

# Examen des recommandations émanant des déclarations ITIE

## Résumé

La nature des recommandations émises dans les rapports ITIE – qu'elles s'orientent vers l'amélioration de la gestion du secteur extractif ou celle du processus de déclaration ITIE – et la mesure dans laquelle le suivi de ces recommandations est assuré par le Groupe multipartite et le gouvernement influencent de manière significative l'impact de la mise en œuvre de l'ITIE sur les réformes. Dans de nombreux pays, par exemple en RDC ou en Mongolie, les rapports ITIE constituent un outil de diagnostic utile qui met en évidence les faiblesses existant au sein des systèmes gouvernementaux. Dans certains cas, comme pour le Ghana ou le Nigéria, des recommandations visant à corriger de telles faiblesses et à améliorer la gestion du secteur ont été formulées dans les rapports ITIE, et elles contribuent ainsi de manière significative, du moins potentiellement, aux réformes et aux changements politiques. Cependant, dans la plupart des pays, les recommandations se concentrent sur l'amélioration des aspects techniques du *processus de déclaration ITIE* tels que les formulaires de déclaration ou la collecte des données nécessaires aux rapports ITIE plutôt que sur l'amélioration de la législation du secteur extractif ou des systèmes de perception des impôts, entre autres.

Le présent document regroupe les conclusions de l'examen des recommandations contenues dans les rapports ITIE provenant d'un échantillon de pays, et il vise à informer les considérations plus élargies du Conseil d'administration de l'ITIE quant à l'impact de l'ITIE. Il propose également cinq actions que l'ITIE pourra considérer afin de s'assurer que la déclaration ITIE apporte des recommandations utiles susceptibles d'avoir un impact sur l'amélioration de la gouvernance du secteur extractif dans les pays mettant en œuvre l'ITIE.

# EXAMEN DES RECOMMANDATIONS ÉMANANT DES DÉCLARATIONS ITIE

---

## Sommaire

1	Résumé analytique .....	1
2	Contexte .....	3
3	Analyse des conclusions .....	5
3.1	Types de recommandations .....	5
3.2	Suivi de la mise en œuvre des recommandations.....	7
3.3	Progrès dans la mise en œuvre des recommandations .....	9
4	Étapes suivantes .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
	Annexe 1 : Recommandations dans les cas où des progrès ont été réalisés .....	13
	Annexe 2 : Observations relatives aux pays examinés .....	16

## 1 Résumé analytique

La transparence, qui figure parmi les principes soutenant l'ITIE, permettra à un débat public d'avoir lieu quant à la manière dont le secteur extractif est géré, ce qui pourrait influencer alors le dialogue et les réformes politiques en faveur d'une meilleure gouvernance. En dépit de déclarations ITIE représentant plus de 200 années fiscales, **les données de l'ITIE ne suscitent toujours aucun débat dans de nombreux pays.** Dans seulement quelques cas, il est possible d'affirmer que les conclusions des rapports ITIE ont contribué à la réforme.

La Norme ITIE a été étendue à d'autres parties de la chaîne de valeur de l'industrie extractive et elle est davantage axée sur les priorités nationales des plans de travail établis par les Groupes multipartites. Cette approche permet de générer des informations qui s'avèrent être plus pertinentes pour les débats politiques qui ont lieu dans les pays mettant en œuvre l'ITIE. Cependant, des difficultés telles que la ponctualité des données, l'accès aux données et la capacité de les gérer entravent toujours l'utilisation des rapports ITIE dans de nombreux pays. Par ailleurs, **la nature des recommandations réalisées dans les rapports ITIE – qu'elles s'orientent vers l'amélioration de la gestion du secteur extractif ou celle du processus de déclaration ITIE – et la mesure dans laquelle le suivi de ces recommandations est assuré par le Groupe multipartite et le gouvernement** influencent de manière significative l'impact de la mise en œuvre de l'ITIE sur les réformes. Dans de nombreux pays, par exemple en RDC ou en Mongolie, les rapports ITIE constituent un outil de diagnostic utile qui met en évidence les faiblesses existant au sein des systèmes gouvernementaux. Dans certains cas, comme pour le Ghana ou le Nigéria, des recommandations visant à corriger de telles faiblesses et à améliorer la gestion du secteur ont été formulées dans les rapports ITIE, et elles contribuent ainsi de manière significative, du moins potentiellement, aux réformes et aux changements politiques. Cependant, dans la plupart des pays, les recommandations se concentrent sur

l'amélioration des aspects techniques du *processus de déclaration ITIE* tels que les formulaires de déclaration ou la collecte des données nécessaires aux rapports ITIE, plutôt que sur l'amélioration de la législation du secteur extractif ou des systèmes de perception des impôts, entre autres. En outre, même dans des situations où la pertinence de ces recommandations dans les débats politiques a été établie et où le Groupe multipartite s'est efforcé d'en assurer le suivi, il semble qu'il existe toujours un chaînon manquant entre les recommandations et le débat public qui peut en découler, et la mise en œuvre capable de mener à des réformes.

Ce document regroupe les conclusions de l'examen des recommandations contenues dans les rapports ITIE pour un échantillon de pays. Il vise à documenter dans la mesure du possible les discussions plus étendues du Conseil d'administration de l'ITIE quant à l'impact de l'ITIE. Il établit également un état des lieux des progrès réalisés dans le suivi des recommandations assuré par le Groupe multipartite. Ses conclusions clés sont les suivantes :

- **Dans leur majorité, les recommandations semblent être principalement orientées vers l'amélioration du processus de déclaration ITIE, telle que l'amélioration du champ d'application de la déclaration ITIE ou les procédures de remplissage des formulaires de la déclaration ITIE. Elles ne tentent pas de résoudre les problèmes plus vastes affectant la gouvernance du secteur extractif, comme les incohérences de la législation, les procédures de perception des impôts ou les systèmes d'audit.** 50 % des recommandations examinées se concentrent sur les problèmes spécifiquement liés à l'ITIE et sur la manière d'améliorer le processus de déclaration, alors que 30 % visent à renforcer plus généralement la gouvernance de l'industrie extractive, notamment à travers des réformes législatives, réglementaires et administratives (cf. tableau 1).
- **Dans de nombreux pays mettant en œuvre l'ITIE, une documentation systématique quant au suivi des recommandations issues de la déclaration ITIE semble manquer.** Les rapports ITIE et les rapports annuels d'activités sont destinés à servir d'outils de contrôle pour assurer le suivi des recommandations, et 70 % des recommandations concernant les pays comptant dans l'échantillon sont en effet récapitulées et listées dans ces rapports. Cependant, la mesure dans laquelle le suivi des recommandations est documenté et fait l'objet d'un contrôle varie d'un pays à l'autre. Il semble que certains pays ne documentent aucun des efforts de suivi des recommandations ou que certains ne suivent qu'une sélection d'entre elles sans donner de justification quant à la mise de côté des autres recommandations.
- **Le manque de mise en œuvre des recommandations a abouti à des opportunités d'amélioration et de réforme manquées.** Des mesures n'ont été prises que dans le cas de seulement 8,5 % des recommandations qui ont été examinées.

À la lumière de ces conclusions, il est suggéré que :

1. L'ITIE examine la possibilité d'affiner les exigences relatives à la formulation et au suivi des rapports ITIE. Il pourrait ainsi octroyer un mandat plus étendu au Groupe multipartite et à l'Administrateur Indépendant en matière de recommandations de réforme, ou exiger également des Groupes multipartites qu'ils justifient pleinement les raisons pour lesquelles certaines recommandations sont suivies et d'autres ignorées ;
2. L'ITIE mette davantage l'accent sur la qualité des rapports annuels d'activités, en évaluant notamment dans quelle mesure ces rapports satisfont aux Exigences de l'ITIE et documentent les progrès réalisés dans l'application des recommandations conformément avec l'Exigence 7.2(a)iii ;

3. Pour les Groupes multipartites soit développée, une note d'orientation ou une étude de cas sur les bonnes pratiques capable de servir à l'application des recommandations proposées par les rapports ITIE, en s'appuyant éventuellement sur les exemples du Ghana, du Nigéria et des Philippines, ces pays illustrant bien la manière dont le Groupe multipartite et l'Administrateur Indépendant ont développé et mis en œuvre des recommandations politiquement cohérentes et basées sur les rapports ITIE ;
4. Le Secrétariat international et ses partenaires se concentrent davantage sur la manière de relier l'ITIE à l'analyse et à la réforme des politiques publiques dans ses ressources de formation et ses activités de renforcement des capacités ;
5. Le formulaire des rapports annuels d'activités soit révisé pour proposer un meilleur cadre pour les Groupes multipartites leur permettant de documenter les débats relatifs à la mise en œuvre éventuelle des recommandations ainsi qu'aux résultats et aux progrès y relatifs.

## 2 Contexte

L'Exigence ITIE 5.3 (f) mandate l'Administrateur Indépendant pour émettre des recommandations s'appuyant sur le processus de déclaration et pour passer en revue les recommandations des rapports précédents : *L'Administrateur Indépendant peut émettre des recommandations de nature à améliorer, à l'avenir, le processus de déclaration, y inclus des recommandations relatives aux pratiques d'audit et aux réformes nécessaires pour les rendre plus conformes aux normes internationales. Lorsque des Rapports ITIE antérieurs ont recommandé des mesures correctives et des modifications, l'Administrateur Indépendant devra commenter les progrès accomplis dans leur mise en œuvre.*

Par ailleurs, l'Exigence ITIE 7.1 spécifie que *le Groupe multipartite est tenu d'entreprendre des actions à partir des enseignements tirés, d'identifier, de comprendre et de corriger les causes des écarts et de tenir compte des propositions d'amélioration de l'Administrateur Indépendant.* L'Exigence 7.2 ajoute que les rapports annuels d'activités devront évaluer les progrès dans la mise en œuvre des recommandations issues de la Validation et de la déclaration ITIE.

Lors de la 29e réunion du Conseil d'administration de l'ITIE à Brazzaville, le Conseil d'administration s'est penché sur le document *L'ITIE dans les 3 à 5 prochaines années : enjeux à prendre en compte*, qui a suscité une réflexion quant à la manière dont l'ITIE pourrait mieux soutenir le débat public, le dialogue politique et les réformes dans les pays mettant en œuvre l'ITIE. Le compte rendu de la réunion souligne que « [...] pour ce qui est des moyens d'accroître l'impact de l'ITIE, le Conseil d'administration s'inquiète de ce que les coûts de la mise en œuvre ne sont pas bien assortis aux effets des rapports ITIE sur les besoins réels des pays de mise en œuvre ». Le compte rendu mentionne également les remarques des observateurs, en notant que « s'agissant des moyens d'accroître l'impact de l'ITIE, les observateurs ont jugé très important d'améliorer la ponctualité et la qualité des rapports afin d'en relever la pertinence. Ils ont souligné la nécessité de s'associer de plus près aux processus de réforme menés dans les pays et d'améliorer la concertation avec les décideurs politiques ».

La stratégie du plan de travail (cf. Circulaire n°191) suggère que « le Comité de mise en œuvre doit émettre des propositions de réexamen de la Norme ITIE concernant la ponctualité des informations non relatives aux revenus (Exigence 2) ainsi qu'assurer le suivi des recommandations issues des rapports ITIE, notamment en s'assurant que celles-ci visent, dans une large mesure, à améliorer la gestion du secteur (Exigence 7.1) ». En outre, le plan de travail propose que « le Secrétariat international s'associe à des partenaires pour se concentrer davantage sur la manière de relier l'ITIE à l'analyse et à la réforme des politiques publiques dans ses ressources de formation et ses activités de renforcement des capacités ».

## Méthodologie

Cet examen s'appuie sur un ensemble de recommandations émises dans les rapports ITIE d'une sélection de 10 pays. Il prend en compte l'année fiscale considérée dans le rapport, l'Administrateur Indépendant qui s'est chargé du travail et les recommandations issues des rapports respectifs. L'examen passe en revue près de 300 recommandations issues des trois rapports les plus récents (quand ils sont disponibles) de chacun des pays suivants : RDC, Ghana, Kazakhstan, Mongolie, Mozambique, Nigéria, Pérou, Les Philippines, Timor-Leste et Trinité-et-Tobago. Ces recommandations ont été classées selon les quatre catégories énumérées ci-dessous. Enfin, cet examen prend en compte l'existence d'un suivi des recommandations et la manière dont ce suivi a été assuré par le Groupe multipartite et le gouvernement, en s'appuyant sur la documentation disponible dans les rapports ITIE et les rapports annuels d'activités ultérieurs. Il considère également les progrès enregistrés quant à la mise en œuvre des recommandations.

Tableau 1 - Classification des différents types de recommandations émises dans les rapports ITIE

Classification	Exemples récurrents
<p><b>Type 1 :</b> Recommandations axées sur le renforcement du processus de déclaration ITIE et l'amélioration de la qualité des données ITIE. Ces recommandations sont surtout utiles lorsqu'il s'agit d'améliorer le processus de déclaration ITIE et de satisfaire aux exigences ITIE. Elles ont surtout trait aux questions de périmètre d'application/matérialité, de flux de revenus non inclus dans les rapports, d'absence de déclaration ou de manque de réactivité des entreprises, ainsi qu'aux problèmes administratifs liés aux déclarations.</p>	<p><i>Matérialité :</i> Le seuil de matérialité devra être revu.</p> <p><i>Périmètre d'application :</i> Une nouvelle étude de cadrage, qui inclura tous les flux de revenus significatifs, devra être réalisée.</p> <p><i>Ponctualité :</i> La déclaration devra être plus ponctuelle et la réconciliation devra être amorcée plus tôt.</p> <p><i>Absence de déclaration :</i> Les entreprises doivent être davantage sensibilisées à l'ITIE, et le Groupe multipartite doit intervenir auprès des entreprises déclarantes pour améliorer leur disposition à établir des déclarations.</p>
<p><b>Type 2 :</b> Recommandations portant sur l'amélioration de la mise à disposition et/ou de l'accès aux données relatives au secteur extractif. Ces recommandations sont davantage orientées vers l'extérieur que les recommandations de type 1, car elles visent à rendre l'information publique, ce qui peut éventuellement engendrer des débats sur la gestion du secteur extractif.</p>	<p><i>Les déclarations du gouvernement à propos des projets dans lesquels il est impliqué doivent être ventilées par entreprise.</i></p> <p><i>Les modifications peuvent être effectuées sur le cadastre disponible en ligne, afin que l'information soit rendue plus accessible.</i></p> <p><i>La publication des contrats doit être centralisée.</i></p> <p><i>Les entreprises doivent communiquer publiquement leurs dépenses sociales et environnementales obligatoires.</i></p>
<p><b>Type 3 :</b> Recommandations portant sur le renforcement des pratiques d'audit des gouvernements et/ou des entreprises (afin de les aligner sur les normes internationales), et sur l'élimination des incohérences entre les systèmes d'audit et de déclaration existants. Le processus de déclaration ITIE est employé ici pour évaluer si les systèmes élargis d'audit et d'assurance fonctionnent comme ils le devraient. Les recommandations qui en découlent mettent en évidence les aspects pouvant être améliorés.</p>	<p><i>Les systèmes gouvernementaux de contrôle de la collecte des recettes devront être centralisés.</i></p> <p><i>Les systèmes de comptabilité devront être examinés et alignés sur les normes internationales.</i></p> <p><i>Le numéro fiscal des contribuables devra être utilisé de manière constante au sein des systèmes gouvernementaux.</i></p>

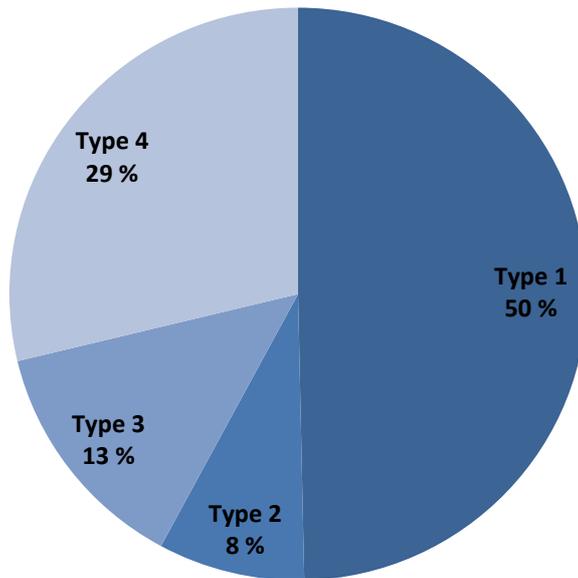
<p><b>Type 4 :</b> Recommandations axées sur les problèmes de gouvernance plus généraux, dont les réformes législatives, réglementaires ou administratives. Ces recommandations visent à corriger les écarts et les incohérences que présentent les cadres légaux relatifs au secteur extractif, les lacunes des régimes fiscaux qui rendent possible la volatilité des reçus et la minimisation des revenus potentiels, ainsi que d'autres faiblesses systémiques.</p>	<p><i>Améliorer la gestion et la régulation des obligations afférentes aux contrats de partage de production (CPP).</i></p> <p><i>Renforcer et harmoniser les cadres légaux.</i></p> <p><i>Améliorer le contrôle des flux financiers.</i></p> <p><i>Établir des systèmes clairs pour le calcul des redevances et des autres frais.</i></p> <p><i>Appliquer la réglementation environnementale.</i></p> <p><i>Améliorer la coordination entre les ministères et les bureaux régionaux/locaux qui perçoivent et gèrent les revenus.</i></p>
---	---

### 3 Analyse des conclusions

#### 3.1 Types de recommandations

Quant au type et à la nature des recommandations, **la moitié des recommandations figurant dans l'échantillon sont de type 1 et sont principalement axées sur le processus de déclaration ITIE.** 8 % des recommandations concernent l'accessibilité aux données (type 2), 13 % portent sur les écarts au sein des systèmes d'audit élargis (type 3) et 29 % correspondent à des recommandations de type 4, qui abordent les problèmes plus généraux de gouvernance (cf. Figure 1). Cette focalisation significative sur les recommandations relatives au processus de déclaration ITIE est peut-être en partie due au mandat plutôt limité des Administrateurs Indépendants en matière d'émission de recommandations de réforme. Les Règles de l'ITIE ont chargé les Administrateurs Indépendants d'émettre des recommandations sur la mise en œuvre de mesures correctives en cas de divergences (Règles de l'ITIE, Exigence 17). Les Règles de l'ITIE soulignent que « l'Administrateur Indépendant peut émettre des recommandations de nature à améliorer, à l'avenir, le processus de déclaration, y inclus des recommandations relatives aux pratiques d'audit et aux réformes nécessaires pour les rendre plus conformes aux normes internationales ». Cependant, il n'est pas exigé de l'Administrateur Indépendant qu'il émette des recommandations. La formulation de la Norme ITIE limite d'ailleurs la nature des recommandations allant dans le sens du renforcement du processus de déclaration (recommandations de type 1) et des pratiques d'audit (recommandations de type 3). Dans la première série de rapports réalisés dans le cadre de la Norme ITIE, il reste évident que les conclusions issues des rapports ITIE peuvent contenir des informations pertinentes allant au-delà de ces deux considérations, comme le montrent les recommandations axées sur l'amélioration du cadre légal, des cadastres, etc.

Figure 1 : Recommandations par type



**La nature des recommandations varie considérablement d'un pays à l'autre.** Les rapports ITIE du Ghana, du Nigéria et des Philippines contiennent des recommandations qui abordent les difficultés de la gouvernance des industries extractives sur un plan élargi alors que d'autres pays présentent des rapports qui ne contiennent que des recommandations de type 1, à quelques exceptions près. Au Ghana, au Nigéria et aux Philippines, la collaboration active du Groupe multipartite et de l'Administrateur Indépendant dans l'identification et la formulation des recommandations constitue peut-être l'une des raisons expliquant cette différence. Le rapport provenant des Philippines contient deux séries de recommandations : (1) une liste de recommandations portant sur la réforme du secteur extractif, établie et convenue par les membres du Groupe multipartite ; et (2) une série de recommandations plus techniques émises par l'Administrateur Indépendant visant à améliorer le processus de déclaration ITIE.

**Certains Administrateurs Indépendants semblent émettre des recommandations à caractère général à l'égard de réformes à entreprendre, alors que d'autres ont tendance à limiter leurs types de recommandations à l'amélioration du processus de déclaration ITIE.** Les rapports qui comprennent principalement des recommandations de types 3 et 4 ont été publiés dans une grande mesure par des Administrateurs Indépendants qui ont séjourné dans les pays en question ou qui ont été élaborés en collaboration avec des entreprises d'audit locales.

**Les rapports ITIE publiés selon la Norme ITIE ne semblent pas inclure des types de recommandations différent sensiblement de ceux publiés dans le cadre des Règles de l'ITIE.** La plupart des pays qui ont publié des rapports ITIE contenant des recommandations des types 2, 3 et 4 n'avaient pas seulement déjà émis de telles recommandations dans leurs rapports les plus récents dans le cadre de la Norme ITIE, mais aussi dans leurs rapports antérieurs. Par exemple, le Rapport ITIE 2009 du Ghana, publié en 2011, ne comprend que des recommandations visant à la mise en œuvre des réformes élargies. Des pays comme la RDC et la Mongolie avaient aussi déjà publié des rapports ITIE comprenant des recommandations des types 2, 3 et 4, bien que leurs rapports les plus récents, publiés selon la Norme ITIE, présentent moins de recommandations de ce type qu'auparavant.

### 3.2 Suivi de la mise en œuvre des recommandations

La Norme ITIE exige que le Groupe multipartite prenne en compte les recommandations d'amélioration émises par l'Administrateur Indépendant, y compris par le biais des rapports annuels d'activités fournissant « un aperçu des réponses du Groupe multipartite aux recommandations issues de la réconciliation et de la Validation [...] Le Groupe multipartite est encouragé à établir une liste des recommandations et des activités qui ont été entreprises en vue de répondre à chacune d'entre elles (Exigence ITIE 7.2.iii) ». La Norme ITIE stipule également que « lorsque des rapports ITIE antérieurs ont recommandé des mesures correctives et des modifications, l'Administrateur Indépendant devra formuler des commentaires sur les progrès accomplis dans leur mise en œuvre ». [Exigence ITIE 5.3 (f)].

Selon l'examen, **70 % des recommandations de cet échantillon ont été reprises et listées dans les rapports ITIE et les rapports annuels d'activités ultérieurs. Cependant, le niveau de documentation et de contrôle du suivi des recommandations varie d'un pays à l'autre.** Certains pays ne semblent pas documenter le suivi des recommandations ou ne suivent qu'un certain nombre d'entre elles sans donner de justification à la mise de côté des autres recommandations. D'autres pays comme le Ghana, le Nigéria et Trinité-et-Tobago examinent systématiquement et établissent des mises à jour sur le statut de l'application des recommandations. Une étude de cas sur le processus de suivi des recommandations du Nigéria est proposée dans l'encadré 1 ci-dessous.

**Le suivi des recommandations semble être mieux documenté lorsque le même Administrateur Indépendant est chargé de publier les rapports ITIE ultérieurs.** Par exemple, en RDC, le Rapport ITIE 2010 documentait les mesures prises par le Groupe multipartite pour mettre en œuvre les recommandations de leur Rapport 2009, alors que le Rapport 2011 réalisé par un nouvel Administrateur Indépendant ne documentait pas le suivi des recommandations précédentes. Les exemples du Nigéria, du Ghana et de Trinité-et-Tobago montrent que, lorsque le même Administrateur Indépendant avait été chargé du rapport pendant plusieurs années consécutives, les actions entreprises pour mettre en œuvre les recommandations avaient été systématiquement documentées.

Tandis que les rapports ITIE ont tendance à se concentrer sur les recommandations en suspens ou les questions qui doivent être améliorées plutôt que sur ce qui a été accompli, les rapports annuels d'activités documentent généralement davantage les mesures et les activités entreprises par les Groupes multipartites pour l'application des recommandations. Il sera intéressant de voir comment le suivi des recommandations sera documenté dans les rapports annuels d'activités publiés en juillet 2015, vu que certains pays n'ont pas publié ces rapports en 2014.

## Encadré 1 - Étude de cas du Nigéria

### Suivi rigoureux des recommandations au Nigéria

Au Nigéria, le gouvernement a mis en place un groupe de travail interministériel (ITT), « un groupe de directeurs de départements financiers, gouvernementaux, du secteur pétrolier et minier pour solutionner les manquements identifiés dans le secteur par les rapports d'audit du Secrétariat ITIE national du Nigéria. L'ITT doit s'assurer que les impératifs de redressement sont correctement adressés, et ce en se chargeant de la conservation, de la gestion, du contrôle et de la régulation des revenus des industries extractives avec, comme mandat prioritaire, le développement d'un cadre d'interface efficace pour résoudre les impératifs de redressement » (Rapport annuel d'activités du Nigéria, 2013). Les responsabilités de l'ITT sont les suivantes :

1. Travailler étroitement avec le Secrétariat ITIE national du Nigéria (NEITI) et s'assurer du prompt recouvrement de tous les revenus impayés et dus à la Fédération, selon les conclusions émises par le rapport d'audit du NEITI ;
2. Examiner les conclusions et les recommandations des rapports d'audit du NEITI et conseiller les agences concernées sur la marche à suivre appropriée pour aborder ces questions ;
3. Identifier les goulets d'étranglement dans la réalisation du point (1) mentionné ci-dessus et émettre les recommandations nécessaires auprès du Gouvernement par le biais du Secrétaire du gouvernement fédéral du Nigéria ;
4. Entreprendre toutes autres mesures souhaitables pour s'assurer que les recommandations émises par le NEITI ajoutent de la valeur aux réformes en cours dans le secteur ;
5. Conseiller le Conseil Exécutif Fédéral sur toutes les questions soulevées dans les conclusions des rapports d'audit du NEITI qui nécessitent l'intervention du Conseil.

L'ITT prend actuellement en charge l'exécution de nombre des recommandations dont le statut de mise en œuvre est documenté dans le rapport annuel d'activités 2013 du NEITI. Le NEITI a également développé un plan d'action stratégique pour la prise de mesures relatives aux recommandations.

#### Exemple tiré du rapport annuel d'activités 2013 du NEITI :

##### c. Séries d'appels d'offres et primes de signatures

Certains blocs pétroliers font l'objet de litiges judiciaires par rapport au droit du ministère des Ressources pétrolières (DPR) à concéder ces blocs p.ex. (Concessions d'exploitation pétrolière 13, 16 et 69). De tels litiges engendrent le gel de la concession des blocs, le non-paiement des primes de signature et un éventuel retard dans l'attribution des blocs, créant ainsi un ralentissement de la production et une perte de revenus pour la Fédération.

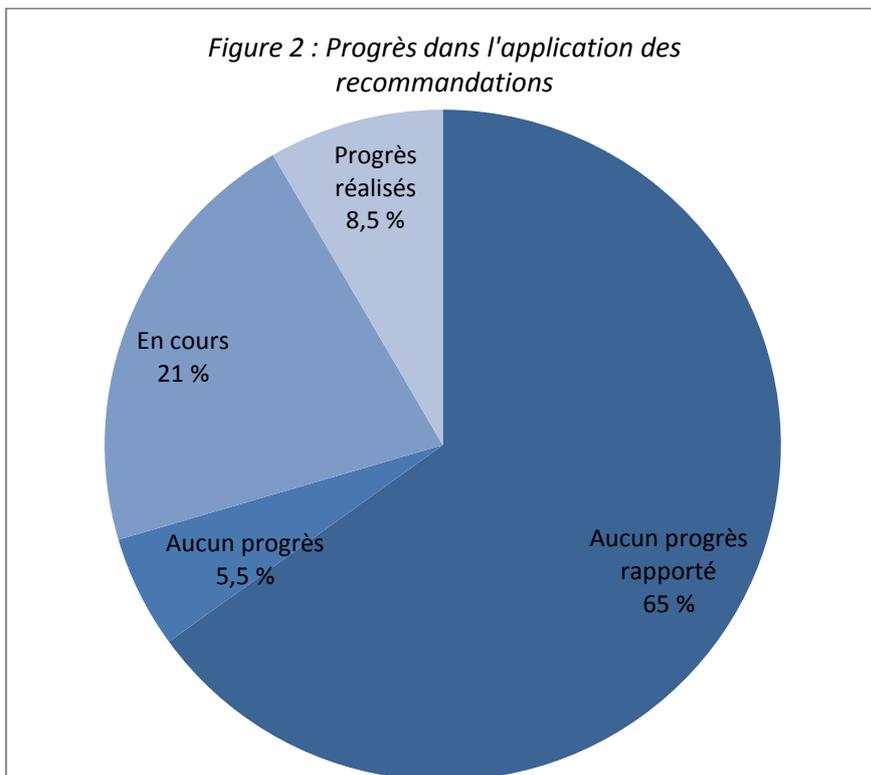
**Action :** le DPR a initié un arrangement à l'amiable avec Shell.

**Résolution de l'ITT :** l'ITT doit écrire au ministère des Ressources pétrolières pour résoudre l'affaire à l'amiable dans les plus brefs délais.

**Mise à jour :** la question des primes de signatures a été résolue. Le DPR mettra en place un système de comptabilité adéquat pour gérer tous les engagements de signatures pris par les entreprises.

### 3.3 Progrès dans la mise en œuvre des recommandations

Comme spécifié ci-dessus, la Norme ITIE exige du Groupe multipartite qu'il prenne en compte les recommandations émises. Selon les commentaires fournis dans les rapports ITIE et les rapports annuels d'activités qui ont été examinés, **seulement 8,5 % des recommandations émises dans les rapports ITIE ont été complètement appliquées** (voir la liste des recommandations en Annexe 1). La plupart de ces recommandations, principalement de types 2 et 3, ont été émises dans les rapports ITIE du Ghana et du Nigéria. L'encadré 2 ci-dessous fournit une étude de cas de la façon dont le Ghana a appliqué les recommandations des rapports ITIE. 21 % des recommandations sont actuellement en voie d'application, alors que les rapports apportent la confirmation que 11 % d'entre elles ne le sont pas encore. Si l'on suppose que *l'absence de déclaration* sur les progrès de l'application des recommandations émises dans les rapports ITIE ou dans les rapports annuels d'activités ultérieurs, comme l'exige la Norme ITIE, signifie qu'aucun progrès n'a été réalisé en matière de mise en œuvre des recommandations, cela correspond alors à 65 % des recommandations. Un tel constat est inquiétant, à la fois en termes de l'impact potentiel de l'ITIE sur les réformes et de la capacité du Groupe multipartite à solutionner les faiblesses du processus de déclaration ITIE avant les prochains cycles de déclaration.



## Encadré 2 - Étude de cas du Ghana

### Recommandations et progrès significatifs au Ghana

Les rapports ITIE du Ghana constituent des exemples de bonnes pratiques adoptées pour émettre des recommandations qui sont politiquement pertinentes et qui visent à combler les écarts existants dans les cadres légal et fiscal régissant le secteur extractif. Dans le Rapport 2009, les recommandations visaient déjà à combler les écarts existant dans le régime fiscal des entreprises et le contrôle du Fonds de développement minier. Le Rapport ITIE 2010-11 sur le pétrole et le gaz (2010-11 Oil & Gas Report) a mis en évidence les divers problèmes qui existent autour de la question des redevances et du paiement des taxes professionnelles ainsi que des versements du gouvernement aux assemblées des districts, problèmes auxquels le gouvernement a remédié. Par exemple, le rapport avait identifié l'absence d'un impôt sur les plus-values dans une transaction assujettie aux taxes (acquisition d'EO Group par Tullow oil) ainsi que la nécessité de rationaliser les lois sur les plus-values pour les acquisitions à venir. Le rapport suivant soulignait que cette recommandation avait été suivie et que la loi de l'impôt sur les revenus pétroliers (Petroleum Income Tax Law) et la loi régissant les impôts (Internal Revenue Act) avaient été harmonisées afin qu'elles donnent lieu à des paiements de l'impôt sur les plus-values.

Le Rapport ITIE 2012-13 sur le pétrole et le gaz (2012-13 Oil & Gas Report), le premier à être réalisé selon la Norme ITIE, propose des recommandations politiquement pertinentes dont l'objectif va bien au-delà du processus de déclaration ITIE. Parmi ces recommandations, on peut citer la garantie de l'organisation de séries d'octroi des licences ouvertes, l'établissement d'un répertoire en ligne relatif aux blocs pétroliers, le développement d'un guide d'investissement pour le Fonds pétrolier du Ghana, la publication d'un guide d'investissement pour la Ghana National Petroleum Corporation (GNPC) et l'harmonisation de la méthodologie à laquelle l'administration fiscale et la GNPC ont recours pour calculer les revenus et s'assurer que les chiffres sont bien rapprochés. Un sous-comité du Groupe multipartite a été établi pour superviser l'application des recommandations et assurer le suivi des progrès réalisés.

Les recommandations émises dans les rapports précédents font systématiquement l'objet d'un suivi à la fois dans les rapports ITIE et dans les rapports annuels d'activités. Selon le rapport annuel d'activités 2014, le ministère des Finances avait contacté les institutions concernées pour obtenir des informations sur les progrès accomplis dans l'application des recommandations émises dans les Rapports 2010-2011. Les rapports annuels d'activités ont mis en évidence le fait que les recommandations les plus importantes n'avaient toujours pas fait l'objet de mesures.

#### Exemple tiré du rapport annuel d'activités 2013 de la GHEITI :

##### RAPPORTS ITIE 2010-2011 SUR LE PÉTROLE ET LE GAZ DU GHANA

N°	CONCLUSIONS	RECOMMANDATIONS	RESPONSABILITÉ	STATUT DE MISE EN ŒUVRE
1.	Impôt sur les plus-values : Tullow Oil Plc. a acquis EO Group Limited en 2011, mais n'a pas payé l'impôt sur les plus-values dégagées de la transaction, comme spécifié dans l'article 6(e) du Petroleum Revenue Management Act, Loi 815.	L'administration fiscale du Ghana (GRA) devra poursuivre la question du paiement de l'impôt sur les plus-values des 1,7 % de fonds propres acquis d'E.O. Group et la mener à bonne fin. Par mesure de prudence, la législation nécessaire en matière de plus-values devra être optimisée, les acquisitions d'E.O. Group n'étant peut-être que les premières parmi d'autres transactions à venir.	GRA	Selon la GRA, en raison du manque de clarté de la loi de l'impôt sur les revenus pétroliers de 1987 (Petroleum Income Tax Law, loi du PNDC 188), E.O. Group n'avait pas été soumis à un impôt sur les plus-values. L'amendement n°2 de la loi régissant les impôts (Internal Revenue Amendment Act, N°2, 2013, Loi 871) amende les dispositions de la loi sur les impôts (Internal Revenue Act) afin d'imposer de tels gains issus du secteur pétrolier en amont.

Bien que la Norme ITIE mentionne que le Groupe multipartite doit prendre en considération les recommandations émises dans les rapports ITIE, cela ne signifie pas que toutes les recommandations doivent nécessairement être appliquées. Cependant, à ce jour, la plupart des **Groupes multipartites n'ont donné que très peu de justifications quant à la mise en œuvre de certaines recommandations et à l'exclusion d'autres**. Dans certains cas, le Groupe multipartite peut considérer que ces recommandations ne sont pas appropriées ou même qu'elles sont contre-productives. Par exemple, certains Rapports ITIE recommandent aux secrétariats nationaux d'établir une base de données ITIE séparée pour stocker les informations des entreprises extractives afin de faciliter la collecte des données pour les rapports ITIE à venir. De telles recommandations visent à faciliter le travail de réconciliation lui-même sans prendre en compte le fait que certaines agences gouvernementales possèdent déjà de tels répertoires. Au lieu de recommander la création d'une base de données qui dupliquerait les systèmes déjà existants, le Rapport ITIE pourrait émettre des recommandations quant à la manière de résoudre les points faibles ou les écarts des systèmes existants.

**Dans certains cas, le mandat afférent aux recommandations du Groupe multipartite peut dépasser les capacités des Groupes multipartites.** Cependant, mis à part le cas du Nigéria et des Philippines où des organes interministériels ont été chargés d'appliquer les recommandations, la manière dont les gouvernements chargés de la mise en œuvre sont avertis et/ou traitent les vues des Groupes multipartites lorsque ces derniers estiment que les recommandations sont au-delà de leur mandat, reste également souvent peu claire.

**Certaines recommandations peuvent ne pas présenter d'objectifs à atteindre mesurables**, comme par exemple le renforcement des capacités. Pourtant, il est possible de documenter les activités entreprises pour solutionner les écarts de capacités. Enfin, **le manque d'accès au financement et à l'assistance technique peut entraver l'application des recommandations**. Certaines d'entre elles nécessitent un financement supplémentaire ou la participation des décideurs qui peuvent ne pas être disponibles. Par exemple, en Mongolie, les recommandations successives émises par l'Administrateur Indépendant quant à la réalisation d'une nouvelle étude de cadrage n'ont pas été suivies par le Groupe multipartite en raison de l'insuffisance de fonds.

## 4 Étapes suivantes

À la lumière de ces conclusions, les mesures suivantes visant à améliorer l'utilité et la mise en œuvre des recommandations issues des Rapports ITIE pourraient inclure:

1. L'ITIE examine la possibilité d'un perfectionnement des exigences liées à la formulation et au suivi des rapports ITIE. Il pourrait ainsi octroyer un mandat plus étendu au Groupe multipartite et à l'Administrateur Indépendant en matière de recommandations de réforme, ou exiger également que les Groupes multipartites documentent mieux les raisons pour lesquelles certaines recommandations sont suivies et d'autres ignorées ;
2. L'ITIE met davantage l'accent sur la qualité des rapports annuels d'activités, en évaluant notamment dans quelle mesure ces rapports satisfont et documentent les progrès réalisés quant à l'application des recommandations en conformité avec l'Exigence 7.2 (a.iii) ;

3. Pour les Groupes multipartites, que soit élaborée une note d'orientation ou une étude de cas sur les bonnes pratiques de suivi des recommandations proposées par les rapports ITIE, en s'appuyant éventuellement sur les exemples du Ghana, du Nigéria et des Philippines qui illustrent bien la manière dont le Groupe multipartite et l'Administrateur Indépendant ont développé et appliqué des recommandations politiquement cohérentes et basées sur les rapports ITIE ;
4. Le Secrétariat international et ses partenaires se concentrent davantage sur la manière de relier l'ITIE à l'analyse et à la réforme des politiques publiques dans ses ressources de formation et ses activités de renforcement des capacités ;
5. Le formulaire des rapports annuels d'activités soit révisé pour proposer un meilleur cadre pour les Groupes multipartites leur permettant de documenter les débats relatifs à la réalisation de l'application des recommandations ainsi qu'aux résultats et aux progrès y relatifs.

## Annexe 1 : Recommandations dans les cas où des progrès ont été réalisés

Pays	Rapport	Administrateur Indépendant	Recommandation	Type	Suivi dans le rapport ITIE	Suivi dans le rapport annuel d'activités	Statut
Ghana	Pétrole/Gaz 2010-2011	Boas & Associates	Le changement de propriété des droits pétroliers devrait rapporter des impôts sur les plus-values.	4	Mis en œuvre. La situation fiscale de l'impôt sur les plus-values dans la loi PITL (Petroleum Income Tax Law) et la Loi 592 ont été harmonisées afin qu'elles donnent lieu désormais à des impôts sur les plus-values.	Oui. La loi régissant les impôts (Internal Revenue Act) a été modifiée.	Progrès réalisés
Ghana	Pétrole/Gaz 2010-2011	Boas & Associates	La Banque du Ghana devrait régulièrement informer la GRA de tous les versements réalisés par les détenteurs de licences auprès du Petroleum Holding Fund, afin de s'assurer que des reçus sont correctement délivrés aux entreprises.	3		Oui. Selon la GRA, l'entreprise Saltpond Offshore Producing Company Ltd. verse désormais des redevances au Petroleum Holding Fund et des reçus lui sont délivrés par la GRA.	Progrès réalisés
Ghana	Exploitation minière 2010-2011	Boas & Associates	La devise utilisée dans les déclarations devrait être systématiquement la même.	1	Partiellement réalisée. Quelques écarts ont été notés en raison de l'absence d'archivage des reçus en cédis (GHS).	Oui. La GRA a résolu ce problème.	Progrès réalisés
Ghana	Exploitation minière 2010-2011	Boas & Associates	Les versements de redevances manquantes d'une entreprise dont l'un des sous-produits est de l'argent (Adamus) devraient être examinés.	3	En 2013, Adamus a payé la somme de 213 995 cédis GHS à la GRA après l'examen.	Oui. La GRA a audité Adamus et a inversé le traitement de l'entreprise.	Progrès réalisés
Ghana	Exploitation minière 2010-2011	Boas & Associates	La GRA devrait examiner les paiements de redevances sur les prix au comptant.	3	La GRA a terminé l'examen en question.		Progrès réalisés

## Examen des recommandations émanant des déclarations ITIE

Ghana	Exploitation minière 2010-2011	Boas & Associates	Le transfert de redevances du gouvernement aux assemblées des districts devrait être versé en intégralité et non par tranche.	3	Les transferts en 2012 ont été minimes. Aucun transfert en 2013. Les transferts de 2014 provenant de l'OASL devront être réalisés en conformité avec les recommandations.	Oui. L'OASL a analysé les conclusions du rapport avec ses agents et ses comptables. Il a été convenu de cesser cette pratique.	Progrès réalisés
Ghana	Exploitation minière 2010-2011	Boas & Associates	Les entreprises ne devraient pas reporter leurs pertes séparément avant que les dotations aux amortissements et les bénéfices ne soient balancés, pour éviter de retarder les paiements de l'impôt sur les sociétés.	4		Oui. La GRA a confirmé cette pratique, a audité Adamus et a inversé le traitement de l'entreprise.	Progrès réalisés
Kazakhstan	2011	UHY Sapa Consulting	Le plan de travail devrait inclure des séances de formation pour les entreprises sur les formulaires de déclaration.	1	Des séances de formation pour les entreprises sur les formulaires de déclaration devront être organisées.	Oui	Progrès réalisés
Nigéria	Exploitation minière 2007-2010	Haruna Yahaya & Co	Le Bureau national du cadastre minier (Mining Cadaster Office) devrait régulièrement s'occuper du non-paiement des frais de renouvellement et des autres frais par titres miniers.	3	2011 : Réitération de la recommandation. 2012 : Des rappels de paiement sont envoyés régulièrement aux détenteurs de titre pour les avertir des frais à payer. Ces rappels sont effectués directement ou par notification automatique par SMS et publiés dans les quotidiens nationaux.		Progrès réalisés
Nigéria	Exploitation minière 2007-2010	Haruna Yahaya & Co	La période réservée à la délivrance des licences minières devrait être strictement respectée, en conformité avec le cadre légal.	4	2011 : Réitération de la recommandation. 2012 : En cours - les demandes de titres miniers sont désormais traitées pendant la période stipulée, grâce à la mise en place du programme SIGTIM.		Progrès réalisés

## Examen des recommandations émanant des déclarations ITIE

Nigéria	Exploitation minière 2007-2010	Haruna Yahaya & Co	Une plate-forme interministérielle devrait être établie pour corriger les difficultés du secteur.	4	2011 : Le ministère des Mines a préparé une feuille de route pour fournir des directives spécifiques quant à la transformation rapide du secteur minier et des minéraux solides. Le Bureau national du cadastre minier (MCO) a institutionnalisé des réunions régulières regroupant les ministères parents et les départements techniques. Le chef de mission a mis en place un comité interministériel avec d'autres EDM.	Oui. Le groupe de travail interministériel a été reconstitué pour inclure les directeurs de département d'institutions clés.	Progrès réalisés
Trinité-et-Tobago	2011	BDO Trinity Ltd/Hart Nurse Ltd	Garantir l'inclusion des flux significatifs dans le champ de la déclaration.	1		Oui	Progrès réalisés
Trinité-et-Tobago	2011	BDO Trinity Ltd/Hart Nurse Ltd	L'appellation légale de chaque entreprise devrait être utilisée pour éviter toute confusion.	1		Oui	Progrès réalisés
RDC	2010	KPMG	Les accords sur les infrastructures des ressources extractives devraient être inclus dans le rapport.	2	Le Rapport 2011 inclut les accords « infrastructures contre ressources extractives »	non applicable	Progrès réalisés
RDC	Pétrole/Gaz 2011	KPMG	L'ensemble des flux de revenus significatifs reçu par les entités nationales, notamment par le ministère des Hydrocarbures, devrait être inclus dans le rapport	1	Des données ont été fournies par le ministère des Hydrocarbures. Réconciliation en cours.	non applicable	Progrès réalisés
RDC	Exploitation minière 2011	KPMG	Les entreprises devraient systématiquement remplir leurs formulaires de déclaration.	1	Des séances de formation sur le remplissage des formulaires de déclaration ont été organisées auprès des entreprises et des autorités financières.	non applicable	Progrès réalisés