divulgations des gouvernements et des entreprises**. Toutefois, le rapprochement ne constitue pas le seul moyen ni la meilleure solution pour garantir des données

fiables. Dans de nombreux Rapports ITIE, les divulgations ne sont pas auditées et ne sont garanties qu'au sens le plus strict du terme par les attestations de hauts représentants des entités qui soumettent les données. L'un des principaux résultats de la mise en œuvre de l'ITIE est que celle-ci exige des entités déclarantes qu'elles divulguent leurs pratiques régulières d'audit et d'assurance qualité et qu'elles précisent si ces pratiques sont à jour et si les normes nationales sont conformes ou non avec les meilleures pratiques internationales. Lorsque ces systèmes sont faibles, le rapprochement est utile, car il fournit des garanties supplémentaires quant au niveau d'exhaustivité des divulgations. Cependant, une telle solution n'est pas viable. L'objectif devrait être de renforcer la procédure régulière d'audit et d'assurance qualité de sorte qu'il ne soit plus nécessaire de mener des contrôles d'assurance qualité supplémentaires.

Les résultats des Validations de 2016 et 2017 indiquent également que le rapprochement est devenu une fin en soi, sans accorder une attention suffisante aux procédures d'audit et d'assurance qualité sous-jacentes qui devraient être le principal garant de la qualité des données. Lorsque ces systèmes d'audit et d'assurance qualité sont solides, les Groupes multipartites affirment de plus en plus que le rapprochement est inutile. Comme l'a indiqué le secrétariat national de l'ITIE Allemagne :

Dans certains pays, le processus de rapprochement ne réside pas au cœur des difficultés qui pourraient se présenter dans le secteur extractif national. Étant donné le coût très élevé du rapprochement, le Conseil d'administration devrait examiner les possibilités d'abandonner le rapprochement si certains critères sont remplis. Un critère possible pourrait être l'absence d'écart significatifs dans le rapprochement sur deux années consécutives. Le processus de rapprochement pourrait alors être suspendu pendant deux ou trois ans. L'année suivante, le rapprochement serait repris et, s'il ne présente aucun écart significatif, il serait à nouveau suspendu pendant deux ou trois ans. S'il y a des écarts significatifs, le pays serait tenu de procéder à un rapprochement l'année suivante.

Il existe plusieurs variantes de cette proposition de l'ITIE Allemagne. Une alternative pourrait consister à abandonner le rapprochement, tout en permettant aux parties prenantes de s'assurer qu'un examen indépendant des données des entreprises et du gouvernement soit mené si les divulgations annuelles présentent des écarts significatifs, dont la justification ne satisfait pas les parties prenantes. Une autre alternative pourrait être d'abandonner le rapprochement dans son principe, mais de mener des contrôles ponctuels annuels portant sur certaines opérations.

5. Implications et prochaines étapes

La transition de tous les pays de l'ITIE vers la transparence intégrée est une étape nécessaire, mais qui implique que le Conseil d'administration simplifie les Exigences de la Norme pour supprimer les procédures qui sont redondantes dans le cadre de cette approche. Elle doit également s'accompagner d'un engagement des partisans à ce que les fonds disponibles pour l'ITIE soient consacrés aux activités de soutien dans la phase de transition sur une période de 3 à 5 ans pour tous les pays, comme le reflète la mise en œuvre de leurs plans de transition chiffrés. Ce serait aussi l'occasion pour le Conseil d'administration d'examiner le modèle de Validation et le calendrier de Validation lorsque les pays passent à une approche intégrée.

Si le Conseil d'administration accepte la recommandation présentée dans ce document, le Secrétariat envisage les étapes et les délais suivants :

4^e trimestre 2017

- Élaboration et perfectionnement complémentaires des recommandations figurant dans ce document par le Comité de Mise en œuvre, y compris un examen plus détaillé des implications financières et une feuille de route plus précise à soumettre à l'examen et à l'approbation du Conseil d'administration.
- Collaboration avec la Banque mondiale et d'autres donateurs dans le cadre des engagements financiers en soutien aux pays mettant en œuvre l'ITIE lors de la phase de transition.
- Poursuite des efforts visant à sensibiliser le public concernant la transparence intégrée dans les pays mettant en œuvre l'ITIE, y compris lors des événements régionaux de formations en Afrique anglophone, en Afrique francophone et dans les pays de la région Amérique latine et Caraïbes (ALC).
- Identification des pays prioritaires/pilotes pour élaborer des exemples de plans de transition chiffrés susceptibles de se focaliser sur les pays qui ont réalisé des études de faisabilité de l'intégration (consulter l'Annexe B).
- Examen par le Comité de Validation des enseignements tirés des Validations de 2016 et de 2017, y compris une présentation des conclusions initiales à Oslo et des recommandations à examiner à Berlin.

1^{er} trimestre 2018

- La transition vers la transparence intégrée sera une focalisation clé de la réunion du Conseil d'administration à Oslo, qui comprendra des exemples de plans de transition chiffrés.
- Lettres adressées au champion ITIE et au Groupe multipartite de chaque pays mettant en œuvre l'ITIE, présentant la stratégie du Conseil d'administration et visant à obtenir du gouvernement qu'il renouvelle son engagement envers la mise en œuvre intégrée de l'ITIE.
- Une table ronde des donateurs sera organisée en marge de la 1^{re} réunion du Conseil d'administration de 2018 pour confirmer les engagements à soutenir les pays mettant en œuvre l'ITIE dans la phase de transition.

2^e et 3^e trimestres 2018

- Déploiement d'efforts intensifs en soutien aux pays mettant en œuvre l'ITIE dans l'élaboration de plans de transition chiffrés susceptibles de comprendre des ateliers régionaux et des missions de pays (coordonnés avec les principaux donateurs).

À confirmer pour 2019

- Les engagements et les plans de travail des pays seront au centre de la Conférence mondiale 2019 de l'ITIE et du Prix du président de l'ITIE.

Annexe A – Examen des études de faisabilité de l'intégration

Norvège

La proposition d'intégration de la mise en œuvre soumise par la Norvège a été présentée lors de la 37^e réunion du Conseil d'administration de l'ITIE à Oslo et approuvée au cours de la 38^e réunion du Conseil d'administration de l'ITIE à Manille. Toutes les parties prenantes en Norvège ont reconnu que le moment était venu d'intégrer la mise en œuvre. Toutefois, l'application n'a pas suscité un soutien complet de la part du collège de la société civile. Ses préoccupations portaient sur la conduite de l'audit des divulgations des entreprises en conformité avec les réglementations norvégiennes relatives à la déclaration par pays.

L'étude de faisabilité précisait que les données provenant des entreprises qui figurent actuellement dans le Rapport ITIE sont également disponibles dans les rapports sur les paiements que les entreprises versent aux gouvernements, qui sont publiés sur les sites Internet des entreprises. La plupart des « informations contextuelles » sont accessibles sur le portail – <http://www.norskipetroleum.no/> et sur l'application associée *Oil Facts*. Le niveau de transparence des revenus est élevé. Les informations régulières et fiables concernent notamment l'impôt sur les sociétés et l'impôt pétrolier (soit 48 % des revenus tirés du pétrole en 2015), la participation financière directe de l'État (42 %) et les dividendes de Statoil (7 %). Par ailleurs, il existe un certain nombre de forums de débats publics portant sur la gouvernance des ressources naturelles, et un consensus semble se dégager concernant le fait que le Groupe multipartite n'est pas nécessaire.

L'étude identifie deux aspects principaux à aborder dans le cadre de la transition vers l'intégration :

(1) L'élaboration d'un mécanisme permettant au gouvernement de divulguer sur <http://www.norskipetroleum.no/> les impôts et autres paiements désagrégés par entreprise, conformément à l'Exigence 4.1. Les données figurant actuellement sur le portail proviennent des formulaires de déclaration ITIE qui ont été collectés et compilés par l'Administrateur Indépendant et devront par la suite être regroupées directement auprès des agences gouvernementales chargées de percevoir les recettes.

(2) La mise en œuvre de l'Exigence 2.5 sur la transparence de la propriété réelle d'ici l'année 2020. L'évolution actuelle concernant les modifications apportées à la 4^e directive anti-blanchiment de l'Union européenne orientera les prochaines mesures que prendra la Norvège à ce propos.

À l'avenir, la mise en œuvre comprendra les activités suivantes : (1) une consultation et un dialogue continu avec les parties prenantes par le biais des plateformes multipartites existantes, ainsi qu'une réunion annuelle des parties prenantes ; (2) une divulgation continue des informations requises par la Norme ITIE sur les sites Internet des entreprises et sur www.norskipetroleum.no ; (3) un processus de Validation mené tous les trois ans, conformément à la Norme ITIE.

Timor-Leste

Le gouvernement du Timor-Leste et le Groupe de travail multipartite de l'ITIE Timor-Leste ont fait part de leur souhait d'étudier la mise en œuvre intégrée de l'ITIE. Le Secrétariat international a mené une étude de faisabilité qui présente une évaluation des divulgations en ligne régulières concernant le secteur pétrolier au Timor-Leste afin d'examiner l'état de préparation du pays en matière d'intégration de la mise en œuvre de l'ITIE et d'identifier les prochaines étapes.

Selon l'étude et les consultations avec les parties prenantes, il est probable que la mise en œuvre intégrée au Timor-Leste comportera les éléments suivants : (1) le Groupe multipartite sera certainement conservé, mais il assumera un rôle et un mandat différents, qui seront davantage axés sur l'analyse et la diffusion des données ; (2) les données financières ne seront plus rapprochées, mais les données du gouvernement seront disponibles auprès des différents ministères qui sont impliqués dans la gestion du secteur pétrolier. Les données sur les entreprises seront publiées sur les sites Internet des entreprises (pour celles qui soumettent des déclarations aux termes de la Directive de l'Union européenne) ou sur le site www.eiti.tl à l'aide des formulaires de déclaration existants ; (3) le site www.eiti.tl deviendra une plateforme de données sur le secteur extractif qui redirigera les utilisateurs vers les sites Internet concernés du gouvernement et des entreprises afin de pouvoir accéder aux données sources ; (4) un rapport annuel sera publié, contenant une analyse des conclusions et des résultats de l'exercice financier précédent ainsi que les projections pour le prochain exercice financier.

Selon l'étude de faisabilité, les agences gouvernementales concernées divulguent régulièrement la majorité des informations financières et contextuelles requises par la Norme ITIE 2016. Un portail sur la transparence présente les informations fiscales et budgétaires, et la plupart des agences gouvernementales assurent également une publication régulière de rapports en ligne. En outre, l'étude précise que la fiabilité des données du gouvernement et des entreprises est solide, comme en attestent l'absence d'écarts dans les six Rapports ITIE du Timor-Leste et la conduite d'audits annuels par des tiers indépendants sur les chiffres provenant du gouvernement et des entreprises.

Toutefois, certaines questions nécessiteraient d'être abordées dans le cadre de la transition vers l'intégration, par exemple, les activités visant à compléter et/ou mettre à jour les informations sur les octrois de licences, l'emploi, la production, les exportations et la propriété réelle, et la conformité avec le niveau de désagrégation requis. Par exemple, l'impôt sur le revenu (20 % des revenus de 2014) et l'impôt sur les bénéfices supplémentaires (16 % des revenus de 2014) sont indiqués dans le rapport annuel du Fonds pétrolier, mais seulement sous forme de paiements d'impôts totaux, pour chaque entreprise, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas désagrégés par type d'impôt. L'étude souligne également que la rétention des données doit être prise en compte.

Récemment, le Groupe multipartite a discuté pour déterminer s'il est nécessaire d'embaucher un consultant afin de préparer une feuille de route détaillée relative à l'intégration, qui serait jointe à une demande de mise en œuvre intégrée. Toutefois, du fait que le Timor-Leste a récemment conclu ses élections parlementaires, un nouveau gouvernement de coalition a été formé. De ce fait, la poursuite des discussions récentes a été interrompue, mais le Secrétariat international continue d'apporter son soutien.

Kazakhstan

L'étude de faisabilité au Kazakhstan est sur le point d'être finalisée. Des commentaires ont été formulés relativement à un projet de rapport, dont la version finale devrait être soumise prochainement. Le Groupe multipartite du Kazakhstan discutera ensuite de ses conclusions et décidera s'il est nécessaire d'obtenir l'approbation du Conseil d'administration de l'ITIE concernant une demande de mise en œuvre intégrée.

L'étude, qui est actuellement menée par Ernst & Young, bénéficie du soutien financier de la Banque mondiale. Selon ses conclusions préliminaires, le Kazakhstan est prêt à passer à l'intégration des divulgations ITIE. L'étude fait ressortir toutes les divulgations nécessaires qui sont accessibles au public ainsi que des recommandations détaillées visant à combler les écarts éventuels. Elle est accompagnée d'une proposition de feuille de route/de ligne chronologique pour la mise en œuvre, bien qu'elle ne fournisse pas une estimation du budget.

Les formulaires de déclaration ITIE sont déjà incorporés sur une [plateforme en ligne](#) existante administrée par le ministère des Investissements et du Développement. En outre, les entreprises utilisent ce portail pour consigner chaque mois toutes les autres informations concernant leurs obligations contractuelles, y compris les données sur la production, les passations de marchés, etc. Depuis ce portail, les cinq comptes de flux de revenus les plus importants du Kazakhstan représentent 95 % des recettes totales de 2015 : l'impôt sur le revenu des sociétés (31 %), les droits de douane (25 %), l'impôt sur la production minière (21 %), le produit des accords de partage de la production (APP) (10 %) et, enfin, les rentes provenant des exportations de pétrole (9 %).

Le portail en ligne permet aux titulaires de licences d'exploitation du sous-sol d'y télécharger des données ITIE lisibles par machine ainsi que leurs états financiers audités au cours du premier trimestre de l'année suivante. Grâce à ce système, le Kazakhstan est depuis plusieurs années un pays chef de file en matière de ponctualité des données et, comme l'indique l'étude, le taux d'écarts a continuellement été de 1 pour cent ou moins au cours des cinq dernières années de déclarations ITIE du pays. Bien que toutes les données des entreprises et du gouvernement soient publiées en ligne avec des écarts minimes, le Kazakhstan continue d'embaucher un Administrateur Indépendant à un coût annuel de 40 000 dollars US pour rapprocher les chiffres.

Les divulgations des données du Kazakhstan portant sur les octrois de licences (Exigence ITIE 2.2), la propriété réelle (2.5) et la participation de l'État (2.6) suscitent des préoccupations. En outre, certaines inquiétudes au sujet du niveau de qualité des données (4.9) semblent également cadrer avec les conclusions préliminaires de la Validation en cours du Kazakhstan et devraient être abordées dans le rapport final.

Kirghizistan

Le Secrétariat international et l'Institut de gouvernance des ressources naturelles (NRGI) ont organisé conjointement un atelier qui s'est tenu du 7 au 9 juin 2017, en vue de lancer l'étude de faisabilité sur l'intégration, avec un examen détaillé des pratiques de divulgation existantes. La République kirghize tient à jour un système centralisé de déclaration fiscale similaire au portail du Kazakhstan présenté ci-

dessus. Par conséquent, le gouvernement kirghize a demandé un soutien dans le cadre d'une étude de faisabilité de l'intégration, dont l'élaboration a été confiée à la [Fondation Eurasie Asie centrale](#) (EFCA). La réalisation de l'étude est en cours, avec un financement du Fonds EGPS de la Banque mondiale, et une soumission finale devait être présentée au début du mois d'octobre 2017.

Les conclusions préliminaires identifient plusieurs possibilités, dont une concernant un portail de données budgétaires ouvertes géré par le ministère des Finances, qui présente les informations sur les revenus par identifiant de contribuable, par bénéficiaire gouvernemental et par type de paiement. Ces divulgations des revenus comprennent tous les paiements fiscaux et non fiscaux, à l'exception d'un flux de revenus. Il s'agit malheureusement de la cotisation à l'assurance sociale qui, selon les chiffres de 2014, est le deuxième flux de revenus le plus important (20 % du total des revenus), devancé par l'impôt sur le revenu brut (48 % du total des revenus).

L'étude présente également des lacunes : elle ne fournit pas de lien vers le projet global de gouvernance électronique « Taza Koom ». Ce projet a été lancé par le cabinet du président et bénéficie du financement de la Banque mondiale. En dehors de ces considérations, l'étude contient des éléments factuels montrant l'existence de plusieurs écarts à combler qui pourraient nécessiter des réformes à plus long terme ou des changements dans les réglementations. Les conclusions préliminaires de l'étude concluent encore que la République kirghize devrait passer à des divulgations intégrées. Une feuille de route visant à surmonter ces difficultés et d'autres obstacles identifiés dans l'étude n'a pas encore été soumise.

En ce qui concerne l'intégration, mais également la mise en œuvre de façon plus générale, le secrétariat national kirghize est confronté à d'importantes contraintes de ressources. Les fonds provenant de la Coopération allemande au développement (GIZ) sont progressivement supprimés et ceux alloués au secrétariat national par la Banque européenne pour la reconstruction et du développement (BERD) expireront en décembre 2017. Ceci impose une pression considérable au processus ITIE de la République kirghize et compromet la faisabilité de la mise en œuvre d'une feuille de route sur l'intégration dans le pays.

Liberia

L'étude de faisabilité de l'intégration pour le Liberia touche à sa fin. Un « projet zéro de rapport » a été soumis au Secrétariat, et des discussions en matière d'améliorations sont en cours. Le Secrétariat cherche encore à effectuer des mises à jour après une deuxième mission menée au début du mois de septembre 2017. Il était prévu qu'une version finale serait soumise à la fin du mois de septembre 2017.

Les conclusions préliminaires reconnaissent que le Liberia n'est pas prêt pour une « intégration pleine » en raison des obstacles juridiques et des limites de capacités dans le système libérien. Les agences gouvernementales sont liées par des clauses de confidentialité qui entravent la divulgation des informations sur les paiements versés par les entreprises et d'autres informations similaires. Le rapport identifie également d'importantes limitations en matière de capacités techniques des systèmes informatiques du gouvernement, qui nécessiteraient également des améliorations à plus long terme avant de pouvoir passer à des divulgations ITIE intégrées.

La qualité des données suscite aussi des préoccupations au Liberia, car les audits externes des entreprises ne sont pas obligatoires. En outre, bien qu'ils soient imposés par la loi au Liberia, les audits des comptes du gouvernement accusent souvent d'importants retards. Le projet d'étude indique que la Commission d'audit du gouvernement ne dispose pas de ressources financières et humaines suffisantes pour remplir ces obligations. Pourtant, la commission a certifié les formulaires de déclaration de l'ITIE Liberia soumis par les entités de l'État pour le Rapport ITIE 2013/14.

Malgré les difficultés présentées dans le projet d'étude, le processus ITIE du Liberia est déjà « partiellement intégré ». L'ITIE Liberia, une agence gouvernementale créée par la Loi relative à l'ITIE Liberia de 2009, a un mandat étendu consistant à s'assurer que la publication et les divulgations contournent les clauses de confidentialité mentionnées ci-dessus. Cela permet de garantir que l'ITIE Liberia déclare les revenus provenant du secteur extractif, notamment les principaux impôts. Trois sont des impôts retenus à la source et, par conséquent, ils sont soumis aux lois relatives à la confidentialité qui affectent l'administration fiscale du Liberia : l'impôt sur le revenu des particuliers (21 %), les paiements versés à des tiers (11 %) et l'impôt des non-résidents (7 %). Le deuxième flux de revenus le plus important, les redevances (14 %), ainsi que d'autres droits déjà rendus publics sur le système d'administration du cadastre minier du Liberia, qui est géré par le ministère des Ressources foncières, des Mines et de l'Énergie.

Enfin, du fait de son rôle, l'ITIE Liberia a la possibilité de devenir une agence gouvernementale clé qui soumet les divulgations nécessaires dans un cadre intégré. La Loi relative à l'ITIE Liberia garantit également qu'en tant qu'agence, l'ITIE Liberia est gérée par un Groupe multipartite assumant des fonctions conventionnelles (aux termes de l'ITIE), avec la possibilité de clarifier le rôle futur de l'ITIE Liberia et du Groupe multipartite.

Mauritanie

Avec le soutien de la Coopération allemande au développement (GIZ), le Groupe multipartite a publié une étude de faisabilité de l'intégration en juillet 2007 pour évaluer les possibilités en matière d'intégration de la déclaration ITIE dans les systèmes de déclarations régulières du gouvernement. L'étude de faisabilité implique également que, pour l'heure, une « intégration partielle » est la solution la mieux adaptée, en se focalisant davantage sur la garantie que ce sont les agences gouvernementales elles-mêmes qui divulguent les informations sous forme de données ouvertes conformément aux Exigences ITIE.

Dans l'ensemble, les conclusions sont positives. L'étude indique que la plupart des données ITIE sont disponibles. Toutefois, bien qu'elles soient divulguées, les informations sont réparties entre une multitude d'agences et désagrégées à des niveaux différents.

Deux cadres de déclaration spécifiques mentionnés dans l'étude sont les publications mensuelles du Tableau des Opérations financières de l'État (TOFE), ainsi que d'autres, telles que le rapport sur le secteur pétrolier. Ces deux documents sont publiés par la Direction générale du Trésor et de la Comptabilité Publique et présentent les principaux flux de revenus de 2014, dont les redevances (25 %), les dividendes provenant de la participation de l'État (21 %) et, peut-être plus important encore, les

contributions *exceptionnelles* des entreprises extractives au budget de l'État (11 %).

L'étude identifie plusieurs difficultés, qui sont principalement liées à deux thèmes :

- i. De même qu'au Liberia, les lois relatives à la confidentialité interdisent la divulgation des paiements d'impôts par les entreprises. Ceci entrave les divulgations proactives des agences gouvernementales et nécessiterait une réforme juridique. **Aucun obstacle n'empêche la divulgation des paiements non fiscaux.**
- ii. Jusqu'ici, il a été considéré que la qualité des données était satisfaisante, notamment celles qui sont soumises par les entreprises d'État. Les Rapports ITIE précédents indiquaient que les audits des entreprises d'État n'étaient pas menés de façon constante et régulière. Plus généralement, l'audit des revenus spécifique au secteur représente un défi majeur. En effet, les systèmes de suivi interne du Trésor public sont tels que celui-ci doit recourir à une séparation manuelle des recettes provenant d'entreprises spécifiques pour les besoins des procédures de rapprochement de l'ITIE. À ce propos, le Trésor public envisage de réformer son système de classification, et il étudie actuellement les possibilités en matière d'utilisation du cadre des Statistiques des finances publiques (SFP) spécifique au secteur extractif qui a été élaboré par l'ITIE en collaboration avec le Fonds monétaire international (FMI).

Enfin, avec le soutien d'institutions clés, le Groupe multipartite travaille à incorporer la déclaration des données concernant la production et les exportations sur le site Internet de la Direction générale des Douanes². Bien que l'idée séduise peu les entreprises d'État, elle illustre néanmoins un exemple de pays mettant en œuvre l'ITIE qui met à profit le changement de formulation entre la Norme ITIE 2013 et celle de 2016, passant de « ... le Rapport ITIE doit contenir... » à « ... le Groupe multipartite doit divulguer... ».

² <http://www.dgdmr.com/dgd/statistiques>

Annexe B – Termes de Référence pour le sous-groupe

Synthèse

Au cours de la discussion sur la stratégie de l'ITIE pendant la réunion du Conseil d'administration à Oslo, il a été proposé que le Comité de Mise en œuvre établisse un sous-groupe pour mener un suivi de la mise en œuvre du [plan d'action vers l'intégration](#) (document du Comité de Mise en œuvre 16-2-A). De manière spécifique, il est proposé que le groupe prépare un rapport comprenant des recommandations à l'attention du Conseil d'administration et abordant les questions qui figurent dans le document stratégique examiné à Oslo (document du Conseil d'administration 37-2-A).

Il est proposé que le sous-groupe comprenne des membres du Comité de Mise en œuvre. Le Comité pourrait envisager d'inviter les représentants des pays mettant en œuvre l'ITIE et d'organisations soutenant l'ITIE qui sont impliqués dans la promotion d'activités portant sur l'intégration à participer aux réunions en tant qu'observateurs.

Contexte

L'adoption de la Norme ITIE 2016 en février 2016 a marqué une étape clé pour l'ITIE, en intégrant des dispositions qui promeuvent une transparence intégrée. En résumé, la transparence intégrée signifie **qu'à long terme, la transparence dans l'industrie extractive** devrait progressivement faire partie intégrante de la manière dont les gouvernements administrent leur secteur. Plutôt que de **s'appuyer exclusivement sur le mécanisme de déclaration ITIE pour instaurer la transparence**, les gouvernements qui mettent en œuvre l'ITIE devraient, dans une plus large mesure, mettre à disposition les informations que requiert la Norme ITIE à l'aide de leurs systèmes de déclaration et de ceux des entreprises, tels que les bases de données, les sites Internet, les rapports annuels, les portails, etc. Ceci permettrait d'éviter des doublons dans les déclarations et d'étendre l'accessibilité des données ITIE.

Afin d'instaurer une transparence intégrée, la Norme ITIE a été perfectionnée afin de faire ressortir deux possibilités en matière de divulgations ITIE :

1. Une « déclaration ITIE conventionnelle », où un Administrateur Indépendant collecte et rapproche les données ;
2. Une « déclaration ITIE intégrée », où les divulgations publiques des informations requises par la Norme ITIE sont soumises par le biais des systèmes gouvernementaux existants.

En octobre 2016, le Conseil d'administration de l'ITIE a adopté un plan d'action vers l'intégration. Ce plan présente une description des activités à mener par le Secrétariat international, de concert avec les organisations qui le soutiennent, en vue d'accélérer la tendance à l'intégration. Il comporte quatre volets :

1. Déploiement d'efforts de sensibilisation et élaboration des arguments en faveur de l'intégration.
2. Apport d'un soutien ciblé aux pays mettant en œuvre l'ITIE qui ont accepté de faire de l'intégration une priorité.
3. « Outils pratiques pour l'intégration », y compris des orientations et l'accès à des compétences techniques.
4. Élaboration de politiques, y compris la possibilité de perfectionner la Norme ITIE et les **procédures de Validation afin de garantir que les efforts pour intégrer la mise en œuvre de l'ITIE** soient convenablement encouragés et reconnus.

Ces activités se reflètent dans le plan de travail 2017 du Secrétariat international.

En juin 2017, le Secrétariat international a préparé un état de lieux sur l'intégration de l'ITIE (consulter le document du Comité de Mise en œuvre 16-2-A). Il présente un accroissement de la sensibilisation et de l'intérêt des pays mettant en œuvre l'ITIE relativement à l'intégration et fait ressortir plusieurs difficultés, notamment en ce qui concerne la mobilisation d'un soutien financier et technique, la rigidité de la procédure convenue et l'incertitude entourant le rôle des Groupes multipartites dans la mise en œuvre intégrée de l'ITIE.

Objectifs du sous-groupe

Le sous-groupe est chargé des tâches suivantes :

1. Préparation d'un rapport, comprenant diverses possibilités et recommandations à l'attention du Conseil d'administration et abordant les questions liées à la progression de l'intégration prévue dans le document stratégique examiné à Oslo (document du Conseil d'administration 37-2-A). Il s'agira notamment d'étudier les questions suivantes :
 - a. Dans le cadre de la divulgation intégrée, quel est le rôle du Groupe multipartite ? Continuera-t-il **de fonctionner en tant qu'instance de suivi chargée de s'assurer que les systèmes sont maintenus et que les divulgations sont conformes à la norme ou agira-t-il en tant qu'instance consultative** relativement aux divulgations complémentaires que les gouvernements ou les entreprises devront soumettre ?
 - b. Les gouvernements doivent-ils **envisager d'intégrer un dialogue multipartite, c'est-à-dire en incorporant des consultations multipartites et une participation des parties prenantes à la formulation des politiques publiques – par exemple, au parlement, dans les médias, dans d'autres forums de consultation – dans le fonctionnement du gouvernement ?**

- c. Si une approche intégrée est adoptée, qu'en sera-t-il des recommandations en matière d'amélioration du secteur qui sont actuellement prévues dans les Rapports ITIE ?
- d. Existe-t-il des conflits entre l'ITIE en tant que méthode de responsabilisation – en particulier pour les gouvernements – et l'ITIE en tant que plateforme de réformes ?
- e. Comment pouvons-nous obtenir un soutien politique en faveur de l'intégration dans les pays où les institutions de l'ITIE sont devenues trop puissantes ?
- f. La « règle des deux ans » devrait-elle être révisée afin de demander une publication plus ponctuelle des données et d'encourager les pays à passer à la mise en œuvre intégrée de l'ITIE ?
- g. Comment peut-on étendre l'accessibilité des données ITIE ?
- h. Le moment est-il venu d'abandonner le rapprochement ?

Une fois que le rapport est terminé, le Comité de Mise en œuvre pourrait décider que le sous-groupe devra être chargé d'examiner plus avant les questions liées à l'intégration.

Calendrier

Il est proposé que le groupe se réunisse en juillet, dès que possible après avoir convenu des Termes de Référence. Le groupe conviendrait ensuite d'un calendrier permettant de préparer le rapport pour la réunion du Conseil d'administration à Manille.

Composition du groupe de travail

Il est proposé que le sous-groupe comprenne des membres du Comité de Mise en œuvre. Le Comité pourrait envisager d'inviter les représentants des pays mettant en œuvre l'ITIE et d'organisations soutenant l'ITIE qui sont impliqués dans la promotion d'activités concernant l'intégration à participer aux réunions en tant qu'observateurs.