

Validation de l'Allemagne
Projet de rapport de Validation
Valdateur Indépendant : Cowater-Sogema
le 15 janvier 2019

1. NOTE DE SYNTHÈSE

L'Allemagne est devenue candidate à l'ITIE en février 2016 après avoir soumis sa demande de candidature en décembre 2015. L'Allemagne a publié un Rapport ITIE, couvrant l'année 2016. Publié en août 2017, ce document a été mis à jour en octobre 2018. Le 4 septembre 2018, le Conseil d'administration a approuvé la demande de l'Allemagne à faire l'objet d'une Validation anticipée et a convenu que sa Validation aux termes de la Norme ITIE 2016 commencerait le 1er novembre 2018.

Le présent rapport expose les conclusions et l'évaluation initiale qui font suite à la collecte de données et aux consultations des parties prenantes effectuées par le Secrétariat international. Ce dernier a suivi les procédures de Validation et a appliqué le guide de Validation pour évaluer les progrès réalisés par l'Allemagne dans la mise en œuvre de la Norme ITIE. Bien que l'évaluation initiale n'ait pas encore été examinée par le Groupe multipartite et que sa qualité n'ait pas été contrôlée, l'évaluation préliminaire que le Secrétariat international a réalisée indique que l'Allemagne n'a pas satisfait entièrement à quatre des exigences de la Norme ITIE. Les recommandations et les mesures correctives à prendre qui se dégagent de ce processus d'évaluation concernent particulièrement les licences (Exigences 2.2. et 2.3) et l'exhaustivité (Exigences 4.1 et 4.5).

Le présent projet de rapport de Validation fait suite à l'examen d'assurance qualité effectué sur l'évaluation initiale du Secrétariat international. Le Valdateur convient que l'Allemagne a rempli l'ensemble des exigences de la Norme ITIE à quatre exceptions près, à savoir les Exigences 2.2, 2.3, 4.1 et 4.5, sur lesquelles des progrès significatifs ont été enregistrés.

2. CONTEXTE

Le secteur extractif ne revêt pas une grande importance en Allemagne prise dans son ensemble, mais occupe une certaine place dans les villes et les régions où la production est concentrée. Le pays est le siège d'une production relativement modique, et généralement déclinante, de pétrole, de gaz, de charbon, de sel et de matières extraites en carrière. La consommation de ces ressources est presque essentiellement nationale. En raison de ses effets climatiques négatifs, la production de charbon brun (lignite) est l'objet de controverses depuis plusieurs années¹.

Le gouvernement a prévu de mettre fin aux subventions sur le charbon dur à la fin de 2018. En 2016, à elles seules, les subventions fédérales au profit de cette industrie dépassaient les 1,2 milliard d'euros. De plus, les compagnies extractives ont bénéficié de concessions fédérales au titre de leur consommation

¹ Voir par exemple (Vaughan, 2018)

électrique et fiscalité énergétique². L'on estime qu'en 2016, les recettes extractives brutes de l'État se sont élevées à 490 millions d'euros³.

L'Allemagne est un importateur et consommateur important de pétrole, de gaz et de minéraux. Le gouvernement a entrepris de réduire la dépendance du pays à l'égard des énergies fossiles, ce qui dans le moyen et le long terme se répercutera sur les importations de pétrole, de gaz et de charbon, ainsi que sur la production intérieure de ces matières, particulièrement en ce qui concerne la lignite.

Conformément au guide de Validation, le Secrétariat international a effectué la première phase de Validation, à savoir la collecte des données initiales, les consultations des parties prenantes et la préparation de son évaluation initiale des progrès accomplis dans la mise en œuvre des Exigences ITIE (« évaluation initiale »). Le cabinet Cowater Sogema a été nommé en qualité de Validateur Indépendant pour établir si le travail du Secrétariat avait été mené en conformité avec le guide de Validation. Les principales responsabilités de Cowater Sogema en tant que Validateur consistent à examiner et à modifier l'évaluation initiale, si nécessaire, et à résumer son examen indépendant dans le présent rapport de Validation qui sera soumis au Conseil d'administration par l'intermédiaire du Comité de Validation.

1. Travail effectué par le Validateur Indépendant

L'évaluation initiale du Secrétariat a été remise à Cowater-Sogema le 21 décembre 2018. Pour entreprendre cette phase du processus de Validation, l'équipe de Validation a procédé aux étapes suivantes : (1) Examen approfondi et notation de l'évaluation ITIE par chaque membre de l'équipe ; (2) Examen détaillé et remarques, par le spécialiste multipartite, relativement aux dispositions de l'Exigence 1 et du protocole sur la participation de la société civile ; (3) Examen détaillé et remarques, par le spécialiste financier, relativement aux Exigences 4, 5 et 6 ; (4) Consolidation des conclusions tirées de ces examens et publication du présent projet de rapport de Validation, envoyé le 15 janvier 2019 au Secrétariat international.

2. Commentaires concernant les limites de la Validation

Le Validateur a examiné attentivement l'évaluation initiale du Secrétariat et n'a actuellement pas de commentaires à formuler concernant les limitations éventuelles au processus de Validation.

3. Commentaires sur l'évaluation initiale du Secrétariat international

La collecte initiale des données, les consultations avec les parties prenantes et la rédaction de l'évaluation initiale ont été généralement menées par le Secrétariat international dans le respect des dispositions du

² Section 7 du Rapport ITIE 2016.

³ Section 5 du Rapport ITIE 2016.

guide de Validation 2016. La collecte des données s'est déroulée en trois phases. Tout d'abord, un examen des documents disponibles concernant la conformité du pays à la Norme ITIE a été effectué. Il a couvert, entre autres :

- le plan de travail de l'ITIE et d'autres documents de planification tels que les budgets et plans de communication ;
- les Termes de Référence du GMP et les procès-verbaux de ses réunions ;
- les Rapports ITIE et les informations complémentaires telles que les rapports de synthèse et les études préliminaires ;
- les supports de communication ;
- les rapports annuels d'avancement ; et
- toutes autres informations pertinentes pour la Validation.

Pour la deuxième étape, une visite dans le pays a eu lieu du 19 au 23 novembre 2018. Toutes les réunions ont eu lieu à Berlin ou par téléconférence. Le Secrétariat a rencontré le GMP et ses membres, l'Administrateur Indépendant et les autres parties prenantes clés, y compris les membres des groupes de parties prenantes qui sont représentés au GMP sans toutefois y participer directement. Outre le Groupe multipartite dans son ensemble, le Secrétariat a rencontré les représentants de ses parties constitutives (le gouvernement, les entreprises et la société civile), soit individuellement, soit en collège, selon des protocoles permettant de s'assurer que les parties prenantes sont libres d'exprimer leurs points de vue et que les demandes de confidentialité sont respectées.

Enfin, le Secrétariat international a préparé un rapport contenant une évaluation initiale des progrès réalisés dans la mise en œuvre des Exigences conformément au guide de Validation. L'évaluation initiale ne propose pas d'évaluation générale de la conformité.

2. COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

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

La demande en données de l'ITIE est plutôt limitée en Allemagne, ce qui va nécessairement en réduire l'impact. L'ITIE a conduit à une amélioration du dialogue entre les parties prenantes et au rassemblement des données en un seul lieu, alors qu'elles étaient auparavant dispersées parmi différentes sources. L'ITIE présente des perspectives pour garantir l'accessibilité et la convivialité des rapports de paiements obligatoires et des données de propriété réelle. Aux yeux des parties prenantes, la mise en œuvre de l'ITIE par l'Allemagne revêt une valeur indéniable en ce qu'elle encourage d'autres pays riches en ressources naturelles à mettre en œuvre l'ITIE et à appliquer des normes sociales et environnementales élevées. Il reste toutefois à établir si la mise en œuvre par le pays constitue le moyen le plus efficace et le plus économique de promouvoir cet objectif.

La grande force de l'ITIE Allemagne tient au bon fonctionnement de son Groupe multipartite et à sa volonté d'aller au-delà des exigences de l'ITIE pour affronter des questions d'intérêt dans le contexte allemand. Le GMP constitue l'une des rares plateformes où les trois partenaires prennent des décisions en

tant que partenaires égaux. Le GMP a rédigé les parties non financières du Rapport ITIE 2016, ce qui a nécessité des débats intenses sur la portée et le libellé du document. Le fait qu'y sont incluses des informations relatives aux subventions, aux enjeux environnementaux et aux énergies renouvelables accroît la pertinence du rapport.

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





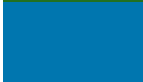

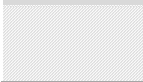
Le défi à relever est d'assurer la pertinence de l'ITIE dans un contexte où les ressources naturelles n'occupent qu'une place secondaire. Bien que dépasser les Exigences de la Norme relève ce défi en partie, l'enjeu le plus important pour l'opinion allemande, à savoir, l'élimination progressive de l'industrie de la lignite, n'entre pas dans la discussion ou dans le processus de déclaration ITIE. L'exécution de ce processus n'est pas sans se heurter à ces problèmes en raison de la structure de la fiscalité fédérale et du secret fiscal. Certains des éléments centraux de la Norme, notamment ceux ayant trait à l'octroi de licences et au rapprochement, sont de peu d'intérêt pour les parties prenantes, et la satisfaction des exigences en la matière devient un exercice technique dont la signification pour la gouvernance des ressources intérieures n'est pas très forte.

Évaluation de la conformité d'après le Validateur Indépendant

Exigences ITIE		NIVEAU DE PROGRÈS				
		Aucun	Inadéquats	Significatifs	Satisfaisants	Dépassés
Catégories	Exigences					
Supervision exercée par le Groupe multipartite	Engagement de l'État (1.1)					
	Engagement des entreprises (1.2)					
	Implication de la société civile (1.3)					
	Gouvernance du Groupe multipartite (1.4)					
	Plan de travail (1.5)					
Licences et contrats	Cadre légal (2.1)					
	Octrois de licences (2.2)					
	Registre des licences (2.3)					
	Politique en matière de divulgation des contrats (2.4)					
	Bénéficiaires effectifs (2.5)					
	Participation de l'État (2.6)					
Suivi de la production	Données de prospection (3.1)					
	Données sur les activités de production (3.2)					
	Données sur les exportations (3.3)					
Collecte des revenus	Exhaustivité (4.1)					
	Revenus perçus en nature (4.2)					
	Accords de troc (4.3)					
	Revenus issus du transport (4.4)					
	Transactions des entreprises d'État (4.5)					
	Paiements directs infranationaux (4.6)					
	Désagrégation (4.7)					
	Ponctualité des données (.8)					
	Qualité des données (4.9)					
Attribution des revenus	Répartition des revenus (5.1)					
	Transferts infranationaux (5.2)					
	Gestion des revenus et dépenses (5.3)					
Contribution socio-économique	Dépenses sociales obligatoires (6.1)					
	Dépenses quasi fiscales des entreprises d'État (6.2)					
	Contribution à l'économie (6.3)					
Résultats et impact	Débat public (7.1)					
	Accessibilité des données (7.2)					
	Suivi des recommandations (7.3)					
	Résultats et impact de la mise en œuvre (7.4).					

Figure 1 — Évaluation du Validateur

Légende de la fiche d'évaluation

	Le pays n'a fait aucun progrès pour se conformer à l'Exigence. L'objectif plus large de l'Exigence n'est aucunement rempli.
	Le pays a fait des progrès inadéquats pour se conformer à l'Exigence. Des éléments significatifs de l'Exigence restent en suspens et l'objectif plus large de l'Exigence est loin d'être rempli.
	Le pays a fait des progrès pour se conformer à l'Exigence. Des éléments significatifs de l'Exigence sont mis en œuvre et l'objectif plus large de l'Exigence est en voie d'être atteint.
	Le pays est conforme à l'Exigence ITIE.
	Le pays va au-delà de l'Exigence ITIE.
	L'Exigence est seulement encouragée ou recommandée et ne doit pas être prise en compte dans l'évaluation de la conformité.
	Le Groupe multipartite a démontré que l'Exigence n'est pas applicable au pays.

3. CONSTATATIONS DÉTAILLÉES

Le Validateur souscrit aux constatations de l'évaluation initiale.

4. RECOMMANDATIONS

Mesures correctives

- Conformément à l'Exigence **2.2**
 - (1) L'Allemagne est tenue de publier une information sur les licences minières qui ont été octroyées ou transférées pendant la période couverte par le Rapport ITIE (Exigence 2.2.a.iii).
 - (2) Le Groupe multipartite est tenu d'examiner si des écarts non négligeables par rapport au cadre légal se sont produits dans l'octroi ou le transfert de licences pendant la période couverte par le Rapport ITIE (Exigence 2.2.a.iv). Le GMP pourrait juger opportun d'étudier les écarts possibles par la présentation d'un tableau des octrois et des transferts de licences ayant été contestés en justice ainsi que des jugements rendus dans ces affaires, si cette information est déjà accessible.
- En conformité avec l'Exigence **2.3**, l'Allemagne doit faire en sorte, et démontrer, que les États conservent des registres ou des cadastres publiquement disponibles rendant compte, à tout le moins, des licences détenues par les entreprises couvertes dans le Rapport ITIE. Alternativement, toute information manquante pourra être divulguée dans le Rapport ITIE ou sur le portail de l'ITIE Allemagne. Si en raison d'obstacles pratiques, il n'est pas possible de présenter une information exhaustive sur les licences intéressant des entreprises non matérielles, ces obstacles doivent être expliqués dans le Rapport ITIE.
- Afin de satisfaire à l'Exigence **4.1** :
 - (1) L'Allemagne doit veiller à ce que les entreprises qui effectuent des paiements significatifs participent au processus de déclaration ITIE. Il est recommandé que l'ITIE Allemagne se concentre sur la mise à contribution des entreprises dont les rapports de paiements obligatoires montrent qu'elles ont effectué les paiements de plus grande ampleur. Si, en dépit des efforts déployés par l'ITIE Allemagne et la collège des entreprises, des entreprises se refusent de participer au processus de déclaration, l'ITIE Allemagne doit faire état de ces omissions significatives dans le Rapport ITIE et renvoyer le lecteur aux données publiées dans les rapports de paiements obligatoires.
 - (2) L'Allemagne est tenue de publier les noms des entreprises importantes ayant refusé de participer aux processus de déclaration ITIE et d'évaluer l'effet de leurs omissions sur l'exhaustivité du Rapport ITIE.
- Conformément à l'Exigence ITIE **4.5**, l'Allemagne doit faire en sorte que la société Südwestdeutsche Salzwerke AG participe à de futurs Rapports ITIE. L'Allemagne est encouragée à faire en sorte que cette société fournisse des informations exhaustives à travers ses rapports de paiements obligatoires.

Recommandations stratégiques

- Pour renforcer la mise en œuvre, le Secrétariat international recommande que le gouvernement augmente les effectifs de l'ITIE au sein de son organisme de tutelle, le ministère fédéral des Affaires économiques et de l'Énergie (BMWi) (Exigence **1.1**).
- Pour renforcer la mise en œuvre, le Secrétariat international recommande que les représentants des entreprises soutiennent le secrétariat national dans ses efforts de sensibilisation afin d'inclure un plus grand nombre d'entreprises matérielles dans le processus de déclaration (Exigence **1.2**).
- Pour assurer la participation continue de la société civile, le gouvernement est encouragé à maintenir son soutien financier aux organisations de la société civile (Exigence **1.3**).
- Pour assurer la pertinence de la mise en œuvre de l'ITIE, le GMP est encouragé à poursuivre l'étude de questions débordant de la Norme ITIE mais d'intérêt national (Exigence **1.4**).
- Pour assurer une transparence encore accrue du processus de l'ITIE en Allemagne, le GMP est encouragé à établir le coût entier de l'ensemble des activités du plan de travail ayant des répercussions financières (Exigence **1.5**).
- Afin d'améliorer plus avant l'accessibilité de l'information relative au cadre juridique et au régime fiscal (Exigence **2.1**), l'ITIE Allemagne pourrait songer à introduire de nouveaux liens vers des informations législatives fédérales et étatiques sur son portail.
- L'ITIE Allemagne est encouragée à ajouter un lien, dans de futurs Rapports ITIE, vers le document contenant des informations relatives aux octrois et transferts de licences pétrolières et gazières (Exigence **2.2**).
- Afin de renforcer la mise en œuvre de l'Exigence **2.4**, l'ITIE Allemagne est encouragée à étudier les pratiques des États allemands concernant l'accès aux cahiers d'autorisation minière.
- Afin de renforcer la mise en œuvre de l'Exigence **2.5**, l'Allemagne est encouragée à adopter une norme relative à la propriété réelle qui soit de nature à améliorer l'accès et la facilité de consultation du Registre de la transparence. Comme ce registre existe déjà, il est recommandé de le rendre publiquement disponible sans tarder, sans qu'il soit nécessaire d'invoquer un intérêt légitime. L'Allemagne est également encouragée à publier une information de propriété réelle sur l'ensemble des entités juridiques, y compris les fonds fiduciaires.
- Le GMP est encouragé à se ressaisir régulièrement de la question de la participation des États, afin de revoir l'applicabilité des Exigences **2.6** et **6.2**.
- Afin de renforcer l'application de l'Exigence **3.2**, l'ITIE Allemagne pourrait songer à inscrire des valeurs de production sur la carte interactive en ligne. De ce fait, il serait possible d'exclure les valeurs de production du Rapport ITIE.
- Afin de rendre le coût d'application de la Norme plus économique, il est recommandé que l'ITIE

Allemagne effectuée, et publiée, une évaluation des rapports de divulgation obligatoire afin d'évoluer vers l'intégration des divulgations ITIE. Le GMP pourrait juger utile de formuler des recommandations sur le renforcement de l'accessibilité des rapports de paiements obligatoires, ou de publier des données en format ouvert sur le portail de l'ITIE Allemagne. Le GMP pourrait également songer à prier les entreprises de divulguer des données pour les rapports de paiements obligatoires en procédant par flux de revenus, comme le prévoient les exigences ITIE (Exigence **4.1**).

- Afin de renforcer la mise en œuvre de l'Exigence **4.7**, le GMP est encouragé à faire ressortir, dans le Rapport ITIE, que les données de revenu sont disponibles sous une forme plus granulaire sur le site de l'ITIE Allemagne.
- Afin d'améliorer la ponctualité des informations fournies (Exigence **4.8**), l'Allemagne est encouragée à divulguer toutes données financières sur les sites Internet du gouvernement ou sur le portail de l'ITIE Allemagne dès que ces informations deviennent disponibles.
- L'Allemagne pourrait juger opportun de solliciter l'approbation du Conseil d'administration de l'ITIE face à une demande de mise en œuvre adaptée, dans le but d'intégrer les informations ITIE dans l'axe de l'Exigence **4.9.c**.
- Afin de renforcer la mise en œuvre de l'Exigence **5.1**, toutes les municipalités sont encouragées à rendre leurs informations budgétaires publiquement disponibles en recourant à un format de données ouvertes.
- Afin de relever la compréhension du grand public concernant les transferts infranationaux (Exigence **5.2**), le GMP est encouragé à inclure, dans le Rapport ITIE ou sur le portail de l'ITIE Allemagne, des liens vers des informations relatives au mécanisme de péréquation financière et vers les décisions annuelles de réallocation.
- Une description des revenus extractifs affectés à des programmes ou régions spécifiques (Exigence **5.3**) devrait être donnée, et elle devrait comprendre des précisions sur les méthodes utilisées pour garantir la redevabilité et l'efficacité de l'utilisation de ces revenus, comme le prévoit ladite exigence.
- Afin de renforcer la mise en œuvre de l'Exigence **6.1**, le GMP est encouragé à inclure les dépenses sociales volontaires dans le processus de déclaration ITIE.
- Afin de renforcer la mise en œuvre de l'Exigence **6.3**, l'Allemagne pourrait juger opportun de divulguer la contribution du secteur extractif aux PIB des États allemands riches en ressources naturelles. Le GMP pourrait également songer à présenter les subventions et les concessions fiscales accordées aux entreprises extractives à côté des revenus gouvernementaux totaux en provenance du secteur.
- Afin de renforcer la mise en œuvre de l'Exigence **7.1**, le GMP est encouragé à réexaminer sa stratégie des communications. Le GMP est encouragé à établir l'existence ou non, au niveau local, d'un intérêt pour la collecte de données de revenu, et également à établir l'exhaustivité et la

convivialité des données relatives à la propriété réelle et aux licences.

- Le GMP pourrait songer à explorer d'autres formes de contenu pour présenter l'information sur son portail de rapports afin de rendre celui-ci plus attractif, et également penser à ajouter une fonctionnalité de recherche sur la page (Exigence **7.2**).
- Pour améliorer la pertinence et l'intérêt de la matière présentée sur le site ITIE Allemagne, l'Allemagne pourrait songer à y inclure des données plus récentes que celles de l'année du Rapport ITIE, si de telles données sont disponibles (Exigence **7.2**).
